



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO – PRPG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – PPGP**



DANILO RODRIGUES GUEDES

**GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: uma análise das práticas de governança na
perspectiva da alta administração do Instituto Federal de Educação, Ciência e
Tecnologia do Piauí**

**TERESINA
2019**

DANILO RODRIGUES GUEDES

GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: uma análise das práticas de governança na perspectiva da alta administração do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Antônio Mendes de Carvalho Buenos Ayres.

TERESINA
2019

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

G924g Guedes, Danilo Rodrigues.

Governança no setor público: uma análise das práticas de governança na perspectiva da alta administração do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí / Danilo Rodrigues Guedes. -- 2019.

104 f.

Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, 2019.

“Orientador: Prof. Dr. Carlos Antônio Mendes de Carvalho Buenos Ayres”.

1. Governança pública – Princípios e práticas. 2. Instituto Federal do Piauí (IFPI). 3. Tribunal de Contas da União (TCU). 4. Gestão pública. I. Título.

CDD 628.3

DANILO RODRIGUES GUEDES

GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: uma análise das práticas de governança na perspectiva da alta administração do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

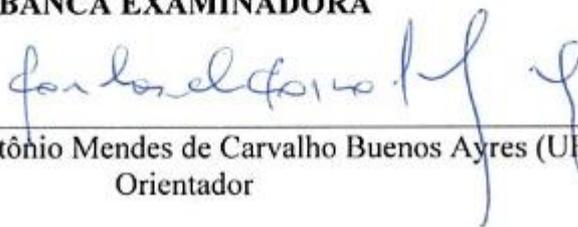
Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Antônio Mendes de Carvalho Buenos Ayres.

Aprovado em 04 de setembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Carlos Antônio Mendes de Carvalho Buenos Ayres (UFPI)
Orientador



Profa. Dra. Fabiana Rodrigues de Almeida Castro (UFPI)
Examinadora Interna



Profa. Dra. Françoise Wilhelm Fontenele e Vasconcelos Pacheco (IFPI)
Examinadora Externa

Dedicado à Laryssa de Sousa Torres.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela centelha da vida que há em mim, a oportunidade única de estar desfrutando da existência, com toda sua grandeza e simplicidade, com todos os obstáculos e dificuldades, com todas as alegrias, todos os “sins”, mas também e, especialmente, a todos os “nãos” que a vida me proporcionou, pois foi e será através deles que me reinvento, que me vejo em outras possibilidades, que percebo minha força, que me torno melhor, mais humano e mais consciente das minhas capacidades.

Ao IFPI por ter proporcionado a realização deste curso e por não medir esforços para a capacitação do seu quadro de servidores.

À UFPI, instituição com a qual possuo uma relação de longa data, em que pude dar minha contribuição como servidor e onde cursei o ensino médio, a graduação e, agora, o mestrado.

Ao meu orientador, o Prof. Dr. Carlos Antônio Mendes de Carvalho Buenos Ayres, por me dar a confiança que necessitava para conduzir esta pesquisa.

Ao meu amigo Agnello Rufino por sempre apontar uma luz quando o caminho se mostrava difícil, muito obrigado.

Agradeço à minha esposa, Laryssa, pela compreensão nas minhas ausências, pelo apoio e palavras de incentivo nos momentos difíceis. Sou grato por você estar ao meu lado nas grandes conquistas da minha vida profissional e acadêmica, tudo é melhor quando sonhamos juntos.

À minha família, meu querido pai, Joaquim; minha amada mãe; Maria, só estou aqui pelo esforço e dedicação de vocês, obrigado por tudo. Aos meus irmãos, Débora, Douglas e Diogo; em especial, aos meus sobrinhos, Lucas, Arthur, Joaquim Neto, Maria Olívia, Miguel e Helena, pela alegria que me proporcionam. Vocês sempre ouvirão de mim o conselho que os meus pais me deram: Estudem!

