



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR –
MESTRADO PROFISSIONAL - MPPGAV

NICOLLE SALES DA COSTA

**Administração Pública e Governança:
uma análise da Universidade Federal da Paraíba à luz da Instrução
Normativa MP/CGU 01/2016**

JOÃO PESSOA – PB
2019

NICOLLE SALES DA COSTA

**Administração Pública e Governança: uma análise da Universidade
Federal da Paraíba à luz da Instrução Normativa MP/CGU 01/2016**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior - Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba. Linha de Pesquisa POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior.

Orientador(a): Prof. Dra. Maria da Salete Barboza de Farias

JOÃO PESSOA, PB

2019

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

C837a Costa, Nicolle Sales da.

Administração Pública e Governança: Uma análise da
Universidade Federal da Paraíba à luz da Instrução
Normativa MP/CGU 01/2016 / Nicolle Sales da Costa. -
João Pessoa, 2019.

150 f. : il.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CE.

1. Administração Gerencial. 2. Governança Pública. 3.
Educação Superior. I. Título

UFPB/BC

NICOLLE SALES DA COSTA

**Administração Pública e Governança: uma análise da Universidade
Federal da Paraíba à luz da Instrução Normativa MP/CGU 01/2016**

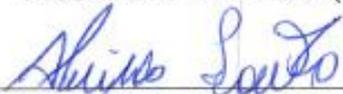
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, Linha de Pesquisa POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior

Aprovada

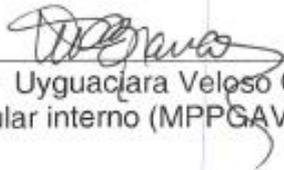
Em 19/Setembro/2019

BANCA EXAMINADORA


Dr^a Maria da Salete Barboza de Farias
Presidente/ Orientador(a)



Dr. Aluisio Mário Lins Souto
Titular externo (PRA/UFPB)



Dr^a Uyguaçara Veloso Castelo Branco
Titular interno (MPPGAV/UFPB)

Dr^a. Mariana Lins de Oliveira
Suplente (MPPGAV/UFPB)

AGRADECIMENTOS

À Prof. Salete pela parceria, paciência e muitos ensinamentos nesta fase da minha vida.

Aos membros da banca pelas contribuições valiosas ofertadas ao meu trabalho.

Aos colegas da Pro-Reitoria de Administração e da Pro-Reitoria de Planejamento que contribuem diariamente para o desenvolvimento da UFPB, e que me incentivaram e estimularam durante o desenvolvimento desse trabalho, apesar de todas as adversidades, em especial à Jaqueline por todas os preciosos conselhos no sentido de desenvolver minha paciência, por vezes quase inexistente.

A Henrique, por sempre me apoiar durante todas as fases, não só deste trabalho, mas da vida.

Aos colegas do MPPGAV, principalmente Luciana Délia, por sempre me lembrar das tarefas e horários, me trazendo de volta ao chão.

E a todos os que contribuíram direta ou indiretamente para a conclusão no presente estudo.

“Existe o risco que você não pode jamais correr, e existe o risco que você não pode deixar de correr”.

Peter Drucker

COSTA, N.S. Administração Pública e Governança: Uma análise da Universidade Federal da Paraíba à luz da Instrução Normativa MP/CGU 01/2016. [Dissertação de mestrado]. Universidade Federal da Paraíba; 2019.

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo analisar o comportamento de uma instituição federal de ensino superior (IFES) – a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) em relação aos mecanismos de Governança Pública, no contexto da administração, à luz da Instrução Normativa (IN) Conjunta MP/CGU nº 01/2016 como critério de investigação do modelo de governança utilizado pela IFES. O referencial teórico está fundamentado nos conceitos e caminhos percorridos pela administração pública brasileira em seu processo de construção de identidade e nos conceitos de controle e Governança Pública, enfatizando seu percurso pela educação superior. Esta pesquisa se insere na abordagem qualitativa de natureza documental e aplicada. Para coleta de dados foram realizadas entrevistas com gestores envolvidos no processo de governança e analisados documentos referentes à temática a serem detalhados ao longo da pesquisa. A análise dos dados seguiu as orientações da Análise de Conteúdo formulada por Laurence Bardin (1977). Os resultados são apresentados através do mapeamento do estágio atual na UFPB em termos de governança e em quatro categorias de análise emergentes dos próprios dispositivos da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016. A análise de dados indicou que, de forma geral, UFPB demonstra certo progresso ao longo processo de instituição de uma estrutura de governança pública, contudo sua sistemática ainda não satisfaz os elementos exigidos pela normativa utilizada como parâmetro de estudo em suas diversas vertentes, carecendo principalmente de adequada estruturação, normatização, formalização, definição de responsabilidades, além de estímulo da alta administração para a incorporação de uma cultura de governança. Ao final, foram propostas ações futuras para aprimoramento da Governança no âmbito da Universidade Federal da Paraíba.

Palavras-Chave: Governança Pública; Administração Gerencial; Educação Superior

COSTA, N.S. Public Administration and Governance: Na analysis of Federal University of Paraíba by the light of MP/CGU Normativa Intruccion 01/2016. [Master Thesis]. Federal University of Paraíba; 2019.

ABSTRACT

The aims of this work is to analyze how a higher education institution (HEI) – Federal University of Paraíba (UFPB) - behaves on mechanisms of Public Governance by the light of the managerial public administration model based on Normative Instruction - IN MP / CGU No. 01/2016 as an investigation criterion of the governance model used by IFES. The theoretical framework is based on the concepts and paths of the Brazilian public administration in its process of identity construction and in the concepts of Public Governance, emphasizing its path through higher education. This research is characterized as a qualitative approach, collecting data through documentary and bibliographical study and field research, in the form of a case study. Interviews with managers involved in the governance process was also conducted to collect data. The analysis of the data have followed the guidelines of Content Analysis formulated by Laurence Bardin (1977). The results are presented by mapping the current stage of governance at UFPB and four categories of analysis emerging from the normative reference devices, IN MP / CGU No. 01/2016, reporting that in general UFPB demonstrates certain progress in the long term of establishing a public governance structure, but its system still does not atented the elements required by the normative as parameters of study in its several aspects, mainly lacking a formal structure, normatization, formalization, rule setting , as well as top management's encouragement for incorporating a governance culture. At the end, future actions were presented to improve Governance at the Federal University of Paraíba.

Keywords: Public Governance; Management; Higher Education

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Estrutura IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016	61
Figura 02 - Procedimento Metodológicos.....	83
Figura 03 - Marcos históricos da UFPB.....	86
Figura 04 - Estrutura organizacional da UFPB (organograma simplificado)	89
Figura 05 - Estrutura de governança da UFPB.....	95
Figura 06 – Síntese do caminho metodológico.....	96
Figura 07 - Sugestão de identificação de riscos	103
Figura 08 - Sugestão de atores e descrição de responsabilidades	103
Figura 09 - Página web do comitê de Governança, Controle Interno e Gestão de Riscos da UFPB	108
Figura 10 - Níveis de Capacidade em Governança ou Gestão (TCU).....	111
Figura 11 - Perfil de Governança UFPB 2017	112
Figura 12 - Perfil de Governança UFPB 2018	112

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - New Public Management e Governança - Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro	38
Quadro 02 - Marcos históricos da Governança Corporativa	49
Quadro 03 - Princípios de Governança Pública segundo o TCU	55
Quadro 04 - Normas correlatas de apoio à Governança Pública	58
Quadro 05 - Conceitos adotados pelo IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016	62
Quadro 06 - Documentos analisados.....	78
Quadro 07 - Gestores entrevistados por área.....	79
Quadro 08 - Codificação de entrevistados.....	79
Quadro 09 - Critérios de categorização.....	81
Quadro 10 - Evolução no orçamento global da UFPB no período 2014-2018.....	87
Quadro 11 - Indicadores de governança elencados pelo TCU em 2018	111
Quadro 12 – Síntese da análise dos dados da C1.....	113
Quadro 13 – Síntese da análise dos dados da C2	118
Quadro 14 - Síntese da análise dos dados da C3.....	126
Quadro 15 - Síntese da análise dos dados da C4	132

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU – Advocacia Geral da União.

AUDIN – Auditoria Interna

CGU - Controladoria Geral da União

COMESTRA - Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa
Conhecimento

CNE - Conselho Nacional de Educação

CONAES - Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior

CONSEPE – Conselho Superior de Ensino Pesquisa e Extensão

CONSUNI – Conselho Universitário

COSO Committee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission

DASP – Departamento Administrativo de Serviço Público

GesPública - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IES - Instituições de Ensino Superior

IFAC - International Federation of Accountants

IFES - Instituições Federais de Ensino Superior

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

LOA - Lei Orçamentária Anual

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentária

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC - Ministério da Educação

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MARE - Ministério da Administração. Federal e Reforma do Estado

NPM - New Public Management

OECD - Organization for Economic Cooperation and Development

ONU - Organização das Nações Unidas

PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional

PDRAE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PPA – Plano Plurianual

PRA - Pró-Reitoria de Administração

PRAC – Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários

PRAPE – Pró-Reitoria de Assistência e Promoção ao Estudante

PRG – Pró-Reitoria de Graduação

PROPESQ – Pró-Reitoria de Pesquisa

PROGEP – Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

PROPLAN - Pró-Reitoria de Planejamento

PRPG – Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação

PU – Prefeitura Universitária.

RAINT - Relatório Anual de Atividade da Auditoria Interna

REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das
Universidades Federais

SIPAC - Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

TCU - Tribunal de Contas da União

UFPB – Universidade Federal da Paraíba

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
1.1 JUSTIFICATIVA	18
1.2 OBJETIVO GERAL	20
1.2.1 Objetivos Específicos	20
1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	20
2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CONTROLE	22
2.1 ADMINITRAÇÃO PÚBLICA: Conceitos e Modelos.....	22
2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: Um breve contexto histórico e Reformas administrativas.....	28
2.2.1 Reformas Administrativas Brasileiras	33
2.3 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	39
3. GOVERNANÇA: ORIGENS E CONCEITOS	46
3.1 GOVERNANÇA PÚBLICA: O Contexto Brasileiro	52
3.2 A INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA MP/CGU Nº 01 DE 2016	58
3.3 GOVERNANÇA PÚBLICA E SEUS CAMINHOS PELA EDUCAÇÃO SUPERIOR	65
4. METODOLOGIA	73
4.1 COLETA DE DADOS	75
4.2 TRATAMENTO DE DADOS	79
5 GOVERNANÇA PÚBLICA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA	83
5.1 A UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB): Caracterização do <i>locus</i> da pesquisa.....	83
5.2 A EVOLUÇÃO DA GOVERNANÇA NA UFPB	90
5.3 APLICAÇÃO DA IN CONJUNTA MP/CGU 01/2016 NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA	94
5.3.1 ANÁLISE DOS DOCUMENTOS	96
5.3.1.1 Controles Internos de Gestão (C1)	96

5.3.1.2 Gestão de Riscos (C2).....	98
5.3.1.3 Transparência (C3)	103
5.3.1.4 Governança Pública (C4).....	105
5.3.2 ANÁLISE DA VOZ DOS GESTORES DA UFPB	113
5.3.2.1 Controles Internos de Gestão (C1)	113
5.3.2.2 Gestão de Riscos (C2).....	119
5.3.2.3 Transparência (C3)	123
5.3.2.4 Governança Pública (C4).....	126
5.4 SUGESTÕES	131
CONCLUSOES	134
REFERÊNCIAS	138

1. INTRODUÇÃO

É sabido que no setor privado os investidores esperam retornos positivos sobre seus recursos. Por outro lado, na esfera pública, os cidadãos esperam que o Estado lhes confira um retorno positivo em termos de desenvolvimento econômico e melhoria da qualidade de vida, por vezes também chamado de "lucro social", conforme apontado por Melo (2006). Ocorre que o controle exercido sobre os órgãos da administração pública - responsáveis por executar as verbas públicas - muitas vezes atende estritamente ao princípio da legalidade, sem observar a eficiência e a eficácia dos processos. Sendo assim, a efetivação da Governança Pública no Brasil, que vem ocorrendo ao longo dos últimos anos, torna-se elemento que agrega valor à legalidade, através de mecanismos de controle e prevenção (MELLO, 2006; LINCZUK, 2012; ÀVILA, 2016; COUTO, 2018).

Paralelamente ao cenário público, discussões sobre governança entraram em evidência nas últimas décadas, sendo tema central de estudos acadêmicos publicados. Um dos motivos para o crescente interesse sobre o tema é dado, principalmente, em função das crises de confiança que marcaram eventos recentes na história, tais quais as crises financeiras ao final de 1990, além de escândalos envolvendo grandes corporações e fenômenos de corrupção, os quais geralmente vêm acompanhado por estruturas institucionais ineficientes que contribuem para a diminuição da efetividade dos investimentos, prejudicando a realização de políticas públicas. Não obstante, baixos índices de governança e suas ineficiências subjacentes onera os recursos de instituições e até mesmo de países, desacelerando o crescimento econômico e gerando incertezas quanto à garantia dos direitos públicos, privados e sociais (DI MICELI, 2008).

Nesse contexto, princípios de Governança Pública passam a ser elementos de salvaguarda contra gestores imprudentes, medidas descabidas e procedimentos duvidosos, visando promover a eficácia, a eficiência e a efetividade das políticas públicas, tornando o ambiente institucional mais seguro na Administração Pública, contribuindo para a diminuição de assimetria informacional e, conseqüentemente, conflitos de interesse entre os cidadãos e a gestão.

Slomski (2009) discorre que, ao conduzir a máquina pública, é preciso ter como pressupostos a transparência, a equidade, a prestação de contas e a responsabilidade corporativa, princípios também defendidos pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Tais pressupostos devem ser considerados quando da implantação da governança na gestão pública, sendo papel do gestor público conduzir esse processo e afirmar as técnicas mediante as quais o controle interno e a gestão de riscos - dimensões indissociáveis da Governança Pública - poderão melhor atuar. Nesse sentido, foram instituídos instrumentos legais em prol da Governança Pública, tais como o Decreto Federal n.º 3.591/2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno aplicado ao Poder Executivo federal, e identificou a necessidade de uma unidade de controle interno no âmbito de seus órgãos e entidades – aí incluídas as Universidades Federais - de forma a evitar a descontinuidade e falta de padronização dos processos à medida de suas mudanças democráticas de gestão.

Adicionalmente, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 01 de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança, no âmbito do Poder Executivo federal - objeto de parâmetro para os fundamentos do presente trabalho - determinou o fortalecimento da gestão, aperfeiçoamento dos processos e o alcance dos objetivos organizacionais, por meio de implementação de modelos de governança. No âmbito específico das instituições de ensino superior, também se verifica legislação própria no intuito de delimitar estruturas de controle e governança, a exemplo do Decreto n.º 5.773/2006, que trata das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior no sistema federal de ensino, e mais recentemente, o Decreto n.º 9.235/2017, que renova e reafirma dispositivos do anterior.

Ao analisar o rol de legislação vigente e, diante do contexto das instituições públicas federais de ensino superior (IFES), percebe-se a necessidade de modelos de governança em níveis distintos, porém complementares, considerando as peculiaridades das IFES, suas finalidades acadêmicas e sua função na sociedade, quais sejam: Governança Pública voltada para aspectos de gestão administrativa com fiscalização direta do Tribunal de Contas da União e demais órgãos de controle fiscal; e Governança Educacional sob competência do Conselho Nacional de Educação (CNE) e Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior

(CONAES), através do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), com caráter formativo e referencial básico para os processos de regulação e de supervisão da educação superior (ALVES, 2012; SANTOS, GUIMARÃES-IOSIF e JESUS, 2014).

Também passou a ser exigida uma adequação dos procedimentos de elaboração e análise do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)¹ dessas instituições, tendo como pressuposto o atendimento ao conjunto de normas vigentes relacionadas à missão, objetivos, metas, diretrizes pedagógicas, atividades acadêmicas, estrutura organizacional e gestão administrativo-financeira. Contudo, após quase vinte anos de regulamentação, se observa que muitas universidades ainda não apresentam uma estrutura sólida de controle, governança e auditoria interna, responsáveis pelo monitoramento e promoção da continuidade dos processos de aprendizagem organizacional. Nogueira, Garcia & Ramos (2012) argumentam que as instituições de ensino superior brasileiras vivenciam mudanças e transformações que desafiam suas tradicionais estruturas marcadas por lentidão e burocracia interna, corporativismo e baixo desempenho. Diante desse cenário de transformações, a universidade pública não deve mais prescindir de mecanismos de gestão que garantam a seriedade na administração dos recursos públicos e as respostas aos anseios da sociedade.

Analisar o modo como instituições de ensino superior se comportam diante do modelo de cunho gerencial à luz da governança tem sido objeto de estudo de grande relevância nos últimos dez anos para a gestão educacional. Dentre os trabalhos acadêmicos no âmbito brasileiro sobre o tema, encontramos a pesquisa de Linczuk (2012), que discutiu a efetividade da implementação da Governança Pública nas universidades federais, especificamente voltada para a função das auditorias internas, sob uma perspectiva de agência. Em seu trabalho, a autora buscou identificar a contribuição das unidades de auditoria interna das universidades federais brasileiras no estabelecimento e consolidação da Governança Pública na gestão institucional, detectando que ainda há muito a se estruturar para que a auditoria transforme-se em meio eficaz de implantação da Governança Pública na

¹ O PDI consiste num documento em que se definem a missão da IES e as estratégias para atingir suas metas e objetivos para um período de 5 anos.

Administração Pública – no âmbito das IFES - principalmente porque seu processo de implementação requer uma mudança de postura por parte dos agentes públicos.

Nogueira, Garcia & Ramos (2012) trataram da temática de Governança Corporativa e Responsabilidade Social em uma IES, buscando investigar aspectos da gestão que se aproximam dos elementos componentes da governança corporativa, assim como suas relações com a responsabilidade social, a partir da visão de seus atores. Através de entrevistas semiestruturadas, a pesquisa identificou, de maneira geral, a necessidade que as instituições públicas têm de agir de forma proativa em relação às demandas sociais, e que uma das formas dessas instituições se sobressaírem no contexto da globalização seria através da obtenção de vantagem competitiva e agregação de valor às suas ações e projetos, trabalhando de forma conjunta com a sociedade.

Santiago (2015) se propôs a analisar a adequação dos mecanismos de Governança utilizados pela gestão da Universidade Federal do Ceará, avaliando a qualidade e a eficiência dos controles internos administrativos da instituição, nas áreas mais demandadas pelo sistema de controle federal, de acordo com as cinco dimensões do modelo de governança proposto pelo COSO I, que é uma ferramenta que permite ao administrador revisar e melhorar seu sistema de controle interno e governança corporativa, e foi estruturado com base em cinco componentes: ambiente interno ou de controle, avaliação de risco, procedimentos ou atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento (INTOSAI, 2004). Traçando um paralelo comparativo entre os índices de Governança, a autora identificou que a qualidade e a adequação dos controles internos ainda são insuficientes no que concerne às dimensões de controle, conforme os princípios de Governança abordados no COSO I. A autora conclui que controles internos setoriais daquela instituição ainda precisavam de estruturação, normatização e definição de responsabilidades e competência setoriais, sugerindo estudos similares em outras universidades federais.

Couto (2018) analisou os mecanismos de governança na Universidade Federal de Santa Catarina à luz do modelo *multilevel governance*². A autora fez

² Trata-se de uma abordagem de governança desenvolvida em estudos europeus, que tem como objeto uma análise do sistema político supranacional, a partir das formas em que políticas públicas, particularmente as de desenvolvimento regional, são conduzidas (PIATTONI, 2005).

uso de pesquisa documental e de campo para sua análise e identificou que a Universidade objeto do estudo dispunha de alguns mecanismos de governança, porém de forma não institucionalizada, sugerindo uma discussão de evolução limitada e com práticas ainda não internalizadas. O trabalho identificou ainda que, no Brasil, estudos sobre a adoção de práticas de governança nas universidades são recentes e pouco significativos, ressaltando a necessidade, na perspectiva acadêmica, de um esforço para analisar a realidade das universidades públicas brasileiras à luz dos modelos de governança, principalmente pelo atual cenário de mudanças e desafios estruturais demandados por essas instituições.

No âmbito da Universidade Federal da Paraíba, é importante ressaltar o trabalho de Araújo (2014), que tratou de investigação sobre como o controle interno é percebido pelos gestores da instituição e seu nível de alinhamento às recomendações contidas no framework COSO ERM (*Enterprise Risk Management – Integrated Framework*), mais precisamente uma abordagem voltada ao gerenciamento de riscos, sendo um dos aspectos recomendados para inteirar a estrutura de controle interno das entidades do setor público e considerado base para a boa governança. O trabalho apresentou uma pesquisa quantitativa-qualitativa para avaliar o sistema de controle interno da UFPB através de questionários aplicados a uma amostra de 140 servidores em funções relacionadas com a gestão da instituição. Em seus achados, a autora concluiu que o sistema de controle interno da UFPB à época não seria aderente à maioria dos pressupostos do framework utilizado como parâmetro, e que os resultados da pesquisa evidenciaram desequilíbrio entre os componentes investigados, sugerindo deficiências que impediriam a entidade de atingir seus objetivos, dentre eles, o de gerar valor às suas partes interessadas (premissa inerente ao gerenciamento de riscos) o que, por sua vez, compromete o gerenciamento de riscos na instituição.

A aplicação efetiva da Governança Pública pode encorajar o uso eficiente dos recursos, ampliação da transparência e responsabilização dos gestores, tornando as instituições públicas mais confiáveis e seus processos padronizados. No entanto, ainda é nítida a ausência de mecanismos efetivos de governança e controle preconizados por instituições públicas que defendem a transparência administrativa, uma vez que tal iniciativa demanda aspectos internos das próprias instituições. Ou

seja, cabe a elas se responsabilizarem pela criação de instrumentos que viabilizem o alcance das boas práticas de Governança Pública.

As instituições de ensino – em especial as de ensino superior - desempenham uma função essencial na construção social, merecendo destaque como centros de geração e propagação de conhecimentos, tendo o dever de atuar como modelo de bom gerenciamento público e exemplo de boa governança. Segundo Dourado (2011), o estágio atual das instituições públicas de ensino superior tem se caracterizado pela reestruturação e diversidade de regulamentações, demandando cada vez mais uma estreita dependência e reorientação para o mercado. O autor coloca que o atual cenário é marcado por mudanças substantivas na performance e valores institucionais – portanto, boas práticas de governança apresentam-se como um paradigma a ser incorporado no sentido de agregar valor às instituições.

1.1 JUSTIFICATIVA

As inquietações sobre este estudo emergiram no próprio ambiente de trabalho da pesquisadora – que possui experiência nas temáticas de gestão de riscos e controle interno proveniente de pós-graduação e mestrado acadêmico na área de Administração com ênfase em Finanças - e que, na posição de Servidora Pública Federal da Universidade Federal da Paraíba, lotada na Pró-Reitoria de Administração no cargo de Administrador, desenvolvendo atividades gerenciais e administrativas desde 2017, pôde verificar e avaliar as dificuldades provenientes do *work-flow* envolvendo usuários dos serviços e gestores, que torna difícil o acesso às informações, geralmente concentradas nas mãos de poucos operadores de sistemas específicos e procedimentos emergentes e mutáveis conforme o sujeito que desempenha o trabalho.

O presente estudo justifica-se, portanto, pela intenção de contribuir para um fluxo mais transparente e objetivo, padronizado e de fácil controle e responsabilização, seguindo princípios de governança aplicada à gestão pública. O mapeamento da situação atual da UFPB poderá contribuir diretamente para o atendimento aos requisitos de adequação à Gestão de Riscos, Controle Interno e Governança, conforme apontado por relatórios de auditoria dos órgãos de controle interno, que têm por objetivo verificar se as universidades e os institutos federais

possuem mecanismos de gestão de riscos que contribuam para a boa governança e gestão das aquisições, a fim de evitar desperdício de recursos públicos e mitigar as hipóteses de erro, fraude e corrupção³. A necessidade de implementação de boas práticas de governança na gestão pública na UFPB precisa deixar o status de entendimento comum para tornar-se objetivos palpáveis.

Tendo em vista o exposto, este estudo irá focar na aplicabilidade da Governança Pública nas IFES, a partir do estudo de caso da UFPB, com ênfase em suas Pró-Reitorias diretamente voltadas para atividades gerenciais, de modo a traçar panoramas, exercer futuros controles e dimensionar estruturas de Governança Pública, conforme recomendações da legislação em vigor, utilizando-se como parâmetro o disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 01 de 2016 – considerando sua exigência de aplicação aos órgãos e às entidades do Poder Executivo federal bem como suas finalidades de fortalecimento da gestão e de processos, por meio de criação e aprimoramento dos controles internos, da governança e sistematização da gestão de riscos.

A escolha da referida norma como norteadora da pesquisa se dá pelo seu caráter inovador e pela necessidade de discutir seus resultados aplicados a um caso concreto, uma vez que há escassez de estudos com este enfoque – principalmente por ser uma norma relativamente recente. Já a escolha da Universidade Federal da Paraíba se mostra oportuna uma vez que a IFES é uma das maiores do país em termos de orçamento, conforme dados do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) – Orçamento da União Exercício Financeiro 2018.

Adicionalmente, a necessidade de evidenciar os resultados e os pontos de dificuldades e/ou melhorias advindas da IN 01/2016 traz relevância e benefícios à instituição objeto de estudo, podendo ser utilizado como referência paralela aos Relatórios de Gestão e Relatórios de fiscalização dos órgãos de controle.

Diante da exposição teórica e legal dos princípios e conceitos de Governança, e principalmente aplicada ao setor Público, utilizando como ambiente de pesquisa a Universidade Federal da Paraíba, mais precisamente envolvendo suas Pró-Reitorias diretamente ligadas às áreas de finanças e administração, de modo a evidenciar os procedimentos, formas de controle e indicadores, o presente trabalho se propõe a

³ Relatórios de Auditoria do TCU e CGU, tais quais o Relatório nº: 201800636 e o ACÓRDÃO 1223/2018 – PLENÁRIO indicam a necessidade de adequação dos mecanismos de Governança da Universidade Federal Paraíba.

responder o seguinte problema de pesquisa: **Como as diretrizes da IN Conjunta MP/CGU n. 01 de 2016 são aplicadas no âmbito da UFPB, para a concretização de seu modelo de Governança Pública?**

1.2 OBJETIVO GERAL

Analisar como as diretrizes elencadas na IN MP/CGU nº 01 de 2016 são aplicadas no âmbito da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) no desenvolvimento de seu modelo de Governança Pública.

1.2.1 Objetivos Específicos

- A. Discutir a aplicação da Governança Pública no âmbito das IFES, explorando o rol normativo para sua implementação;
- B. Caracterizar o estágio atual de Governança Pública na UFPB;
- C. Mapear procedimentos do fluxo de trabalho da UFPB envolvidas nos processos gerenciais e administrativos à luz das diretrizes da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016.
- D. Sugerir elementos de Governança Pública que possam influenciar positivamente as atividades administrativas.

1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos, iniciados pela presente Introdução, que apresenta as ideias iniciais desta dissertação, as razões que levaram a sua realização, o problema da pesquisa e seus objetivos, além da caracterização atual dos estudos relacionados.

O segundo capítulo adentra o referencial teórico, apresentando uma visão geral dos conceitos de Administração Pública, bem como um breve histórico de seu desenvolvimento, de forma a evidenciar caminhos que levaram à situação atual da estrutura pública brasileira e as formas de controle dos atos administrativos, introduzindo bases para adentrar o tema principal de Governança Pública.

No terceiro capítulo, ainda tratando do referencial teórico, são contextualizadas as origens de governança, seus conceitos e aplicações, formas e ambientes, bem como modelos utilizados no cenário público e a exploração do rol legal de instituição de Governança Pública. A partir de então é apresentado suas relações com o segmento educacional, mais especificamente sua institucionalização junto às instituições federais de educação superior. Neste capítulo, são descritos os mecanismos da Instrução Normativa MP/CGU nº 01/2016, que serão utilizados como base de investigação, de forma a subsidiar a pesquisa.

O quarto capítulo trata especificamente da condução da pesquisa realizada, seus procedimentos metodológicos, delimitação de sujeito e objeto de pesquisa, espaço temporal e meios de se alcançar os objetivos propostos no trabalho.

O quinto e último capítulo, trata da caracterização do *locus* da pesquisa e seu envolvimento com o tema deste trabalho. É contextualizada a evolução da Universidade Federal da Paraíba como instituição de educação superior e como complexo ambiente de gestão, chegando à situação atual de sua estrutura administrativa e sua relação com a governança pública. Ainda nesse capítulo são discutidos os achados da pesquisa por meio das categorias de análise abordadas pelos meios metodológicos, e seu respectivo os confrontamento com o parâmetro de investigação estabelecido, a Instrução Normativa MP/CGU nº 01/2016, de forma a responder o problema de pesquisa e adentrar em sugestões de contribuição para o sistema de governança da instituição.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CONTROLE

Para iniciar uma discussão acerca de Governança na esfera pública, é imperativo que se proponha uma revisão da evolução de conceitos, modelos e contextos de Administração Pública, seu histórico e formas de controle. Portanto, neste capítulo são estudados conceitos gerais e noções sobre a Administração Pública e seu desenvolvimento no Brasil até o estágio atual, considerando as mudanças e reformas propostas ao longo do tempo. Na segunda parte, serão discutidos conceitos e formas de controle, considerando dispositivos legais e sua relação com a governança, versando sobre a idealização da Governança Pública, apresentando os principais sistemas de controle utilizados para operacionalizá-la.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Conceitos e Modelos

A Administração Pública, de forma ampla, é um sistema complexo, composto de instituições e órgãos, normas, recursos humanos, infraestrutura, tecnologia, cultura, entre outras, encarregado de exercer a autoridade política e suas demais funções constitucionais, visando o interesse público. O renomado doutrinador de Direito Público, Hely Lopes Meirelles (2009), considera que todo Estado se organiza administrativamente, estruturando as entidades que irão desempenhar funções em seu nome, ressaltando que a finalidade da Administração Pública é a prestação de serviço público à sociedade, visando atender ao interesse público, não se justificando sua presença senão para prestar serviço à coletividade. Na obra de Matias-Pereira (2010), conceitua-se Administração Pública como

[...] uma atividade concreta e imediata que o Estado realiza para garantir os interesses coletivos, apoiada em um conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício de função administrativa do Estado. O seu objetivo principal é o interesse público (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.51).

De acordo com Fulgêncio e Kohama (2010, p.30), a Administração Pública engloba todo o aparelhamento do Estado de forma a "gerir os serviços públicos; significa não só prestar serviço, executá-lo, como também, dirigir, governar, exercer a vontade com objetivo de obter um resultado útil". Dessa forma, é por intermédio da prestação de serviços públicos que o interesse público torna-se concreto e se

faz representar. Na mesma linha, Fuhrer e Fuhrer (2002, p.52) definem o serviço público "como a atividade exercida pelo poder público, direta ou indiretamente, para realizar o que entende estar de acordo com os seus fins e suas atribuições". Portanto, é por meio dos serviços públicos que atua a Administração Pública.

Nas observações de Matias-Pereira (2010), a Administração Pública sofre influências não apenas da época e da noção de Estado, mas também da relação que existe entre sociedade e Estado. Nesse sentido, Paludo (2012), caracterizando a Administração Pública como ferramenta de ação estatal, discorre que ela é executora das atividades desejadas pelo Estado; é instrumental, na medida em que é o meio pelo qual o Estado e o governo realizam seus fins e é hierarquizada, pois há subordinação dos órgãos inferiores aos superiores. Outras características elencadas pelo autor é que a Administração Pública dispõe de faculdade limitada e específica, só possuindo poder para decidir e comandar sua área de competência; tem responsabilidade técnica, uma vez que ao prestar serviços públicos e praticar atos administrativos, obedece a normas jurídicas e técnicas. Sendo assim, observa-se que, embora intrinsecamente conectados, governo e Administração Pública não se confundem, pois, o governo é um conjunto de entidades que conduzem politicamente o Estado, ao passo que a Administração Pública tem a função de executar as diretrizes determinadas pelo governo.

A Administração Pública, como poder executivo estruturado, tem como missão coordenar e implementar as políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010). Historicamente, a administração pública no Brasil passou por três modelos distintos, porém coexistentes à medida de suas próprias vertentes culturais impostas em sociedade: a administração patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial. Essas modalidades surgiram sucessivamente, ao longo do tempo, não significando, porém, que alguma delas tenha sido definitivamente abandonada ou plenamente substituída por outra, havendo, por vezes, justaposição entre os modelos ou mesmo retorno – o que é característica inerente de todo e qualquer processo histórico de construção de identidade. (CAMPELO, 2010).

O primeiro desses modelos de administrações é a Administração Pública Patrimonialista, em que o aparelho estatal funciona como uma extensão do poder do governante e os seus funcionários são considerados como membros da nobreza. De

acordo com Bresser-Pereira e Spink, 2006, esse modelo se distingue por uma fundamental característica: a permeabilidade entre o público e o privado. O que existe é uma apropriação do que é público pelo governante que utiliza o bem público como se fosse parte de sua propriedade, ou seja, o patrimônio do Estado confunde-se com o patrimônio do soberano e os cargos são tidos como prebendas (ocupações rendosas e de pouco trabalho); esta forma de administração pública predominou no período pré-capitalismo, quando o monarca exercia o domínio sobre os bens públicos e particulares, sem qualquer necessidade de prestar contas à sociedade. Sendo assim, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração.

Setti (2011) ressalta que a característica que definia o governo nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas era a privatização do Estado. Conforme este autor, Patrimonialismo significa a incapacidade ou relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados, a administração pré-capitalista era assim patrimonialista. Este modelo de administração é visto como o mais superficial e menos racional de todos, pois é erguido sobre critérios baseados em privilégios, tradição, parentesco e outros bem distantes da meritocracia do modelo burocrático. Entretanto, tal modelo é considerado a base para as novas estruturas que seriam criadas ao longo dos séculos.

O segundo modelo – Administração Pública Burocrática - surge da evolução histórico-cronológica dos modelos de administração e propõe um modelo de dominação racional-legal, marcado pela formalidade e pela legalidade, também conhecido como burocracia⁴. Nesse modelo, o interesse público passou a ser distinto do interesse do governante, baseando-se numa forma de administrar o aparelho estatal com criação de vários órgãos, marcados por profissionalização de seus servidores e estrutura hierárquica funcional rígida e que se enfatizam os procedimentos formais como prática dos atos administrativos. Segundo Bresser-Pereira e Spink (2006), o modelo trata de uma forma de resposta ao modelo anterior onde a permeabilidade entre o público e o privado era praticamente ilimitada. Os autores discutem ainda que;

⁴ O conceito weberiano de burocracia é resultante da concepção weberiana de autoridade legal. Suas raízes emergem da problemática do poder, sua origem e legitimidade, sua estrutura organizacional e funcionamento, sua eficácia e destinação e, por fim, suas consequências. Para maior aprofundamento, consultar a obra de WEBER, Max. **Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma Construção do Tipo Ideal**. In: CAMPOS, Edmundo (organização e tradução). Sociologia da Burocracia. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1966.

Com o surgimento do capitalismo e da democracia, estabeleceu-se uma distinção clara entre *res* pública e bens privados. A democracia e a administração pública burocrática emergiram como as principais instituições que visavam a proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado. Democracia é o instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, que assegura os direitos sociais contra a exploração e que afirma os direitos públicos em oposição ao *rent-seeking*. Burocracia é a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista -, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional. (BRESSER-PREIRA E SPINK, 2006, p. 26).

Alguns dos princípios orientadores do desenvolvimento deste modelo são: profissionalismo, ideia de carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo e poder racional-legal. Pontos negativos desse modelo, comumente elencados na literatura, são a ineficiência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes, uma vez que o modelo estava focado na formalidade de seus próprios procedimentos, o que subsidia órgãos baseados em rígidos processos formais, hierarquia, disciplina e legalidade (BRESSER-PEREIRA, 2009).

O terceiro modelo emergiu de um movimento de consolidação de um estado moderno e mais ágil, com a adesão aos paradigmas da Gestão Gerencial nos atos de governo. Moreira Neto (1998) contextualiza esse movimento afirmando que

[...] a administração gerencial moderna, fortemente influenciada pela postura pragmática das megaempresas assim como pela exigência de transparência praticada no mundo anglo-saxônico, desloca o foco de interesse administrativo do Estado para o cidadão, do mesmo modo que, antes, a transição da administração patrimonialista, que caracterizava o absolutismo, para a administração burocrática, já havia deslocado o foco de interesse do Monarca para o Estado (MOREIRA NETO, 1998, p.39).