*“Aferra-te à instrução, não a soltes, guarda-a,
porque ela é tua vida”. (Provérbios 4:13)*

RESUMO

O presente estudo parte do seguinte problema de pesquisa: qual a aderência do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI) às práticas de governança pública definidas pelo TCU na perspectiva da alta administração? O questionamento surgiu diante dos levantamentos sobre o índice de governança dos órgãos públicos realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), sendo o mais recente realizado em 2018, em que os resultados apontaram que as práticas de governança pública não são aplicadas na maior parte das organizações pesquisadas. Desse modo, o estudo tem como objetivo geral analisar as práticas de governança definidas pelo TCU no IFPI, na perspectiva da alta administração. Trata-se de uma pesquisa de caráter descritivo e exploratório, sob a forma de estudo de caso, ancorada nos procedimentos de entrevista semiestruturada e análise documental, com abordagem qualitativa. Os sujeitos da pesquisa foram os seis membros da alta administração do IFPI, ocupantes dos cargos de Reitor e Pró-reitor. Foi utilizado o *software* IRAMUTEQ no auxílio no processamento dos dados, e a análise foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo. Foram estabelecidas categorias de análises, cujas práticas de governança estão vinculadas aos mecanismos de Liderança, Estratégia e *Accountability*. Os resultados encontrados mostram que o IFPI possui aderência às práticas de governança vinculadas aos mecanismos de Liderança e *Accountability* elencados pelo TCU. Quanto ao mecanismo Estratégia, o IFPI não estabeleceu a sua Política de Gestão de Riscos.

Palavras-chave: Governança Pública. Princípios e práticas. TCU. IFPI.

ABSTRACT

This study starts from the following research problem: What is the adherence of the Federal Institute of Education, Science and Technology of Piauí (IFPI) to the public governance practices defined by TCU from the perspective of top management? The question arose from the surveys on the governance index of public bodies conducted by the Audit Court of the Union (TCU). The most recent one was held in 2018, in which the results show that public governance practices are not applied in most of the organizations surveyed. Thus, the study aims to analyze the governance practices defined by TCU in IFPI, from the perspective of top management. This is a descriptive and exploratory research, in the form of a case study, anchored in semi-structured interview procedures and document analysis, with a qualitative methodological approach. The subjects of the research were the six members of the top management of IFPI, occupying the positions of Dean and Dean. We used the *software* IRAMUTEQ data processing aid, and the analysis was performed using the content analysis technique. Categories of analysis were established, whose governance practices are linked to the Leadership, Strategy and *Accountability*. The results show that IFPI has adherence to governance practices linked to the mechanisms of Leadership and *Accountability* listed by TCU. As for the Strategy mechanism, IFPI has not established its Risk Management Policy.

Keywords: Public Governance. Principles and practices. TCU. Federal Institute of Piauí.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Resumo dos estudos sobre governança nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).....	18
Quadro 2 -	Definições de governança pública por organizações internacionais e nacionais.....	25
Quadro 3 -	Fundamentos para a boa governança segundo a <i>Australian National Audit Office</i> (ANAO).....	32
Quadro 4 -	Princípios da boa governança segundo IN MPDG/CGU nº 01/2016.....	37
Quadro 5 -	Princípios da boa governança segundo o Tribunal de Contas da União (TCU).....	40
Quadro 6 -	Mecanismo de Liderança da governança.....	42
Quadro 7 -	Mecanismo Estratégico de governança.....	43
Quadro 8 -	Mecanismo de controle da governança.....	44
Quadro 9 -	Distribuição de Cargos.....	48
Quadro 10 -	Categorias de análise da pesquisa.....	50
Quadro 11 -	Detalhamento da avaliação do iGovPub.....	57

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Relação Governança x Estado/Governo/Administração Pública.....	21
Figura 2 -	Relação principal e agente no setor privado.....	23
Figura 3 -	Relação principal e agente no setor público.....	24
Figura 4 -	Componentes dos mecanismos de governança.....	41
Figura 5 -	Distribuição geográfica do IFPI.....	46
Figura 6 -	Organograma do IFPI.....	47
Figura 7 -	Perfil de governança pública 2018.....	55
Figura 8 -	Perfil de governança e gestão do IFPI 2018.....	56
Figura 9 -	Estabelecer modelo de governança da organização – Análise de Similitude.....	60
Figura 10 -	Gerir desempenho da alta administração – Análise de Similitude.....	65
Figura 11 -	Zelar por princípios de ética e conduta – Análise de similitude.....	68
Figura 12 -	Gerir os riscos da organização – Análise de similitude.....	70
Figura 13 -	Estabelecer a estratégia da organização – Análise de similitude.....	74
Figura 14 -	Promover a gestão estratégica – Análise de similitude.....	77
Figura 15 -	Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas.....	80
Figura 16 -	Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna – Análise de similitude.....	87