Nesse modelo, prioriza-se a eficiência da Administração, o aumento da qualidade dos serviços e a redução dos custos. Segundo Bresser-Pereira (2009), algumas características básicas definem a Administração Pública Gerencial, tais quais a orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados; descentralização e incentivo à criatividade e à inovação; e utilização do contrato de gestão⁵ como instrumento de controle dos gestores públicos, buscando-se desenvolver uma cultura gerencial nas organizações e aumentar a governança do Estado e sua

⁵ Os contratos de gestão são instrumentos utilizados para estabelecer objetivos estratégicos, metas e prazos a serem cumpridos pelas instituições que celebram esse tipo de compromisso e tem como objetivo disponibilizar indicadores que se permitam avaliar o desempenho dessas instituições, na consecução dos compromissos pactuados, de forma a descentralizar as atividades do Estado (DI PIETRO, 2005).

capacidade de gerenciar com efetividade e eficiência. Ela apoia-se na burocracia, conservando seus preceitos básicos, como a admissão de pessoal segundo critérios rígidos, a meritocracia na carreira pública, as avaliações de desempenho, o aperfeiçoamento profissional e um sistema de remuneração estruturado. A diferença reside na maneira como é feito o controle, que passa a concentrar-se nos resultados. De uma forma geral, os princípios norteadores do gerencialíssimo baseiam-se nos seguintes fatores: interesse público, responsabilidade (*accountability*), descentralização, participação social (capital social), transparência, honestidade, liderança e eficiência (MOREIRA NETO, 1998; BRESSER-PEREIRA, 2009).

No caso brasileiro, já emergiam vertentes gerenciais a partir da publicação do Decreto-Lei nº 200/67, que realizou a Reforma Administrativa no Regime Militar, iniciado em 1964, com o objetivo específico de descentralizar a administração pública, enfatizando a figura da criação de entes estatais, como as autarquias, fundações e empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), descentralizando o poder central e assim enaltecendo a chamada administração indireta. Alguns aspectos desse Decreto-Lei foram incorporados à Constituição de 1988, como é o caso da distinção entre Administração direta e indireta. A Administração Direta é regida por incumbência constitucional, ao passo que a Administração Indireta comporta qualquer alteração através da legislação infraconstitucional (JUSTEN FILHO, 2005).

Entretanto, somente com a Reforma do Estado, promovida a partir do ano de 1995, inicialmente com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e com a criação de várias agências, privatizações e, por fim, com a Emenda Constitucional nº 19/98, chamada de Emenda da Reforma Administrativa, inicia-se, efetivamente, a adoção dos paradigmas de gestão gerencial com os seguintes princípios basilares, conforme descrito por Campelo (2010):

- a) Ênfase na qualidade e produtividade numa reação à crise do Estado burocrático e patrimonialista;
- b) Atendimento à ideologia neoliberal, com a defesa da tese do Estado mínimo, e a participação efetiva de organizações sociais e não governamentais, para o desenvolvimento de ações sociais eficazes;

- c) Criação da responsabilização fiscal, que restou materializada no ano de 2000, através da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/ 2000, a qual tem por finalidade fiscalizar a gestão contábil e orçamentária, lançando novos paradigmas, metas fiscais e responsabilidades objetivas aos gestores públicos, quanto ao controle econômico e financeiro nos entes federativos, e em todas as entidades e organizações públicas da administração direta e indireta;
- d) Introdução das Agências Reguladoras, como metodologia gerencial de fiscalizar, disciplinar e gerar o marco regulatório;
- e) Valorização técnica e profissional do servidor, promovendo planos de carreira, com a finalidade de tornar a gestão gerencial efetiva, com um corpo de servidores preparados tecnicamente.

Com base nessas premissas, e sem negar, no entanto, os avanços advindos do modelo anterior (burocrático), passa-se a defender que a Administração efetuasse não mais um controle estrito de procedimentos, mas também finalísticos, ou seja, se os objetivos almejados com determinada ação estatal foram ou não conquistados. Sobre esse o modelo gerencial, Abrúcio (1997) observa que:

Nos últimos anos o modelo gerencial não tem sido somente utilizado como mecanismo para reduzir o papel do Estado. O *managerialism* se acoplou, dentro de um processo de defesa da modernização do setor público, a conceitos como busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos. Portanto, há atualmente mais de um modelo gerencial; ou, melhorando a argumentação, no embate de ideias proporcionado pela introdução do *managerialism* na administração pública surgiram diversas respostas à crise do modelo burocrático weberiano, todas defendendo a necessidade de se criar um novo paradigma organizacional (ABRUCIO, 1997, p.12).

Repise-se que a Administração Pública Gerencial prega um Estado não mais prioritariamente produtor de bens e serviços (atuação direta na economia), mas sim regulador da economia e da sociedade (intervenção indireta). A propósito, prevê o art. 174 da CF/88 que “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. ” Portanto, modelos emergentes de gestão pública surgem como instrumentos necessários para a formatação do Estado brasileiro, visando adequar estruturalmente a Administração Pública em critérios mais competitivos e menos

onerosos, desvinculando-a de atividades que não demandam sua intervenção direta, enxugando a máquina pública como o objetivo de reduzir custos.

Analisar o processo de evolução da administração pública no Brasil constitui-se em um processo de alta complexidade, haja visto a dinamicidade e organicidade do fenômeno analisado que, ao ser isolado de sua totalidade contextual e das múltiplas dimensões envolvidas, perde sua essência. Sendo assim, as formulações políticas realizadas na máquina administrativa brasileira só podem ser compreendidas quando analisadas no amplo eixo de projeto de nação e, paralelamente quando investigadas as contradições e direções das políticas públicas. Portanto, para compreender a evolução dos modelos e como as transições ocorreram, é necessário fazer um relato histórico de como a administração pública evoluiu no país, conforme descrito a seguir.

2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: Um breve contexto histórico e Reformas administrativas

Analisar as bases do Brasil de hoje é retomar estes mais de 500 anos e perceber que ainda carecemos de uma identidade e de bases para que possamos proceder e levar a nossa governabilidade e governança adiante. É definir um rumo “da coisa pública” para o bem do público e não a interesses específicos de grupos ou partidos. Vivia-se na tutela de patriarcas e lutamos para que não sejam mais necessários, para que nossos dirigentes governem para o bem da coletividade. Dito isso, inicia-se a discussão pelo processo de colonização portuguesa, no início do século XVI, que foi determinante no desenvolvimento econômico e social do Brasil. A política brasileira sempre foi marcada por elementos características como clientelismo, patrimonialismo e autoritarismo (CARVALHO, 1997). Tais elementos estão presentes ainda hoje em nossa cultura e, por extensão, nas relações políticas e, justamente por este fato, ao discutir as políticas públicas brasileiras, torna-se impreterível a revisão de tal legado.

Martins (1997) destaca que as práticas e costumes trazidos de Portugal e assimilados pelas elites dominantes, no Brasil, proporcionaram o surgimento de estruturas oligárquicas de poder baseadas no clientelismo. De acordo com Faoro

(1977), a consolidação do Estado patrimonial português e sua lógica burocrática estamental dirigiam a dinâmica colonial:

O mercantilismo empírico português, herdado pelo Estado brasileiro, fixou-se num ponto fundamental, inseparável de seu conteúdo doutrinário, disperso em correntes, facções e escolas. Este ponto, claramente emergente da tradição medieval, apurado em especial pela monarquia lusitana, acentua o papel diretor, interventor e participante do Estado na atividade econômica. O Estado organiza o comércio, incrementa a indústria, assegura a apropriação da terra, estabiliza preços, determina salários, tudo para o enriquecimento da nação e o proveito do grupo que a dirige. (...) O Estado, desta forma elevado a uma posição prevalente, ganha poder, internamente contra as instituições e classes particularistas, e, externamente, se estrutura como nação em confronto com outras nações. (FAORO, 1977, p. 62).

Nessa lógica, a ocupação do território nacional, ditada pela expansão econômica e defesa da área, articulou-se subordinadamente aos interesses da coroa portuguesa e suas demandas por produtos primários, de forma que a implantação de núcleos urbanos no Brasil orientava-se pelo menor custo de operação da Colônia. De acordo com Costa (1989), os portugueses, ao constatarem o extenso território voltado para o Atlântico, e de difícil penetração do seu interior, além da não ocorrência de metais preciosos nas terras litorâneas, adiaram a instalação de um típico empreendimento mercantil-colonial, limitando-se a assentar, até meados do século XVI, pequenos e dispersos entrepostos de escambo e comercialização do pau-brasil. Esta frágil presença estava longe de configurar uma verdadeira estratégia geopolítica de ocupação e domínio de um território. Sendo assim, os colonizadores resolveram evoluir para bases mais sólidas de ocupação, por meio de empreendedores privados dispostos – estabelecendo dessa forma o primeiro modelo administrativo – o sistema de capitanias hereditárias, instituído em 1534 por dom João III. Este sistema vigoraria até 1548, quando a Coroa instalou o governo-geral, pouco eficaz no povoamento da terra (COSTA, 1989; FREIRE, 1906).

Avançando no campo econômico, após a transferência das cortes portuguesas para o Brasil e a chamada “abertura dos portos”, seguiram-se os tratados de 1810 e de 1827, que reconheceram condições privilegiadas de importação à Inglaterra. Tais tratados, de interesses externos, fomentaram graves limitações à autonomia do governo brasileiro. As dificuldades financeiras da administração permaneceram até que o governo pudesse aumentar a arrecadação alfandegária, com o fim do acordo com a Inglaterra, em 1842 (FURTADO, 2007).

Logo, contando com uma maior autonomia financeira e tributária, o Estado brasileiro só teve condições de colaborar com a iniciativa privada e estabelecer regulamentações para as atividades econômicas, o que iniciou um ciclo de investimentos privados em atividades de infraestrutura e serviços essenciais, a partir da aprovação do Código Comercial do Império, em 1850 (PRADO JR, 1980).

Justamente nesse período, com o desenvolvimento e maior proteção das atividades industriais do país adicionadas à proibição do tráfico internacional de escravos – através da Lei Eusébio de Queiroz, em 1850 – estimulou-se a entrada de imigrantes no país, que trouxeram novas técnicas de produção de manufaturados e foi a primeira mão de obra assalariada no Brasil – o que proporcionou um mercado consumidor indispensável ao desenvolvimento industrial, bem como força de trabalho especializada (FURTADO, 2007). Nesse novo cenário, ocorreu o surgimento de diversas elites burguesas que, através de troca de influências e propriedade sobre o capital, manipularam a condução das políticas públicas do Brasil.

De acordo com Prado Jr. (1980), a passagem do Império para a República em 1889 foi um novo elemento que muitos não perceberam. O processo de proclamação não teve a participação de populares e as incertezas sobre como manter os meios de manutenção da República foram constantes. Os vários grupos que disputavam o poder tinham interesses diversos e divergiam quanto à concepção e organização da forma de governar a República. Esse período também é conhecido como República Velha ou República das Oligarquias. A primeira constituição Republicana foi inspirada na Constituição dos EUA, consagrando assim a República Federativa Liberal, e o período foi marcado pelo nepotismo, com governos ligados ao setor agrário, que se mantinham no poder de forma alternada: a chamada “política do café com leite”.

Apenas na década de 1930, no governo Getúlio Vargas, sob o ímpeto desenvolvimentista, procurando impulsionar políticas de industrialização no Brasil, buscou-se uma desvinculação das estruturas patrimonialistas da administração pública brasileira através da introdução das noções de burocracia, baseada no modelo de Marx Weber que estava em pleno vigor nos países mais desenvolvidos - com ideias de normas e regulamentos, destacando a impessoalidade, hierarquia, profissionalização, rotinas administrativas e meritocracia. Assim, a administração

pública fundamentou-se na burocracia como tentativa de solucionar problemas administrativos vividos pelo Brasil em momentos diversos da história política. Costa (2008) define a década de 1930 não apenas como a do enfraquecimento das elites agrárias, mas como a passagem definitiva do Brasil para um momento intenso de industrialização. A chamada 'Revolução de 1930' representou muito mais do que a tomada do poder por novos grupos de uma classe política emergente, com o enfraquecimento das elites agrárias. Significou, na verdade, a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial. Nessa linha, em 1938, foi criado, através do Decreto-lei nº 579, o Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP), cuja função central seria aprofundar-se na reforma administrativa, organizando e racionalizando o serviço público no Brasil, promovendo maior integração entre os setores da administração (MARTINS, 1997).

Em que pese os eventos da Era Vargas entre 1930 e 1945, e a República Populista entre 1945 até a ditadura militar em 1964, e, dentro desse recorte, o desenvolvimentismo do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), representando um período de grande investimento em transporte, produção de energia e indústrias de base com o intuito de proporcionar o crescimento econômico capitalista brasileiro, em termos de reforma administrativa do Estado, foco desta análise e retrospectiva histórica, só ocorreu quase trinta anos mais tarde, durante o advento do regime militar, com a instituição da Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (COMESTRA), encarregada de formular projetos na busca de incrementar os serviços que eram prestados pela administração pública brasileira. Sobre esse projeto, Costa (2008) discorre que

Do trabalho dessa comissão e das revisões que se seguiram em âmbito ministerial resultou a edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o mais sistemático e ambicioso empreendimento para a reforma da administração federal. Esse dispositivo legal era uma espécie de lei orgânica da administração pública, fixando princípios, estabelecendo conceitos, balizando estruturas e determinando providências. O Decreto-Lei nº 200 se apoiava numa doutrina consistente e definia preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa. (COSTA, 2008, p.12).

A reforma proposta em 1967 buscou a flexibilização do modelo burocrático e empenhou-se no fomento de um modelo de administração que priorizasse o desenvolvimento. Bresser Pereira (2006) comenta que o processo descentralização administrativa, no advento do Decreto Lei nº 200 de 1967, ocorreu da seguinte

forma: “Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. ” (BRESSER PEREIRA, 2006, p.72).

De acordo com Dubois (2012), os governos militares implementaram uma política desenvolvimentista e modernizadora, o que proporcionou um ciclo de crescimento inédito no país, com investimentos focados em infraestrutura e industrialização de base, agroindústria de alimentos, equipamentos e bens duráveis. Esse cenário gerou um período de crescimento conhecido como “milagre”. No entanto, o ambiente político centralizador do período foi marcado pela ausência de democracia, supressão de direitos e perseguição política. A população urbana superou a população rural de forma desordenada, o que acarretou um aumento das desigualdades sociais e elevação dos níveis de pobreza. O autor acrescenta que, apesar dos avanços econômicos, o “milagre” trouxe incertezas no quadro político, inflação descontrolada, baixa austeridade fiscal e pouca transparência nos investimentos nacionais e internacionais, perdendo força principalmente através de eventos como a crise do petróleo e o aumento dos juros (DUBOIS, 2012).

Ao final do período militar, o país procurou formas de redemocratização, iniciando-se o processo de abertura política e transição para a democracia, que culminou na Constituição promulgada em 1988 e eleição presidencial em 1989. O período foi marcado por instabilidade e recessão, no qual sequências de planos econômicos visaram, sem sucesso, o controle da inflação. A Nova República – denominação comumente dada ao governo pós-ditadura - teve como missão a mudança do cenário em vigor, com a abertura econômica e metas de retomada da confiança no Brasil, colocando à disposição um aparelho administrativo mais eficiente e capaz de solucionar as deficiências mais urgentes (DUBOIS, 2012; CASTRO, 2008). Mediante a consolidação da democracia, com a Constituição da República de 1988, na tentativa de regularizar a condução da máquina pública com a introdução de princípios e regras racional-burocráticas, e a necessidade de adaptação às mudanças sociais, econômicas, culturais e ambientais, o Estado brasileiro adotou um novo modelo de amadurecimento, em que passaria a ser "garantidor dos contratos entre indivíduos, mas também respeitador de seu contrato com os cidadãos" (CAVALCANTI et al., 2005, p.20). Essa fase foi marcada por

esforços atendendo às demandas da sociedade quanto à transparência e à prestação de contas.

2.2.1 Reformas Administrativas Brasileiras

Para entender o contexto de reformas modernas na administração pública brasileira, é necessário também olhar para o contexto global em que estas reformas foram se tornando necessárias, visto que mudanças vinham ocorrendo no mundo a partir de momentos de importantes turbulências decorrente de crises de governabilidade, governança e credibilidade. As reformas de Estado implementadas primeiramente na Europa e nos Estados Unidos e, posteriormente na América Latina, apesar de guardarem suas singularidades, trouxeram em seus objetivos pontos comuns em qualquer parte que tenham sido implementadas, no sentido de incorporação de ideais neoliberais. Cruz (1998) observa que apesar de universal e bastante presente, o tema “Reforma do Estado” não é simples, nem tampouco de fácil compreensão, pois este movimento não constitui um todo ordenado e sincrônico de medidas. Em termos de conteúdo, as reformas demandadas por cada país, que se caracterizaram pelas mais variadas denominações como: ajustes estruturais, reforma neoliberal, liberalização econômica, ficando ainda as opiniões sobre tais reformas polarizadas em termos de consensos positivos e negativos de seus efeitos. Mesmo que tendo raízes na década de 1970, a Reforma dos Estados Nacionais ganhou grande importância a partir das décadas de 1980 e 1990 (PEREIRA, 2008; CASTRO, 2008).

Jenkins (1998, p.201), ao analisar as reformas administrativas no Reino Unido, relata que os governos “tem lutado contra a incompetência e ineficiência desde que a burocracia governamental existe” e conclui ainda que os objetivos “foram mais ou menos os mesmos: melhorar o funcionamento do governo, aumentar a eficiência, reduzir custos, eliminar o empreguismo e corrupção”. De modo geral, a redefinição do papel do Estado na economia e a tentativa de reduzir os gastos públicos na área social foram as duas saídas mais comuns à crise das dimensões econômica e social do antigo tipo de Estado. Para responder ao esgotamento do modelo burocrático weberiano, foram introduzidos, em larga escala, padrões

gerenciais na administração pública, inicialmente e com mais vigor em alguns países do mundo anglo-saxão (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia), e depois gradualmente, na Europa Continental e Canadá (ABRUCIO, 1997).

Nesse sentido, a administração do presidente Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, procurou enfatizar a reforma administrativa no Estado brasileiro. Adicionalmente, a crise no setor público e a necessidade de se fazer um ajuste na esfera fiscal tornou ainda mais imperativa a busca por uma mudança de paradigma. Sobre esse período, Nogueira (2011) comenta que:

No Brasil, a ideia de reforma se alastrou de maneira triunfante. [...] estabeleceu-se com maior clareza uma ideia de modernização administrativa entendida como renovação dos métodos de gestão. Em que pese ter sido limitado pela reiteração doutrinária do modelo da *new public management*, o esforço governamental no terreno da reforma administrativa possibilitou o estabelecimento de novos parâmetros para a gestão pública. (NOGUEIRA, 2011, p. 41-42).

A administração pública gerencial emergiu, então, como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao diagnóstico a crise do Estado realizado pela aliança social liberal e por seu alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington⁶ para os países latino-americanos (PAULA, 2005). Partindo do ideal reformista, o governo FHC fomentou diversas transformações, reconfigurando o papel do Estado e aproximando-o do setor privado, com políticas públicas voltadas para o gerencialismo, como redução de custos e alteração dos incentivos internos do funcionamento institucional, abandonando o perfil de um Estado assistencialista e paternalista (CARDOSO, 1998). O governo criou um ministério específico para o trato de políticas reformistas - Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob a responsabilidade do então ministro Bresser Pereira - encarregado de formular e implementar a reforma no país.

Tal reforma aprimorou-se através do Plano Diretor da Reforma e do Aparelho do Estado (PDRAE) que buscou resgatar autonomia e destacar a capacidade do

⁶ Consenso de Washington é uma conjugação de grandes medidas - que se compõe de dez regras básicas - formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras mundiais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas num texto do economista John Williamson, e que se tornou a política oficial do FMI, em 1990, quando passou a ser "receitado" para promover o "ajustamento macroeconômico" dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. De acordo com Bresser-Pereira (2006), ele seria uma espécie de consenso sobre a natureza da crise latino-americana e sobre as reformas necessárias para superá-la.

país em fomentar políticas públicas eficazes. O PDRAE, de maneira geral, focou no modelo de Administração Pública Gerencial voltada para a eficiência e para os resultados, abordando características marcantes do neoliberalismo, além de práticas e modelos utilizados na administração empresarial, enfatizando o conceito de governança. De acordo com Bresser-Pereira (2006), o PDRAE representou um marco de transformações e reformas de gestão pública, seguindo princípios gerenciais orientados para resultados, responsabilização, transparência e controle. Esse processo introduziu a governança como importante prática na administração pública brasileira. Segundo o PDRAE, o governo brasileiro precisava de governança, uma vez que "sua capacidade de implementar políticas públicas estava limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa" (COSTA, 2008).

Costa (2008, p.46), ao discutir o modelo conceitual do PDRAE, ressalta que ele foi construído sobre "três dimensões: formas de propriedade, tipos de administração pública e níveis de atuação do Estado". Sendo assim, a reforma aconteceria nos seguintes aspectos:

- a) Institucional legal: modificando leis pelas quais se criam ou modificam instituições, implicando, portanto, uma ampla modificação do sistema legal;
- b) Cultural: que se baseia em mudança de valores, sepultando de vez, através de punição, o patrimonialismo;
- c) Co-gestão: colocando em prática novas ideias gerenciais, buscando oferecer à sociedade um serviço público mais barato e de melhor qualidade (COSTA, 2008).

O PDRAE trouxe avanços, principalmente em termos fiscais, como por exemplo a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), além da proposta de governo eletrônico com resultados práticos na organização de informações, maior participação social, inovação na área de políticas públicas principalmente na área social e da disseminação da ideia de planejamento descentralizado e integrado, através do Plano Plurianual (PPA)⁷, porém, ele não conseguiu sustentar uma reforma ampla e contínua. Bresser-Pereira e Spink (2006) discutem que a capacidade da reforma do Estado depende prioritariamente da

⁷ Plano Plurianual (PPA) é um planejamento de médio prazo, que deve ser realizado por meio de lei. Através dele são identificados as prioridades para o período de quatro anos e os investimentos de maior porte.

capacidade de cobrança social e que a cultura política brasileira sempre foi mais autoritária que democrática, de forma que "o Estado não é visto como órgão ao lado da sociedade, oriundo de um contrato social, mas uma entidade acima da sociedade" (BRESSER-PEREIRA E SPINK, 2006, p.265), sendo assim a mudança cultural/social torna-se imperativa para qualquer reforma política.

A reforma gerencial foi também adotada e impulsionada pelo Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), na época composto por vinte e cinco países membros, e externada em documento datado de 1998, intitulado "Uma Nova Gestão Pública para a América Latina". Alinhado — "Declaração de Madrid". Esse documento justifica a reforma gerencial como pressuposto de transparência na administração pública, capaz de ampliar o controle social e renovar o papel da democracia representativa (CLAD, 1998, p. 17).

Nessa vertente, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) busca reforçar a governança, passando de uma administração voltada a si mesma e ao controle interno, para uma administração pública gerencial, voltada ao atendimento do cidadão e ao controle social. Assim, o serviço público passa a ser orientado ao cidadão, sendo pautado pela eficiência. Bresser-Pereira (2010) destaca ainda a evolução da Nova Administração Pública, enfatizando sua corrente de governança no fortalecimento de instituições estatais, de mercado e terceiro setor, através do empoderamento da cidadania e da democracia. O autor completa a discussão descrevendo que, para a concretização da reforma do Estado

[...] é preciso haver esforço e vontade política do governo para realizar a denominada "reforma-mãe", ou seja, a reforma da administração pública, que diante de sua envergadura e complexidade precisa ser discutida intensamente pelo parlamento e pela sociedade civil, visto se tratar de uma reforma de longo prazo, que interessa a toda a sociedade brasileira. (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.263).

Os debates sobre Governança Pública ocorrem em paralelo com os debates da Nova Gestão Pública. Rhodes (1996) defende que a Nova Gestão Pública ou *New Public Management (NPM)* é a introdução de métodos de gestão do setor privado e estruturas de incentivo, como competição de mercado, no setor público. Para Bresser-Pereira (2010), a governança é um processo dinâmico, no qual os agentes públicos (estado, sociedade e governo) se organizam e gerem a vida

pública. Logo, o conceito de governança se difunde por fatores como reformas do setor público.

Diversos autores, como Rhodes (1996), comentam que o debate da governança foi impulsionado pelas condições criadas pela aplicação da filosofia gerencial de NPM. O quadro a seguir busca ressaltar as semelhanças e diferenças dos dois movimentos:

Quadro 01 - New Public Management e Governança - Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro

PREMISSAS	NEW PUBLIC MANAGEMENT	GOVERNANÇA PÚBLICA
CONTROLE E ACCOUNTABILITY	Sugere a redução do papel dos políticos; o foco está na introdução da lógica de mercado.	Enfatiza a capacidade de liderança dos políticos, responsáveis pelo desenvolvimento e gestão de redes público privadas; o foco está na participação de <i>stakeholders</i> ⁸ , e na lógica de cliente-cidadão.
CONTROLE DE RESULTADOS	Foco nos resultados e crítica ao controle dos insumos. Mecanismos como contratos de gestão e acordos de resultados são incentivados.	Foco nos objetivos e, conseqüentemente, resultados das políticas públicas. Mecanismos como contratos de gestão ou acordos de resultados são incentivados.
PAPEL DO ESTADO	O Estado deve ser capaz de cortar gastos, ao mesmo tempo em que responde às expectativas crescentes e diversificadas da clientela.	O Estado deve ser capaz de aumentar as coalizões com outros atores, definindo prioridades e objetivos. A comunicação entre os diversos atores é estimulada pela ação do Estado.
ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	Estruturas governamentais mínimas. Diferença entre formulação e execução de políticas, a partir da lógica agente-principal.	Estruturas interorganizacionais, acompanhadas por modificações na estrutura de pessoas, procedimentos, instrumentos de gestão, planejamento e orçamento e transparência.

Fonte: Elaboração com base em Peters & Pierre (1998) ; Prats i Catalã (2006) *apud* Pieranti, Rodrigues e Peci (2007)

O fundamento de mecanismos de governança pretende uma abordagem alternativa para a teoria econômica tradicional - estreitamente relacionada com a

⁸ Termo em inglês que significa público estratégico e descreve uma pessoa ou grupo que tem interesse em uma instituição, negócio ou empresa, podendo ou não ter feito um investimento neles. Também pode significar parte interessada ou interveniente.

doutrina do liberalismo econômico. Diante da insatisfação com o resultado das políticas neoliberais, o novo conceito estaria relacionado a uma corrente social-democrata por vezes também sendo considerada como um reflexo da corrente da “terceira via” (PERONI, 2015). O papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, com a responsabilidade pela execução das políticas sociais sendo repassada para a sociedade: para os neoliberais, através da privatização (mercado), e para a Terceira Via, principalmente através do terceiro setor (sem fins lucrativos).

De acordo com Giddens (2001, p. 36), trata-se de “uma Terceira Via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto o Neoliberalismo”. Os autores da Terceira Via concordam com os neoliberais acerca da crise do Estado, no entanto, eles apontam, como a estratégia de superação, o terceiro setor, caracterizado como o público não-estatal. No Brasil, o discurso encontra-se entre o neoliberalismo e o velho desenvolvimentismo. Sobre esse tema, Bresser-Pereira (2010) argumenta que o novo desenvolvimentismo só faz sentido se partir de um consenso interno e, dessa forma, se constituir em uma verdadeira estratégia nacional de desenvolvimento. No entendimento do autor, esse processo vem dando continuidade à reforma gerencial dos anos 1990 e se aproxima dos pressupostos da Terceira Via. Bresser-Pereira (2010) sugere ainda que o novo desenvolvimentismo fomenta a reforma gerencial na busca de um Estado mais capaz e mais eficiente.

Novos conceitos são elencados ao analisar o papel do Estado no atual contexto histórico. Essa configuração é chamada de Governança Pública e emerge uma nova forma de administrar, cujas referências se manifestam nos conceitos recentemente utilizados para se referir ao novo papel do Estado como catalisador, articulador e facilitador do mercado e da sociedade civil. Bresser-Pereira (2010) aborda o modelo estrutural de Governança Pública, apontando que esse modelo envolve organizações estatais, públicas não-estatais, corporativas e privadas. De maneira geral, a Governança Pública trata de novas ligações entre atores em três diferentes esferas: a do Estado, a do mercado e a sociedade civil. Pieranti; Rodrigues; Peci (2007) concluem que a governança, enquanto um novo modelo de gestão pública, se traduz em estruturas e processos próprios, que se diferenciam de concepções tradicionais da gestão pública. Segundo os autores, “A rede de governança modifica substancialmente as relações de poder entre o Estado e a

sociedade, tornando-as mais fluidas e deslocando-as, de fato, para o setor privado e o terceiro setor” (PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007, p. 13).

2.3 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antes de adentrar nos conceitos e modelos de Governança Pública, é impreterível discutir um de seus alicerces, que são as formas de controle na Administração Pública. O conceito de controle está intimamente ligado ao de poder, podendo-se dizer que controle é função inerente ao poder. Ou seja, impor limites, orientar a utilização e verificar a uso do poder.

O controle na Administração Pública seria uma forma de manter o equilíbrio na relação existente entre Estado e Sociedade, fazendo surgir daquele as funções que lhe são próprias, exercidas por meio dos seus órgãos, sejam estes ligados ao Executivo, Legislativo ou Judiciário.

Como uma função clássica da administração de qualquer entidade, seja ela de natureza pública ou privada, o controle, como parte do processo de gestão serve de parâmetro para a aferição dos resultados, a partir da análise entre o que foi planejado e o executado. Matias-Pereira (2010) destaca a função controle como sendo mais abrangente e necessária na administração pública, tendo em vista o dever dos entes públicos de prestar contas dos recursos que estão sob sua responsabilidade. Neste sentido, o controle pode ser entendido como a faculdade de vigilância exercida por um poder, órgão ou autoridade com o intuito de conduzir os agentes a uma prestação de contas mais responsável (MEIRELLES, 2009).

De acordo com Justen Filho (2005, p.732), “o controle é um processo de redução do poder, entendida essa expressão no sentido da imposição e do interesse de um sujeito sobre outrem”. No Estado, o controle assume um relevante papel na gestão da máquina pública – sendo assim, em todas as atividades administrativas estão previstas formas de controle. Meirelles (2009, p.659) discute o controle sob um aspecto mais orgânico, discorrendo que o controle, no contexto da Administração Pública, é a “[...] faculdade de orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Outra autora a discorrer sobre o tema é Maria Sylvia Zanella Di Pietro, asseverando que a finalidade do controle seria de assegurar que a Administração atue em consonância com os

princípios da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade e mérito:

O controle de fiscalização e correção que sobre ela (a administração pública) exercem os órgãos dos Poderes Judiciários, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico. (DI PIETRO, 2005, p. 637).

Assim, a finalidade do controle na Administração Pública, em um sentido amplo, é averiguar a aplicação dos recursos por parte do gestor público – de forma que este o faça de maneira responsável, eficiente e moral. Contudo, o controle não se restringe apenas aos recursos, ele deve se orientar também pela gestão da coisa pública em seus mais variados aspectos como a avaliação de resultados no que diz respeito à eficácia e eficiência da gestão financeira, orçamentária e patrimonial.

Estudos revelam que a preocupação com o controle no Brasil teve início no ano de 1922, com a publicação do Código de Contabilidade da União, onde foi estabelecida a atuação do controle sob a perspectiva de examinar e validar as informações quanto à legalidade e formalidade, bem como, no sentido de atender aos órgãos de fiscalização externa (SILVA, 2000; CALIXTO; VELÁZQUES, 2005). A premissa que justifica o aperfeiçoamento do instituto do controle na administração pública é, portanto, a necessidade de assegurar o atendimento dos interesses coletivos. Em uma perspectiva histórica, há marcos legais sobre controle na administração pública que merecem destaque, dentre eles: a Lei 4.320/64, o Decreto-Lei nº 200/67, a Constituição Federal (CF) de 1988 e a Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O artigo 13 do Decreto – Lei nº 200/67 foi responsável por fixar o controle com um dos princípios fundamentais que rege as atividades da administração federal, estabelecendo que devesse ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos. Ademais, a Lei 4.320/64 foi um dos instrumentos importantes na definição de competências para o exercício do “controle interno” e do “controle externo”, esclarecendo que o controle interno é aquele exercido no âmbito de cada Poder, sendo este controle exercido por órgão especializado pertencente à mesma esfera de Poder no qual a entidade auditada está inserida. Já o controle externo é aquele

exercido pelo Poder Legislativo, em todas as esferas, em relação aos demais Poderes, a exemplo dos Tribunais de Contas. O mesmo instrumento legal contempla a importância do controle interno prévio, concomitante e a posteriori, visando à efetividade da governança. Nesse sentido, Gasparini (2006), conceitua o termo e suas competências da seguinte forma:

É a atribuição de vigilância, orientação e correção de certo órgão ou agente público sobre a atuação de outro ou de sua própria atuação, visando confirmá-la ou desfazê-la, conforme seja ou não legal, conveniente, oportuna e eficiente. No primeiro caso, tem-se heterocontrole; no segundo, autocontrole, ou, respectivamente, controle externo e controle interno. (GASPARINI, 2006, p. 887).

Os dois tipos de controle destacados acima foram devidamente acolhidos pela Carta Constitucional de 1988: o Controle Interno, realizado pelos próprios órgãos do Estado, e o Controle Externo, realizado pelo Poder Legislativo, auxiliado pelas Cortes de Contas. Mesmo que as atividades desempenhadas por esses dois mecanismos apresentem alguma similaridade, mostra-se necessário e oportuno registrar suas diferenças, uma vez que são distintos. O tema é tratado no artigo 49, como competência do Congresso Nacional; no artigo 50, garantindo ao congresso o poder de convocar, por sua iniciativa e mediante entendimentos, quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada; no artigo 51, garantindo proceder à tomada de contas, além de uma seção exclusiva para tratar de fiscalização nos artigos 70 a 75 do texto constitucional, conforme descrito abaixo:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestarão contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária". (BRASIL, 1988).

Ao que denominou-se Controle Interno, o art. 74 da Constituição é taxativo ao dispor que os três poderes devem mantê-lo, de forma integrada, com a finalidade de

avaliar o cumprimento de metas do plano plurianual e a execução dos orçamentos públicos; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, sob os aspectos de eficiência e eficácia, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração; exercer o controle das operações de crédito; e, apoiar o controle externo.

Os mecanismos de Controle Interno fazem parte da Administração e subordina-se ao Gestor Público, tendo por função acompanhar a execução dos atos e apontar, em caráter sugestivo, preventivo ou corretivamente, as ações a serem desempenhadas com vistas ao atendimento da legislação pertinente. Além disso, ele apresenta caráter opinativo do Controle Interno e seus instrumentos atuais devem ser realizados com vistas à efetivação do princípio constitucional da eficiência. Destaca-se que, no âmbito da Administração Pública Federal, além de um Ministério específico, denominado Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União, a Administração Direta e Indireta, desconcentram poderes fiscalizatórios. Órgãos como as Ouvidorias, Corregedorias, de Controle Interno de Gestão, reforçam a ideia de controle, pois são filtros das condutas praticadas pelos agentes públicos no curso de suas competências. Tais filtros são demasiadamente importantes para a Governança Pública e, em especial, para a gestão de riscos, e para o Controle Externo (CASTRO, 2008).

Quanto ao Controle Externo, mencionado no art. 71⁹ da Constituição, firme-se que é um controle político de legalidade contábil e financeira e a ele cabe averiguar probidade dos atos da administração; regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos; e, fiel execução do orçamento. Dessa forma, entende-se por controle externo a apreciação e fiscalização da prestação de contas da coisa pública. O ente fiscalizador não deve pertencer ao mesmo domínio do ente fiscalizado, pois, caso contrário, não será denominado de controle externo, e sim controle interno.

A Constituição de 1988 coloca o Tribunal de Contas como ente responsável pela fiscalização contábil, financeira e orçamentária, regulamentando suas atribuições no art. 96¹⁰. É relevante destacar que a Constituição consagra o princípio

⁹ Constituição Federal/88, art. 71 versa sobre as atribuições e competência do controle externo, a cargo do Congresso Nacional, e exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

¹⁰ Constituição Federal/88, art. 96 trata das atribuições privativas dos tribunais.

da participação social no controle do governo, conforme descrito em artigo específico - “Art. 74, § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988) - garantindo a legitimidade ativa de qualquer cidadão denunciar irregularidades ou ilegalidade perante o Tribunal de Contas.

A partir da Constituição de 1988 foram percebidas mudanças no foco do controle, que passou a priorizar as ações preventivas, com o afastamento gradativo da legalidade e da formalidade (SILVA, 2000). Como a ideia de controle vem evoluindo de acordo com as mudanças do próprio Estado (CASTRO, 2008), esta evolução é refletida, ao decorrer do tempo, nas normas e leis instituídas, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC 101/2000), que aborda o controle como mecanismo gerencial imprescindível ao equilíbrio das contas, associado ao planejamento e às premissas da transparência e responsabilidade.

A partir da interpretação constitucional de que o Estado deve caminhar no sentido da realização dos direitos fundamentais, é possível analisar um novo enfoque do controle na Administração Pública, que impõe ao Estado não apenas o texto normativo, mas também o interesse público. Diante dessa nova responsabilidade estatal, faz-se necessário a adoção de sistemas que deem condições de reinterpretação da ideia de controle através da democratização das atividades do Estado na medida em que o cidadão possa influenciar a formação da decisão administrativa (BINENBOJM, 2006; BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1999). Nesse sentido, Justen Filho (2005) sugere uma vertente democrática do controle:

É indispensável ampliar o instrumental de controle democrático, indo além dos institutos do direito de informação e do direito de petição. É imperioso instituir autoridades políticas e administrativas independentes que sejam investidas de garantias contra os ocupantes do poder e que disponham de competência para fiscalizar a conduta de qualquer exercente do poder estatal. (JUSTEN FILHO, 2005, p.734).

De acordo com Castro (2008), como consequência de um olhar democrático da atividade de controle, têm-se as seguintes situações: aplicação ampla do princípio publicidades nos atos de controle; estabelecimento de mecanismos para que o cidadão comum possa acionar o Estado; fácil acesso aos mecanismos de

controle. É impreterível destacar o controle social como forma de controle externo da Administração Pública pelo próprio momento histórico e evolução do conceito de democracia, bem como diante do amplo acesso às informações públicas, deflagrado pelo princípio da publicidade e transparência. O controle social é isento, uma vez que não busca cargos ou interesses outros senão o da moralidade administrativa e eficiente na gestão da coisa pública. Di Pietro (2005) destaca o controle popular e a atribuição do cidadão na competência de denunciar e fiscalizar irregularidades perante o Tribunal de Contas no seguinte trecho:

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular. (DI PIETRO, 2005, p. 636).

Em Bresser-Pereira (1997), são delineadas três formas de controle: hierárquico ou administrativo (ocorre dentro das organizações), democrático ou social (é exercido sobre as organizações e indivíduos), e econômico (acontece via mercado). Dentre esses, o controle social é o mais democrático, coincidindo com a democracia direta. Por meio dele, a sociedade controla as organizações públicas, quando se organiza para atuar em instituições nas quais não detém formalmente o poder (controle de baixo para cima), ou quando exerce o controle nos conselhos diretores de instituições públicas não estatais (controle de cima para baixo).

Assim, quando se fala em controle social, Moroni (2009) ressalta que:

Não nos referimos simplesmente à consulta do Estado pela sociedade civil. E também não se trata somente da questão de acesso à informação. O controle social diz respeito ao direito que o cidadão tem de participar dos destinos da nação. Esse direito humano à participação se insere em uma concepção política, que não é apenas a da democracia representativa, mas que envolve o fato de que a sociedade deve participar da vida pública para além do já consolidado direito à representação. (MORONI, 2009, p.40).

O controle social compreende: elaboração e execução orçamentária dos recursos arrecadados (aí compreendida também a renúncia de receitas), a fiscalização e a prestação de contas de sua utilização, sob a ótica não apenas da legalidade ou regularidade formal dos atos, mas, também, da legitimidade,

economicidade, oportunidade e adequação ao propósito de assegurar o alcance do bem comum e do interesse público (BREDEK, 2006).

A aplicação da noção democrática no controle da atividade administrativa resulta no aumento da legitimação das atividades da Administração Pública, e vão ao encontro aos princípios estabelecidos para a consolidação da Governança no setor público. No próximo capítulo, serão discutidas as origens e conceitos de Governança - termo amplamente utilizado em diversos setores da sociedade - e posteriormente a discussão trará o viés da Governança Pública.

Nas palavras de Matias-Pereira (2010, p.124), uma boa governança pública "está apoiada em quatro princípios: relações éticas, conformidade, em todas as suas dimensões, transparência e prestação responsável de contas". Esses princípios ao mesmo tempo em que promovem a construção da participação da sociedade nas decisões e formulações das políticas públicas, conjugam instrumentos que alinham as melhores práticas administrativas. Práticas que se voltam à transparência, à prestação de contas, ao fortalecimento dos controles internos e externos e à melhoria do controle social. Entretanto, mudanças conceituais de nada valem se não cumprirem sua função. Para que a prática da transparência e da evidenciação das transações governamentais satisfaça suas finalidades de informar sobre os resultados alcançados e de apoiar a tomada de decisão, faz-se necessário que o cidadão, compreenda sua mensagem e tenha condições de exercer o controle social sobre o uso dos recursos públicos.

3. GOVERNANÇA: ORIGENS E CONCEITOS

Um dos problemas envolvendo a análise científica é a imprecisão dos conceitos – e o conceito de governança parece estar envolvido no uso amplo da expressão, sem que sua utilização esteja cercada do cuidado analítico que requer. Trabalhar com este conceito é ideologicamente e conceitualmente desafiador. A análise da governança requer um olhar histórico sobre as transformações envolvendo Estado e sociedade em diferentes contextos nacionais.

Dito isso, é notável que discussões sobre governança entraram em evidência nas últimas duas décadas, sendo tema central de diversos estudos publicados. Um dos motivos para o crescente interesse é dado, principalmente, em função das crises de confiança que marcaram eventos recentes na história, tais quais as crises financeiras do final de 1990, escândalos envolvendo grandes corporações no começo dos anos 2000¹¹, a crise financeira mundial de 2008¹² e diversas outras revelações de governos e empresas que prejudicaram os interesses da sociedade. Todavia, a origem dos debates sobre governança remete a uma ampla literatura, embora o termo não apareça com muita frequência nos estudos anteriores aos anos 1990, estando geralmente associado aos problemas de agência (JENSEN; MECKLING, 1979) e conflitos entre investidores (acionistas, proprietários, controladores) e gestores.

A estrutura de propriedade e os conflitos de interesse na alta gestão das empresas sempre estiveram no centro das discussões sobre governança corporativa. A obra *The Modern Corporation and Private Property*, de Berle e Means (1932), considerado por muitos o marco inicial em governança corporativa, teve como objetivo analisar empiricamente a composição acionária das grandes empresas norte-americanas e discutir os inevitáveis conflitos de interesse nas estruturas de propriedade pulverizadas. Os autores mencionados foram os primeiros

¹¹ Casos como o das empresas como Enron, WorldCom e Tyco ficaram conhecidos como exemplos emblemáticos de fraude e crise de confiança enfrentada pelos EUA após uma série de denúncias de fraudes contábeis e fiscais. Tais escândalos contribuíram para a aprovação da lei Sarbanes-Oxley com impactos em companhias de todo o mundo, aumentando as discussões, e evidenciando a importância da Governança Corporativa nas instituições (Di MICELLI, 2008).

¹² A Crise Financeira de 2008, com origem nos Estados Unidos, atingiu rapidamente os mercados de todo o mundo, e investidores evadiram-se de países que ofereciam menor capacidade de proteção a seus capitais, ressaltando a importância de bons níveis de Governança Corporativa. (BRESSER-PEREIRA, 2010)

a discutir os benefícios e custos potenciais da separação entre propriedade e controle já vigente em algumas grandes corporações.

Jensen e Meckling (1979) publicaram um artigo acadêmico intitulado *Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure*, relacionando aos conflitos de interesses entre gestores e proprietários, dando origem à Teoria da Firma ou Teoria de Agência¹³, que explica o conflito existente entre proprietários do capital e seus gestores. Segundo os autores, a relação de agência ocorre com a delegação de autoridade ou poder para um agente eleito, entretanto, sempre há razões de interesse de tal agente para agir em prol de seu próprio interesse em detrimento dos interesses dos proprietários. Portanto, tais problemas sempre tendem a persistir, ainda que haja ações ou mecanismos para minimiza-los.

O Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992, apresenta uma definição geral de governança como “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. Mais precisamente “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções”. Mais recentemente, O Banco Mundial, em seu Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei, descreve governança como sendo um “processo por meio do qual atores estatais e não-estatais interagem para formular e implementar políticas dentro de um conjunto predefinido de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder” (WORLD BANK, 1992, p.32).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2016), a vertente mais aceita acerca das origens o tema é que ele surgiu para superar o conflito de agência, através da adoção de medidas como práticas de monitoramento, controle e ampla divulgação de informações no sentido de alinhar interesses dos envolvidos, objetivando, acima de tudo, o sucesso das organizações. Segundo o Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC - documento que

¹³ A Teoria da Agência visa a analisar os conflitos e custos resultantes da separação entre a propriedade e o controle de capital, o que origina as assimetrias informacionais, os riscos e outros problemas pertinentes à relação principal-agente. Ela é a base teórica que busca analisar as relações entre os participantes de um sistema, onde propriedade e controle são designados a pessoas distintas, o que pode resultar em conflitos de interesse entre os indivíduos (JENSEN E MECKLING, 1976).

define princípios básicos de governança aplicáveis ao contexto nacional: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa - Governança Corporativa por ser entendida como

O sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas (IBGC, 2016).

Ainda segundo o Código, as boas práticas de governança convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade, além de proteger as partes interessadas. O IBGC ressalta que, apesar de o código ter sido desenvolvido, primariamente, com foco em organizações empresariais, ao longo do documento foi utilizado o termo “organizações” a fim de torná-lo o mais abrangente possível e adaptável a outros tipos de organizações, como Terceiro Setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais, entre outros (IBGC, 2016).

O relatório Cadbury é considerado o primeiro código de boas práticas de Governanças do mundo. Sua elaboração foi motivada por uma série de escândalos empresariais no mercado britânico nos anos 1990. Tal relatório, apesar de se concentrar em aspectos de governança relacionados às demonstrações financeiras, também inovou em diversos aspectos ao definir concisamente o que seria Governança Corporativa, colocando o Conselho de Administração das empresas como responsável por ela, e elencando princípios sólidos como transparência, integridade e prestação de contas (DI MICELI, 2008).

O quadro abaixo traz uma compilação dos principais marcos históricos que contribuíram para a evolução das melhores práticas de Governança Corporativa:

Quadro 02 - Marcos históricos da Governança Corporativa

Marco histórico	Descrição
1934 - a US Securities and Exchange Commission	Criada nos Estados Unidos, a organização é responsável por proteger investidores; garantir a justiça, a ordem e a eficiência dos mercados e facilitar a formação de capital.
1992 – Relatório Cadbury	Definiu as normas de Governança no Reino Unido. Baseia-se em cinco termos de referência, focados em dois

	princípios: a prestação de contas e a transparência.
1999 - Normas da Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)	Definiu cinco princípios para as boas prática de Governança: direitos dos acionistas; tratamento equitativo dos acionistas; papel dos terceiros fornecedores de recursos; acesso e transparência da informação; responsabilidade da diretoria e do conselho de administração.
2002 – Lei Sarbanes-Oxley (EUA)	Criada em 2002, após escândalos financeiros corporativos nos Estados Unidos. Ela visa garantir a criação de mecanismos de auditoria e segurança confiáveis nas empresas, incluindo regras para a criação de comitês encarregados de supervisionar suas atividades e operações, de modo a mitigar riscos aos negócios, evitar a ocorrência de fraudes ou assegurar que haja meios de identificá-las quando ocorrem, garantindo a transparência na gestão das empresas. As principais normas estabelecidas pela lei Sarbanes Oxley são: Compliance ou conformidade legal; Accountability ou prestação responsável de contas; Disclosure ou mais transparência; Fairness ou senso de justiça.
2004 - Enterprise risk management - integrated framework (COSO)	Documento considerado referência no tema gestão de riscos. Trata-se de uma ferramenta que permite ao administrador revisar e melhorar seu sistema de controle interno e governança corporativa, e foi estruturado com base em cinco componentes: ambiente interno ou de controle, avaliação de risco, procedimentos ou atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento

Fonte: Adaptado com base em Andrade; Rossetti, 2014.

Ao que pese a origem do tema estar relacionado às empresas privadas – sob a nomenclatura de Governança Corporativa – ele também pode ser intuitivamente associado ao âmbito público, uma vez que, assim como no setor privado, em que investidores esperam retornos positivos sobre seus recursos, na esfera pública os cidadãos esperam que o Estado lhes confira um retorno em termos de desenvolvimento econômico e melhoria da qualidade de vida. Os proprietários do capital são representados pelos cidadãos (contribuintes diretos para a manutenção do Estado) e os agentes eleitos são os representantes do povo – que tendem a agir em seu de seus próprios interesses em detrimento dos interesses dos cidadãos. Portanto, são necessários estruturas e modelos de Governança para garantir o cumprimento dos interesses sociais e coletivos. Andrade e Rossetti (2014) fazem um paralelo entre governança corporativa – mais ligado ao viés privado - e a Governança Pública. Segundo os autores, os conflitos de agência também estão presentes na administração pública, entre os eleitores e os agentes públicos, ou

seja, entre o principal e o agente cujos interesses costumam divergir seja por pretensões de poder ou de benefícios.

Slomski (2009), ao discutir pontos sobre a Governança Pública, ressalta que ela contribui para o processo de construção social por meio do oferecimento de benefícios efetivos que melhoram a concepção das instituições do setor público. Diante disso, o autor conclui que a governança no setor público pode ser entendida como um sistema de gerenciamento que visa assegurar que órgãos da administração pública sejam gerenciados de forma mais eficiente e efetiva, cumprindo seu papel social. Nesse contexto, Secchi (2009) define que o termo governança aplicado ao setor público

[...] Denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. A Governança Pública também significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública. (SECCHI, 2009, p. 52)

Governança Pública seria, então, o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos - cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores - com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010). Refere-se, portanto, aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; e às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos. Preocupa-se, por conseguinte, com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos (PETERS, 2012).

Para Matias-Pereira (2010), a governança corporativa aplicada ao setor público é o poder ou capacidade de maximizar a probabilidade de que o comportamento e ações dos altos administradores sejam dirigidos para o atendimento dos interesses dos cidadãos e da sociedade, na forma de serviços públicos adequados, e não pelos seus próprios interesses. O autor destaca ainda princípios norteadores da governança pública, tais quais: equidade; transparência e divulgação; prestação de contas; responsabilidade corporativa.

Sendo assim, a governança é importante porque está diretamente ligada às grandes questões de governo democrático, atuando contra problemas de representação, burocracia, fraudes e em prol da legitimidade democrática das instituições.

Autores diversos tratam do tema em uma esfera mais ampla, em que o termo governança se opõe ao termo governo. Meneguzzo (1995, *apud* COUTO, 2018, p. 33) enfatiza que governo refere-se ao exercício do poder de decisão derivado de um sistema institucional formal, enquanto o conceito de governança refere-se ao exercício de poderes formais e / ou informais com o objetivo de criar consenso em torno das escolhas institucionais e caracteriza-se pela centralidade da interação entre os atores presentes em vários níveis do contexto sociopolítico. No mesmo viés, Mayntz (1999), ao delimitar o debate em torno de estudos políticos, define governança como: “ *um novo estilo de governo, separado do modelo de controle hierárquico e caracterizado por um elevado grau de cooperação e interação entre atores estatais e não estatais em redes de tomada de decisão misto público / privado*” (MAYNTZ, 1999, p. 3).

Ainda no viés político, Santos (1997, p. 341) discute que governança

Refere-se ao *modus operandi* das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político institucional do processo decisório, à definição do mix apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas.

Como bem salienta Santos (1997), o conceito de governança não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado. Dessa forma, a governança refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”, incluindo-se aí “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos” (Santos, 1997, p. 342). Ou seja, enquanto a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, a governança opera num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo.

Em outras palavras, a governança é distinguida do termo governo por ser um modo de cooperação entre atores públicos e privados que não se baseia, principalmente sobre o exercício da hierarquia institucional. Rosenau define o termo “governança” como:

[...] um fenômeno mais amplo do que o governo. Ela inclui instituições governamentais, mas também os mecanismos informais e organizações não governamentais, através do qual os indivíduos se orientam em suas áreas de ação, satisfazem as suas necessidades e alcançam seus objetivos [...] (ROSENAU; CZEMPIEL, 1992, p. 4).

O conceito oficial de governança elencado pela ONU, através de sua Comissão sobre Governança Global, em 1992, é que “[...] trata-se de um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas [...]”, diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições (BRASIL, 1996).

De acordo com Peters (2013), o significado fundamental de governança é dirigir a economia e a sociedade visando objetivos coletivos. Em termos globais, a governança aponta para ações de transparência e responsabilidade gerencial. Nesse mesmo sentido, o Banco Mundial também definiu o conceito de governança como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” (BM, 2017). De maneira geral, a entidade estabeleceu quatro dimensões para uma política de boa governança: administração do setor público, quadro legal, participação e *accountability*, informação e transparência. Dentre os diversos significados existentes para o conceito, haja visto a amplitude do tema, conceitos como transparência, a justiça e a responsabilidade fazem parte dos preceitos de governança, seja em quaisquer de suas dimensões e são metas a serem alcançadas pelas instituições e até mesmo países que almejam confiabilidade.

3.1 GOVERNANÇA PÚBLICA: O Contexto Brasileiro

Tendências à gestão pública baseiam-se na possibilidade avaliar o desempenho do aparelho do Estado. Slomski (2009) corrobora com tal tendência ao discutir que quando incentivos à eficiência são criados há também a necessidade de

avaliar seus resultados através de critérios orientadores de decisões de política pública. De acordo com Peters & Pierre (1998), a governança é uma contrapartida à concepção tradicional da administração pública. Seus principais focos de análise são os limites da ação do governo, bem como as relações estabelecidas entre governo e setor privado.

O Banco Mundial e o Institute of Internal Auditors (IIA), ao analisarem os requisitos para a melhoria da governança em entidades públicas, sugerem que, para melhor atender aos interesses da sociedade, é importante garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os stakeholders, quais sejam cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada (TCU, 2016).

O Tribunal de Contas da União (TCU) - órgão de controle externo do governo federal, responsável por acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública, julgando as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais - define Governança no setor público como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2018). O órgão tomou a iniciativa de liderar, juntamente com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), um estudo para identificar práticas de governança pública adotadas em diversos países, com a finalidade de desenvolver um referencial básico de governança pública para servir de modelo à realidade brasileira, baseando-se nas diretrizes do Banco Mundial. Tal Referencial Básico de Governança define princípios básicos a serem aplicados, conforme listado no quadro abaixo:

Quadro 03 - Princípios de Governança Pública, segundo o TCU

PRINCÍPIO	DEFINIÇÃO
Legitimidade	Princípio jurídico fundamental e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado. Admite o ceticismo profissional de que nem sempre o que é legal é legítimo;
Equidade	Promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis - liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros -, políticos e sociais - saúde, educação, moradia, segurança;
Responsabilidade	Diz respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações;
Eficiência	É fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto;
Probidade	Trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. Refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança;
Transparência	Caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil;
Accountability	Obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades. Espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.

Fonte: Referencial Básico de TCU (BRASIL, 2014)

Mais recentemente, em 2018, o TCU lançou o “Guia da Política de Governança Pública”, resultado de discussões entre órgãos da esfera federal, sendo uma ferramenta de orientação da política de governança da administração pública federal cujo principal objetivo é dar segurança e estabilidade à interpretação do

Decreto nº 9.203, de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

É importante ressaltar que as orientações do TCU, em geral, destacam a necessidade de criação de um ambiente institucional mais favorável à implementação dos interesses da sociedade, com base nos conceitos e princípios de governança, sendo assim, o objetivo do TCU com seu guia é que as instituições públicas federais, por meio de suas próprias ações, construam um modelo mais adequado de governança pública – o que aproxima a política de uma estratégia de governança. Não se trata de um modelo taxativo ou prescritivo. Essas ações fazem parte de um modelo de governança – que pode, ou não, ser o mais adequado para o objetivo proposto. Portanto, a ideia de aprimorar a governança nada mais é do que a ideia de aprimorar a instituição, de prepará-la para melhor atender ao interesse público, de criar um ambiente institucional capaz de gerar e entregar resultados, de ter, por fim, um modelo de governança mais adequado para o contexto. (BRASIL, 2018).

De acordo com Linczuk (2012), o processo da governança pública é mais do que uma mudança que visa modernização da burocracia existente; "ela é um conceito essencialmente democrático", em que a pressão da sociedade é bem-vinda como um fator de impulsão para mudança (LINCZUK (2012) apud MATIAS-PEREIRA (2010) p.141). Portanto, para que a Governança Pública se torne efetiva, é necessária uma democracia participativa, na qual o Estado forneça instrumentos para que haja um controle efetivo da administração pública pela sociedade civil, de forma que o problema da agência seja minimizado. Segundo o Banco Mundial, a Governança Pública

Pressupõe a existência de um Estado de Direito; de uma sociedade civil participativa; de uma burocracia imbuída de ética profissional; de políticas planejadas de forma previsível, aberta e transparente; e de um braço executivo que se responsabilize por suas ações" (BANCO MUNDIAL, 2007).

De acordo com o TCU (BRASIL, 2018), um dos problemas que a política de governança busca enfrentar é a falta de coordenação e coerência entre os diversos modelos de governança existentes no âmbito da administração pública federal. Isso ocorre principalmente porque os órgãos e entidades têm características, objetivos e níveis de maturidade institucional distintos. Dessa forma, não caberia uma solução única, a partir de um modelo genérico e universal. Por isso, foi privilegiada a

construção de patamares mínimos de boa governança e a criação de um arranjo institucional flexível que permitisse adequações e particularizações. Sendo assim, é inviável estabelecer um modelo definitivo de governança.

A política de governança, embora orientada por princípios e diretrizes predefinidos, direciona a atuação estatal para a construção permanente de boas práticas. Com isso, reconhece-se a natureza dinâmica da governança e privilegia-se a adaptabilidade dos modelos adotados às mudanças de contexto. O TCU assume que “ boas práticas de governança não são receitas universais e atemporais, devendo ser constantemente reexaminadas, ainda que já tenham se provado exitosas.” (BRASIL, 2018, p.23). O objetivo é que as instituições públicas federais, por meio de suas ações, construam um modelo mais adequado de Governança Pública – o que aproxima a política de uma estratégia de governança.

Especificamente no que se refere ao setor público brasileiro, a aprovação da atual Constituição demonstra a evolução do país em muitos aspectos. Diversas leis e decretos foram publicados de modo a institucionalizar estruturas de governança. A própria Constituição Federal de 1988 apresenta vieses democráticos e pressupostos de governança - o cidadão tem poder para escolher seus representantes e que o poder não está concentrado no governo, mas emana do povo. A Constituição trata diretamente de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos; organização política e administrativa do Estado e os Poderes com definição de responsabilidades, além da instituição de sistema de “freios e contrapesos” como forma de contenção de arbitrariedades entre os poderes e instituiu estruturas de controle interno e externo.

Além disso, outros instrumentos surgiram para fortalecer a Governança Pública no país, entre eles o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que têm por objeto aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança; o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005 e revisado em 2009 e em 2013, cujos treze fundamentos norteiam-se pelos princípios constitucionais da administração pública e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea; a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal; e os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação

(Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que asseguram o direito fundamental de acesso à informação e facilitam o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos.

O quadro a seguir faz uma compilação de outras normas correlatas que regulamentam a Governança Pública e seus procedimentos adjacentes no âmbito federal.

Quadro 4: Normas correlatas de apoio à governança pública

Normas Correlatas	
Decreto n.º 3.591/2000	Instrumento legal que normatizou o controle interno no Poder Executivo Federal;
Decreto n.º 6.021/2007	Cria a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR, com a finalidade de tratar de matérias relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais e da administração de participações societárias da União;
Decreto n.º 6.062/2009	Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG, com a finalidade de contribuir para a melhoria do sistema regulatório, mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil e da qualidade da regulação de mercados;
Decreto de 15 de setembro de 2011	Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, destinado a promover ações e medidas que visem ao incremento da transparência e do acesso à informação pública, à melhoria na prestação de serviços públicos e ao fortalecimento da integridade pública;
Decreto n.º 7.689/2012	Estabelece, no âmbito do Poder Executivo federal, limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens.
Decreto n.º 8.243/2014	Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil;
Decreto n.º 8.414/2015	Institui o Programa Bem Mais Simples Brasil e cria o Conselho Deliberativo e o Comitê Gestor do Programa, com a finalidade de simplificar e agilizar a prestação dos serviços públicos e de melhorar o ambiente de negócios e a eficiência da gestão pública;
Decreto n.º 8.638/2016	Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;
	Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta

Decreto n.º 8.936/2016	dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;
Decreto de 7 de março de 2017	Cria o Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente, com o objetivo propiciar o desenvolvimento sustentável, para promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a melhoria da prestação de serviços públicos às empresas, aos cidadãos e à sociedade civil;
Decreto nº 9.203, de 2017	Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, tratando a Governança Pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. (BRASIL, 2017).

Fonte: Autoria própria (2019).

Um marco na instrumentalização da Governança Pública no Brasil é a publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº01/2016, que se aplica a todos os órgãos e entidades do Poder Executivo federal, considerando-se a administração direta e indireta.

3.2 A INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA MP/CGU Nº 01 DE 2016

A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº01/2016 tem como finalidades fortalecer a gestão, aperfeiçoar os processos e o alcance dos objetivos organizacionais. De fato, o escopo da norma é tratar de medidas para a sistematização de práticas relacionadas à governança e, para tal, faz uso de mecanismos imprescindíveis, quais sejam: Gestão de Riscos, Controle Interno e Transparência. A sessão que trata dos conceitos utilizados na referida norma é clara ao dispor que governança seria a combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos (BRASIL, 2016). Sendo assim, a construção de um modelo de governança envolve a instituição de gestão de risco e controles internos de gestão, alinhados à transparência das ações implementadas.

De acordo com a IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, o dirigente máximo da organização é o principal responsável pelo estabelecimento da estratégia da organização e da estrutura de gerenciamento de riscos, incluindo o estabelecimento,

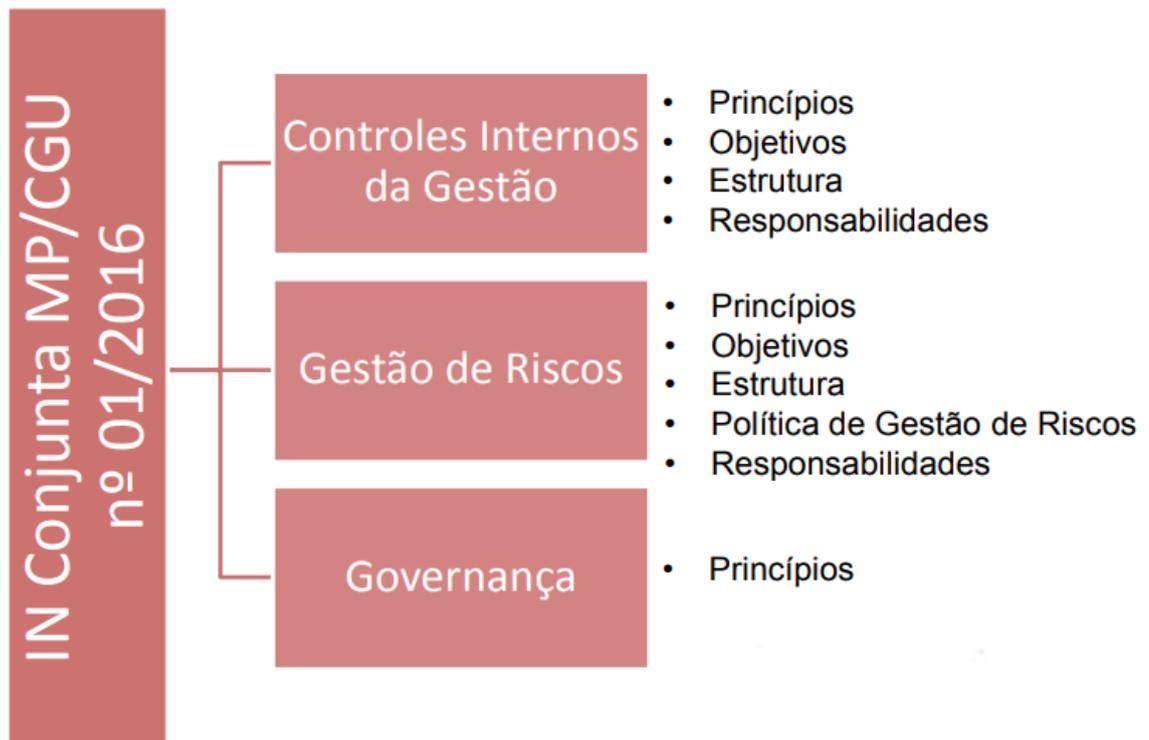
a manutenção, o monitoramento e o aperfeiçoamento dos controles internos da gestão. Ainda segundo o art. 12 da referida norma, a responsabilidade por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos da gestão é da alta administração da organização, cabendo também aos demais funcionários e servidores a responsabilidade pela operacionalização dos controles internos da gestão e pela identificação e comunicação de deficiências às instâncias superiores. Portanto, é dever de todos os agentes internos à Unidade a responsabilidade pela efetividade da implementação da governança (BRASIL, 2016)

O art. 23 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 determina que os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal devem instituir o Comitê de Governança, Riscos e Controles. O parágrafo primeiro do referido artigo diz que o Comitê deverá ser composto pelo dirigente máximo e pelos dirigentes das unidades a ele diretamente subordinadas e será apoiado pelo respectivo Assessor Especial de Controle Interno (BRASIL, 2016).

De acordo com a norma, os controles internos de gestão se constituem na primeira linha de defesa das organizações públicas, e tem o objetivo de propiciar o alcance de seus objetivos através da mitigação de riscos que possam impactar nas atividades finalísticas das instituições. Esses controles devem se basear no gerenciamento de riscos e integrar o processo de gestão, aplicam-se a todos os níveis do órgão ou da entidade pública, devendo ser implantados através de uma série de ações contínuas que permeiam as atividades da organização, com clara definição dos responsáveis pelos diversos controles internos da gestão.

A ilustração abaixo sintetiza a estrutura da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016:

Figura 01 - Estrutura IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016



Fonte: Escola de Administração Fazendária, ESAF (2016).

As atividades do controle interno de gestão são essencialmente materiais e formais. Segundo a IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, tais atividades se traduzem em:

Políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas. Essas atividades podem ser preventivas (reduzem a ocorrência de eventos de risco) ou detectivas (possibilitam a identificação da ocorrência dos eventos de risco), implementadas de forma manual ou automatizada. (BRASIL, 2016, p. 2).

A gestão de riscos, segunda vertente estrutural da referida norma, tem o objetivo de “assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou entidade, tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais está exposta a organização[...]” (BRASIL, 2016, p.4). A política de gestão de riscos deve estar integrada ao planejamento estratégico do órgão ou entidade, devendo ser continuamente revista de forma a manter todos os riscos devidamente mapeados, considerando seus impactos e meios de prevenção. A norma determina que cada risco mapeado e avaliado deve estar associado a um agente responsável formalmente identificado, e recomenda a utilização de

ferramentas de gestão para a identificação e acompanhamento dos riscos. A gestão de riscos é o ferramental básico para a implantação da governança na esfera pública proposta na IN 01/2016. Trata-se de uma abordagem que potencializa o alcance de resultados em qualquer organização, de forma a mitigar riscos por meio de controles apropriados (AZEVEDO, 2017).

O modelo de governança, orientação da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, engloba riscos e controles internos na forma de um Comitê de Governança, Riscos e Controles, objetivando o estabelecimento de um ambiente de controle e gestão de riscos que respeite os valores, interesses e expectativas da organização e dos agentes que a compõem e, também, o de todas as partes interessadas, tendo o cidadão e a sociedade como principais vetores (BRASIL, 2016). A norma determina conceitos chave para o modelo de governança a ser adotado pelos órgãos e entidades, adotando as seguintes definições, que serão utilizadas como parâmetros para a realização do estudo proposto por este trabalho, a saber:

Quadro 05 - Conceitos adotados pelo IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016

CONCEITO	DEFINIÇÃO
Accountability	Conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações;
Controles internos da gestão	Conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção;
Auditoria interna	Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia a organização a realizar seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança. São responsáveis por proceder à avaliação da operacionalização dos controles internos da gestão. Compete às auditorias internas oferecer avaliações e assessoramento às organizações públicas, destinadas ao aprimoramento dos controles internos, de forma que controles mais eficientes e eficazes mitiguem os principais riscos de que os órgãos e entidades não alcancem seus objetivos;
	Processo para identificar, avaliar, administrar e controlar

Gerenciamento de riscos	potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização;
Governança no setor público	Compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;
Política de gestão de riscos	Declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionadas à gestão de riscos;

Fonte: BRASIL, 2016 – IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016.

A Instrução Normativa MP/CGU Nº 01/2016 determina que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão instituir em até 12 meses contados de sua publicação, a Política de Gestão de Riscos, especificando ao mesmo os princípios e objetivos organizacionais, as diretrizes, competências e responsabilidades. Tal política servirá de base para a modelagem de uma estrutura de governança nas organizações.

De maneira geral, a governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle colocados em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Para tal, ela se utiliza de ferramentas de controle que auxiliem no processo de tomada de decisões, sendo a gestão de riscos um instrumento que pode subsidiar as organizações para estabelecer estratégias, evitando ameaças e aproveitando as oportunidades derivadas do contexto social, político e econômico em que se insere (ÀVILA, 2016).

De acordo com Ramos (2015), no momento da implantação de uma política de governança o maior desafio dentro das organizações consiste em conseguir integrar, adequadamente o processo nos sistemas de gestão de riscos e de controle interno. O autor argumenta que a vertente de governança mais apropriada na atualidade é, de fato, o processo de gestão de riscos, uma vez que ele permite tratar com eficiência as incertezas, quer seja pelo aproveitamento das oportunidades, quer seja pela redução da probabilidade e/ou impacto de eventos negativos, a fim de melhorar a capacidade de gerar valor, de fornecer uma base sólida e segura para tomada de decisão, além de aumentar a probabilidade de

atingir os objetivos da organização. O autor dispõe ainda que o fator crítico de sucesso da implementação de um processo eficaz e eficiente de gestão de riscos é a definição e a adoção simultânea de princípios de governança claros e transparentes, além do desenho de regras de controles internos de gestão, consolidados em forma de política (RAMOS, 2015).

Conforme orientado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, existem diferentes ferramentas que possibilitam avaliar processos, áreas ou atividades e inseri-los dentro de uma escala de criticidade ou de priorização na implementação da gestão de riscos e no modelo de governança. Cabe ressaltar que, em um primeiro estágio de implementação, a depender da segurança e da experiência da equipe responsável por sua condução, caberá ao gestor público a escolha de uma metodologia. Sendo assim, a IN 01/2016 não busca definir a implementação da gestão de riscos em uma única metodologia nem em um único sistema. As organizações, especialmente em função do contexto de restrição fiscal, são incentivadas a avançarem em seu processo de gestão de riscos através de adaptação às suas próprias realidades.

Para auxiliar nesse processo, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão desenvolveu manuais básicos e orientações com base na norma ABNT NBR ISO/IEC 31010 – “*Gestão de riscos - Técnicas para o processo de avaliação de riscos*” - sobre a seleção e a aplicação de técnicas sistemáticas para o processo de gerenciamento de riscos. Porém, a adoção do manual é um ato discricionário na gestão, sendo possível que o gestor público utilize metodologia diversa da citada. Há, por exemplo, modelos de avaliação de riscos que utilizam outras perspectivas. O importante é que as escolhas das perspectivas sejam adequadas ao contexto da organização e aos eventos a qual essa organização está sujeita.

Apesar do avanço que tais estruturas significam para a melhoria da capacidade de governança e gestão do Estado brasileiro, cabe reconhecer que para atender às demandas sociais é fundamental fortalecer ainda mais os mecanismos de governança como forma de reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade. A sociedade deve exercer seu papel de principal interessada nos resultados do Estado e demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem a ela o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações. Por isso, espera-se da liderança governamental um comportamento mais ético,

profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade (COUTO, 2018). As estruturas de controles governamentais se multiplicaram, almejando o objetivo de reduzir a corrupção. Entretanto, a execução sem o devido planejamento coordenado entre os setores ainda gera áreas de superposição e burocratização da gestão pública. Tendo como foco a prevenção, a lógica de atestar a inocência preponderou sobre a punição dos desvios. Assim, o gestor público tem se tornado adverso a ações diretas e efetivas. Dubois (2012), descreve bem o cenário brasileiro no seguinte trecho:

Defrontadas com indícios de desvios, as ferramentas de controle governamentais brasileiras atuam, por exemplo, na suspensão de obras ou na interrupção dos serviços, enquanto as melhores práticas internacionais adotam medidas para garantir a conclusão de projetos e eventual punição aos interessados – evitando que a sociedade seja lesada através de obras inacabadas e com desperdício de dinheiro público. (DUBOIS, 2012, p. 16).

Um dos problemas gerados pela inobservância de boas práticas de governança – e, talvez, o principal deles – é o da perda de confiança que a sociedade deposita nas instituições. Essa confiança é o elemento fundamental da legitimidade da atuação pública. Para o Banco Mundial, essa legitimidade deriva de três fontes: i) a constante entrega de resultados previamente pactuados; ii) a percepção de que as políticas e as leis foram desenvolvidas e implementadas de forma justa e imparcial; e iii) a autoridade gerada pelo compartilhamento de um conjunto de valores e costumes entre os indivíduos e o governante (BANCO MUNDIAL, 2017). Assim, uma atuação pública deslegitimada tende a gerar políticas e regras com um custo maior de implementação, já que a adesão voluntária fica comprometida. Isso afeta a confiança do cidadão na instituição e alimenta o ciclo vicioso de desconfiança recíproca, que fomenta a burocracia e a desconformidade.

Portanto, um dos principais papéis da política de governança é garantir que a atuação pública seja tida como legítima pelo cidadão, de forma a fortalecer o cumprimento voluntário de regras sociais e a reduzir a necessidade de controles mais rígidos e burocráticos. Uma sociedade saudável passa pela ideia de um Estado cujas instituições entregam os resultados previamente pactuados a partir de um processo que mitiga as assimetrias de poder e permite a construção coletiva de objetivos e prioridades. Note-se, no entanto, que a política de governança não instaura esse paradigma na gestão pública brasileira em definitivo, nem supera

todas as características da administração que podem ser atribuídas a outros modelos teóricos. A coexistência de paradigmas é própria da complexidade institucional. Seu papel é o de inaugurar uma forma mais consistente de coordenar a atuação pública, mantendo a flexibilidade necessária para correções de rumos e de prioridades. (BRASIL, 2018).

3.3 GOVERNANÇA PÚBLICA E SEUS CAMINHOS PELA EDUCAÇÃO SUPERIOR

No eixo de políticas públicas e gestão da educação, o foco de discussões sempre foi centrado em problemas e desafios considerando o quadro da globalização, da desregulamentação estatal e no papel da educação perante a sociedade. Azevedo (2017) comenta que, no Brasil, a questão educacional emerge como um tema socialmente problematizado em função da própria estruturação do Estado-Nação, articulando-se à singularidade do processo que forjou a emancipação política brasileira. Acerca dessa discussão, Soares et al (2008) asseveram que

O sistema de educação, historicamente, esteve ligado ao projeto de desenvolvimento e modernização do Estado-nação. Com a expansão do capitalismo global, a autonomia e a soberania dos Estados-nação em definir seus objetivos econômicos nacionais entram em crise. [...]. No que se refere à educação e às instituições acadêmicas, tais efeitos podem ser percebidos à medida que a sociedade contemporânea se transforma numa sociedade de conhecimento e, portanto, de aprendizagem, movida pela força do capitalismo global. (SOARES et al, 2008, p. 193).

As universidades públicas, por sua própria essência, desempenham uma função essencial na construção social, merecendo destaque como centros de geração de conhecimentos e tendo o dever de atuar como modelo de bom gerenciamento público e exemplo de boa governança. Nesse contexto, elas são entendidas como organizações complexas, por manterem múltiplas e simultâneas relações com o ambiente interno e o externo e envolverem diferentes e conflitantes pontos de vista. Adicionalmente, as universidades, por vezes, têm seus objetivos institucionais estabelecidos de forma vaga e intangível, o que dificulta a definição de metas operacionais que consigam responder satisfatoriamente às demandas que lhe são impostas (ANDRADE, 2006; ASIF; SEARCY, 2014; PAIVA et al., 2014).

A instituição universitária vem sofrendo influências externas e internas na dinâmica de sua gestão. Entender como se organizam e se comportam estes

espaços deliberativos considerando as características básicas de suas estruturas gerenciais torna-se impreterível para qualquer análise ou diagnóstico institucional. Segundo Trigueiro (1999), a estrutura organizacional das IFES compreende três características básicas que se interligam, sendo elas a formalização, a centralização e a complexidade: A formalização, em que pese sua realidade dinâmica e contraditória da universidade pública, refere-se às normas, regulamentos e regras que orientam o andamento da instituição em suas dimensões administrativas, pedagógicas, econômica, política e cultural. A centralização diz respeito ao modo como o poder está internamente distribuído – sobre essa característica Trigueiro (1999) assume que o poder é distribuído de forma ambígua pois certas atividades são muito centralizadas na administração superior, ao passo que outras atividades são totalmente dispersas e desconcentradas, o que leva a disparidades, conflitos de orientação em processos decisórios e problemas de comunicação interna. Já a complexidade refere-se à diferenciação horizontal com a subdivisão de tarefas e a diferenciação vertical referente à estratificação hierárquica da instituição e dispersão espacial – inerente à própria estrutura de campus.

Um grande exemplo da influência externa na estruturação administrativa da universidade brasileira está consubstanciada na Lei nº 5.540/1968¹⁴ que, embora já revogada, orienta e orientou significativamente a estrutura de gestão das IFES brasileira, e cuja elaboração teve embasamento nos acordos MEC-Usaid e o Plano Atcon e Relatório da Comissão Meira Mattos – ambos documentos adotados pelo governo no período pós-1964, sendo o primeiro referente ao estudo realizado pelo consultor americano Rudolph Atcon, preconizando a implantação de nova estrutura universitária baseada no modelo empresarial com princípios de eficiência e rendimentos, e o segundo criado pelo governo com o objetivo de emitir pareceres sobre reivindicações de atividades estudantis, propondo medidas no sentido de reforma (FÁVERO, 1991). Nesse sentido, a estruturação universitária evidencia a existência de separação entre os espaços encarregados da formulação de políticas – reitoria e conselhos universitários – e os órgãos aos quais é atribuída a execução de tais políticas. Segundo Fávero (1991), a universidade está organizada conforme

¹⁴ Lei nº 5540/1968 fixou normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e deu outras providências. Foi revogada pela Lei nº 9.394, de 1996 – que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional (Lei de Diretrizes e Bases da Educação LDB).

modelo de uma empresa capitalista comum, estabelecendo os que decidem e os que executam.

No Brasil, os conceitos e práticas de governança adentram aos poucos no ambiente educacional e ganharam destaque a partir da Constituição Federal (Brasil, 1988), da Reforma do Estado e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996). Assim, as universidades têm sido submetidas a vários desafios, centrados, especialmente, no atendimento da exigência por mais transparência na gestão; na manutenção da qualidade de ensino e da pesquisa; na ampliação da oferta de vagas, sem destinação proporcional de estrutura acadêmica e de pessoal. Dourado (2011) discute que o estágio atual das instituições públicas de ensino superior tem se caracterizado pela reestruturação e diversidade de regulamentações, demandando cada vez mais uma estreita dependência e reorientação para o mercado.

O atual cenário é marcado por mudanças substantivas na performance e valores institucionais. Outros autores corroboram para a discussão assumindo que a crescente escassez dos recursos orçamentários destinados às universidades públicas torna cada vez mais evidente a necessidade de tornar os processos de controle descentralizados, transparentes, flexíveis e de corresponsabilização, melhorando o desempenho das atividades primárias de ensino, pesquisa e extensão (PIRES; ROSA; SILVA, 2010).

A adoção de mecanismos de governança auxilia a instituição seja pública ou privada, a perseguir sistematicamente a consecução dos objetivos organizacionais, desde que os *“diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança”* (BRASIL, 2014, p. 27). Santos (2014) enfatiza que a universidade deve exercer o seu papel frente às transformações que estão ocorrendo em nível nacional e mundial. Para tanto, ela deve estar em sintonia com a sociedade para entender a sua realidade e dela receber subsídios para suas ações, funcionando como *“um farol que deve estar voltado para fora, iluminando o entorno. Mas também deve deixar que a luz da sociedade a ilumine por dentro”* (SANTOS, 2014, p.19). É nesse equilíbrio que repousa a base de uma relação entre ambas as realidades: Sociedade/Universidade.

A universidade pública não pode mais prescindir de mecanismos de gestão que garantam não só a manutenção das atividades, mas também a seriedade na

administração dos recursos públicos e as respostas aos anseios da sociedade. Desse modo, tais instituições necessitam de permanente monitoramento no sentido de formular e implementar estratégias que lhes garantam condições de sustentar seu desenvolvimento. Para isso, conhecimento, competitividade, agilidade, informação, transparência e qualidade surgem como fatores estratégicos. Portanto, a governança pode ser uma alternativa para monitorar uma instituição de ensino superior, fiscalizando as ações dos gestores em relação ao cumprimento da legislação vigente, ao bom uso dos recursos públicos, a preocupação de observar as necessidades da comunidade e de prestar contas para essa sociedade (NOGUEIRA, GARCIA & RAMOS, 2012).

De acordo com Rabelo (2008), o processo de reforma do sistema educacional, iniciado em conjunto com os preceitos da *New Public Management*, incluiu reformas na governança que abrangem modificações em políticas de avaliação de desempenho na tentativa de incrementar e fortalecer um sistema de gerenciamento das instituições públicas de ensino. O autor defende a necessidade de controle sobre os recursos aplicados na gestão pública e que fomentam um complexo de resultados que servem como modelo de governança. Nesse mesmo contexto, a partir da configuração das políticas reformistas empreendidas, mudanças substantivas nas concepções e nos papéis sociais das universidades podem ser constatadas conforme apontam autores como Ferreira e Oliveira (2010) acerca da universidade “relevante” que passa a ser aquela que pode ser útil, flexível, empreendedora e inovadora e que, além disso, forma para o mercado de trabalho, assegurando, em tese, maior empregabilidade. Os autores relacionam a universidade ao campo econômico, uma vez que esta é responsável por desenvolver pesquisas que produzirão valor econômico, ou seja, darão retorno em termos do investimento realizado.

Ainda no sentido de geração de valor, Becker (2009) assevera que os gestores de instituições de ensino devem ser cobrados por seus resultados - da mesma forma que gestores de organizações privadas - havendo necessidade de responsabilização destes para com a sociedade, de forma a retribuir aos gastos públicos resultados eficientes e eficazes. Sendo assim, a responsabilização no setor de Educação dentro da perspectiva da Governança Pública é uma das partes de um movimento mais amplo e deve ser compreendido como prestação de contas à

sociedade. A gestão dos sistemas educacionais apresenta alterações como mudança nos padrões de governança, a prestação de contas para a comunidade e as decisões orçamentárias uma vez que, com a descentralização da gestão, a estrutura de poder se altera tornando imprescindível o uso dos mecanismos de controle como indicadores de desempenho, controle interno, responsabilização, entre outros (BECKER, 2009).

Diante do exposto, pode-se dizer que a governança nas universidades refere-se ao cenário em que estas operam e aos processos e estruturas por meio dos quais pretendem alcançar seus objetivos. Em uma visão mais estruturalista, Fielden (2008) compreende a governança aplicada às IFES como um conjunto de processos e atividades voltadas para o planejamento e a gestão das instituições e para as pessoas que trabalham nessas organizações. As ramificações de governança, sob o aspecto do controle interno estão regulamentadas de forma mais consistente pelo artigo 14 do Decreto n.º 3.591/2000 (Sistema de Controle Interno no Poder Executivo Federal):

Art. 14. As entidades da Administração Pública Federal indireta deverão organizar a respectiva unidade de auditoria interna, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle. (BRASIL,2000).

Sendo assim, as universidades federais brasileiras, algumas constituídas sob a forma de autarquias e outras de fundações públicas, devem, segundo o normativo, possuir em sua estrutura organizacional uma unidade de auditoria interna, ou, no mínimo, um auditor interno responsável pelo controle interno. Adicionalmente, temos o Decreto nº 9.665 de 02 de janeiro de 2019¹⁵, em substituição ao Decreto n.º 7.690 de 02 de março de 2012, que reorganizou a estrutura regimental do Ministério da Educação – incluindo suas entidades vinculadas, dentre as quais as Universidades Federais se destacam, definindo, dentro outros aspectos, que:

Art. 9º À Assessoria Especial de Controle Interno compete: [...]
VI - Apoiar a supervisão ministerial das entidades vinculadas, em articulação com as respectivas unidades de auditoria interna, inclusive quanto ao planejamento e aos resultados dos trabalhos;

¹⁵ Decreto nº 9.665 de 02 de janeiro de 2019 estabeleceu a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Educação, além de outros aspectos estruturais.

IX - Acompanhar a implementação das recomendações da Controladoria-Geral da União e das deliberações do Tribunal de Contas da União, relacionadas ao Ministério da Educação, e atender outras demandas provenientes dos órgãos de controle interno e externo e de defesa do Estado;

Art. 23. À Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Educação Superior compete: [...]

IV - acompanhar e avaliar o desempenho gerencial das IFES;

Voltado para a regulamentação de um modelo de Governança Pública de forma diretiva no âmbito da Educação Superior, temos o Decreto nº 5773 de 9 de maio de 2006 e mais recentemente o Decreto nº 9.235/2017, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação destas instituições, considerando suas finalidades pedagógicas, com o objetivo de aperfeiçoar os procedimentos e desburocratizar fluxos e aprimorar a qualidade da atuação regulatória do Ministério da Educação, atualizando e definindo melhor as competências dos diversos órgãos e atores envolvidos na regulação, supervisão e a avaliação da educação superior.

Em que pese o referido decreto estar focado na regulamentação e avaliação dos cursos da Educação Superior, realizado pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), também há a exigência de adequação dos procedimentos de elaboração e análise do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) (principal documento do planejamento das instituições de ensino superior) tendo como pressuposto o atendimento ao conjunto de normas vigentes relacionadas à missão, objetivos, metas, diretrizes pedagógicas, atividades acadêmicas, estrutura organizacional e gestão administrativo-financeira. Dentre as diretrizes do PDI¹⁶, para fins de controle de recursos orçamentários-financeiros, estão a necessidade de demonstração de estratégia de gestão econômico-financeira e planos de investimentos, bem como procedimentos de auto avaliação institucional.

Azevedo (2017) afirma que, a partir da década de 1990, com o advento do crescimento do ensino superior, especialmente das universidades públicas federais, a gestão universitária tornou-se mais complexa, o que por sua vez ocasionou a necessidade de enfrentamento de maiores riscos. Sedrez e Fernandes (2011)

¹⁶ O Ministério da Educação disponibiliza roteiros para elaboração do PDI com divisões/diretrizes baseadas em eixos temáticos, tais quais projeto pedagógico institucional, perfil do corpo docentes, organização administrativa, infraestrutura, avaliação e acompanhamento do desenvolvimento institucional, aspectos financeiros e orçamentários, entre outros. Para fins desse trabalho são enfatizados apenas aspectos estruturais de organização administrativa e financeiro-orçamentários.

complementam esse raciocínio afirmando que as IES necessitam de sistemas de governanças para o controle e gestão de riscos adequados à sua realidade, para, que assim, possam reduzir as incertezas, aumentar a segurança e as chances de atingimento dos seus objetivos institucionais.

Diante disto, com a Instrução Normativa Conjunta nº01/2016 editada pelos ministérios da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e do Planejamento (MP), a temática de governança, aí envolvidas a gestão de integridade e riscos, passou a ter maior destaque, uma vez que todos os órgãos da administração pública passaram a ser obrigados a implantar a sua política de gestão de riscos, integridade e governança. Consoante a isso, o Ministério de Educação (MEC), por meio da Portaria Nº 234, de 15 de março de 2018 (MEC, 2018) expõe que a implantação de um sistema integrado de gestão de riscos traz resultados diretamente ligados à capacidade administrativa do Ministério para lidar com as incertezas. Ademais, a gestão de riscos, além de fazer parte da estrutura de governança, estimula a transparência organizacional, contribui para a gestão eficiente e eficaz dos recursos, além de fortalecer a reputação da imagem organizacional.

Tendo como vista essas ponderações, foi criada a Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Educação do MEC (AECI-MEC), com a atribuição de orientar os administradores de bens e recursos públicos, inclusive sob a forma de prestar contas, e submissão à apreciação do Ministro de Estado e auxiliar no desenvolvimento dos trabalhos de elaboração da prestação de contas anual do presidente da República. A AECI também acompanha a implementação, pelos órgãos subordinados e vinculados ao MEC, as recomendações do controle interno e melhoria da gestão formulados pela CGU e Tribunal de Contas da União (TCU). Como atribuição não menos importante, cuida da coleta e tratamento das informações dos órgãos da jurisdição do MEC para subsidiar ações de controle nos planos e programas do órgão central do Sistema MEC, com vistas a atender às necessidades do Ministério e entidades vinculadas, como as Universidades e Institutos Federais.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União (TCU) vem realizando levantamentos sistemáticos para conhecer a situação da governança nas universidades e institutos federais de educação, com o intuito de verificar

irregularidades e impropriedades, bem como se as entidades possuem mecanismos de gestão de riscos que contribuam para a boa governança e gestão das aquisições, a fim de evitar desperdício de recursos públicos e mitigar as hipóteses de erro, fraude e corrupção, além de estimular a adoção de boas práticas de governança. A partir de 2017, o TCU tornou esse levantamento em anual, público e parte integrante do processo de prestação de contas anuais. Os levantamentos são publicados através de Acórdãos e divulgados na página via internet.

De modo geral, aplicação efetiva da Governança Pública no contexto da educação superior pode encorajar o uso eficiente dos recursos, ampliação da transparência e responsabilização dos gestores, tornando as instituições públicas mais confiáveis e seus processos padronizados. Esse contexto de governança e reestruturação gerencial do estado impõem novas concepções e práticas às instituições públicas – aí incluídas as universidades públicas federais - exigindo dessas uma adequação ao modelo produtivista no sentido da produção de conhecimentos, tecnologias, inovações, além dos efetivos controles e gestão sobre recursos públicos.

As universidades assumem, cada vez mais, papel fundamental no desempenho econômico e social do País ao transmitir conhecimento, formando cidadãos que possam contribuir para o bem-estar e o progresso da sociedade. Sendo assim, a Governança Pública mostra-se como um novo paradigma cuja proposta indica escopos mais amplos, colocando uma perspectiva mais abrangente de governo com ênfase em eficiência e controle. Nesta expectativa, se busca integrar política e administração, gestão e políticas públicas.

4. METODOLOGIA

Toda pesquisa é realizada mediante conhecimentos acessíveis com a utilização de métodos e técnicas de investigação, envolvendo diversas etapas. Ao discorrer sobre pesquisas científicas, Ruiz (1991, p.48) assevera que se trata da *“realização concreta de uma investigação planejada, desenvolvida e redigida de acordo com as normas da metodologia consagrada pela ciência”*. Paralelamente a este conceito, Gil (2010), ao discutir procedimentos necessários para a realização da pesquisa científica, sugere que

Para que um conhecimento possa ser considerado científico, torna-se necessário identificar as operações mentais e técnicas que possibilitaram a sua verificação, ou seja, determinar o método que possibilitou tal conhecimento (GIL, 2010, p. 8).

Considerando o planejamento e a organização aplicados, esta pesquisa caracteriza-se, quanto à abordagem do problema, como uma pesquisa qualitativa, pois objetiva entender aspectos relacionados à implantação de um modelo de governança em uma entidade administrativa educacional superior do governo brasileiro na busca de descrever a complexidade da problemática, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos. As pesquisas de natureza qualitativa são utilizadas para explorar e compreender questões de forma expansiva, sendo conduzidas à medida que o pesquisador procura dar liberdade aos atores do fenômeno estudado para compartilharem suas histórias, de forma a compreender os contextos e o ambiente abordado (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006).

Outro conceito relevante acerca de pesquisas qualitativas é dado por Creswell (2007), ao discutir que elas estudam fenômenos dentro de seus contextos naturais na tentativa de entendê-los ou interpretá-los, considerando o entendimento atribuído por seus próprios atores. Na abordagem qualitativa, a coleta de dados ocorre em cenário natural, onde os participantes são sensíveis ao problema estudado; o pesquisador é um instrumento-chave, responsável por coletar dados por meio de exame de documentos e observação de comportamentos; a análise de dados é indutiva, visando buscar significados que os participantes dão ao problema; o desenho da pesquisa é emergente e a investigação é interpretativa, gerando um

relato holístico em que o pesquisador busca desenvolver uma figura complexa do problema.

Em relação aos objetivos, esta pesquisa se caracteriza como exploratória e descritiva, e se insere na tipologia de estudo de caso, uma vez que busca adquirir maior familiaridade com o fenômeno pesquisado, procurando demonstrar fatores no âmbito da governança corporativa que influenciam o setor público, bem como ela está adaptada à essa realidade, utilizando-se de conceitos e fundamentos propostos pela legislação em vigor para inferir relações e preencher lacunas existentes entre os temas, descartando respostas retóricas sobre impacto de governança corporativa no setor público, examinando a questão em sua própria materialidade no âmbito de uma unidade de análise, no caso, a Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Os ensinamentos de Gil (2010) asseveram que a pesquisa exploratória tem o objetivo principal de desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias com vistas à formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores, sendo planejadas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado tópico.

Já em relação ao seu caráter descritivo, este foi utilizado na intenção de trabalhar dados e fatos colhidos da própria realidade. De acordo com os autores Cerro, Bervian e Silva (2007), a pesquisa descritiva se caracteriza por observar, registrar, analisar e correlacionar fatos ou fenômenos sem manipulá-los. No mesmo viés, Oliveira (1999) esclarece que a pesquisa descritiva permite uma análise do problema de pesquisa em relação aos aspectos sociais, econômicos, políticos, percepções de diferentes grupos, comunidades, entre outros pontos, sendo usual principalmente nas ciências humanas e sociais para analisar dados e problemas que merecem ser estudados, mas cujo registro não está amplamente documentado.

Quanto aos procedimentos técnicos, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica e documental, além de entrevistas semiestruturadas com a participação de gestores-chave envolvidos no processo de implementação da governança no âmbito da UFPB e, também, foi utilizada a observação direta. A pesquisa bibliográfica e documental justifica-se, segundo os renomados autores Marconi e Lakatos (2003), como ponto de partida de qualquer estudo, uma vez que busca abranger o conhecimento publicado relacionado ao objeto de pesquisa, procurando não apenas uma mera

repetição do que já foi estudado, mas propiciando o exame de um determinado tema sob novo enfoque, chegando a conclusões inovadoras.

Nesse sentido, a pesquisa procurou orientar-se pela Instrução Normativa Conjuntos MP/CGU nº 01/2016 como forma de expor uma face da aplicação da governança pública ainda pouco explorada. Segundo Gil (2010), a pesquisa bibliográfica e a documental são semelhantes, estando suas diferenças relacionados principalmente às fontes de informações, pois ao passo que a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições de diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental analisa materiais que não receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados.

4.1 COLETA DE DADOS

Considerando o embasamento metodológico, foi realizada uma investigação detalhada sobre as estruturas de governanças que permeiam a Universidade Federal da Paraíba - utilizada como *locus* da pesquisa, mais precisamente em suas Pró-Reitorias intimamente ligadas às atividades administrativas propriamente ditas. A intenção com esse estudo é compreender a situação em um sistema limitado, ou seja, em uma unidade de análise, aproveitando ainda a vivência da pesquisadora nas áreas de análise, proporcionando mais familiaridade e acesso aos dados.

A escolha de investigação no âmbito da UFPB decorreu da importância da Instituição para o Estado, sendo uma IFES reconhecida pela sua excelência no ensino e em pesquisas tecnológicas, sua expressividade para o desenvolvimento socioeconômico da região em que está inserida, o que demonstra, de forma consistente, a aplicabilidade da Governança Pública em uma estrutura complexa de gestão. A opção também é fruto do vínculo da pesquisadora com esta universidade, já que, além discente, é servidora da instituição, ligada diretamente às atividades de controle e execução financeira-orçamentária e ao tema de pesquisa, o que aumenta a relevância e o acesso ao objeto de investigação através da perspectiva dos integrantes da Administração Superior.

O levantamento dos dados foi estabelecido de forma detectar a aplicabilidade dos princípios elencados na IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, verificando o conhecimento das partes relacionadas acerca dos objetivos e estrutura do controle

interno, gestão de riscos e governança. Além disso, as observações *in loco* e o levantamento de documentos públicos e relatórios poderão ajudar no esclarecimento das informações necessárias para a consecução dos objetivos do estudo.

O recorte temporal concentrou-se no período 2014 – 2018, em virtude da publicação da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 – que será objeto de parâmetro da pesquisa no sentido de delimitar os moldes de Governança Pública a serem seguidos pelas instituições públicas federais. Percebe-se que, anteriormente à publicação da norma já havia encaminhamentos no sentido de instituir moldes de governança na esfera pública - por esse motivo o levantamento de dados será conduzido através dos relatórios de gestão dos quatro últimos anos (2015, 2016, 2017 e 2018) e o PDI 2014-2018, notadamente, no eixo gestão; e os relatórios de auditoria e fiscalização externa onde são divulgados dados empíricos mediante constatações emitidas pelo Tribunal de Contas da União e os respectivos acórdãos da Corte de Contas. O processo de coleta de informações foi realizado no período de abril a agosto de 2019 e os instrumentos utilizados foram entrevistas e observação direta, para informações primárias, e pesquisa documental, como fonte de informações secundárias.

A investigação foi conduzida, precisamente, no ambiente das Pró-Reitorias de Administração e de Planejamento, considerando seus respectivos campos de atuação e estruturas administrativas, sendo estas responsáveis diretas por impulsionar a cultura e a política de governança na UFPB de acordo com suas funções diretamente delegadas pelo Reitor (a).

Desse modo, inicialmente, foi conduzida uma pesquisa na literatura (fontes bibliográficas especializadas, constituídas, principalmente, de livros, revistas, artigos científicos e *sites* oficiais) e consulta em normativos. Na sequência, foi desencadeada uma pesquisa documental (levantamento em fontes secundárias). Os documentos analisados, em geral, foram produzidos por estas Pró-Reitorias ou tratam diretamente sobre elas e foram divulgados dentro do recorte temporal metodológico (2014 a 2018). O quadro abaixo descreve a fonte da coleta das informações utilizadas na análise.

Quadro 06 – Documentos analisados

Documento	Descrição
ACÓRDÃO 1223/2018 – PLENÁRIO, Relatório de Auditoria	Relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União realizado com objetivo de verificar os mecanismos de gestão de riscos que contribuam para a boa governança e gestão das aquisições públicas no âmbito das universidades e institutos federais.
PDI UFPB 2014-2018	Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal da Paraíba, no qual são definidas a missão e estratégias da instituição para atingir suas metas e objetivos, abrangendo um período de 5 (cinco) anos
RELATÓRIOS DE GESTÃO UFPB 2015/ 2016/ 2017/ 2018	Documento elaborado pelo gestor de órgão ou entidade da Administração Pública Federal para comprovar os resultados alcançados frente aos objetivos estabelecidos em um determinado exercício.
Portaria 23/2017 de 29/05/2017 PRA/UFPB	Documento que aprovou os procedimentos de Classificação de Riscos dos Contratos Administrativos da Universidade Federal da Paraíba.
Resolução CONSUNI/UFPB 38/2018	Documento que criou o Comitê de Governança, Controle Interno e Gestão de Riscos na Universidade Federal da Paraíba e dá outras providências.

Fonte: Autoria própria (2019)

Já a técnica de entrevistas semiestruturadas, foi direcionada aos gestores-chave envolvidos no processo de implementação da governança no âmbito da UFPB, e se justifica pelo contexto único em que ocorrem as relações a serem analisadas. Autores como Triviños (1987, p. 146) destacam que a entrevista semiestruturada tem como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa, sendo o foco direcionado pelo investigador-entrevistador. O autor afirma ainda que a entrevista semiestruturada “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]”, além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações (TRIVIÑOS, 1987, p. 152).

O roteiro da entrevista levou em consideração os elementos necessários para a formatação de uma estrutura de governança, conforme consolidados pela IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 – que é o objeto de parâmetro para organização das

informações obtidas e da análise proposta. O quadro abaixo discrimina nos sujeitos entrevistados de acordo com suas áreas de atuação:

Quadro 07 - Gestores entrevistados por área

SUJEITOS	QUANTIDADE
Pró-Reitoria de Administração	3
Pró-Reitoria de Planejamento	3

Fonte: Elaboração própria (2019)

As entrevistas foram realizadas nos locais de atuação dos sujeitos e tiveram a duração, em média, entre 30 a 50 minutos cada, tempo que os entrevistados utilizaram para responder as perguntas e acrescentar qualquer consideração que julgassem pertinentes. Com a autorização dos entrevistados, o registro das entrevistas foi feito por meio de gravação digital, o que possibilitou transcrevê-las posteriormente com mais facilidade.

A parte mais complexa foi a organização da fala dos entrevistados, procurando identificar nas suas respostas os aspectos ou conteúdo correspondentes às categorias, e organizá-las categoricamente junto os achados documentais, além de acrescentar novas informações. Tal dificuldade é compatível com a literatura metodológica pois, conforme Búrigo (2003, p. 183), "*O conteúdo das categorias não está presente em cada entrevista, de forma sistemática, de acordo com o roteiro da entrevista*". Nesse sentido, a fim de analisar o material coletado foram necessárias várias leituras para desenvolver um sistema de codificação e organizar as falas, pois as informações são complexas e, em vários momentos, as respostas estavam pulverizadas em mais de uma pergunta, misturando os conteúdos. Para auxiliar nesse processo de organização e sistematização das informações coletadas, e a fim de proteger a identidade dos sujeitos, os entrevistados foram codificados conforme segue:

Quadro 08 - Codificação de entrevistados

CODIFICAÇÃO
G1 – GESTOR 1
G2 – GESTOR 2
G3 – GESTOR 3
G4 – GESTOR 4
G5 – GESTOR 5
G6 – GESTOR 6

Fonte: Autoria própria (2019)

A realização da observação direta foi efetivada durante cerca de cinco meses, nos quais a pesquisadora circulou livremente pelas áreas foco da pesquisa, no intuito de detectar instrumentos e procedimentos realizados pertinentes ao tema de pesquisa. O próprio ambiente de trabalho da pesquisadora está intimamente ligado à temática, sendo uma área de aplicação direta de instrumentos de apoio à governança. Através dessa técnica, objetivou-se captar os aspectos descritivos e analíticos, para perceber a consistência ou não, entre o discurso e a prática dos sujeitos. A escolha desta técnica fundamenta-se em Faria (1992), o qual afirma que esse instrumento permite a obtenção de dados adicionais para a complementação de informações. Após a coleta de dados, empreendeu-se a técnica de análise de conteúdo, a fim de analisá-los.

4.2 TRATAMENTO DE DADOS

Os dados extraídos dos documentos analisados, bem como as entrevistas, foram tratados por meio análise de conteúdo, conforme proposto por Bardin (2011).

Segundo o autor, a análise de conteúdo refere-se a:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens. (BARDIN, 2011, p.48)

Bardin (2011) afirma, ainda, que a intenção da análise de conteúdo é a inferência que recorre a indicadores (quantitativos ou não), tendo como procedimento básico a definição de categorias apropriadas ao objetivo da pesquisa, ou seja, a categorização, que é uma operação de classificação de elementos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento a partir dos critérios definidos.

A categorização, para ser considerada válida, deve ser adequada e pertinente. Tal adequação se refere aos objetivos da análise, à natureza do material que está sendo analisado e às questões que se pretende responder através da pesquisa. De acordo com OLABUENAGA e ISPIZÚA (1989), o processo de categorização deve ser entendido em sua essência como um processo de redução dos dados. As categorias representam o resultado de um esforço de síntese de uma

comunicação, destacando neste processo seus aspectos mais importantes. Neste estudo, as categorias seguirão o critério semântico, ou seja, originando categorias temáticas classificadas por semelhança ou analogia, tendo seus elementos agrupados por tema com base na estrutura da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, conforme descrito na p.61, figura 02 deste trabalho.

A análise pretendeu identificar aspectos relacionados à Gestão de Riscos, Controles internos de Gestão, Transparência e Governança. Dessa forma, o tratamento dos dados foi realizado a partir de três etapas centrais:

A. Ordenação dos dados: etapa na qual o pesquisador realiza um mapeamento de todas as informações coletadas, organizando os relatos, com o objetivo de facilitar a classificação dos dados, seguindo as categorias de análise pré-estabelecidas;

B. Classificação dos dados: etapa de sistematização dos dados, considerando as categorias e as variáveis estabelecidas de acordo com os objetivos da pesquisa;

C. Análise final: etapa em que o pesquisador realiza as interações entre os dados levantadas e o referencial teórico utilizado como parâmetro de pesquisa para alcançar os objetivos pretendidos.

Dessa forma, foram esquematizados critérios para a categorização, conforme sintetizados no quadro abaixo:

Quadro 09 - Critérios de categorização.

CRITÉRIO	DESCRIÇÃO	CODIFICAÇÃO
CONTROLES INTERNOS DE GESTÃO	Verificar as estruturas existentes e hierarquia de responsabilidades;	C1
GESTÃO DE RISCOS	Verificar as estruturas e o andamento da política adotada, bem como o modelo de gestão de risco seguido pela instituição	C2
TRANSPARÊNCIA	Demonstrar como ocorre a promoção da transparência e prestação de contas de forma a possibilitar o controle social	C3
GOVERNANÇA PÚBLICA	Como estão distribuídas as estruturas internas de governança dentro da UFPB.	C4

Fonte: Elaboração própria (2019)

Com a finalidade de simular os resultados que seriam obtidos durante o processo de coleta de dados e verificar a relevância do roteiro de entrevista, foi realizado um pré-teste, como última etapa para a validação do instrumento, no caso, o roteiro semiestruturado de entrevista.

O processo consistiu em aplicar a versão inicial do roteiro, buscando detectar possíveis falhas no instrumento de pesquisa. O pré-teste foi realizado no período em 07/07/2019 a 09/07/2019, sendo aplicado junto a três servidores da UFPB alocados na Pró-reitora de Administração e de Planejamento. Os critérios de elegibilidade dos participantes considerados para a operacionalização do pré-teste foram a intencionalidade e a disponibilidade em participar da pesquisa. Buscou-se entrevistar servidores que atuassem em setores vinculados à administração central da universidade e participassem de atividades que requerem a condução de diretrizes de governança para maior segurança na consecução dos objetivos, e os quais também atendessem ao critério da disponibilidade.

Os seguintes aspectos merecem ser destacados como resultados da realização do pré-teste: foram detectadas dificuldades dos respondentes quanto às questões que continham dispositivos específicos da Instrução Normativa MP/CGU 01/2016 ; e foram detectadas dificuldades relacionadas ao conteúdo das questões que versaram sobre o componente “Gestão de riscos”, as quais demandavam um conhecimento prévio acerca do conceito de risco. Entretanto, o maior achado com aplicação do pré-teste foi a necessidade de roteiros diferentes, de acordo com área de atuação do gestor.

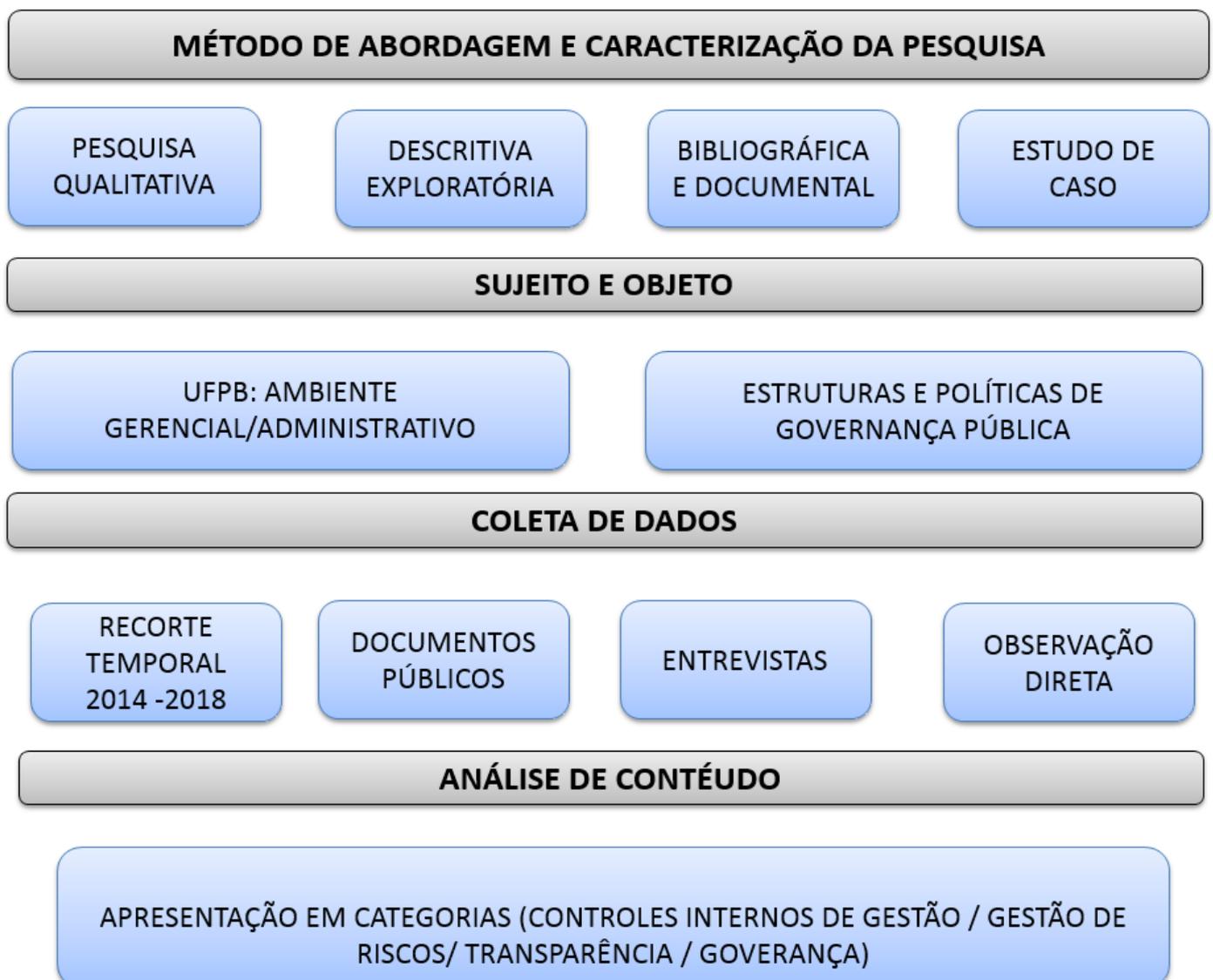
Gestores da Pró Reitoria de Administração (PRA) estão envolvidos diretamente com a aplicação e execução financeiro-orçamentárias, logo, trata-se do ambiente onde são aplicadas as políticas e procedimento de governança pré-determinados, ou ainda aqueles emergentes do próprio setor. Já os gestores alocados na Pró Reitoria de Planejamento (PROPLAN) possuem atividades inerentes à fase de planejamento de políticas, procedimentos, metas e fomento à governança, o que ocasionado necessariamente um maior entendimento, tanto de regulamentação quanto de formatação de governança.

Assim, foram incorporados ao roteiro os seguintes ajustes: alteração de questões relacionados a dispositivos contidos na norma propriamente dita para termos similares que apresentam a mesma semântica e questionamentos mais

abrangentes de forma a possibilitar que o entrevistado reflita e exponha suas experiências, e um outro roteiro mais apropriado para o planejamento da governança na instituição. Após o desenvolvimento desta etapa, foi finalizado o processo de validação do instrumento de coleta de dados e elaborada a versão definitiva do roteiro (vide apêndice).

Para melhor entendimento, a figura abaixo ilustra os procedimentos utilizados de forma a resumir como foi conduzida a pesquisa:

Figura 02 - Procedimentos metodológicos



Fonte: Elaboração própria (2019)

5 GOVERNANÇA PÚBLICA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Este capítulo trata da análise dos dados obtidos em pesquisa, no sentido de alcançar o objetivo geral desse estudo. Dessa forma, primeiramente será caracterizada a Universidade Federal da Paraíba, como forma de descrever o ambiente de estudo, trazendo informações em termos de histórico e construção, distribuição geográfica, estrutura organizacional e atividades, e posteriormente, a evolução/construção de modelos de Governança.

A seguir, será apresentada a análise dos dados, primeiramente os dados provenientes da pesquisa documental, organizados de acordo com sua respectiva categoria de análise e, posteriormente o conteúdo das entrevistas, também sob a forma de categorias, consoante ao exposto no capítulo metodológico, seguindo para as respectivas sugestões de contribuição, conforme exposto nos objetivos do trabalho.

5.1 A UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB): Caracterização do *locus* da pesquisa

A Universidade no Estado da Paraíba tem suas raízes ainda em 1930, com a criação da primeira escola de nível superior – Agronomia do Nordeste, na cidade de Areia. Posteriormente outras escolas de nível superior foram surgindo no estado, como a faculdade de ciências econômicas, direito, engenharia, medicina, entre outras. Apenas em 1955, considerando o contingente de alunos e a necessidade organização estrutural e de financiamento, as escolas superiores, que até então funcionavam isoladamente, se unificaram, dando origem à Universidade Federal da Paraíba (UFPB), em 1955, incorporando, além das escolas superiores iniciais, também outras estruturas universitárias então existentes nas cidades de João Pessoa e Campina Grande.

Dessa forma, considera-se que a UFPB é uma Instituição Federal de Ensino Superior, criada pelo Decreto Estadual nº 1.366/1955, e que teve sua federalização, aprovada e promulgada pela Lei nº. 3.835/1960. Mais tarde, em 1973, foi reformulada sua estruturação acadêmica, através da Resolução nº 12/73, lançando alicerces para a organização atual baseada em Centros de ensino como órgãos

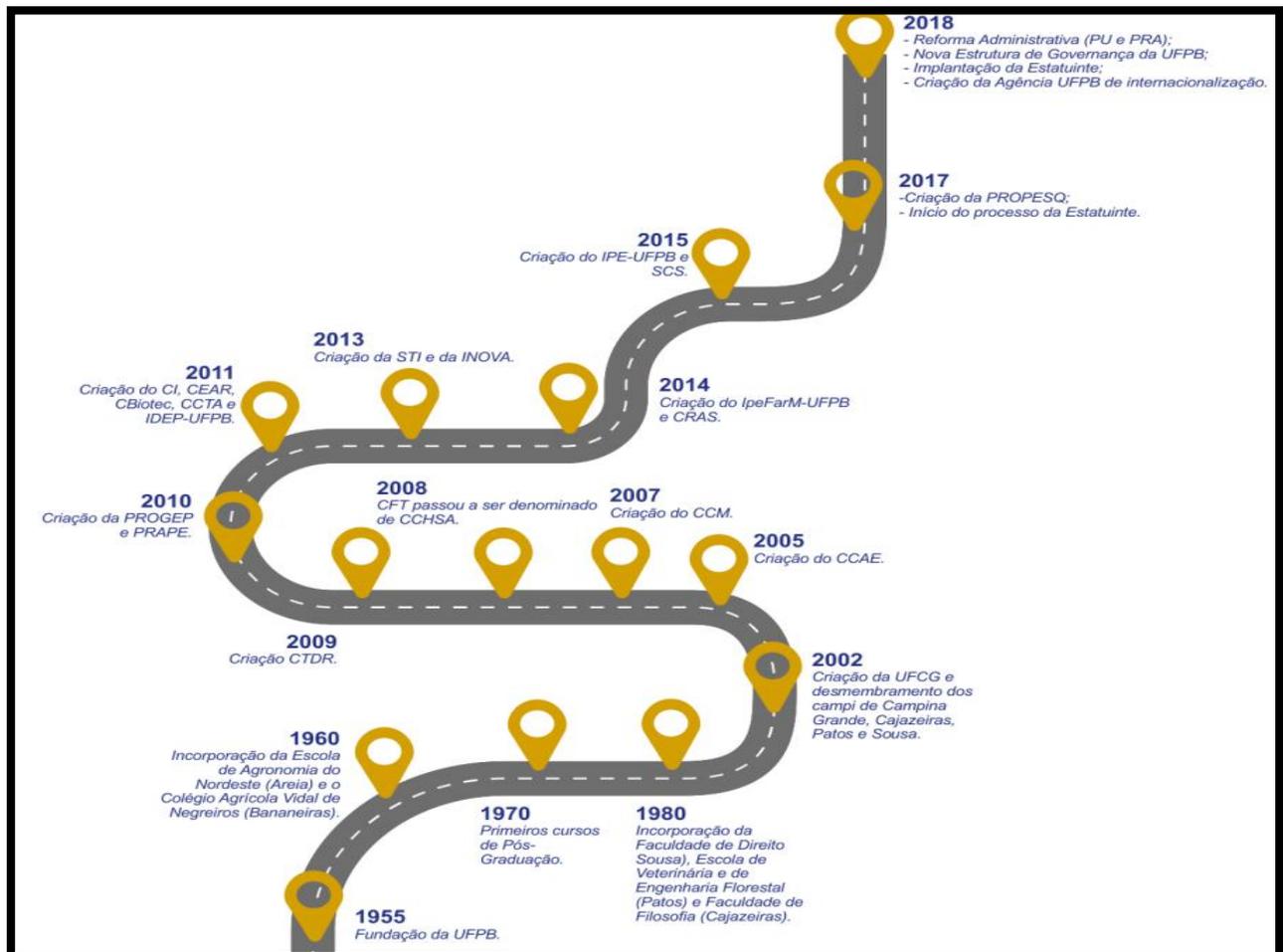
intermediários e de concentração dos Departamentos por áreas de conhecimentos básicos e profissionais.

No início dos anos 1980, foram incorporados mais três campi em três cidades paraibanas, aumentando assim a estrutura *multicampi* da UFPB, passando a atuar em sete cidades diferentes: João Pessoa, Campina Grande, Areia, Bananeiras, Patos, Sousa e Cajazeiras, distinguindo bastante do modelo tradicional de uma instituição centralizada em um só campus, o que era bastante comum na maioria das universidades federais do país à época. A concretização desse fato deu-se através da absorção dos recursos humanos e das instalações físicas da Faculdade de Direito, na cidade de Sousa; Escola de Veterinária e de Engenharia Florestal, na cidade de Patos, e Faculdade de Filosofia, na cidade de Cajazeiras. (PDI UFPB/2014).

Em 2002, houve o desmembramento de quatro dos seus sete *campi* - os sediados nas cidades de Campina Grande, Cajazeiras, Patos e Sousa, uma vez que a Lei nº. 10.419 de 9 de abril de 2002 criou, por desmembramento da UFPB, a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), com sede e foro na cidade de Campina Grande. No entanto, quatro anos mais tarde, em meados de 2005/2006 foi criado mais um campus, com sede no Litoral Norte do Estado, abrangendo os municípios de Mamanguape e Rio Tinto.

Entre 2007 e 2015, com o advento do Programa de Apoio à Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), a UFPB passou por um período de expansão no qual houve a criação de diversos centros acadêmicos e Pró-Reitorias. E, em 2017/2018 iniciou-se na UFPB um processo de reforma administrativa, bem como a criação de uma estrutura de governança. A imagem abaixo, extraída do Relatório de Gestão das atividades de 2018, divulgado em 2019, descreve o processo evolutivo da UFPB retratando seus marcos históricos:

Figura 03- Marcos históricos da UFPB



Fonte: Relatório de Gestão 2018 (UFPB, 2019, p.22)

Atualmente a UFPB é composta de quatro *campi*, distribuídos da seguinte maneira:

- I. *Campus* I (João Pessoa): Centro de Biotecnologia (CBIOTEC), Centro de Ciências Exatas e da Natureza (CCEN); Centro de Ciências Humanas e Letras e Artes (CCHLA); Centro de Ciências Jurídicas (CCJ); Centro de Ciências Médicas (CCM); Centro de Ciências da Saúde (CCS); Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA); Centro de Comunicação, Turismo e Artes (CCTA); Centro de Educação (CE); Centro de Energias Alternativas e Renováveis (CEAR); Centro de Informática (CI); Centro de Tecnologia (CT); Centro de Tecnologia e Desenvolvimento Regional (CTDR);
- II. *Campus* II (Areia): Centro de Ciências Agrárias (CCA);
- III. *Campus* III (Bananeiras): Centro de Ciências Humanas, Sociais E Agrárias (CCHSA);

IV. Campus IV (Mamanguape e Rio Tinto): Centro de Ciências Aplicadas e Educação (CCAIE).

Conforme informações do Relatório de Gestão da UFPB sobre o ano de 2018, a instituição oferece no âmbito do ensino, 128 cursos de graduação e 110 cursos de pós-graduação em diversas áreas de conhecimento (sendo 05 de Especialização, 58 Mestrados Acadêmicos, 12 Mestrados Profissionais e 36 Doutorados). No âmbito de pesquisa, a UFPB possui 562 grupos de pesquisa que comportam 2.084 linhas de pesquisa e mais de 9 mil pesquisadores (estudantes, professores e técnicos). Na parte de extensão, a universidade conta com ações que buscam promover uma formação cidadã e contribuir com o desenvolvimento local, regional e nacional. A instituição ainda possui duas escolas de ensino médio e profissional: Escola Técnica de Saúde (CCS) e Colégio Agrícola Vidal de Negreiros (CCHSA), 513 laboratórios, uma biblioteca central e 14 setoriais, uma TV universitária (TV UFPB), uma Editora, um hospital universitário (HULW), um hospital veterinário (CCA), quatro restaurantes, seis residências, dois teatros, uma sala de cinema (Cine Aruanda) e o Instituto UFPB de Desenvolvimento da Paraíba (IDEP). A UFPB desenvolve atividades acadêmicas de ensino, pesquisa e extensão, atuando em várias áreas de conhecimento, a seguir discriminadas: Ciências Exatas e da Natureza; Engenharias; Ciências Médicas e da Saúde; Ciências Agrárias; Ciências Sociais Aplicadas; Ciências Humanas e Artes e Educação. (UFPB, 2019).

A UFPB conta, em seu quadro de pessoal, com 2.862 docentes e 3.491 servidores técnicos administrativos (TAs), conforme levantamento do Relatório de Gestão de 2018. O orçamento da UFPB é classificado em ações e programas estabelecidos pelo Governo Federal. O quadro abaixo descreve o orçamento destinado à UFPB nos últimos três anos, dividido em custeio e capital.

Quadro 10 - Evolução no orçamento global da UFPB no período 2016-2018

Ano	Orçamento Global		Custeio		Capital	
2018	R\$	1.684.129.860,00	R\$	1.673.176.124,00	R\$	10.956.736,00
2017	R\$	1.584.677.856,00	R\$	1.549.799.961,00	R\$	34.877.895,00
2016	R\$	1.436.474.133,00	R\$	1.401.551.433,00	R\$	34.922.700,00

Fonte: Relatório de Gestão UFPB/2018.

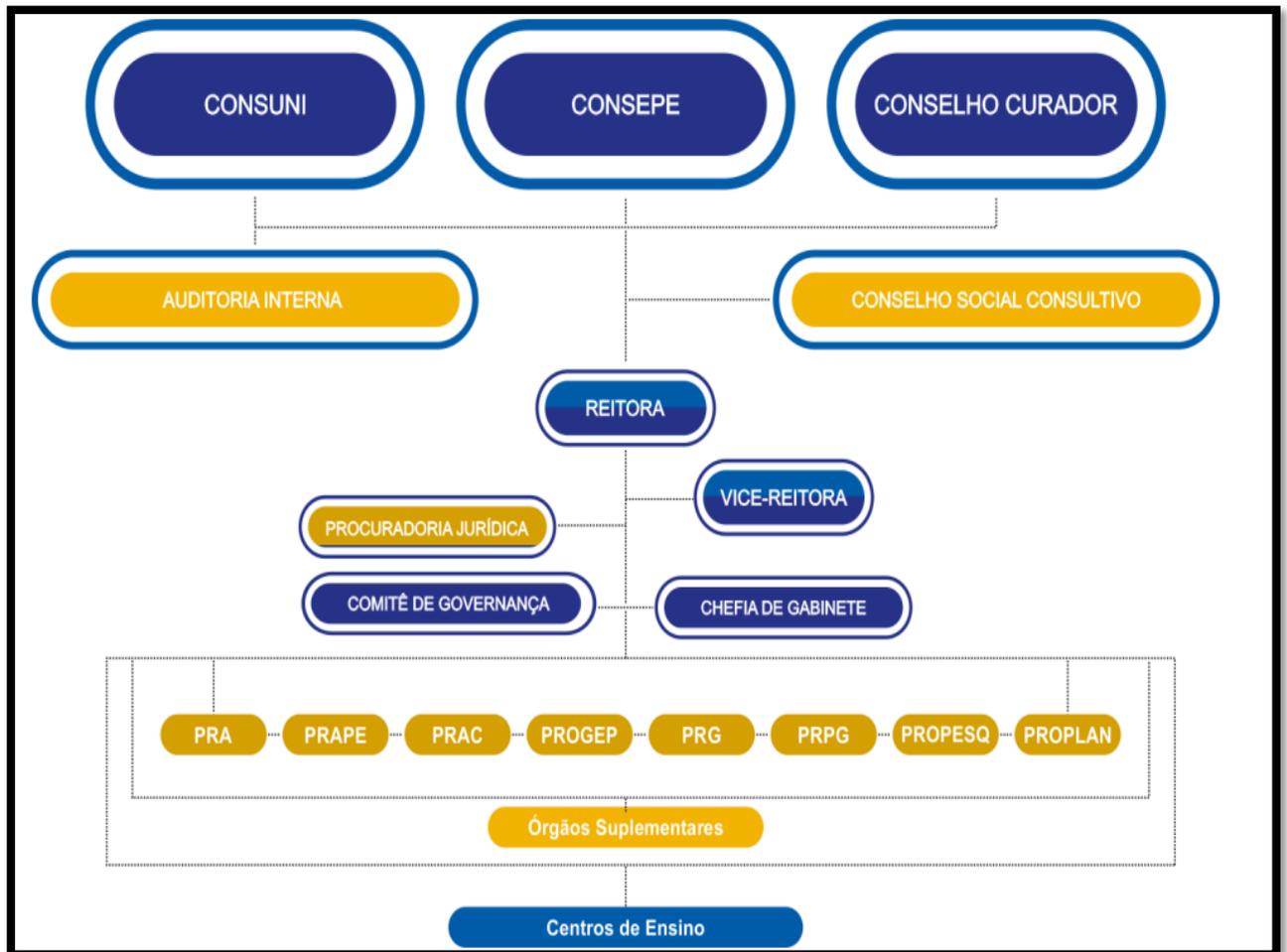
Em termos de receita, verifica-se um aumento gradativo no Orçamento da União, das receitas destinadas à UFPB. Como reflexo do expressivo desenvolvimento institucional, a estrutura administrativa da UFPB passou a ser complexa e de grande porte, o que repercutiu em maiores desafios de gestão (orçamentário-financeira e acadêmico-administrativa), na busca de estratégias voltadas à melhoria do desempenho institucional. Em síntese, os desafios estratégicos vivenciados pela UFPB demandam a integração entre as que se constituem atividades-meio (planejamento/administração/gestão) e as atividades finalísticas (ensino-aprendizagem, pesquisa e extensão), para que se alcance maior eficácia na gestão.

Ademais, cortes significativos no orçamento, principalmente relacionado ao orçamento de capital, ou seja, aquele disponível para investimentos em patrimônio, tais como obras, construções, instalações e aquisição de equipamentos e materiais permanentes que são incorporados à Universidade, conforme pode-se verificar acentuadamente na transição de 2017 – 2018, resultaram em escassez de recursos para conclusão de obras e diversas estruturas em andamento, a exemplo de e equipamentos para laboratórios e de infraestrutura para o ensino, impedindo adequada manutenção e o desenvolvimento. Tais cortes, que atingiram não só a UFPB, como também toda a estrutura universitária do país, são frutos de políticas de contingenciamento que não priorizam a expansão do sistema educacional.

Considerando toda a abrangência da UFPB, os cortes de orçamento, comprometedores em termos de consecução de sua missão institucional, implicam em maiores desafios de gestão e necessidade de planejamento alinhado às boas práticas de governança de forma a reequilibrar as atividades nesse novo cenário.

Ainda de acordo com informações do Relatório de Gestão UFPB/2018, a Estrutura Organizacional da UFPB é regulamentada por Estatuto e Regimento e segue a seguinte forma:

Figura 04- Estrutura organizacional da UFPB (organograma simplificado)



Fonte: Relatório de Gestão 2018 (UFPB, 2019, p.26)

Os órgãos deliberativos são constituídos pelo Conselho Universitário (CONSUNI), Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE) e o Conselho Curador, e os órgãos de administração superior constituídos pela Reitoria, vice-reitoria, procuradoria jurídica, chefia de gabinete. O CONSUNI trata de matérias de política geral da universidade, ao passo que o CONSEPE trata de matérias de natureza acadêmica e o Conselho Curador é órgão fiscal e deliberativo em assuntos econômicos e financeiros da Universidade.

A Reitoria, exercida pelo Reitor, é o órgão executivo da administração superior que coordena, fiscaliza e superintende as atividades da Universidade e o vice-Reitor é o principal colaborador do Reitor em tarefas de caráter permanente da Universidade e a ele compete substituir o Reitor em suas faltas e impedimentos e exercer atividades de supervisão e de coordenação administrativa na Universidade, que lhe sejam delegadas pelo Reitor.

O Gabinete da Reitoria, responsável por planejar, organizar e supervisionar a execução dos trabalhos a cargo do setor, é composto por oito pró-reitorias, que são unidades administrativas ligadas diretamente, responsáveis por implantar o plano de gestão de cada reitor eleito, mantendo, contudo, os procedimentos administrativos correntes da instituição. Suas funções são as seguintes:

- i. Pró-Reitoria Administrativa (PRA) - é o órgão auxiliar de direção superior incumbido de funções específicas e delegada pelo Reitor (a) nas áreas de administração contábil e financeira, material, patrimônio e atividades auxiliares;
- ii. Pró-Reitoria de Assistência e Promoção ao Estudante (PRAPE) – responsável pelo gerenciando os recursos do Plano Nacional de Assistência Estudantil – PNAES¹⁷, e que tem como principais funções o planejamento e controle das atividades de assistência e promoção ao estudante, visando a permanência nos cursos de graduação presencial.;
- iii. Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários (PRAC) – responsável por coordenar a política de extensão da instituição;
- iv. Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP) - responsável pelo planejamento e acompanhamento das estratégias e políticas de gestão de pessoas da Universidade;
- v. Pró-Reitoria de Graduação (PRG) - tem como objetivo de atender às demandas acadêmicas dos estudantes e docentes de graduação, sendo a instância na Universidade responsável por políticas relacionadas ao ensino de Graduação;
- vi. Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento (PROPLAN) - é órgão auxiliar da direção superior e tem por finalidade assessorar, executar e controlar atividades relacionadas ao planejamento, aos convênios, ao orçamento e às informações no âmbito da instituição;

¹⁷ Plano Nacional de Assistência Estudantil – PNAES foi instituído pelo Decreto 7234/2010 executado no âmbito do Ministério da Educação, tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal.

- vii. Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa (PRPG) - órgão encarregado de planejar, coordenar e controlar todas as atividades de pós-graduação e de treinamento de professores mantidas pela Universidade e, mais recentemente.
- viii. Pró-Reitoria de Pesquisa (PROPESQ) - órgão auxiliar de direção superior incumbido de propor, planejar, coordenar, controlar, executar e avaliar as políticas de pesquisa científica e tecnológica mantidas pela Universidade.

A Universidade Federal da Paraíba estabeleceu, em seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) para o período de 2014-2018, uma atuação fundamentada na missão de construir, produzir e difundir a ciência e a tecnologia e formar profissionais em todas as áreas do conhecimento com qualidade técnica, compromisso social e ético e que possam contribuir para o desenvolvimento sustentável da Paraíba, do Nordeste e do Brasil. Ainda segundo o PDI, a UFPB possui como valores “*Respeito e compromisso com o bem público, ética, transparência, respeito à diversidade, valorização do ser humano, sustentabilidade ambiental, econômica e social*” (PDI UFPB 2014-2018, p. 14), e tem como visão “*Ser uma universidade comprometida com a excelência acadêmica e com formas gerenciais e organizacionais avançadas e eficazes que possam promover a sua liderança no processo de desenvolvimento científico-tecnológico, socioambiental, econômico e cultural.*” (PDI UFPB 2014-2018, p. 14).

Considerando a missão estabelecida, a expressividade da UFPB para o desenvolvimento socioeconômico do país, da região em que está inserida (Nordeste), e ainda, do Estado da Paraíba, torna-se impreterível que a instituição seja referência tanto nas ofertas educacionais proporcionadas para atender à demanda social por educação, desenvolvimento de pesquisas e do apoio e incentivo a ações culturais, como modelo de boa governança.

5.2 A EVOLUÇÃO DA GOVERNANÇA NA UFPB

Segundo Correia e Braga (2012), em seu trabalho sobre a evolução do planejamento da UFPB, a partir de 1990, o planejamento formal e sistemático passou a ser adotado na instituição, havendo desde então sete documentos formais

de planejamento: Programa Emergencial de Ações (1992); Plano Estratégico de Ações (1993-1996); Planejamento Estratégico Participativo (1996), Planejamento Estratégico da UFPB (2001 – 2004), Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2005-2008), Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2009-2012) e finalmente o Plano de Desenvolvimento Institucional (2014-2018). Ainda segundo os autores, a governança foi tratada pela primeira vez no planejamento institucional da UFPB, no período de 2009-2012, que consistiam basicamente em “*condições implementadas, sejam financeiras e/ou administrativas, para transformar em realidade as decisões tomadas*” (CORREIA E BRAGA, 2012, p. 49). A governança no PDI 2009-2012 se deu através de estruturas de acompanhamento de projetos e programas por meio de Câmaras Pragmáticas e Comitês Gestores. Em sua pesquisa, os autores levantaram dados sobre essa forma incipiente de governança e a descreveram da seguinte forma:

Os Comitês Gestores eram formados por pessoas indicadas por cada Pró-Reitoria, que acompanham de perto cada projeto através das Câmaras Programáticas. Cada Comitê Gestor - que não está vinculado a uma única Pró-Reitoria, deve responder diretamente por sua respectiva Câmara Programática (...). Os Comitês eram uma forma de operacionalização de programas e projetos no âmbito da administração, que contribuíam para horizontalizar o processo de planejamento, evitando a verticalização excessiva que provocada o isolamento e a alienação entre as unidades administrativas. (CORREIA E BRAGA, 2012, p. 53).

Observa-se que, apesar de incipiente, a cultura da governança, na forma de ações planejadas e deliberadas, já vinha sendo desenvolvida na UFPB antes da normatização e divulgação das políticas de governança apresentadas pelo governo brasileiro. Nesse sentido, o PDI da UFPB para o período de 2014-2018 vela, entre outros aspectos relacionados às suas finalidades, a democratização, qualidade e eficiência dos processos gerenciais. Em suas diretrizes e metas, o plano discorre sobre a modernização e aprimoramento dos processos internos e expõe a necessidade de “*renovar as práticas de elaboração e de disponibilização de manuais de procedimentos e normas, check lists, as quais possibilitarão a descentralização do conhecimento das ações administrativas*” (PDI UFPB, 2014, p.8). O plano discorre ainda da necessidade de elaboração de uma política de gestão de controle e riscos, reduzindo ou eliminando quaisquer impedimentos ao alcance dos objetivos institucionais.

Segundo informações do Relatório de Gestão 2018 da UFPB, a instituição vem aprimoramento de suas estruturas e práticas de governança, de acordo com os princípios estabelecidos pelo TCU: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability*. Sendo assim, em 2018, no âmbito do projeto de reestruturação administrativa, foram discutidas alterações para a estrutura de governança e serviços da instituição, visando a adequação do funcionamento da universidade às exigências legais, em especial à Instrução Normativa MP/CGU nº 01/2016 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União. Para tal, foram criados órgãos responsáveis pela elaboração e execução das políticas de governança, os quais:

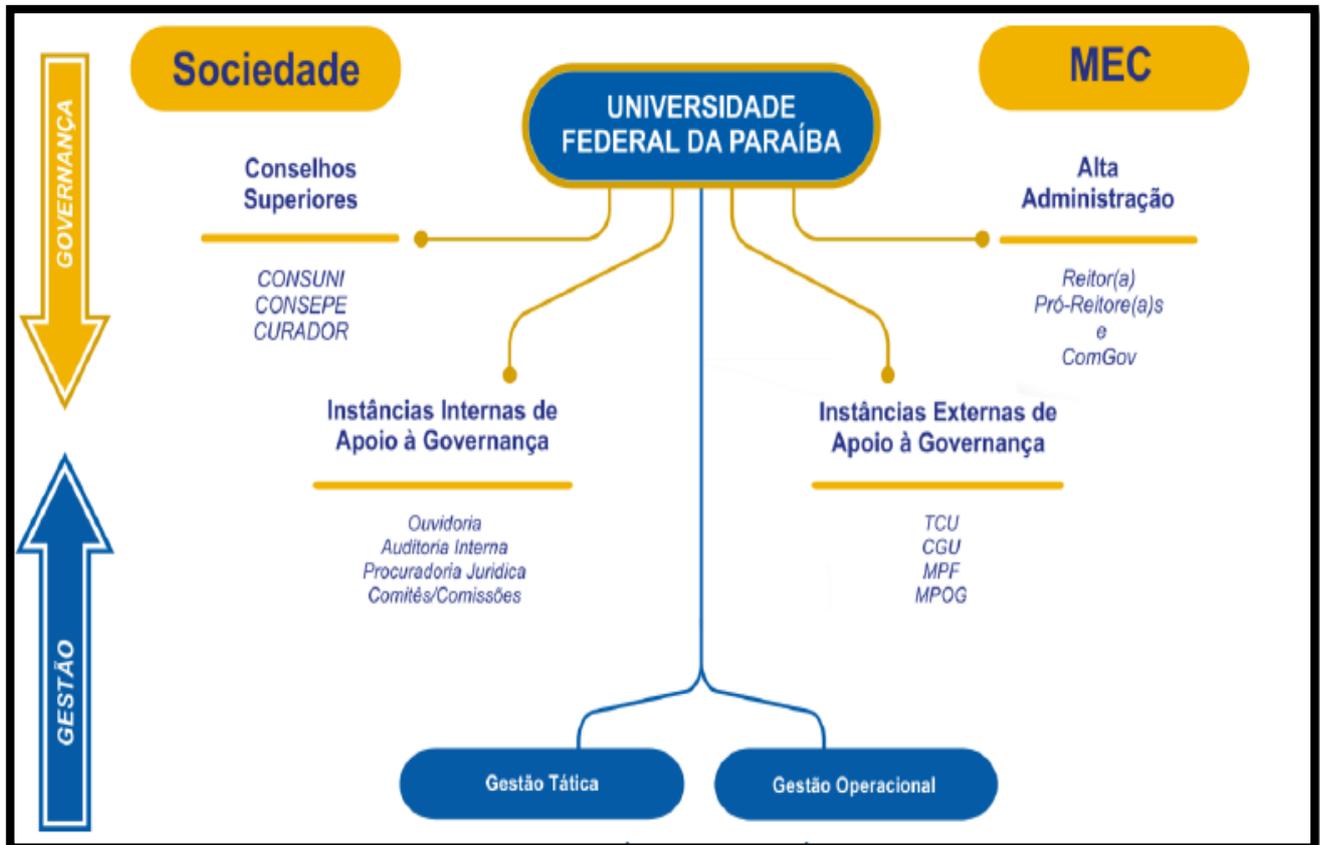
- i. COMISSÃO DE CONFORMIDADE: criado pela resolução CONSUNI nº 36/2018 com a finalidade de contribuir para a gestão de procedimentos de conformidade na UFPB, no âmbito de suas atribuições e competências administrativas; A conformidade da UFPB é caracterizada pelo acúmulo de boas práticas de gestão de cada unidade administrativa na execução de seus processos de trabalho. O objetivo da conformidade é minimizar ao máximo a ocorrência de erros, desperdícios, abusos, práticas antieconômicas e fraudes, para uma boa governança da instituição.
- ii. COMITÊ DE GESTÃO DA INTEGRIDADE: criado pela resolução CONSUNI nº 37/2018, com a finalidade de coordenar a estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade no âmbito da Universidade Federal da Paraíba. Dentre suas atribuições estão a elaboração do Plano Anual de Atividades de Conformidade; verificação do desempenho da conformidade nas metas propostas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFPB; contribuir para a melhoria da eficiência, eficácia, e efetividade da conformidade de procedimentos nos processos de aquisição e contratação da UFPB; assessorar o gerenciamento de riscos de contratações e aquisições dos setores responsáveis pela conformidade nas unidades da administração central da UFPB, de acordo com a legislação vigente; assessorar o Comitê de Governança, Controle Interno e Gestão de Riscos e contribuir para a implantação de procedimentos, fluxogramas e de mapeamento de processos de conformidade nas unidades e setores da UFPB;

- iii. COMITÊ DE GOVERNANÇA, CONTROLE INTERNO E GESTÃO DE RISCOS: criado pela resolução CONSUNI nº 38/2018, com o propósito de adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à governança, aos controles internos e a gestão de riscos da UFPB. O comitê é constituído pelo Reitor (a); Vice-Reitor (a); Pró-reitores; Procurador-Chefe; Auditor-Chefe; e Coordenador de Conformidade Interna, e tem como principais competências a promoção de práticas e princípios de conduta e padrões de comportamentos, institucionalização de estruturas adequadas de governança, controles internos e gestão de riscos; garantir a aderência às regulamentações, leis, códigos, normas e padrões, com vistas à condução das políticas e à prestação de serviços de interesse público; promover a adoção de práticas que institucionalizem a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas, na transparência e na efetividade das informações; estabelecer limites de exposição a riscos globais da UFPB e emitir recomendações para o aprimoramento da governança, do controle interno e da gestão de riscos;

Ainda de acordo com o Relatório de Gestão 2018 da UFPB, a estrutura de governança atual da instituição é ilustrada conforme figura a seguir, considerando o envolvimento da sociedade e no órgão superior ao qual a instituição é vinculada, o Ministério da Educação.

A figura também coloca os conselhos superiores, juntamente com a administração central, como responsáveis máximos da instituição, guiados e assessorados por instancias de apoio à governança – considerando o ambiente interno, quais sejam: Auditoria interna, Ouvidora, Procuradoria Jurídica e Comitês e Comissões especiais criadas para este fim; E considerando o ambiente externo, os órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União, Controladoria da União, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e Ministério Público Federal.

Figura 05 - Estrutura de governança da UFPB



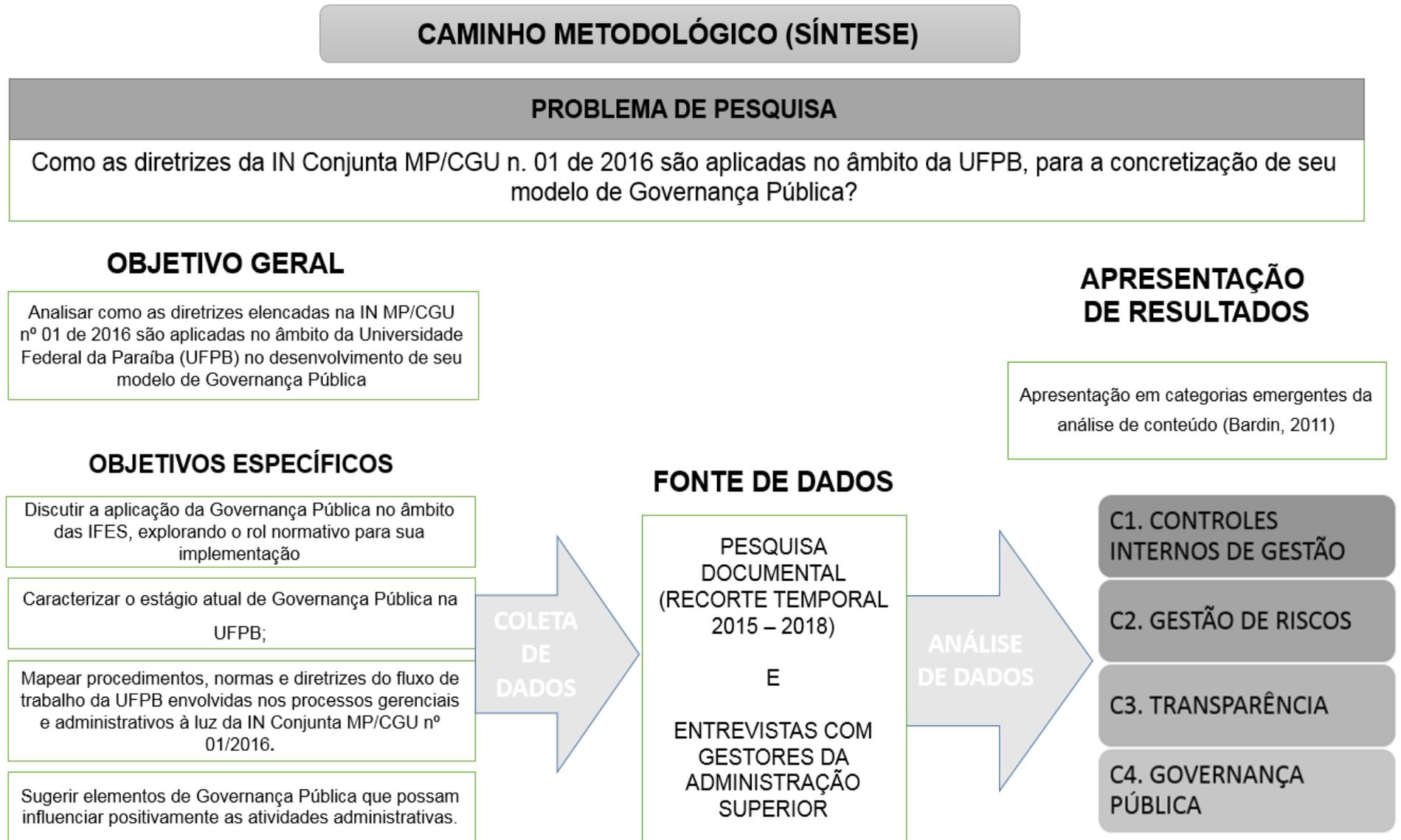
Fonte: Relatório de Gestão 2018 (UFPB, 2019, p.11)

5.3 APLICAÇÃO DA IN CONJUNTA MP/CGU 01/2016 NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

A fim de facilitar o entendimento dos resultados de acordo com sua categoria correspondente, a ilustração abaixo retoma os objetivos da pesquisa e o caminho metodológico seguidos, de forma sintética, partindo para a exposição dos resultados confrontados com o disposto na IN MP/CGU 01/2016 - utilizada como parâmetro da pesquisa.

A seguir, são apresentados os resultados encontrados (achados da pesquisa), de acordo com seu método de coleta de dados e categoria de análise:

Figura 06 – Síntese do caminho metodológico



Fonte: Autoria própria (2019)

5.3.1 ANÁLISE DOS DOCUMENTOS

5.3.1.1 Controles Internos de Gestão (C1)

A primeira categoria abordada (C1), trata das práticas de governança adotadas na Universidade Federal da Paraíba no tocante aos controles internos de gestão. Tais controles devem ser estabelecidos de forma a suportar os objetivos da instituição e para tal, faz-se necessário que os objetivos sejam claramente descritos e divulgados para todos os membros da organização. Nesse sentido, a IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 trata do assunto em um capítulo específico (capítulo II, artigos 3º ao 12, p. 3 a 8), subdividindo o tema em princípios, objetivos, estrutura e responsabilidades, conforme descrito na figura 02 - Estrutura IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 (p.61). Destaca-se que, de acordo com a normativa, controles internos da gestão são descritos como um conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, operacionalizados de forma integrada para garantir maior segurança na consecução da missão e objetivos da entidade.

Consoante o art. 7 da IN MP/CGU 01/2016, os controles internos da gestão não devem ser confundidos com as atividades do Sistema de Controle Interno relacionadas no artigo 74 da Constituição Federal de 1988¹⁸, nem com as atribuições da auditoria interna, cuja finalidade específica é a medição e avaliação da eficácia e eficiência, a posteriori, dos controles internos da gestão da organização.

Conforme pôde ser inferido na análise documental, a instituição investigada não apresenta atividades de controles internos claramente delimitadas e institucionalizadas, o que é um dos componentes da estrutura de governança previstos nos artigos 11º e 16º da IN MP/CGU 1/2016, havendo necessidade de clara definição de objetivos que possibilitem o eficaz gerenciamento de riscos e controles como instrumento para a governança (art. 8º, VI), o que deve ser feito através do PDI, que é essencialmente o instrumento de definição das estratégias da organização.

¹⁸ O artigo 74 da CF/88 trata de atividades do sistema de controle interno cuja finalidade é avaliar o cumprimento de metas orçamentárias específicas e execução de programas de governo e da união.

Justificando essa inferência, tem-se o Acórdão 1223/2018/TCU, item 9.4.1, que destaca que, devido à baixa padronização de procedimentos, “*é de se supor que as atividades de controles internos também não estão institucionalizadas, seguindo os processos internos sem gerenciamento eficiente dos riscos existentes*” (ACORDÃO 1223/2018/TCU, p. 4).

Observa-se os questionamentos do TCU, de que as ações previstas no PDI da UFPB 2014-2018 como política de gestão administrativa (item 3.6 – Política de Gestão, p. 35-36) não se traduzem em “*produtos concretos e mensuráveis, retratando apenas os objetivos a serem perseguidos, porém, de modo vago, sem apontar ações concretas no sentido de implementar uma política de governança*” (ACORDÃO 1223/2018/TCU, p. 18). Dentre esses objetivos é descrito no PDI:

Desenvolver procedimentos de desburocratização de processos; fomentar iniciativas de Gestão Integrada, trabalhando as dimensões da qualidade total, de responsabilidade ambiental, de saúde e segurança no trabalho, de responsabilidade social, de práticas de gestão na Instituição” (PDI UFPB 2014-2018, p. 35).

Em suas diretrizes e metas, o PDI discorre sobre a modernização e aprimoramento dos processos internos e expõe a necessidade de “*renovar as práticas de elaboração e de disponibilização de manuais de procedimentos e normas, check lists, as quais possibilitarão a descentralização do conhecimento das ações administrativas*” (PDI UFPB, 2014, p.8). Porém, tais roteiros ou manuais de procedimentos não foram localizados em pesquisa, bem como a indicação dos responsáveis, ou ainda cronograma para tal, contrariando o previsto nos artigos 8º e 11º da IN Conjunta MP/CGU 1/2016¹⁹. Consoante a isso, também não há claras especificações nos Relatórios de Gestão que se seguiram ao PDI 2014-2018. Apesar de haver alguns instrumentos como guias de procedimentos específicos, como é o caso de formalização de convênios na página *web* da PROPLAN, mais especificamente no âmbito na Coordenação de Convênios (CODECON) e, ainda foi verificado o andamento de ações no sentido de formatação de manuais e *check list* no âmbito da Pró-Reitoria de Administração, entretanto tal objetivo ainda não foi

¹⁹ O artigo 8º da IN Conjunta MP/CGU 1/2016 dispõe sobre os princípios norteadores dos controles internos de gestão, bem como a clara definição dos responsáveis pelos diversos controles internos da gestão no âmbito da organização; Já o artigo 11º dispõe dos componentes da estrutura de controles internos.

concluído no período de vigência do PDI 2014-2018 ou dentro prazo de advento da IN MP/CGU 1/2016.

O plano (PDI 2014-2018) discorre ainda da necessidade de elaboração de uma política de gestão de controle e riscos, reduzindo ou eliminando quaisquer impedimentos ao alcance dos objetivos institucionais. No entanto, tais rotinas ainda não foram localizadas em documentos, o que leva a se supor que não foram implementadas, contudo, no desenvolvimento da pesquisa, se observou esforços da administração superior no sentido de materializar o exposto no PDI, embora que ainda incipientes na percepção do pesquisador. Tal ação pôde ser verificada com maior ênfase nos autos do PDI 2019-2023.

5.3.1.2 Gestão de Riscos (C2)

A segunda categoria (C2) trata das práticas de governança adotadas na UFPB no tocante à Gestão de Riscos. Conforme descrito no art. 13 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, esse é um aspecto imprescindível para a implementação de uma estrutura de governança:

“Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos, observadas as diretrizes estabelecidas nesta Instrução Normativa”. (BRASIL, 2016, p. 8)

A gestão de riscos é tratada no capítulo III da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, artigos 13 ao 19, que a caracteriza com o objetivo de assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão identifiquem os riscos aos quais está exposta a organização, aumentando a probabilidade de alcance dos objetivos e agregando valor por meio da melhoria dos processos de tomada de decisão e do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização. O tema é subdividido em princípios, objetivos, estrutura do modelo e política a ser instituída.

É relevante frisar que, consoante o art. 17 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, a política de gestão de riscos deve a ser instituída pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal em até doze meses a contar da publicação da Instrução Normativa, ou seja, data limite até 09 de maio de 2017 para implementar a política, devendo especificar os princípios e objetivos organizacionais, as diretrizes

da gestão de riscos (tais quais as ferramentas e metodologias de apoio) e as responsabilidades dos agentes públicos para a sua efetivação. A normativa também dispõe sobre o mapeamento e avaliação de riscos, e institui que os órgãos e entidades deverão, entre outros possíveis, considerar os seguintes riscos, conforme art. 28 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, p.10 -11:

- a) riscos operacionais: eventos que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade, normalmente associados a falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas;
- b) riscos de imagem/reputação do órgão: eventos que podem comprometer a confiança da sociedade (ou de parceiros, de clientes ou de fornecedores) em relação à capacidade do órgão ou da entidade em cumprir sua missão institucional;
- c) riscos legais: eventos derivados de alterações legislativas ou normativas que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade; e
- d) riscos financeiros/orçamentários: eventos que podem comprometer a capacidade do órgão ou entidade de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de suas atividades, ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária, como atrasos no cronograma de licitações (BRASIL, 2016, p. 10-11)

Analisando os relatórios de gestão da UFPB desde 2015 até 2018, verifica-se que, historicamente, a gestão de riscos foi vagamente discutida, não estando presente na cultura da instituição. No Relatório de Gestão UFPB/2015, a gestão de riscos é pouco tratada, limitando-se a *“ações empreendidas pelo controle e auditoria interna, a apuração de infrações administrativas e ilícitos de maneira geral, mormente para o aprimoramento da gestão institucional”*. (UFPB, 2015, p. 4). O relatório destaca a necessidade de formalização de uma política clara para os anos a se seguirem, contudo, a mesma mensagem e praticamente as mesmas ações são identificadas no Relatório de Gestão UFPB/2016, só havendo uma postura mais assertiva a partir do Relatório de Gestão UFPB/2017.

Há de se considerar que os Relatórios de Gestão retratam as ações desenvolvidas no ano anterior. Sendo assim, percebe-se que em 2016 – ano de publicação da Instrução Normativa MP/CGU 01/2016 houve um maior comprometimento da gestão da UFPB para com as estruturas de governança. Isso é comprovado ao se verificar o seguinte trecho do Relatório de Gestão UFPB/2017:

A UFPB continua a empreender esforços em prol da modernização das resoluções, mormente, na delimitação das atribuições regimentais da auditoria interna e controle interno seguindo parâmetros objetivos conforme a doutrina mais vanguardista em contabilidade pública. Para os próximos

exercícios, a UFPB almeja implementar a política de gestão de riscos nos termos da IN MPOG/CGU nº 01 de 10/05/2016, conforme cronograma a ser definido quando da aprovação da referida política em reunião do CONSUNI. (UFPB,2017, p.185)

O Relatório de Gestão UFPB/2017 diz ainda que, em vias de consolidar uma base para o gerenciamento de riscos, a Pró-Reitoria de Administração fomentará a interação entre a área técnica e o setor administrativo para a avaliação de risco nas contratações administrativas (o que de fato se concretizou através da portaria 23/2017/PRA/UFPB). Já na página 71, item 3.1.1.1, do mesmo relatório, são tratados os riscos identificados para o alcance dos objetivos estratégicos. Nesse tópico, são avaliados alguns objetivos estratégicos alinhados às metas do PDI, bem como os riscos envolvidos nas suas concretizações e estratégias de ação para sua mitigação. Entretanto, os objetivos e respectivos riscos são referentes às atividades fins da instituição, ou seja, seu amplo escopo de atividades de ensino, pesquisa e extensão, estando pouco relacionados às atividades de gestão administrativa/financeira, que são os meios necessários para possibilitar as atividades fins.

Adicionalmente, ao analisar o PDI/UFPB 2014-2018, quanto às metas para o gerenciamento dos processos de compra e de contratação de serviços (p. 12-13), não foram localizados indícios que demonstrem ter havido um planejamento administrativo detalhado em termos de fragilidades mapeadas e respostas aos riscos. E ainda, o principal (e praticamente o único) risco elencado é o risco de restrição orçamentária, conforme trecho que segue: “*A variável mais importante no que diz respeito aos riscos para o cumprimento das citadas metas é a restrição orçamentaria que vem ocorrendo sistematicamente desde 2015, afetando sobremaneira o planejamento institucional*” (UFPB/2017, p.71). Nesse sentido, é possível identificar uma desvinculação ao proposto na IN MP/CGU 01/2016, art. 18, que dispõe que, ao efetuar o mapeamento de riscos, deverão ser considerados, entre outros possíveis, as tipologias de riscos operacionais, imagem, legais e financeiros.

Destaca-se, também, que na ocasião da elaboração do PDI 2014-2018, já havia sido prevista a necessidade de elaboração da política de gestão de riscos e de um plano diretor participativo para a UFPB, como um instrumento imprescindível

para a implantação de uma gestão administrativa nas diferentes áreas da IFES. (PDI/UFPB 2014-2018, p.8).

O mais recente Relatório de Gestão UFPB, referente ao ano de 2018, já trata de ações que foram tomadas no sentido de institucionalizar a Gestão de Riscos. Segundo este relatório, durante o processo de elaboração do PDI para o período 2019-2023, o tema da gestão de riscos foi debatido com as unidades envolvidas visando, tanto a análise dos riscos associados aos objetivos estratégicos do PDI 2014-2018, quanto a construção de um modelo institucional de gestão de riscos. O relatório também discorre que Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN) elaborou uma proposta de modelo institucional de gestão de riscos baseada em 5 etapas (identificação de riscos, análise qualitativa, análise quantitativa, planejamento de resposta e monitoramento). A proposta, segundo o relatório, deverá ser pautada para apreciação e aprovação do Conselho Universitário da UFPB (CONSUNI) e será mais detalhadamente discutida com o advento do PDI 2019 – 2023. Portanto, pode-se dizer que se trata de uma modelo em construção. O relatório ainda revela a necessidade de um sistema de informação adequado para suportar o modelo (sistema de informações).

Em relação à consolidação de uma base para o gerenciamento de riscos em contratações, fomentada no âmbito da Pró-Reitoria de Administração, verifica-se a Portaria 23/2017/PRA/UFPB cujo conteúdo dispõe sobre o subcomitê de Gestão de Integridade, riscos e controles internos de gestão (SIRC), composto por servidores indicados, contudo não foi possível identificar a constituição ou atuação desse subcomitê no decorrer da pesquisa. Já no art. 6 da referida portaria, que trata das etapas de gerenciamento de riscos, é descrita uma metodologia na forma de “passo a passo” para a identificação de eventos de riscos e inclusive sugerido um quadro para auxiliar o procedimento. O mesmo artigo traz uma matriz de riscos e sugere sua versão simplificada a ser utilizada no âmbito da UFPB, bem como sugestão de atores e descrição de responsabilidades como base para uma escala de autoridade. A figura a seguir, extraída da portaria 23/2017/PRA/UFPB mostra alguns dos instrumentos sugeridos para identificação e tratamento de riscos (PORTARIA 23/2017/PRA/UFPB, p.2 - 8).

Figura 07 - Identificação de riscos

MACROPROCESSO: Gestão de aquisição e contratações			PROCESSO: Aquisição		
Nº	EVENTO	RISCO	CAUSA (S) DO RISCO	IMPACTO DO RISCO	PROPRIETÁRIO DO RISCO
	Estudos técnicos preliminares	Contratação sem realização de estudos técnicos preliminares.	- Falta de checklist; - Falta de normas e procedimentos; - Falta de qualificação do pessoal.	- Contratação que não produz resultados capazes de atender à necessidade da administração, com consequente desperdício de recursos.	Pró-Reitor de Administração

Fonte: Portaria 23/2017/PRA/UFPB, p. 5

A figura acima retirada da Portaria 23/2017/PRA/UFPB trata de um modelo para a identificação de riscos em contratações, ao passo que a figura a seguir, extraída da mesma portaria, traz nomenclaturas a serem utilizados no gerenciamento de riscos proposto:

Figura 08 - Atores e descrição de responsabilidades

Ator	Responsabilidade
Comitê	Gestão do Plano de Gestão de Riscos Determina medidas mitigadoras, monitora ações e comunica situações
Reitor	Garantir a continuidade e aperfeiçoamento da política de Gestão de Riscos
Pró-Reitores	Monitorar, no respectivo âmbito, os riscos mapeados; comunicar sobre situações que envolvem risco e aplicar medidas de mitigação necessárias.
Coordenadores	Monitorar, no respectivo âmbito, os riscos mapeados; comunicar sobre situações que envolvem risco e aplicar medidas de mitigação necessárias.
Servidores	Monitorar, no respectivo âmbito, os riscos mapeados; comunicar sobre situações que envolvem risco e aplicar medidas de mitigação necessárias.

Fonte: Portaria 23/2017/PRA/UFPB, p. 12.

Ainda sobre a mesma portaria, o próprio TCU fez apontamentos em seu relatório de auditoria:

Ainda que louvável a iniciativa da PRA, o método ainda está aquém do que preconiza a IN MP/CGU 1/2016 (art. 16, III, V e VI), pois, conforme se extrai do aludido relatório: 1) não há a identificação dos eventos de riscos

inerentes aos processos de contratação e gestão dos contratos, sendo que os riscos apontados nas justificativas se referem tão somente à não contratação; 2) não há a indicação de resposta ao risco e nem às atividades de controles internos para mitigar o risco. Além disso, essa ação da PRA se circunscreve apenas ao seu limitado escopo de atuação. (ACORDÃO 1223/2018/TCU, p. 13)

Também não foi identificado o estabelecimento de uma Política de Gestão de Riscos, conforme preconiza a IN MP/CGU 01/2016, ou, caso ela tenha sido instituída de fato, não há registro de tal nos meios disponíveis para comunicação institucional ou externa. Destaca-se que a IN Conjunta MP/CGU 01/2016 não obriga a publicação da Política de Gestão de Riscos no Diário Oficial da União. Entretanto, como a Política de Gestão de Riscos é um ato administrativo geral (sem destinatários determinados e de finalidade ordinatório) e de efeitos externos (porque se destinam a cumprir uma obrigação perante à Administração), e ainda em respeito aos princípios da publicidade, da transparência, do *accountability* e ao componente dos controles internos da gestão “informação e comunicação”, o órgão ou entidade deve assegurar que a Política de Gestão de Riscos esteja permanentemente disponível em local de fácil acesso aos interessados, ou no sítio eletrônico do órgão ou entidade, por meio de disponibilização de seus boletins internos ou de outra forma.

5.3.1.3 Transparência (C3)

A questão de transparência não é tratada especificamente na IN MP/CGU 1/2016, porém é um ponto relevante para todo e qualquer modelo de governança a ser instituído, estando implicitamente contido em diversos artigos na referida instrução normativa. Dito isso, pode-se verificar seu registro no artigo 21, inciso V da referida norma, que define transparência como “*possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil*” (BRASIL, 2016, p. 12).

Torna-se imprescindível ressaltar que tal dispositivo legal vai ao encontro da literatura acerca de governança pública, corroborando para as ideias de Slomski (2009), Moreira Neto (1998), Bresser-Pereira (2009) e Castro (2008). A prática também é tratada no artigo 23 da IN MP/CGU 1/2016 como parte integrante da governança, sendo um de seus princípios no sentido de promover a adoção de

práticas que institucionalizam a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas e na efetividade das informações.

Considerando a atual conjuntura em que as organizações se encontram, a informação é algo imprescindível para o processo de tomada de decisão. Segundo Scott (2012), as instituições públicas têm o dever da transparência nas ações, inclusive tornando as informações mais facilmente disponíveis aos seus interessados através da *web*. Ressalta ainda BHIMANI (2009), que instituições que sinalizam práticas de gestão de riscos de forma transparente e a adequação dos seus mecanismos de controle, transmitem maior legitimidade. Desse modo, pode-se entender que o comprometimento da administração, em estabelecer e manter canais de comunicação com partes externas vai além das exigências legais de transparência pública e acesso a informação, transmitindo uma mensagem de legitimidade às suas ações.

Sendo, assim, no aspecto de comunicação externa, foi verificado que as informações disponibilizadas no site da UFPB se apresenta de forma sintética, constando apenas disponível o link de acesso ao portal de transparência do governo federal. Observou-se que não há informações detalhadas na página para visualização dos dados, levando a conclusão de que a instituição ainda não efetivou a disponibilização das informações exigidas na legislação, o que ocasiona a fragilização do controle social das despesas públicas realizadas pela instituição.

Em observação direta, e até mesmo elencado como limitações da presente pesquisa, pode-se de dizer que há uma certa dificuldade na localização de informações no site da UFPB. Muitos dos documentos analisados só puderam ser encontrados por conhecimento da pesquisadora acerca de seu conteúdo ou título, através da busca por palavra-chave. Além do mais, muitos links de pesquisa levam a páginas inexistente, e alguns setores só são localizados através de busca livre.

Corroborando para os achados acerca de Transparência, de acordo com o Relatório de Auditoria do TCU (ACÓRDÃO 1223/2018/TCU), realizado na Universidade Federal da Paraíba, temos as seguintes recomendações: “*Publicação na sua página de acesso às informações das licitações e contratos todos os dados e informações exigidas no item 7 do Guia de Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal*” (Relatório de Auditoria do TCU (ACÓRDÃO 1223/2018/TCU, p. 38).

O Relatório de Gestão UFPB/2018 discorre, em sua p. 16, que está em andamento a implementação do novo portal de transparência da UFPB, e informa ainda que a instituição dispõe de diversos canais como forma de promover a transparência de informações, a exemplo do gerenciamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), o gerenciamento do Sistema e do Portal de Dados Abertos, o gerenciamento do Portal de Transparência e a Ouvidoria Geral. O relatório também informa que em 2017 foi criada a Coordenação de Informação CODEINFO), que

“Tem a missão de gerir e acompanhar os dados e informações institucionais visando a elaboração de modelos de eficiência e eficácia da gestão informacional, bem como garantir ao cidadão, na forma da lei, o acesso às informações institucionais” (UFPB,2018, p. 14).

De maneira geral, apesar de poucas informações precisas sobre essa categoria nos documentos analisados, os achados vão de encontro com a literatura explorada sobre o tema, contrariando a “*noção democrática no controle da atividade administrativa*” (BREDEK, 2006, p.78), e aos princípios estabelecidos para a consolidação da Governança no setor público (MORONI, 2009; JUSTEN FILHO, 2005; BRESSER-PEREIRA, 2009). E ainda, considerando a IN CONJUNTA MP/CGU 01/2016, art. 23, verifica-se pouca aderência à promoção de mecanismos para comunicação e institucionalização da gestão de riscos e controles, bem como efetividades das informações.

5.3.1.4 Governança Pública (C4)

Na Instrução Normativa MP/CGU 01/2016, o amplo tema de governança é tratado no capítulo IV, trazendo seus princípios e, a partir de então, ela é discutida em termos de operacionalização através de diretrizes para a instituição do Comitê de Governança, Riscos e Controles, que deverá existir no âmbito de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, impulsionado por seus dirigentes máximos.

A tal comitê compete a gestão riscos e controle interno de forma integrada, institucionalizando as estruturas adequadas de governança e promovendo a integração dos agentes responsáveis, as práticas e mecanismos de comunicação, transparência, prestação de contas, entre outros. Este comitê é responsável geral pela estrutura da governança nas entidades, servindo de base, uma vez que ele

estabelecerá limites de exposição a riscos globais do órgão, bem como limites de alçada para as unidades.

Mais uma vez, ressalta-se que governança muitas vezes é confundida com gestão de riscos e controles internos, porém estas são apenas faces daquela, estando envolvidos também a transparência, *accountability*, responsabilidade, legitimidade e diversos outros instrumentos que possam agregar valor à boa gestão.

Acerca da instituição do Comitê de Governança, Controle Interno e Gestão de Riscos na UFPB, temos no Relatório de Gestão UFPB/2018, logo na mensagem inicial do Reitor da instituição, a seguinte mensagem:

O Comitê de Governança, Controle Interno e Gestão de Riscos é uma novidade e se reuniu pela primeira vez para estabelecer um novo modelo de governança na UFPB. Além disso, o processo de elaboração do novo estatuto representa a concretização de um anseio histórico da comunidade universitária". (UFPB, 2018, p. 6)

Todavia, considerando os dados em análise, percebe-se a ausência de atuação do Comitê de Governança, Riscos e Controle. Esse aspecto foi apontado primeiramente no Relatório de Auditoria do TCU (Acórdão 1223/2018/TCU), p.11, no item "*situação encontrada*" – onde o Tribunal de Contas se pronunciou da seguinte forma: "*O Comitê de Governança, Controle Interno e Gestão de Riscos foi instituído por meio da Portaria 175/2017, de 30/5/2017, a qual foi publicada tão somente no decorrer da presente auditoria, na data de 5/9/2017, no Boletim de Serviço*". Porém, não foi possível localizar tal portaria durante os trabalhos da presente pesquisa. O que de fato pôde-se verificar foi a instituição do referido comitê apenas em 2018, através da Resolução do Conselho Universitário da UFPB (CONSUNI) 38/2018.

Em registro na página de notícias da UFPB, publicada em 14/02/2019, é dito que o Comitê de Governança, Controle Interno e Gestão de Riscos começou a funcionar na manhã do dia 14 de fevereiro, na Sala de Reunião da Reitoria, no campus-sede, em João Pessoa. A matéria trata ainda que o calendário dos encontros e cronograma das atividades serão elaborados e divulgados, e ainda que haveria espaço específico no site da instituição para informar à comunidade universitária e externa sobre o andamento dos trabalhos. Porém não foi identificado registro desse calendário ou atas das atividades e, no site da UFPB, apesar de haver aba específica para o comitê, não há publicação alguma, conforme imagem extraída:

Figura 9 - Página web do comitê de Governança, Controle Interno e Gestão de Riscos da UFPB.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA - UFPB

COMISSÕES ESPECIAIS

REITORIA

Buscar no portal

Contato

VOCÊ ESTÁ AQUI: PÁGINA INICIAL > CONTENTS > PÁGINAS > DE GOVERNANÇA, CONTROLE INTERNO E GESTÃO DE RISCOS

DE GOVERNANÇA, CONTROLE INTERNO E GESTÃO DE RISCOS

por danielrocha — publicado 20/03/2018 10h25, última modificação 29/05/2019 09h09

Desenvolvido por GWEB

ASSUNTOS

- DE DIREITOS HUMANOS
- DE ÉTICA
- DE ÉTICA NO USO DE ANIMAIS

Fonte: Site UFPB, 2019

Ainda apontado no Relatório de Auditoria do TCU (Acórdão 1223/2018/TCU), a iniciativa de criação do Comitê de Governança, Riscos e Controle partiu da Coordenação de Controle Interno da UFPB, através de processo administrativo interno (processo 23074.000488/2017-63), aberto em 06/01/2017, porém até a data analisada no relatório (maio/2017) o processo não havia sido concluído. O Relatório de Auditoria do TCU descreve como *“injustificada demora para a efetivação do referido comitê e da própria Política de Gestão de Riscos”* (ACORDÃO 1223/2018/TCU, p. 11). O mesmo relatório ressalta ainda que:

O referido comitê ainda não começou a atuar, não tendo sido observados registros de qualquer ato por ele praticado, nem mesmo reunião dos seus membros para tratar dos assuntos que lhe são afetos (não foram apresentadas atas de reuniões realizadas em resposta à requisição de auditoria);

(...)

O comitê já deveria estar em atividade como forma de impulsionar a política de gestão de riscos, situação que deve ser imediatamente corrigida, uma vez que já venceu o prazo para a instituição da Política de Gestão de Risco, previsto no art. 17 da Instrução Normativa MP/CGU 01/2016. (ACORDÃO 1223/2018/TCU, p. 12 -13)

Já no Relatório de Gestão UFPB/2018 encontra-se a informação de que o referido comitê foi finalmente aprovado pelo CONSUNI em dezembro de 2018, ou

seja, cerca de 18 meses após a abertura do processo de sua instituição. O trecho a seguir, extraído do relatório, informa o seguinte:

A Gestão de Riscos na Universidade Federal da Paraíba (UFPB) tem sido tratada com a devida atenção por parte dos seus gestores. Em dezembro de 2018, o Conselho Universitário (CONSUNI) aprovou em Resolução, após ampla discussão, a criação do Comitê de Governança, Controle Interno e Gestão de Riscos (CONGOV), a Comissão de Conformidade e o Comitê de Integridade. A nova estrutura administrativa foi criada com o propósito de adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à governança, aos controles internos e à gestão de riscos na UFPB. O objetivo é fazer valer a Instrução Normativa Conjunta nº 01 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria Geral da União (MP/CGU), de 2016, bem como o Decreto nº 9.203, da Presidência da República, de 2017. (UFPB,2018, p. 10).

No conteúdo da Resolução 38/2019, que criou o Comitê de Governança, Controle Interno e Gestão de Riscos na UFPB, é descrito o número do processo que o impulsionou. No caso, um documento público: Processo nº 23074.073347/2018-41, aberto em 07/11/2018, por iniciativa da Pró-Reitoria de Planejamento, ou seja, divergindo daquele apontado no ACORDÃO 1223/2018/TCU, p. 11. É importante destacar que no processo supracitado é dito que a instituição do Comitê de Governança, Controle Interno e Gestão de Riscos faz parte do:

Projeto de reestruturação administrativa que altera a estrutura de governança e serviços da UFPB, com o objetivo de modernizar as estruturas gerenciais, adequar seu funcionamento às novas exigências legais e garantir segurança jurídica aos processos de tomada de decisão. (TRECHO DO PROCESSO nº 23074.073347/2018-41 da UFPB, p.2)

Na mesma página, no item 2, é dito que “*A reestruturação administrativa será focada na área de governança e de serviços, particularmente aqueles prestados pela Prefeitura Universitária (PU).*” (TRECHO DO PROCESSO nº 23074.073347/2018-41 da UFPB, p.2). A partir disso, pode-se inferir que a estrutura de governança proposta estava focada para atender necessidades imediatas, que seria a reestruturação administrativa da Prefeitura Universitária – realizada entre 2018 e 2019.

Observa-se ainda que, até então, não havia modelo de governança devidamente institucionalizado na UFPB. Em suporte a tal inferência, o Relatório de Gestão UFPB/2018 discorre sobre os avanços ocorridos ao longo do ano, trazendo novidades que são claramente evidentes na sessão 3, que trata de Planejamento

Estratégico e Governança (p.9). O relatório traz, pela primeira vez (visto que os demais anos analisados não expressaram o assunto), um aprimoramento na estrutura e práticas de governança, de acordo com os princípios estabelecidos pelo TCU: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability*.

O trecho a seguir, extraído do relatório, constata a evolução e, novamente destaca a reestruturação administrativa, em que pese não detalhar em qual âmbito:

Em 2018, no âmbito do projeto de reestruturação administrativa, foram discutidas alterações para a estrutura de governança e serviços da instituição, visando a adequação do funcionamento da universidade às novas exigências legais, em particular à Instrução Normativa MP/CGU nº 01/2016 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União. Neste sentido e com vistas à institucionalização das instâncias internas de apoio à governança na UFPB, o Conselho Universitário (CONSUNI) aprovou a criação e os regimentos dos órgãos responsáveis pela elaboração e execução das políticas para a boa governança na UFPB. (UFPB, 2018, p.12).

Relevante ressaltar que, apesar do achado quanto à ausência de atuação do comitê e de uma política expressa voltada para a governança, a UFPB apresenta, através de práticas de gestão, um considerável nível de maturidade no tema governança - de acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU). Isso porque, desde 2017, o TCU passou a disponibilizar o IGG (Índice Integrado de Governança e Gestão Pública), que é a síntese de seu levantamento de dados anuais para obter e sistematizar informações sobre a situação de governança pública e gestão em organizações federais a partir de auto avaliação, utilizando questionários aplicados às organizações federais e outros entes com autonomia orçamentária e administrativa, incluindo empresas públicas, ministérios, tribunais, instituições de ensino e hospitais, de maneira a identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias nessas áreas. Dessa forma, o TCU fornece instrumentos tanto para a sociedade quanto para a organização se planejar para melhorar seu nível de governança.

Os trabalhos do TCU desenvolvidos nessa área mapeiam pontos que precisam de maior reestruturação, visando estimular a adoção de boas práticas de governança e gestão, a fim de que os órgãos e entidades aprimorem sua capacidade de gestão. Os resultados obtidos pela UFPB na medição do TCU representam a posição geral de auto avaliação da instituição nos anos de 2017 e

2018. Nas figuras 12 e 13 são apresentados os valores do iGG (índice integrado de governança e gestão públicas), iGovPub (índice de governança pública), iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas), iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI) e iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratos), comparados às médias obtidas pelos demais órgãos da administração pública federal.

As faixas de classificação dos gráficos são divididas conforme a figura abaixo, indicando o nível de maturidade os entes avaliados:

Figura 10 - Níveis de Capacidade em Governança ou Gestão (TCU)

ESTÁGIOS		INTERVALOS
INICIAL	Inexpressivo	0 a 14,99%
	Iniciando	15 a 39,99%
INTERMEDIÁRIO		40 a 70%
APRIMORADO		70,01 a 100%

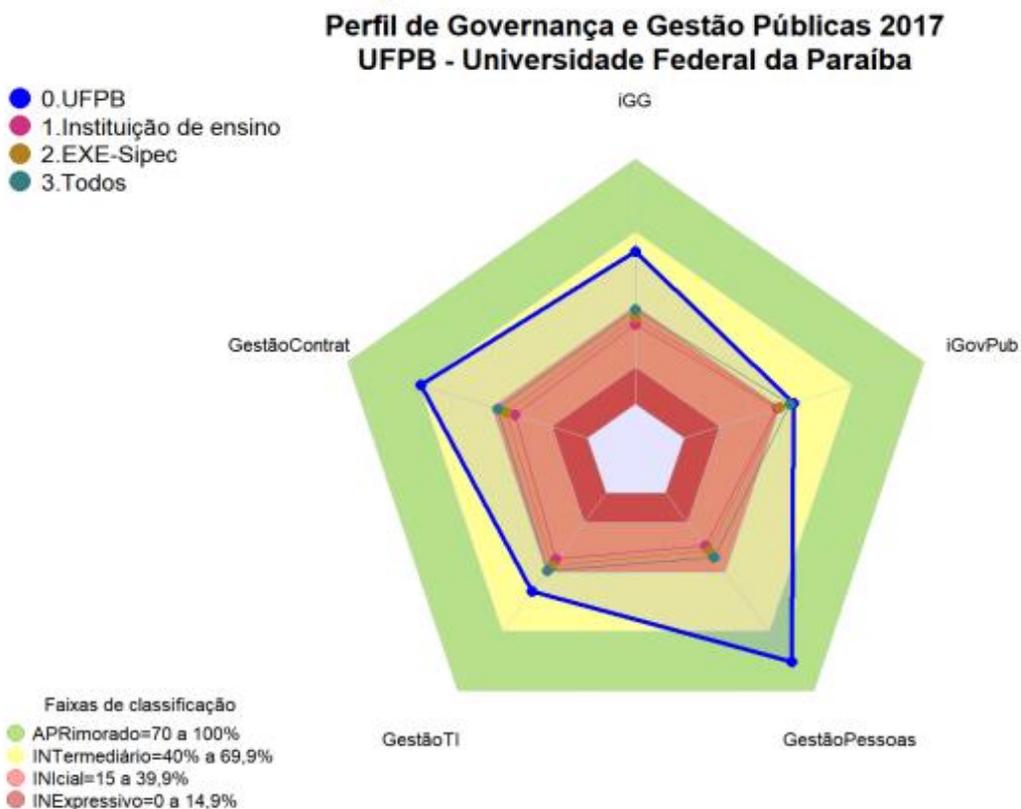
Fonte: Levantamento de Governança de Gestão Pública, TCU, 2018

O índice iGG é resultado da unificação de quatro levantamentos de governança com foco na gestão pública: pessoas, tecnologia da informação, contratações e governança. O levantamento de informações sobre as instituições públicas é anual, sendo também utilizado como parte integrante do processo de prestação de contas das instituições. Segundo o TCU, a ação faz parte de um processo de levantamento de informações que busca conhecer melhor a situação da governança no setor público, além de estimular as organizações a adotarem boas práticas de gestão.

Observa-se nas figuras a seguir que, no geral, a UFPB apresenta bons resultados, havendo pouca diferença de um ano para o outro, principalmente referente à gestão de contratos e gestão de pessoas, estando no nível intermediário quando comparado à demais instituições. Possivelmente o bom desempenho em relação ao iGestContrat é fruto dos esforços para com a aplicação de uma política de riscos e controles sobre contratações.

A seguir, os gráficos divulgados com o perfil de governança e gestão das organizações avaliadas em 2017 e 2018 respectivamente:

Figura 11 - Perfil de Governança UFPB 2017



Fonte: Levantamento de Governança de Gestão Pública, TCU, 2018.

Figura 12 - Perfil de Governança UFPB 2018



Fonte: Levantamento de Governança de Gestão Pública, TCU, 2018.

O quadro abaixo, disponibilizado pelo TCU (2018), apresenta o resumo da auto avaliação organizacional da UFPB, em 2018, referente a governança. O valor do iGG é obtido pela média dos demais índices que o compõe. Como pode-se verificar, os maiores níveis de aprimoramento na gestão da UFPB estão focalizados em governança e gestão de contratações.

Quadro 11 - Indicadores de governança elencados pelo TCU em 2018

INDICADOR	VALOR
iGG (índice integrado de governança e gestão pública)	60%
iGovPub (índice de governança pública)	41%
iGovContrat(índice de governança e gestão de contratações)	73%
iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações)	74%

Fonte: Adaptado de Levantamento de Governança de Gestão Pública, TCU, 2018.

Atentando para o foco na IN Conjunta MP/CGU 01/2016, é oportuno analisar mais detalhadamente o levantamento de dados do TCU. O iGovPub engloba quesitos relacionado à capacidade de estratégia, liderança e *accountability* da organização, especificamente no quesito “estabelecer a estratégia da organização” e “promover a gestão estratégica”, que se demonstram dentro da faixa “intermediário”, sugerindo pouco amadurecimento na gestão estratégica da UFPB. Ao analisar os fatores incluídos em cada índice do Levantamento de Governança de Gestão Pública 2018 do TCU, verifica-se que, quando a estratégia se relaciona ao risco, ou seja, a capacidade de gerir riscos estrategicamente em prol do todo organizacional, no caso, os indicadores “O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido” e “Os riscos considerados críticos para a organização são geridos”, percebe-se que esses aspectos ainda são tratados de forma incipiente dentro do cenário de governança pública organizacional, o que leva a sugestão de haver uma certa deficiência em gerir riscos (TCU, 2018, P.5), corroborando para os demais achados considerados na categoria C2 – Gestão de Riscos.

Já o iGovContrat avalia o macroprocesso de contratação (agrupamento dos processos de trabalho de planejamento, seleção de fornecedores e gestão de contratos) em prol do atingimento dos objetivos organizacionais. Esse índice é gerado pela combinação dos resultados obtidos em “Governança das Contratações”

(iGovContrat) com o “Índice de Gestão das Contratações” (iGestContrat). De fato, é um dos indicadores com maior nível de maturidade alcançados pela UFPB, e considera aspectos como Pessoas, Processos, Risco e Gestão Contratual. O TCU descreve que, de forma geral, as unidades da administração pública avaliadas demonstram um incipiente o nível de capacidade em gerir suas aquisições e contratações. Nesse sentido, o destaque da UFPB revela sua presença em um seletivo grupo de aprimoramento nesse quesito (TCU, 2018, P.9). O relatório completo o levantamento do TCU pode ser localizado na página do Tribunal de Contas da União, onde há um link com os relatórios de individuais de cada unidade avaliada, denominada “Relatório Individual dos respondentes”, um sumário executivo onde é expedido um diagnóstico geral para a governança organizacional pública e um arquivo que contém a estrutura para a compreensão de dados expostos em gráficos de cada item avaliado.

Nos resultados referentes ao ano de 2018, considerando o panorama geral das instituições avaliadas, o TCU apontou baixo nível de maturidade em relação à governança pública pela maioria dos entes. Isso significa que a maioria das instituições federais não possui capacidade de entregar à sociedade o que se espera, seja por deficiência em liderança, estratégia ou *accountability*, seja por carências na gestão de operações (planejamento, execução e controle).

5.3.2 ANÁLISE DA VOZ DOS GESTORES DA UFPB

5.3.2.1 Controles Internos de Gestão (C1)

Nas entrevistas realizadas, questões referentes aos controles internos foram colocadas de forma a compreender o entendimento dos gestores acerca do tema e como ele se manifesta na organização, ou seja, sua instrumentalização, norteadas pelos objetivos organizacionais, além de estar aderentes às diretrizes estabelecidas pelas instâncias de governança, e aos princípios e objetivos constituídos na IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016.

Considerando os dados obtidos, é possível inferir, através da análise do conteúdo das entrevistas com os gestores, que as atividades de controles internos sobre os processos de gestão não estão totalmente formalizadas e padronizadas no âmbito da UFPB, conforme dispõe a IN MP/CGU 1/2016, o que sujeita a entidade à

situação de vulnerabilidade quanto à sua capacidade de dar respostas aos riscos existentes nos seus processos internos. Essa conclusão vai ao encontro dos achados na pesquisa documental e, conforme pôde-se verificar através da voz dos gestores, essa ausência de padronização tende a gerar procedimentos distintos entre os setores e até mesmo dentro de uma mesma unidade, o que dificulta o controle e a implementação de gerenciamento dos riscos na instituição. Não obstante, foi identificada a dificuldade de padronização de procedimentos, conforme trecho destacado abaixo com um dos gestores da instituição, quando questionado sobre o regramento formal de controles internos. A esse respeito, assim se expressou o G3:

Existe a segregação de funções e atividades, por exemplo, uma pessoa analisa o processo e outro diferente realiza o empenho. Nós recebemos processo de 25 unidades descentralizadas da UFPB, a gente faz a análise e um outro servidor executa. Mas não há um mecanismo padronizado. (...). Não tem nada que normatize esse fluxograma, é um controle do setor. Mas ele existe, por exemplo, a demanda chega e vai pra seção de compras, lá eles consolidam, fazem a pesquisa de preços, a requisição interna, manda o processo para a licitação, de lá vai pra divisão de material, é cadastrado no SIPAC como uma espécie de controle, onde é feita a justificativa, os quantitativos, então tudo isso é uma forma de controle e o requisitante faz a requisição autorizado pelo diretor de centro, a CODEOR faz o detalhamento de crédito, para ter o controle sobre o orçamento através da vinculação do plano interno, então tudo isso vai um passo a passo até o empenho. Mas isso é uma rotina de trabalho, um entendimento comum, mas não está descrito. (G3)

Como exemplificação da ausência de regramento formal, tem-se o caso dos processos de compras públicas; verifica-se a inexistência de padronização de procedimentos acerca de mecanismos de controles internos, além daqueles estabelecidos pela lei de licitações, uma vez que tais processos são executados por setores distintos de acordo com a natureza da compra - material ou serviços - (constatação por meio de entrevistas e observação direta). Todavia, existe uma normativa (Portaria 23/2017/PRA/UFPB), que trata da Política de Gestão de Risco em Contratos Administrativos, mas não há em seu conteúdo a previsão de atividades de controles internos, que é um dos componentes imprescindíveis para a estrutura de governança, conforme previsto no artigo 11º da IN MP/CGU 1/2016.

Ainda de acordo com o G3, foi dito em entrevista que a Portaria 23/2017/PRA/UFPB proporciona uma certa orientação, apesar de não prescrever ou normatizar os procedimentos em geral. Também, de acordo com o mesmo gestor, não houve participação dos gestores na elaboração da portaria, conforme fala:

Utilizo, mas não participei [da formalização da Portaria 23/2017/PRA/UFPB]. O pessoal do setor é ciente dela, o pessoal que analisa os processos sabe, ela ajuda, mas na prática ainda precisa de uns ajustes. Cada caso vai sendo adaptado para o que a legislação fala. Mas ela dá uma orientação básica sim. (G3)

Ademais, foi dito por outro gestor dentro da mesma Pró-Reitoria que tal normativa é pouco difundida entre os setores que trabalham diretamente com contratações. De fato, a utilização e o conhecimento, sobre tal portaria só foi identificada no âmbito da PRA, dispondo apenas sobre contratações e, ainda conforme apontado em entrevistas, sobre contratos de grande vulto. O trecho a seguir, retirado de entrevista com gestor diretamente ligado a contratações, revela o seguinte:

Eu acho que é pouco divulgado [regramento formal] em termos que assim... muita coisa aqui é divulgada apenas na página da PRA para cumprir um procedimento legal de tornar público. Mas isso não faz com que seja eficazmente difundido, precisaria que houvessem reuniões, workshops, instrumentos envolvessem os gestores, os responsáveis de cada setor para que a coisa realmente chegasse na ponta. Não chega na ponta. (G1)

Também foi constatado que o controle interno, embora com baixa formalização, é aplicado através de mecanismos emergentes de planejamento. De acordo com o trecho que segue, pode-se vislumbrar a compatibilidade com o art. 10º, inciso 4 na IN MP/CGU 01/2016, que dispõe que as operações de um órgão ou entidade serão eficazes quando cumprirem objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.

A gente aplica alguns mecanismos de controle[...], o próprio planejamento que já foi uma iniciativa que esse ano foi estabelecido aqui na instituição de cada setor, ou departamento fazer o seu planejamento e tentar estabelecer metas e objetivos claros para que a gente pudesse buscar atender esses objetivos, então foi uma iniciativa que partiu desde o ano passo e que a

gente tem feito e tem buscado mensurar se atingimos ou não esse objetivo [...], e determinados controles de orçamento que antes a gente não fazia e agora a gente está passando a fazer em torno da gestão do gasto público, da gestão orçamentária em si. (G1)

E ainda:

Através de planejamento e de uma forma geral na PRA como um todo a questão de planejamento de compras e aquisições tem sido algo que saiu do papel, né, de fato os setores se organizaram, se subdividiram, e foi estabelecida responsabilidade, estabelecido tarefas para cada setor e tem sido cumprido. (G1)

Quando questionados sobre o conhecimento da missão e objetivos da UFPB, os entrevistados, em geral, responderam de forma evasiva e alguns simplesmente responderam que, apesar de fazer ideia, não tem conhecimento deles pois não está bem difundido e nem faz parte da cultura organizacional, o que vai ao encontro dos apontamentos do relatório de auditoria do TCU (ACORDÃO 1223/2018/TCU) sobre as ações previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional da UFPB 2014-2018 como política de gestão administrativa (item 3.6 – Política de Gestão, p. 35-36), conforme apontado na análise documental na categoria C1. De acordo com a entrevista do G4, verifica-se o seguinte:

Através do PDI [sobre o conhecimento da missão e objetivos organizacionais], mas eu acho que isso é algo muito pouco difundido na universidade. A questão é que muitos servidores não sabem a missão da instituição e não é algo que é incutido na cultura da organização que as pessoas saibam e trabalhem em prol de atingir aquele objetivo. Geralmente as pessoas trabalham porque tem que trabalhar como obrigação, mas não existe uma cultura difundida no sentido de estabelecer esses objetivos. Quem não leu o PDI, quem não está por dentro do PDI não sabe qual o objetivo da instituição. (G4)

Temos ainda a seguinte colocação de outro entrevistado:

Entre o que está no plano de desenvolvimento institucional e o que é aplicado hoje não existe muito vínculo não, até porque a execução parte dos centros que estão ligados diretamente às atividades fins, para a PRA que é onde será executado, então o planejamento do PDI e o que é executado nem sempre estão alinhados. A gente nota que o PDI enfatiza as atividades fins,

mas os meios são esquecidos - que é justamente onde falta o planejamento. (G3)

Outro achado relativo ao Controle Interno de Gestão é a necessidade de desenvolvimento de software (plataforma) para a implantação da política de governança, como forma eficaz para informar, comunicar e monitorar atividades em todos os níveis da organização, no sentido de facilitar o controle interno e a identificação, avaliação e monitoramento dos riscos, bem como as estratégias de mitigação e distribuição de responsabilidades na estrutura da gestão. Sobre isso temos o seguinte trecho de entrevista com o G4:

Nos até tentamos fazer controle por fluxo de processos, mas a gente sabe que isso não reflete bem a realidade, principalmente quando você estratifica os setores. Mas não temos um instrumento específico. Um software para isso seria muito apropriado, mas não temos um programa para fazer esse controle, ou uma modificação no SIPAC [software que já temos] para fazer esse controle. Temos uma certa carência de um sistema para auxiliar melhor. (G4)

A atualmente a principal ferramenta administrativa utilizada é o sistema Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), que não abrange a estrutura do modelo de gestão de risco criado pela IN MP/CGU 1/2016.

Considerando o conteúdo das entrevistas, podemos relacionar com alguns achados da pesquisa documental, que de fato se complementam. Dito isso, sobre a categoria de análise “controle internos de gestão”, considerando a totalidade dos instrumentos de pesquisa aplicados, identificou-se a seguinte situação no ambiente da pesquisa, compilada no quadro 13:

Quadro 12 – Síntese da análise dos dados da C1

CATEGORIA	IN MP/CGU 01/2016	UNIDADE DE ANÁLISE	ACHADOS
CONTROLE S INTERNOS DE GESTÃO	Desacordo com o art. 8º, art. 11º e art.16º da IN MP/CGU 1/2016;	DEFINIÇÃO	Adequado conhecimento dos gestores sobre estrutura, procedimentos e ferramentas de Controle Interno; Pouca disseminação de informações necessárias ao fortalecimento da cultura de valorização dos controles internos de gestão
		OBJETIVOS	Pouca clareza das ações, objetivos e metas para a gestão administrativa previstos no PDI 2014-2018;

			Baixo conhecimento da missão e objetivos organizacionais;
			Os controles existentes baseiam-se prioritariamente como requisito à conformidade legal (aspectos legais).
		RESPONSABILIDADES	Pouca definição dos responsáveis pelos diversos controles internos da gestão;
		ESTRUTURA	Adequada estrutura de atribuição de responsabilidades, delegação de autoridade e segregação de funções;
			Baixa operacionalização do controle interno;
			Ausência de uma política expressa de controle interno de gestão;
			Ausência de adequado suporte de tecnologia da informação para apoiar a implementação dos controles internos da gestão;
			Texto da Política de Gestão de Risco em Contratos Administrativos (Portaria 23/2017/PRA/UFPA não trata de previsão das atividades de controles internos;
	Compatível com art. 10, § 4;		Mecanismos de controle interno são aplicados, em sua maioria, base em planejamento;

Fonte: Autoria própria (2019).

Corroborando para os achados da categoria C1, é importante destacar que questões envolvendo o controle interno no ambiente da UFPA já foram identificadas há certo tempo. Araújo (2014) identificou, em sua pesquisa envolvendo 140 servidores da Administração central da UFPA, que, no tocante ao fator conhecimento pleno de suas atribuições e de seu papel no cumprimento dos objetivos organizacionais:

Quanto a este fator, 80% dos respondentes discordam que existe clara definição das atribuições dos servidores na instituição investigada. O resultado indica que a maioria dos respondentes não percebe a responsabilização como evidente no contexto institucional, aspecto que pode influenciar negativamente o ambiente interno (ARAÚJO, 2014, P.64)

A autora concluiu, à época de sua pesquisa, que na percepção da maioria dos respondentes,

A alta administração da instituição investigada percebe a importância dos controles internos e dá suporte adequado ao seu funcionamento (percentual de concordância equivalente a 72,1%), tal fator pode vir a refletir, no futuro, em uma melhora gradativa desses aspectos (ARAÚJO, 2014, P.63)

Neste contexto, chama-se atenção para a necessidade de estruturação do ambiente de controle da gestão, que persiste desde a pesquisa realizada por Araújo (2014), no que se refere ao o ambiente interno do modelo de gestão de risco, que é a base para todos os outros componentes da estrutura de governança, provendo disciplina e prontidão para a gestão de riscos (arts. 11e 16 da IN MP/CGU 1/2016). Vê-se ainda a necessidade de aprimorar a fixação dos objetivos da IFES, conforme previsto no artigo 16, II, da IN MP/CGU 1/2016.

Em que pese a identificação de um alto nível de compreensão e conhecimento dos gestores sobre mecanismos de controles necessários para a efetivação de uma boa governança institucional, pode-se inferir que a própria cultura de controle interno ainda é pouco difundida e operacionalizada nos setores analisados, o que também foi constatado em entrevista e principalmente através de observação direta. Essa é uma questão que envolve todos os níveis da organização, o que sugere uma certa carência de uma política impulsionada pela alta administração, com clara definição de responsáveis pelos diversos controles e definição de objetivos, conforme princípios elencados na IN MP/CGU 1/2016 em seu artigo 8º, e ainda a adoção de uma metodologia institucional de controle interno de gestão.

5.3.2.2 Gestão de Riscos (C2)

Nas entrevistas realizadas, questionamentos referentes à gestão de riscos muitas vezes são confundidos com a própria questão de governança. Em que pese ela seja uma face da governança - essa se mostra como um amplo escopo, abrangendo outros aspectos além de gestão de riscos. Sendo assim, buscou-se estimular a evidenciação da percepção dos entrevistados sobre a gestão de riscos e sua importância para a governança, bem como os elementos identificados por eles como ferramentas para auxiliar a identificação e tratamento de riscos, e ainda a própria percepção dos riscos aos quais estariam expostos.

No tocante ao entendimento dos gestores sobre a gestão de riscos, foi verificado um certo entendimento, tanto de sua necessidade quanto de seus fundamentos, o que demonstra maturidade dos gestores para a implementação do sistema, contudo foi notório a percepção dos entrevistados acerca da necessidade

de uma maior iniciativa por parte da alta administração no sentimento de fomentar uma política a ser implantada com os devidos encaminhamentos e estabelecimentos, como por exemplo a disposição sobre o apetite ao risco, fixação de objetivos e níveis de alçada, corroborando os achados da análise documental. Nesse sentido, a IN CONJUNTA MP/CGU 01/2016 é clara ao dispor, em seu art. 16, parágrafo único, que os gestores são os responsáveis pela avaliação de riscos no âmbito das unidades, processos e atividades que lhes são afetos, sendo a alta administração incumbida de avaliar os riscos no âmbito organizacional, desenvolvendo uma visão de riscos de forma consolidada.

Em entrevista, foi questionado sobre a disposição para a formulação de uma política de gestão de riscos:

Primeiro há uma demanda externa, uma pressão externa, mas na UFPB foi iniciativa da PRA (...) percebendo essa cobrança externa e também das instruções normativas vigentes, ele foi implantando em cima disso, pegando bem o que era apontada nos relatórios de auditoria e nos relatórios de gestão. Percebendo as falhas apontadas nessas avaliações de anos, isso vem sendo aperfeiçoado. Um julgo que seja um processo contínuo e que paulatinamente vai sendo aperfeiçoado dentro da gestão e outros setores também começam a adotar a partir do que deu certo na PRA. (G4)

Em observação direta no ambiente operacional (acompanhamento das etapas de contratação), verifica-se que não há ações efetivas de mapeamento de riscos no âmbito da UFPB, considerando o todo organizacional. Observou-se mapeamento de riscos de forma isolada na Pró-Reitoria de Administração (PRA), que resume-se a uma classificação de riscos prévia às contratações, e materializada em Relatório de Classificação de Risco, no qual, conforme relatado, avalia-se o fornecedor a ser contratado adotando como parâmetros a avaliação de contratos anteriores, aspectos orçamentários (objetiva), e entrevista informal aos beneficiários do serviço, sendo a classificação e as medidas de mitigação de risco atribuídas de forma subjetiva. Isso pode ser verificado através dos trechos de entrevista que seguem:

Então... Hoje a nossa universidade tem sim uma atividade de elaborar o gerenciamento de riscos nos contratos e outras ações, mas, na verdade foi consequência de uma provocação dos órgãos de controle externo. Instruções normativas obrigaram a universidade a criar seu gerenciamento de riscos, porém não

há uma política de gerenciamento de riscos propriamente dita e disseminada, o que torna talvez estranho o gerenciamento de riscos. Tanto nos contratos contínuos e de manutenção quanto nos contratos eventuais é feito um mapeamento superficial pelo demandante do serviço baseado em riscos como o de descumprimento contratual. (G2)

Foi dito, também, por outro entrevistado, que o mapeamento de riscos em contratações é uma prática que ocorre apenas em contratos de maior vulto e dispêndio em termos orçamentários/financeiros, com base na normativa de iniciativa da PRA (Portaria 23/2017/PRA/UFPB):

[Quando questionado se é feita análise de riscos em todas as contratações] Então...quando é material de consumo para o dia a dia não se faz, só se faz quando trata-se de um valor significativo ou quando se faz contrato. Quando é coisa simples não é feito. (G3)

Mais uma vez, destaca-se que há uma formalização de iniciativa da PRA, através da Portaria nº 23, de 29 de maio de 2017, que aprova procedimentos de classificação de riscos nos contratos administrativos da UFPB. Seu conteúdo é voltado para a classificação de riscos dos contratos administrativos e serve como uma guia para as demais unidades administrativas gerenciarem seus próprios riscos envolvidos nas suas atividades, porém tal portaria é de pouco conhecimento dentre os envolvidos em processos que requerem classificação de riscos, não estando ainda inserido na cultura organizacional. A portaria pode ser localizada à página da PRA, que fica dentro do domínio da UFPB. Na página na PRA, há um link denominado “DOCUMENTOS”, dentro desse link há doze outros links com títulos diversos, e este documento em particular está localizado no link que dá acesso a “Portarias”. Entretanto, é relevante recordar o trecho da entrevista com o G1, já exposto, ao dizer que *“muita coisa aqui é divulgada apenas na página da PRA para cumprir um procedimento legal de tornar público. Mas isso não faz com que seja eficazmente difundido (...)”*

Também foi elencada, através de entrevistas, a ausência de uma ferramenta digital para facilitar o gerenciamento de riscos. Sobre isso, há de se destacar o que o próprio governo federal disponibilizou uma ferramenta denominada Sistema Ágatha – Sistema de Gestão de Integridade, Riscos e Controles, que consiste em uma ferramenta automatizada, desenvolvida pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para auxiliar no processo de gerenciamento de riscos e

controle, e tem como objetivo a possibilidade de a obtenção de informações úteis à tomada de decisão, para a consecução dos objetivos institucionais e para o gerenciamento e a manutenção dos riscos dentro dos padrões definidos pelas instâncias supervisoras. A incorporação do software já foi solicitada, por iniciativa da PROPLAN, na figura de sua Coordenação de Orçamento, através do processo 2374.079966/2018-49, à Superintendência de Tecnologia de Informação (STI) da UFPB, entretanto, até a finalização da presente pesquisa, não foi constatado a sua implementação.

Considerando o conteúdo das entrevistas, podemos relacionar com alguns achados da pesquisa documental. Dito isso, sobre a categoria de análise “Gestão de Riscos”, considerando a totalidade dos instrumentos de pesquisa aplicados, identificou-se a seguinte situação no ambiente da pesquisa, compilada no quadro 12:

Quadro 12 – Síntese da análise dos dados da C2

CATEGORIA	IN MP/CGU 01/2016	UNIDADE DE ANÁLISE	ACHADOS
GESTÃO DE RISCOS	Desacordo com os arts. 16, parágrafo único, 20, caput, §§ 1º e 2º; art.18, 19 e 23;	DEFINIÇÃO	Adequado conhecimento dos gestores sobre conceitos de gestão de riscos, sua importância e riscos envolvidos em suas atividades;
			Pouca disseminação de informações necessárias ao fortalecimento da cultura de gerenciar riscos;
		OBJETIVOS	Mapeamento de riscos é direcionado a contratações de valores significativos, não sendo aplicado em todo o contexto organizacional;
			Exposição a riscos operacionais
	ESTRUTURA	Ausência de mapeamento, avaliação e resposta a risco na IFES;	
		Mapeamento existe considera basicamente riscos legais e orçamentários.	
	Constituição do Comitê de Governança, Riscos e Controle	ESTRUTURA	Ausência de adequado suporte de tecnologia da informação para apoiar a implementação da gestão de riscos
			POLÍTICA
		POLÍTICA	Ausência de alçadas de responsabilidade para gestão de riscos.
			Não foi identificado um plano/política de gestão de riscos.

Fonte: Autoria própria (2019)

Diante dos dados, pode-se inferir que as atividades de mapeamento de riscos instituídas são implementadas, em sua maioria, para garantir a conformidade com os aspectos legais prevalecendo o enfoque do controle sobre riscos em contratos administrativos e em atendimento das questões legais, porém essas atividades não funcionam consistentemente para diminuição dos demais riscos que possam emergir no ambiente, nem são suficientes para assegurar a execução eficaz das respostas aos novos riscos, aspectos que introduzem um enfoque de controle mais gerencial.

Relevante verificar também que a questão de gerenciamento de riscos já havia sido levantada por Araújo (2014, p.68), em sua pesquisa sobre controle na UFPB. A autora conclui, através de questionário aplicado a 140 servidores da administração central, especificamente nas questões que investigaram se a avaliação de riscos é feita de forma contínua e se a instituição se preocupa em antecipar riscos futuros, que predominou a discordância entre os respondentes. Quanto à perspectiva da avaliação de riscos de forma contínua, o percentual de discordância foi de 57,9%. Quanto à preocupação em antecipar riscos futuros, o percentual de discordância foi aproximado ao do anterior, 57,1%, o que levou a autora a sugerir a deficiência na gestão de riscos. Quase cinco anos após a supracitada pesquisa, poucas mudanças efetivas foram verificadas.

5.3.2.3 Transparência (C3)

Para identificar a questão da transparência e comunicação organizacional, as entrevistas foram voltadas para a percepção dos participantes sobre os processos nos quais estão envolvidos, como tomam conhecimento das decisões da alta administração e como percebem o trânsito de informações em seu setor. Já para identificar a comunicação externa, ou seja, como é passada as informações à sociedade, de forma a proporcionar um controle social, foi feita observação direta e pesquisa nos meios digitais da UFPB, além de pesquisa documental.

Quanto à comunicação no ambiente interno da UFPB, é possível verificar que há certa dificuldade na clareza na transmissão de informações entre integrantes de uma mesma unidade, sobre os procedimentos internos, normativos e trâmites processuais. Ademais, informações sobre o que é decidido em instâncias superiores na forma de políticas e diretrizes, tais quais o Conselho Universitário (CONSUNI) e

por vezes normas expedidas pelo Ministério da Educação, através de ofícios, não chegam com frequência no campo operacional para efetivação.

O trecho a seguir traz a percepção do G1 sobre a divulgação de informações, em específico ao ser questionado sobre os objetivos organizacionais:

Eu acho que essa parte de difundir os objetivos, as metas de uma forma geral da instituição, como ela quer gerenciar as coisas, a condução da política interno mesmo, não existe. Não existe e eu acho que é algo que precisaria a Administração superior fazer reuniões para divulgar números, aquilo que a gente atingiu, qual a nossa meta, o que está sendo cobrando pelos órgãos de controle, enfim, envolver os setores, ou seja, o envolvimento do topo com relação à base de difundir isso através de informações claras. O que não acontece atualmente, ou que acontece muito pouco, né. O fato de tornar público através do site não quer dizer que as pessoas terão interesse a fim de procurar aquela informação, até porque só vão procurar se aquilo ali tiver direcionado para ela. Para quem não tiver direcionado a pessoa não vai procurar e não vai saber se quer que existe na instituição políticas como essa. (G1)

Em entrevista com outro gestor, quando questionado sobre como ocorre a comunicação no ambiente de trabalho e como as informações transitam entre os setores, o problema também foi apontado, embora de maneira bem mais branda, sugerindo que é uma questão está em tratamento:

Muito mais por documentos e memorando circular, mas também é uma prática relativamente nova de fazer reuniões com os gestores para que isso seja amplamente divulgado. Não está ainda no ponto ideal no ponto de vista institucional, mas vamos temos sinais positivos. Tem muita falha de comunicação, e as vezes o interessado tem a informações, lê do documento, mas não dá a devida importância. Mas é fato que as coisas realmente começam a ocorrer quando provocadas por pressões externas. (G4)

Pode-se inferir que a percepção de como a comunicação é realizada, ou seja, de como a informação chega aos setores, é variável de acordo com as experiências do sujeito. Isso porque esse aspecto é bem subjetivo e dependente do nível de integração da gestão, bem como o tipo de informação a ser transmitida. Corroborando para tal inferência, já em outra entrevista, ainda sobre a divulgação das instruções normativas, foi dito o seguinte:

Normalmente as informações sobre instruções normativas e ordem superiores a serem seguidas são passadas da Reitoria para as Pró-Reitorias e ela repassa para a Coordenação, geralmente através de reuniões periódicas, mas nada de forma planejada ou organizada, normalmente a cada quinze dias a gente senta e discute, ou ainda quando há necessidade. (G2)

Mais uma vez, o trabalho de Araújo (2014) adentrou esse aspecto e ajuda a esclarecer a questão de transparência, ainda que se refira a apontados de 2014. A autora utilizou o patamar de “tempestividade das informações”, no âmbito da administração central da UFPB, e sugeriu que a informação relevante é comunicada tempestivamente aos gestores para a tomada de decisão, tomando por base a percepção favorável entre 67,9% dos respondentes de sua amostra. Os resultados apresentados na análise do componente “Informação e comunicação”, indicaram que este aspecto foi o que mais apresentou concordância entre os quesitos investigados

Dito isso, sobre a categoria de análise “Transparência”, considerando a totalidade dos instrumentos de pesquisa aplicados, identificou-se a seguinte situação no ambiente da pesquisa, compilada no quadro abaixo:

Quadro 13 – Síntese da análise dos dados da C3

CATEGORIA	IN MP/CGU 01/2016	UNIDADE DE ANÁLISE	ACHADOS
TRANSPARÊNCIA	Deficiência na divulgação de informações, em desacordo com o artigo 10, III e artigo 23, VI da IN MP/CGU 1/2016.	COMUNICAÇÃO INTERNA	Deficiência na divulgação das instruções/procedimentos/rotinas a serem adotadas no processo administrativo acerca de governança;
			Baixo nível de comunicação entre a instancias.
			Tempestividade da “informação relevante” para a tomada de decisão.
			Ausência de uma clara orientação quanto à hierarquia de autoridades/control de alçadas/competências;
		COMUNICAÇÃO EXTERNA	Falta de clareza e objetividade na divulgação das informações via site;
			Deficiências na Ouvidoria (elencado através de fontes secundárias)

Fonte: Autoria própria (2019)

Adicionalmente, é relevante destacar o trabalho de Santos (2019) acerca da Ouvidoria da UFPB. O estudo demonstrou que a Ouvidoria da UFPB apresenta uma

série de dificuldades para se encaixar nos padrões de atuação de uma ouvidoria pública do Poder Executivo Federal. Em sua pesquisa, o autor demonstrou que a Ouvidoria da UFPB tem deixado a desejar em vários aspectos por não elaborar Plano Anual de Trabalho, não possuir sistema de avaliação de sua atuação por parte dos usuários, problemas com infraestrutura física, problemas de divulgação e acessibilidade para os campi do interior, contudo o recorte temporal do trabalho trata do tema ainda levando em consideração dados de 2010.

Destaca-se que a ouvidoria é um importante instrumento de governança, uma vez que objetiva o fortalecimento dos mecanismos de controle social, de forma a atingir o aprimoramento de suas instituições democráticas.

5.3.2.4 Governança Pública (C4)

Nas entrevistas, o direcionamento sobre governança foi dado no intuito de identificar a compreensão dos respondentes sobre ela, bem como os direcionamentos dados pela administração superior para uma estrutura de governança considerando mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão a nível institucional, e suas respectivas atuações em termos operacionais, conforme preconiza a IN MP/CGU 1/2016.

De acordo com a Instrução Normativa MP/CGU 01/2016, governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão. Nesse sentido, foi explorado o entendimento dos gestores entrevistados acerca dos princípios, práticas e objetivos de uma estrutura governança. Nesse aspecto, a maioria demonstrou entendimento e comprometimento a fim de fortalecer as práticas de gestão e o alcance de seus objetivos organizacionais, sugerindo maturidade no tema, porém de formas isoladas. Esse achado vai ao encontro do elencado na pesquisa documental acerca do Levantamento de dados de TCU para obter e sistematizar informações sobre a situação de governança pública.

Esse entendimento pode ter influenciado no auto avaliação proposta pelo TCU, uma vez que os próprios gestores da UFPB foram responsáveis por responder o questionário do órgão de controle.

Na análise aqui proposta, o tema foi tratado de forma subjetiva, uma vez que que diversos são os elementos que correspondem às boas práticas de governança. O trecho abaixo trata de partes do discurso acerca do entendimento do G1 sobre o que seria uma estrutura de governança:

Eu entendo que governança, né, são os meios que a instituição pode adotar para é... ser mais transparente, pra estabelecer meios de controle mais eficazes para que ela possa atingir seus objetivos, né, de prestar um serviço público de mais qualidade e de gerenciar esse serviço público, é para os seus usuários de uma forma mais eficaz e pra gerenciar o próprio recurso público de uma forma mais eficaz. (G1)

Outro gestor comentou o tema mais sucintamente, porém também correspondente:

Então, de forma leiga eu entendo como um conjunto de fatores ou de métodos que servem para melhor gerir um órgão ou empresa. Ou seja, a ideia de melhor gestão. (G2)

De forma a complementar os achados documentais, quando questionados sobre a iniciativa da sistematização da governança, os apontamentos indicaram demandas externas, ou seja, o pressuposto partiu de recomendações dos órgãos de controle externo, tais quais o TCU e a CGU, em que pese o incentivo das Pró-Reitorias ligadas às atividades administrativas:

Na verdade, a própria auditoria já tinha recomendado né, no caso a auditoria externa, a CGU já tinha feito algumas recomendações pra que a universidade começasse a... trabalhar a questão da governança né, os pontos de governança; Então isso aí foi uma motivação né, e também os gestores de outros setores, pro reitoria de planejamento tiveram um grande incentivo nesse sentido de obrigar de certa forma as unidade a fazerem um planejamento que antes não se tinha de estabelecer objetivos e metas, se trabalhava muito apenas executando e passou-se a trabalhar mais em torno de buscar eficiente e atingir os objetivos da instituição como um todo. (G1)

Quanto ao conhecimento dos gestores sobre a IN MP/CGU 01/2016, o entendimento se demonstrou baixo. A normativa, apesar de recente, se confunde com outras normas que tratam do tema para atividades específicas.

[Sobre a IN 01/2016] *Eu vejo que sempre nos relatórios de autoria da CGU remetem a essa norma, mas assim, em termos práticos do que foi implantado dessa norma pra cá, eu não percebo... são*

poucos passos assim que foram realmente estabelecidos que a gente consegue enxergar na instituição. Eu vejo que... que foi algo tipo assim prioridade estabelecida. Eu creio que isso ainda não é perceptível. (G4)

Outro ponto relevante de investigação foi sobre a instituição do Comitê de Governança, Riscos e Controles. O Art. 23 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 determina que os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal devem instituir, pelos seus dirigentes máximos, o Comitê de Governança, Riscos e Controles. O § 1º do referido artigo diz que o Comitê deverá ser composto pelo dirigente máximo e pelos dirigentes das unidades a ele diretamente subordinadas. Todavia, caso a Unidade já disponha de forma regimental de colegiado responsável por sua governança com a mesma composição prevista na norma, essa instância existente pode substituir o comitê previsto pela IN, desde de que todas as competências estabelecidas no §2º do mesmo artigo lhe sejam formalmente atribuídas. Em organizações com uma estrutura organizacional mais complexa, como é o caso da UFPB, a instância máxima de governança, representada pelo dirigente máximo e os dirigentes de órgãos singulares, poderá delegar a comitê específico algumas das competências previstas no art. 23 da IN, sem que isso implique em ausência de responsabilidade da referida instância máxima sobre os temas de gestão de riscos e controles internos.

Na UFPB, o Comitê de Governança, Riscos e Controles foi instituído em dezembro de 2018, através da Resolução CONSUNI nº 38/2018 – ou seja, mais de um ano após o fim do prazo determinado pela IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016. Em entrevista com os gestores, acerca da inércia da criação do comitê e da política de gestão de riscos, foi constatado que o comitê, apesar de sua criação, não possui atuação efetiva.

A minha interpretação é que cada um tem uma lista de prioridades, são muitas as demandas e é uma estrutura muito complexa, a própria estrutura da universidade já é de difícil gestão, muitas unidades descentralizadas, muita coisa cai na mão de poucos e as coisas acabam mal divididas, por isso é difícil coordenar toda uma política de riscos (...) O que existe em relação à política de gestão de riscos foi apresentar as resoluções dos comitês, foi apresentar as propostas, dizer a necessidade, que se tratava de uma cobrança externa. Mas não houve reuniões para organizar e de fato implementar. Hoje,

por exemplo, não há uma política de gestão de riscos aqui. Nem uma declaração de apetite ao risco (G6)

Uma das questões elencadas no roteiro (vide apêndice 01) tratou sobre os conhecimentos dos gestores sobre encaminhamentos da administração superior da UFPB para a formatação de um modelo de governança baseado no controle interno, política de gestão de riscos e transparência e a forma como isso seria instrumentado. Um discurso a se destacar foi o seguinte:

Não tenho conhecimento. Se existe uma política aprovada em CONSUNI, eu desconheço totalmente. Eu sei que, de forma até independente, a universidade vem tentando atender as normas através da criação de novos setores, como a reestruturação da antiga prefeitura na tentativa de atender normas de modelos de governança (G3)

A partir disso e, ainda considerando os demais discursos alocados na categoria de análise, sobre a questão, pode-se inferir que, apesar da estrutura de governança proposta estar inserida no ambiente da UFPB, está focada para atender necessidades imediatas, que seria a reestruturação administrativa, no caso envolvendo diretamente a Prefeitura Universitária (PU) – o que foi realizado entre 2018 – 2019. Corroborando para tal inferência, o trecho a seguir, em entrevista com gestor participante dessa estruturação, que ao ser questionado sobre a participação dos demais setores da UFPB nesse processo de estruturação de governança, relatou o seguinte:

Até onde eu sei, no primeiro momento foi feito sem consulta. No segundo momento foi liberada a minuta das resoluções, aí sim as unidades envolvidas participaram. Não participaram ativamente mas houve sim uma participação através de sugestões. Foi feita reunião com a equipe, mas foi voltado para a Prefeitura Universitária no âmbito de sua reestruturação. Foi apresentada a resolução e inclusive foi dado prazo para que eles se manifestassem, para fazer alterações, testes, e implementar efetivamente. (G6)

Ao perceber esse viés, a pesquisadora redirecionou o roteiro de entrevista para investigar mais a fundo a problemática, questionando o porquê dessa ênfase à Prefeitura Universitária, e não à uma política geral da UFPB.

Foi feito assim porque no âmbito da reestruturação da PU também foi trabalhada a reestruturação da governança. Só que não uma governança assim... não houve essa comunicação a nível institucional porque não existia uma modelo a ser seguido dentro da Universidade. Essas estruturas foram feitas para atender uma necessidade legal direcionada principalmente à PU que foi a mais apontado pelos órgãos de controle. Foi feito no papel porque os órgãos de controle externo estavam cobrando. E a necessidade real da instituição era reestruturar a PU, e aí essa política de governança foi incluída na oportunidade, foram feitas minutas de políticas para tudo. (G6)

Observa-se que, até então, não foi identificado evidências de um modelo de governança devidamente institucionalizado na UFPB. Complementarmente às entrevistas, tem-se a pesquisa documental que reiterou pontos identificados na voz dos gestores e adentrou outros achados.

Nesse contexto, embora que apresente resultados incipientes em alguns aspectos, a UFPB demonstra certo progresso no longo processo de instituição de uma estrutura de governança pública. É importante ter em vista, conforme disposto na Instrução Normativa MP/CGU 01/2016, que o dirigente máximo da organização é o principal responsável pelo estabelecimento das estratégias e da estrutura de gerenciamento de riscos, incluindo o estabelecimento, a manutenção, o monitoramento e o aperfeiçoamento dos controles internos da gestão, em prol de alcançar uma boa governança. Ainda, segundo o Art. 12 da mesma norma, a responsabilidade por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os mecanismos de governança é da alta administração da organização, sem prejuízo das responsabilidades dos gestores dos processos organizacionais nos seus respectivos âmbitos de atuação, assim como cabe aos demais servidores a responsabilidade pela operacionalização dos controles internos da gestão, do mapeamento de riscos e pela identificação e comunicação de deficiências às instâncias superiores. Portanto, cabe a todos os agentes internos à Unidade a responsabilidade pela efetividade da implementação da governança e, conseqüentemente, pelo cumprimento da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016.

Dito isso, sobre a categoria de análise “Governança”, considerando a totalidade dos instrumentos de pesquisa aplicados, identificou-se a seguinte situação no ambiente da pesquisa, compilada no quadro a seguir:

Quadro 14 – Síntese da análise dos dados da C4

CATEGORIA	IN MP/CGU 01/2016	UNIDADE DE ANÁLISE	ACHADOS
GOVERNANÇA PÚBLICA	Desacordo com artigos. 3, 13 e 25.	ESTRUTURA	Institucionalização tardia de sistema de governança;
			Ausência de descrição de responsabilidades relativas às diversas instancias administrativas;
			Foco em uma unidade administrativa específica
		ATUAÇÃO	Instituição tardia e do Comitê de Governança, Riscos e Controles;
			Ausência de evidências de atuação do Comitê de Governança, Riscos e Controles;
			Alto nível de compreensão da importância e finalidade da governança;
			Esforços isolados para alcançar uma boa governança.

Fonte: Autoria própria (2019)

5.4 SUGESTÕES

Tendo em vista os resultados encontrados na etapa anterior, pode-se ter uma visão geral de como as diretrizes elencadas na IN MP/CGU nº 01 de 2016 são aplicadas no âmbito da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) no desenvolvimento de seu modelo de Governança Pública, considerando seus aspectos de controle interno de gestão, gestão de riscos, transparências e governança propriamente dita. Sendo assim, a sugestão de elementos de Governança Pública que possam influenciar positivamente as atividades administrativas, pode ser efetivada considerando, além da literatura explorada, os documentos analisados e também as entrevistas com os próprios gestores.

De acordo com os resultados e ainda com as recomendações do próprio Relatório de Auditoria do TCU (ACÓRDÃO 1223/2018/TCU), realizado na UFPB, propõe-se seguintes sugestões:

1. Uma primeira proposta consiste em reforçar os controles internos administrativos, ou seja, as estruturas o controle interno primário feito pela própria gestão de cada unidade administrativa, a semelhança do que ocorre na iniciativa privada. Isso significa alinhar gestão e governança, por meio da

estruturação e reforço do controle interno da gestão com base em modelos de avaliação/controle da iniciativa privada adaptados à realidade e necessidade de cada unidade quanto aos pilares de avaliação do controle interno, gestão de riscos e governança proposto pela IN MP/CGU 01/2016, incluindo os modelos privados de avaliação de desempenho/processos, a exemplo, do modelo COSO ERM ou demais modelos de referência disponíveis pelo própria TCU. Para isso, será necessário treinamento dos gestores envolvidos, criação de plano de metas e resultados para que, em longo prazo, essa alternativa torne-se viável e com impactos reais, promovendo a adoção de práticas que institucionalizem a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas, na transparência e na efetividade das informações;

2. Outra proposta, em complementação à primeira, seria o reforço das assessorias de controle interno como efetivas unidades de controles internos administrativos da gestão, a semelhança do que ocorre na iniciativa privada, para a auto avaliação dos controles internos locais por meio de avaliações internas periódicas, seja para a avaliação de conformidade das contas, seja para avaliações de conformidade processual. Tal medida seria possível através da criação de uma nova unidade, a nível de assessoramento à administração superior, para prestar consultoria sobre suas funções de controle interno, gestão de riscos e Governança, sobre a metodologia de avaliação de programas de gestão, sobre Correição, Ouvidoria e prevenção e combate à corrupção, e assim se alinhar com a atual tendência de responsabilização e governança, sem prejuízo ou ainda sem se sobrepor à auditoria interna , que é incumbida de realizar avaliação/auditoria e consultoria.;
3. Aprovação e posterior divulgação da Política de Gestão de Riscos, de forma a promover sua inserção na cultura organizacional. A política de riscos, após aprovada pelas devidas instâncias de autoridade, deve estabelecer limites de exposição a riscos globais do órgão, bem com os limites de alçada ao nível de unidade, política pública, ou atividade, devendo ser divulgada não apenas através de veículos digitais como No site da instituição, mas também através de apresentação aos diversos setores, unidades e centros de ensino, de

forma a promover a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, oferecendo suporte necessário para sua efetiva implementação;

4. Criação de grupos de trabalhos ou instâncias específicas nas áreas temáticas da sua gestão de risco, incluindo a área de aquisições públicas, no sentido de subsidiar a atuação do Comitê de Governança, Riscos e Controle. Tais grupos devem ser compostos por agentes de diversos setores e níveis, de forma a envolver o todo organizacional para a promoção de uma cultura de gestão de riscos;
5. Implementação de solução de tecnologia da informação para gerir os elementos estruturais da gestão de risco e controles da entidade, como forma eficaz para informar, comunicar e monitorar a gestão de risco, em todos os níveis da organização;
6. Promover maior integração entre as equipes de trabalho de forma e melhorar o fluxo de informações, através de estreitamento entre as decisões e comunicação das ações da alta administração para com a base operacional.

CONCLUSOES

A presente pesquisa teve como objetivo principal investigar como as diretrizes da IN Conjunta MP/CGU n. 01 de 2016 são aplicadas no âmbito da Universidade Federal da Paraíba, para a concretização de seu modelo de Governança Pública. Para isso, foi necessário esclarecer que a norma em questão tem como finalidades fortalecer a gestão, aperfeiçoar os processos e o alcance dos objetivos organizacionais, por meio de criação e aprimoramento dos controles internos da gestão, da sistematização da gestão de risco e da transparência. Sendo assim, a pesquisa organizou-se em categorias de análise, conforme procedimento metodológicos adotados para analisar os dados, e orientando-se de acordo com o disposto na IN Conjunta MP/CGU n. 01 de 2016, como forma de parâmetro para investigar os aspectos de governança no âmbito da UFPB.

Para alcançar os objetivos da pesquisa, o trabalho utilizou-se de uma extensa revisão teórica como forma de compreender a administração pública brasileira e seu processohistórico, pautado por reformas e múltiplas dimensões envolvidas, e por vezes contraditórias. Desta forma, o primeiro aspecto apresentado por meio do referencial teórico, foi a configuração da relação entre Estado, governo e Administração Pública, uma vez que as formulações políticas-administrativas brasileiras só podem ser compreendidas quando analisadas em um amplo escopo de projeto de nação. Na sequência, passou-se a abordar o controle ao qual está submetido o gestor público no exercício de suas ações, em particular quanto à prestação de contas relativa à gestão do gasto público. Portanto, para compreender a evolução dos modelos e como as transições ocorreram, foi necessário fazer um relato histórico de como a administração pública evoluiu no país, a forma de controle adotada, adentrando as origens dos debates acerca de governança e as reformas administrativas realizadas no âmbito nacional, e seu movimento em direção à Governança Pública, para então discutir sua aplicação no âmbito das IFES, explorando o rol normativo relacionado ao controle e governança.

Na sequência, o estágio atual de governança pública da UFPB foi caracterizado conforme dados obtidos por pesquisas documentais e demais dados abertos ao público geral. Nessa etapa, o *locus* de pesquisa foi descrito em seu contexto histórico e situação jurídica, bem como foi elencando suas expansões e

recente processo de reforma administrativa. Também foi descrito sua amplitude em nível estadual considerando suas finalidades institucionais de ensino, pesquisa e extensão, além da sua contribuição para o desenvolvimento local, regional e nacional. Através dessa caracterização, foi possível identificar o quão complexa é a estrutura administrativa da instituição, a administração de seus recursos e sua estrutura organizacional. Também foi possível identificar como é retratada a estrutura de governança da UFPB conforme descrito por seus próprios instrumentos de prestações de contas e planejamento, no caso o PDI e os Relatórios de Gestão anuais.

A partir de então, deu-se início ao mapeamento das estruturas de governança propriamente ditas, focadas no centro das decisões administrativas, no caso as Pró-Reitorias de Administração e de Planejamento, sempre considerando a orientação da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 para delimitar a pesquisa e não fugir do escopo geral ao qual o trabalho se propôs. As entrevistas aplicadas foram transcritas e os documentos analisados foram divididos de acordo com as áreas de interesse da pesquisa, e as informações colhidas foram novamente subdivididas e reorganizadas de acordo com as categorias de análise, como forma de mapear procedimentos do fluxo de trabalho da UFPB envolvidos nos processos gerenciais e administrativos, à luz das diretrizes da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016. Essa reorganização mostrou-se extremamente difícil pois os temas se complementam e confundem-se entre si, uma vez que tratam de faces diversas da gestão que levam a um mesmo fim, que é o alcance da governança.

É preciso ter em mente que organizações públicas em geral possuem alto grau de complexidade e necessitam de liderança e de gestão amadurecidas para alcançarem resultados consistentes. Dessa forma, o processo de construção e implantação de uma política de governança na UFPB constitui-se em uma tarefa de alta complexidade, transversal e abrangente, somado ao fato de que o tema é bastante incipiente nas instituições públicas de uma forma geral, e se confunde com os conceitos e práticas da gestão diversas e por vezes burocráticas. Sabe-se que o processo de elaboração e constituição de uma Política de Controle Interno de Gestão, Riscos e Governança é complexo, envolve diversas áreas e atores dentro das instituições, e deve ser implementado de forma sistemática, gradual e contínua.

Dito isso, de modo geral, os resultados sugerem que gestores da instituição objeto de estudo apresenta um adequado conhecimento sobre estrutura, procedimentos e ferramentas de suporte à governança, considerando aspectos de controle interno de gestão, gestão de riscos e transparência. Contudo, as informações necessárias ao fortalecimento da cultura da governança ainda são pouco disseminadas e os controles de fato existentes e aplicados, em sua maioria, limitam-se à conformidade legal. Foi identificada a ausência de uma estrutura formal de controle interno e gestão de riscos, bem como a inexistência de uma política institucional para tal, contrariando o previsto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01 de 2016, art. 17, *caput*, que preconiza a instituição da Política de Gestão de Riscos, em até 12 meses, a contar da publicação da própria Instrução Normativa. Outros aspectos interessantes que foram encontrados na pesquisa são referentes as ausências de um adequado instrumento de suporte de tecnologia da informação para apoiar a implementação da governança em suas diversas instâncias, e da efetivação das atividades do comitê de Governança, Riscos e Controles, que apesar de instituído, ainda que fora do prazo estabelecido pela Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01 de 2016, não foi encontrado nenhuma evidência de sua atuação.

Contudo, pode-se vislumbrar que a adequação da estrutura de governança da Universidade Federal da Paraíba é um processo em andamento, que sofre ajustes conforme demandado pelos órgãos de controle, mas que também conta com a responsabilidade de seus agentes internos para implementação. Portanto, cabe a todos os agentes internos a responsabilidade pela efetividade da implementação da governança e, conseqüentemente, pelo cumprimento da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016.

Bons resultados não surgem por acaso, e costumam ser a consequência de boas práticas de gestão e estratégias que, quando amparados por estruturas eficientes de governança, contribuem para alcançar os objetivos esperados. No caso de organizações públicas, os objetivos e os serviços prestados por elas são a sua razão de existir. Como os beneficiários finais dessas entidades são toda a sociedade, é importante que haja uma estrutura de governança que proveja os melhores incentivos, para que gestores, servidores e funcionários atuem sempre no melhor interesse da própria sociedade. Conforme dito na introdução do presente

trabalho, a efetivação da Governança Pública é um elemento que agrega valor à legalidade através de mecanismos de controle e prevenção. Sendo assim, considerando o cenário atual de transformações, a universidade pública não pode mais prescindir de mecanismo de gestão que garantam não só a seriedade na administração de recursos públicos, como também respostas aos anseios sociais. Nesse sentido, a questão de implementação de boas práticas de governança na gestão pública na UFPB precisa deixar o status de entendimento comum para tornar-se objetivos palpáveis.

Em face dos resultados alcançados por este trabalho, sugere-se o seu aprofundamento em estudos correlatos ao assunto e tema investigados. Assim, diante da realidade constatada pela pesquisa, propõe-se que as variáveis observadas: controles internos de gestão, gestão de riscos, transparência, bem como, a identificação de possíveis formas de evidenciação complementar de governança e utilização de parâmetros diversos de pesquisa, tais quais modelos já conhecidos de estrutura de governança como COSO, por exemplo, sejam utilizadas em futuras pesquisas que visem a proposição de instrumentos de controle que melhorem a gestão.

Por fim, considerando que este estudo se limitou, em grande parte, às diretrizes estabelecidas pela IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, em especial, quanto aos procedimentos determinados pelos órgãos de controle, entende-se que este não impede, ao contrário, incentiva, estudos comparativos entre as recomendações do TCU e os padrões estabelecidos por normas diversas.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. A. A apropriação do território no Brasil colonial. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.). **Explorações geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997, p. 197-245.

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n.10, 1997. Disponível em < <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>> Acesso em 26 de março de 2019.

ALVES, M. Governança educacional e gestão escolar: reflexos na responsabilidade social da educação. In: GUIMARÃES -IOSIF, R. M. (Org.). **Política e governança educacional: disputas, contradições e desafios diante da cidadania**. Brasília, DF: Universa: Líber Livro, 2012, p.129-144.

ANDRADE, A. R. D. A Gestão de Universidades sob a Ótica da Teoria dos Recursos e Capacidades. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM)**, v. 5, n. 2, 2006.

ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. **Governança Corporativa**. São Paulo: Atlas, 2014. ARAUJO, S. de C.; **Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático?** Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 81-106, jan/mar. 2011.

ARAÚJO, J.G.R. **Controle interno na perspectiva do Framework COSO ERM: um estudo na Universidade Federal da Paraíba**. [Dissertação de Mestrado]. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2014.

ASIF, M. & SEARCY, C. A composite index for measuring performance in higher education institutions. **International Journal of Quality & Reliability Management**, v. 31, n. 9, p. 983-1001, 2014.

ASSOCIATION OF GOVERNING BOARDS OF COLLEGES AND UNIVERSITIES. **The State of Enterprise Risk Management at Colleges and Universities Today**. Washington, 2008. Disponível em: <http://agb.org/sites/agb.civicaactions.net/files/u3/AGBUE_FINAL.pdf>. Acesso em 15 julho. 2019.

ÁVILA, M. D. G. Gestão de riscos no setor público: controle estratégico para um processo decisório eficiente. **Revista Científica Semana Acadêmica**, v. ano MMXIII, p. 32, 2016. Disponível em: <<https://semanaacademica.org.br/artigo/gestao-de-riscos-no-setor-publico-controle-estrategico-para-um-processodecisorio-eficiente>>. Acesso em 30 de jan. 2019.

AZEVEDO, J. M. L. **Gestão da Educação: impasse, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2008.

AZEVEDO, M. M. O compliance e a gestão de riscos nos processos organizacionais. **Revista de Pós-Graduação Multidisciplinar (RPGM)**, v. 1, n. 1, p. 1–25, 2017. Disponível em: <fics.edu.br/index.php/rpgm/article/view/507>. Acesso em 01 de fev. 2019.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 2017: governance and the law**. Washington: The World Bank, 2017. Disponível em: .

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BECKER, F.R. **Os gastos públicos em educação e a variação da proficiência: uma análise da sua aplicabilidade no setor público no período 2005-2007.2009**. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.

BERLE, A.; MEANS, G. **Modern corporation and private property**. New York: MacMillan, 1932.

BINENBOJM, G. A Constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Público**, n. 14 (2006), p. 9-53.

BOBBIO, N; MATEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 13ed. Brasília: UnB, 1999.

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

_____. Câmara Federal. **Projeto de Lei nº 4.372, de 31 de agosto de 2012a**. Cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior - INSAES, e dá outras providências. Disponível em:< <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/PL+4372/2016>>. Acesso em: 25 dez. 2018.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de Governança Pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em < <https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>>. Acesso em 29 de mar. 2019.

_____. Controladoria Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01 de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2018.

_____. Presidência da República. **Decreto n.º 3.591 de 06 de setembro de 2000**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm>. Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. Presidência da República. **Decreto no 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em 04 jul. 2019.

_____. Presidência da República. **Decreto Nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9235.htm>. Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>.

BHIMANI, A. Risk management, corporate governance and management accounting: emerging interdependencies. **Management Accounting Research**. v. 20, n 1. p. 2-5. ISSN 1044-500, 2009

BREDER, J. C. **Controle Social – Um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União**. 2008. 22 f. Monografia – Tribunal de Contas da União, 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054156.PDF>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRESSER PEREIRA. L.C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. (4ª reimpressão), Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

_____. **Construindo o Estado Republicano: Democracia e reforma da gestão Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do estado e Administração Pública Gerencial**. 7.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 1999.

BUARQUE DE HOLANDA, S. **Raízes do Brasil**. 26a. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CALIXTO, G. E.; VELÁSQUEZ, M. D. P. Sistema de Controle Interno na Administração Pública Federal. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, jul. 2005. Disponível em: . Acesso em: 06 maio. 2019

CAMPELO, G. S. B. **Administração pública no Brasil: Ciclo entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos.** Recife, v. 34, n. 2, p. 297-324, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/871/592>>. Acesso em 25 de março de 2019.

CAMPOMAR, M. C. Do uso de “estudo de caso” em pesquisas para dissertações e teses em administração. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 95-97, Jul/Set. 1991.

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado In: In: BRESSER-PEREIRA & SPINK, (Orgs.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

CARVALHO, J. M. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. Dados – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

CASTRO, R. P. A. **Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial.** 2ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM.** Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319).

CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO. Uma Nova Gestão Pública para a América Latina. 1998. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/CLAD/ngppor.pdf>> Acesso em 11 maio 2019.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. **Metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CHAUÍ, M. de S. **Escritos sobre a universidade.** São Paulo: Ed. Unesp, 2001.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração.** Ed. Campus.2006.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n.5, 2008.

COSTA, W. M. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Contexto, 1989. (Coleção Repensando a Geografia).

COUTO, R. M. **Governança nas instituições de ensino superior: análise dos mecanismos de governança na Universidade Federal de Santa Catarina à luz do modelo multilevel governance / Rogéria Moreira Couto Couto ; orientadora, Patrícia de Sá Freire, coorientadora, Gertrudes Aparecida Dandolini, 2018.**

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRUZ, S. C.V. **Alguns argumentos sobre reformas para o mercado**. Lua Nova. São Paulo, n.45, p.5-27, 1998.

DENIS, D.K.; MCCONNELL, J.J. **Internacional corporate governance**. Journal of Financial and Quantitative Analysis. Vol. 38, No. 1. School of Business Administration, University of WA, Seattle. 2003.

Di MICELI, A. **Governança Corporativa no Brasil e no mundo: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 25.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DOURADO, L. F. **Políticas e Gestão da Educação Superior no Brasil: múltiplas regulações e controle**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. São Paulo: ANPAE, 2011.

DRUCKER, P. F. **Administrando para o Futuro: Os Anos 90 e a Virada do Século**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1992.

DUBOIS, R. **INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA**. São Paulo: Saint Paulo Editora, 2012.

EISENHARDT, K. M. **Building theories from case study research**. Academy of Management Review, v. 14, n. 4, 1989, pp. 532-550.

FACHIN, O. **Fundamentos de Metodologia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Vols. 1 e 2. Porto Alegre: Ed. Globo, 1977

FREIRE, F. **História territorial do Brasil**. Rio de Janeiro: Typ. do "Jornal do Commercio" de Rodrigues & C., 1906. 1º v.: Bahia, Sergipe e Espírito Santo.

FROST, J.; HATTKE, F.; REIHLEN, M. (Eds.). **Multi-level governance in universities: strategy, structure, control**. Switzerland: Springer, 2016.

FUHRER, M. C. A.; FUHRER, M. R. E. **Resumo de direito administrativo**. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

FULGENCIO, Paulo Cesar. **Glossário - Vade Mecum: administração pública, ciências contábeis, direito, economia, meio ambiente: 14.000 termo e definições**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 34ª Edição. São Paulo: Cia. Das Letras, 2007.

GASPARINI, D. 11. ed. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GIDDENS, A. **A terceira via e seus críticos**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GIL, A. C.. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HEIDEMANN, F. G.; KISSLER, L. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 40, maio/jun. 2006.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26ª. ed., 22ª. Reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2005

IBGC. (2016). **Governança Corporativa**. Origens de Governança Corporativa. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=1816>. Acesso em 04 nov. 2018.

IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4.ed. São Paulo: 2009. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>>. Acesso em 23 nov. 2018.

IFAC - INTERNACIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTES. **Study 13 – governance in the public sector**. 2001. Disponível em: <<http://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-public-sector>>. Acesso em: 01 dez 2018.

JENKINS, K. A reforma do serviço público no Reino Unido. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. **Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure**. Journal of Financial Economics, Vol. 3, No. 4, 1979. DOI 10.1016/0304-405X(76)90026-X. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>> . Acesso em 26 out. 2018.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8a ed. São Paulo: Dialética, 2005.

LIMA JR.O.B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n.2, 1998.

LINCZUK. L. M. W. **Governança aplicada à administração pública – a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em universidades públicas federais**. 2012. 181f. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR. Curitiba, 2012.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social**. Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 2003.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARE. Avanços da reforma na Administração Pública (1995-1998). **Cadernos MARE**, n. 15, 1998c. 129 p.

MARE. Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios. **Cadernos MARE**, n. 12, 1998b. 47 p.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Manual de gestão pública contemporânea**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAYNTZ, R. Modernization and the logic of interorganizational networks. **Knowledge & Policy**, v.6, n.1. 1993.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 35.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MELLO, G. R. de. **Governança corporativa no setor público brasileiro**. 2006. 119 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

MINAYO, M. C. de S. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. São Paulo, Rio de Janeiro: HUCITEC/ABRASCO, 1993.

MOREIRA NETO, D. de F. **Administração pública gerencial**. Revista de Direito, Rio de Janeiro, volume 2, nº 4, jul.– dez. 1998.

MORONI, José Antônio. **Os cinco eixos do controle social**. In: CANELA, Guilherme e NASCIMENTO, Solano (orgs). Acesso à informação e controle social das políticas públicas.. Brasília, DF: ANDI ; Artigo 19, 2009.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

NOGUEIRA, M. G. S; GARCIA, T. E. M.; RAMOS, M. da G. G. Governança corporativa, responsabilidade social corporativa: a visão de atores de uma instituição de ensino superior – IES federal. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, p. 222-244, dez. 2012. ISSN 1983-4535. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2012v5n3p222>>. Acesso em: 09 jul. 2018. doi: <https://doi.org/10.5007/1983-4535.2012v5n3p222>.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Policy framework on sound public governance: draft annotated outline**. Paris: OCDE, [s.d.].

_____. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira**: OCDE Publishing, 2011b. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>

_____. **Public sector transparency and accountability: making it happen**. Paris: OCDE Publishing, 2002. Disponível em: <http://www.oecd.org/investment/toolkit/policyareas/publicgovernance/41890394.pdf>

OLABUENAGA, J.I. R.; ISPIZUA, M.A. **La descodificacion de la vida cotidiana: metodos de investigacion cualitativa**. Bilbao, Universidad de deusto, 1989.

OLIVEIRA, S. L. de. **Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

PALUDO, A. Vi. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e lei de responsabilidade fiscal**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PAIVA, R. C. V. D.; BARBOSA, F. V.; GONÇALVES, R. G. & COSTA, D. D. M. Educação Superior Privada: Um Estudo do Desempenho Financeiro em nove Instituições de Ensino Superior. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 14, n. 1, p. 66-97, 2014.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entreo gerencialismo e a gestão social. **Rev. adm. empres.**, São Paulo , v. 45, n. 1, p. 36-49, mar. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902005000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 30 nov. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>.

PAVAN, A. Competência coletiva. **Revista Ensino Superior**, São Paulo, v. 7, n. 76, 2005.

PEREIRA, J. M.. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**, 2010.

PERONI, V. M. V. (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, 2013.

_____. Implicações da relação público-privada para a democratização da educação no Brasil. In: PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). **Diálogos sobre as redefinições do papel do Estado e sobre as fronteiras entre o público e o privado**. São Leopoldo: Oikos, 2015. p. 15-34.

PETERS, B.G. A Cybernetic model of governance. In: LEVI-FAUR,D. **Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Pressa, 2013.

PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S.; PECI, A. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. In: **ENCONTRO DA ANPAD, XXXI**, 2007, Rio de Janeiro, **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S198492302008000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 26 de março de 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302008000300002>

PIRES, J. S. D. B.; ROSA, P. M. D.; SILVA, A. T. D. Um Modelo de Alocação de

Recursos Orçamentários Baseado em Desempenho Acadêmico para Universidades Públicas. **ASAA - Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 3, n. 2, p. 239-270, 2010

POPESCU, M.; DASCĂLU, A. Improving The Internal Control System within Universities. **Bulletin of the Transilvania University of Braşov**, v. 5, n. 1, p.101 - 106, 2012.

PRADO JÚNIOR, C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 23ª Edição, 1980.

RAMOS, C. **Gestão de riscos corporativos**. Como integrar a gestão dos riscos com estratégia, a governança e o controle interno? 1ª ed. São Paulo: Ramos, Editora César, 2015. Disponível em: <http://www.cesarramos.com.br/artigos/> Acesso em 01 de fev. 2019.

REBELO, L. M. B. Para Além do Processo Racional de Formação de Estratégias em Universidades Públicas: Um Olhar com Foco na Teoria da Complexidade. **Estratégia e Negócios**, v. 1, n. 2, p. 135- 158, jul./dez., 2008

RHODES, R. A. W. **Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability**. New York: Open University Press, 1996.

ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. O. **Governance without government: order and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992

RUIZ, J. A. **Metodologia Científica. Guia para eficiência nos estudos**. 2º. Edição. São Paulo, Atlas, 1991

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SANTIAGO, M. G. C. **Análise da adequação dos mecanismos de governança utilizados para a gestão da Universidade Federal do Ceará (UFC)**. 2015. 102f. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Fortaleza (CE), 2015.

SANTOS, A. V. dos ; GUIMARAES-IOSIF, RANILCE ; JESUS, W. F. . **Política Pública e Governança Educacional: o que pensam os gestores do Estado e a sociedade civil organizada?**. Revista Exitus , v. 4, p. 87-105, 2014.

SANTOS, E.X. **OUVIDORIA UNIVERSITÁRIA E AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL**: Uma análise proposta do Sistema de Avaliação do Ensino Superior e das orientações da Controladoria Geral da União.[Dissertação de Mestrado]. Joao Pessoa. 2016

SCOTT, R. B. Internal controls: that was then, this is now: COSO updates its 1992 classic internal control-integrated framework. **Government Finance Review**, v.28, n. 4, p.16-20, 2012.

SEDEREZ, C. S; FERNANDES, F. C. Gestão de riscos nas universidades e centros universitários do Estado de Santa Catarina. **Revista GUAL**, Florianópolis, Edição especial 2011, p.70-93. Disponível em: . Acesso em 12 junho 2019.

SECCHI, L.. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n.2, p.347-369, mar/abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>> Acesso em 04 dez. 2018.

SILVA, L. M. **Análise do sistema de controle interno: passado– presente – futuro**. Palestra proferida, em 06/11/2000 no auditório do TCMRJ. Disponível em: <<http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/147/TCMRJ.pdf>> Acesso em: 26 maio 2019

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2009.

SOUZA SANTOS, B. **A reinvenção solidária e participativa do Estado**. In:

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b. 96p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm>. Acesso em 01 Out. 2018.

WEISS, T.G.; THAKUR, R. **Global Governance and the UN: An unfinished Journey**, 2010. Disponível em : <https://www.jstor.org/stable/j.ctt16gznrj>. Acesso em 03 dez. 2018.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, Oxford University Press.1992. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/ETGLOREGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>>. Acesso em 01 dez. 2018

YIN, R. K. Third edition: **Case study research: design and methods – 2003**. . Acesso em 06/07/2018

FONTE DOCUMENTAL

UFPB. **Relatório de Gestão do Exercício 2014**. Universidade Federal da Paraíba. Joao Pessoa, 2014. Disponível em: <http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2014>. Acesso em 16 Set. 2019.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício 2015**. Universidade Federal da Paraíba. Joao Pessoa, 2015. Disponível em: <http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-ufpb-2015.pdf> . Acesso em 16 Set. 2019.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício 2016**. Universidade Federal da Paraíba. Joao Pessoa, 2016. Disponível em: <http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2016.pdf> . Acesso em 16 Set. 2019.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício 2017**. Universidade Federal da Paraíba. Joao Pessoa, 2017. Disponível em: <http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2017>. Acesso em 16 Set. 2019.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício 2018**. Universidade Federal da Paraíba. Joao Pessoa, 2018. Disponível em: <http://drive.ufpb.br/s/t3XKdyTzDiYt2Bf#pdfviewer>. Acesso em 16. Set. 2019.

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014 -2018**. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2014. Disponível em <http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/menu/ploplan/pdi>. Acesso em 01 Jul.2019.

_____. Portaria nº 23/2017 Pro Reitoria de Administração. Universidade Federal da Paraíba. Joao Pessoa, 2017. Disponível em: <http://www.pra.ufpb.br/pras/contents/formularios/portaria/portaria-no-23-2017-politica-de-gestao-de-risco-ufpb.pdf/view>. Acesso em 01 jul. 2019.

_____. **RESOLUÇÃO CONSUNI 38/2018**. Universidade Federal da Paraíba. Joao Pessoa, 2014. Disponível em https://sig-arg.ufpb.br/arquivos/2018025034186d1155721626c2e0e7dec/Runi38_2018.pdf>. Acesso em Jun/2019.

TCU.TRIBUNAL DE CONTRAS DA UNIÃO. RELATÓRIO DE AUDITORIA NO ÂMBITO DA FOC REALIZADA SOBRE A GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES DAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS FEDERAIS. IRREGULARIDADES E IMPROPRIEDADES IDENTIFICADAS NA ENTIDADE AUDITADA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. PLANO DE AÇÃO. CIÊNCIA DAS OCORRÊNCIAS. 2018. (TCU - RA: 01721420173, Acórdão 1223/2019 - Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES, Data de Julgamento: 30/05/2018, Plenário)– Disponível em:

<https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/587620782/relatorio-de-auditoria-ra-ra-1721420173/relatorio-587620804>. Acesso em 30 Fev. 2019.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Levantamento de Governança e Gestão Pública.** 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanca-no-tcu/levantamento-de-governanca-resultados-do-tcu/>. Acesso em 01 Jul. 2019.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Levantamento de Governança e Gestão Pública.** 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanca-no-tcu/levantamento-de-governanca-resultados-do-tcu/>. Acesso em 01 Jul. 2019.

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

1 - Dados de Identificação:

Cargo: _____

Função: _____

Unidade de Lotação: _____

Tempo de exercício da função de gestor na UFPB: _____

2- Quanto às práticas de governança adotadas pela UFPB:

2.1 O que você entende por governança?

2.2 Você tem conhecimento sobre as práticas de governança adotadas na UFPB? Como ela é instrumentalizada? Fale um pouco sobre isso.

2.3 Que seja do seu conhecimento, quais encaminhamentos a administração superior da UFPB tomou para a formatação de um modelo de governança baseado no controle interno, política de gestão de riscos e transparência?

2.4 Você tem conhecimento da missão e/ou objetivos da UFPB?

2.5 O que você entende por Controle Interno?

2.6 O seu setor possui algum tipo de mecanismo interno de controle (procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções, avaliação de desempenho operacional, de processos, de atividades)? Se sim, comente sobre ele.

2.7 O que você entende por Gestão de Riscos?

2.8 Você identifica algum risco na consecução das atividades do seu setor? Se sim, esses riscos costumam ser mapeados, monitorados ou avaliados? Há algum instrumento para o mapeamento dos riscos? (Caso o entrevistado identifique algum)

2.9 Como ocorre a comunicação no seu ambiente? Como é transmitido os encaminhamentos da gestão aos setores subordinados? Essas informações são divulgadas de forma clara para entendimento de todos?

2.10 Você conhece a IN MP/CGU 01/2016? Fale um pouco sobre seu conhecimento sobre ela e como você vê seu enquadramento na UFPB. Se sim, como são as ações da sua gestão para se enquadrar às instruções da IN MP/CGU 01/2016?

APÊNDICE B - Instrumento de Coleta de Informações (PROPLAN)

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

1 - Dados de Identificação:

Cargo: _____

Função: _____

Unidade de Lotação: _____

Tempo de exercício da função de gestor na UFPB: _____

2- Quanto às práticas de governança adotadas pela UFPB:

- 6.1 Como é a participação da PROPLAN na criação de mecanismos de controle interno de gestão? A criação desses mecanismos foi impulsionada por alguma política institucional?
- 6.2 Que seja de seu conhecimento, quais encaminhamentos foram dados para a criação de uma política de gestão de riscos? Como eles foram impulsionados? Houve participação dos demais setores/unidades da UFPB na política institucional?
- 6.3 Que seja do seu conhecimento, quais encaminhamentos a administração superior da UFPB tomou para a formatação de um modelo de governança baseado no controle interno, política de gestão de riscos e transparência?
- 6.4 No relatório de gestão 2018 é descrito que a instituição vem aprimorando de suas estruturas e práticas de governança, como vem ocorrendo isso?
- 6.5 Os comitês descritos no relatório de gestão 2018 (COMISSÃO DE CONFORMIDADE; COMITÊ DE GESTÃO DA INTEGRIDADE; COMITÊ DE GOVERNANÇA, CONTROLE INTERNO E GESTÃO DE RISCOS) estão em pleno funcionamento? Como isso ocorre? Qual a periodicidade de reuniões, o que é tratado?
- 6.6 Há algum instrumento institucionalizado para o mapeamento dos riscos? Ou a declaração da instituição quanto ao apetite ao risco? (Caso o entrevistado identifique algum)
- 6.7 Como ocorre a comunicação no seu ambiente? Como é transmitido os encaminhamentos da gestão aos setores subordinados?
- 6.8 Você conhece a IN MP/CGU 01/2016? Fale um pouco sobre seu conhecimento sobre ela e como você vê seu enquadramento na UFPB. Como são as ações da sua gestão para se enquadrar às instruções da IN MP/CGU 01/2016?

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Concordo em participar, como voluntário, do estudo que tem como pesquisador responsável o(a) aluno(a) de pós-graduação NICOLLE SALES DA COSTA, do PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – MESTRADO PROFISSIONAL – MPPGAV/CE/UFPB, que pode ser contatado pelo e-mail nicollesalez@gmail.com e pelos telefones (83) 9.9605 5552 .Tenho ciência de que o estudo tem em vista realizar entrevistas servidores/gestores da UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, visando, por parte do(a) referido(a) aluno(a) a realização de DISSERTAÇÃO DE MESTRADO o intitulada “**Administração Pública e Governança: uma análise da Universidade Federal da Paraíba à luz da Instrução Normativa MP/CGU 01/2016**”. Minha participação consistirá em conceder uma entrevista que será gravada e transcrita. Entendo que esse estudo possui finalidade de pesquisa acadêmica, que os dados obtidos não serão divulgados, a não ser com prévia autorização, e que nesse caso será preservado o anonimato dos participantes, assegurando assim minha privacidade. Além disso, sei que posso abandonar minha participação na pesquisa quando quiser e que não receberei nenhum pagamento por esta participação.

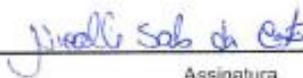
João Pessoa, ____ de _____ de 2019

Entrevistado

Pesquisador



FOLHA DE ROSTO PARA PESQUISA ENVOLVENDO SERES HUMANOS

1. Projeto de Pesquisa: Administração Pública e Governança: uma análise da Universidade Federal da Paraíba a luz da IN MP/CGU 01/2016			
2. Número de Participantes da Pesquisa: 6			
3. Área Temática:			
4. Área do Conhecimento: Grande Área 6. Ciências Sociais Aplicadas			
PESQUISADOR RESPONSÁVEL			
5. Nome: Nicolle Sales da Costa			
6. CPF: 071.240.794-46		7. Endereço (Rua, n.º): Rua Fernando Luiz Henriques dos Santos JARDIM OCEANIA 1346 JOAO PESSOA PARAIBA 58037050	
8. Nacionalidade: BRASILEIRO		9. Telefone: 83996055552	10. Outro Telefone:
11. Email: nicollesalez@gmail.com			
<p>Termo de Compromisso: Declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Resolução CNS 466/12 e suas complementares. Comprometo-me a utilizar os materiais e dados coletados exclusivamente para os fins previstos no protocolo e a publicar os resultados sejam eles favoráveis ou não. Aceito as responsabilidades pela condução científica do projeto acima. Tenho ciência que essa folha será anexada ao projeto devidamente assinada por todos os responsáveis e fará parte integrante da documentação do mesmo.</p>			
Data: <u>20</u> / <u>08</u> / <u>2019</u>		 Assinatura	
INSTITUIÇÃO PROPONENTE			
12. Nome: Universidade Federal da Paraíba		13. CNPJ:	14. Unidade/Órgão: CENTRO DE EDUCAÇÃO
15. Telefone: (83) 3216-7444		16. Outro Telefone:	
<p>Termo de Compromisso (do responsável pela instituição): Declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Resolução CNS 466/12 e suas Complementares e como esta instituição tem condições para o desenvolvimento deste projeto, autorizo sua execução.</p>			
Responsável: <u>Wilson Honorato Aragão</u>		CPF: <u>132409864-34</u>	
Cargo/Função: <u>Diretor do Centro de Educação</u>			
Data: <u>02</u> / <u>08</u> / <u>2019</u>		 Assinatura	
PATROCINADOR PRINCIPAL			
Não se aplica.		Wilson Honorato Aragão Diretor do CE/UFPB SIAPE 11176381	