LISTA DE SIGLAS

ANAO	<i>Australian National Audit Office</i>
CGU	Controladoria Geral da União
CIPFA	<i>Chartered Institute of Public Finance and Accounting</i>
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
IBCG	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFPI	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí
iGovPub	Índice de governança pública
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PROAD	Pró-Reitoria de Administração
PRODIN	Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional
PROEN	Pró-Reitoria de Ensino
PROEX	Pró-Reitoria de Extensão
PROPI	Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1	Estado, governo e administração pública: ambientação inicial	20
2.2	Da governança corporativa à pública: origem e conceitos	22
2.3	Governança pública e os parâmetros regulatórios internacionais	26
2.3.1	Banco Mundial.....	26
2.3.2	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE)</i>	27
2.3.3	<i>International Federation of Accountants (IFAC)</i>	28
2.3.4	<i>Australian National Audit Office (ANAO)</i>	30
2.4	Governança no setor público brasileiro	33
2.5	Governança pública e os parâmetros regulatórios nacionais	36
2.5.1	Instrução Normativa MPDG/CGU nº 01/2016.....	36
2.5.2	Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.....	38
2.5.3	Referencial básico de governança do Tribunal de Contas da União (TCU).....	38
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	45
4	ÍNDICE DE GOVERNANÇA PÚBLICA 2018: relatório do IFPI	54
5	ANÁLISE DOS RESULTADOS	60
5.1	Análise do mecanismo de Liderança	60
5.1.1	Estabelecer o modelo de governança da organização.....	60
5.1.2	Gerir desempenho da alta administração.....	64
5.1.3	Zelar por princípios de ética e conduta.....	67
5.2	Análise do mecanismo de Estratégia	69
5.2.1	Gerir os riscos da organização.....	69
5.2.2	Estabelecer a estratégia da organização.....	73
5.2.3	Promover a gestão estratégica.....	76
5.3	Análise do mecanismo de <i>accountability</i>	80
5.3.1	Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas.....	80
5.3.2	Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna.....	86
6	CONCLUSÃO	89
	REFERÊNCIAS	94

APÊNDICE.....	102
----------------------	------------

1 INTRODUÇÃO

O termo “governança pública” tem origem no termo “governança corporativa”, que remete ao modo como as grandes corporações privadas são administradas, enquanto a governança pública, refere-se à gestão de órgãos do setor público, com a viabilidade de aplicação dos princípios de governança corporativa (BHATTA, 2003).

Conforme Matias-Pereira (2010), ainda que o surgimento do termo governança tenha se dado no contexto do setor privado, resguardadas as devidas especificidades, a aplicação de seus princípios básicos, como transparência, equidade, cumprimento de leis, prestação de contas e conduta ética, podem ser aplicados em organizações do setor público.

Nessa perspectiva, coube às instituições internacionais, como o Banco Mundial, a *International Federation of Accountants* (IFAC), *Australian National Audit Office* (ANAO) e *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OCDE), o papel de definir e adaptar os princípios da governança corporativa para aplicação no setor público.

Essas instituições desenvolveram diversos estudos que possibilitaram a formação de uma vasta literatura sobre os princípios e práticas da governança aplicadas ao setor público, e que são utilizados por diversos países e organizações, em busca de eficiência, transparência e prestação de contas para a sociedade.

Para fins desta pesquisa, e diante das diversas vertentes da governança, buscou-se associar uma abordagem que perceba a governança aplicada ao setor público como uma ferramenta de melhoria dos processos organizacionais para o alcance dos resultados pretendidos e, conseqüentemente, para o benefício das partes interessadas (RHODES, 1996).

No Brasil, a reforma administrativa operacionalizada por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) vislumbrou a introdução de uma administração gerencial e sinalizou para a necessidade de se aplicar a eficiência na gestão pública. O plano, aprovado e publicado no ano de 1995, já se mostrava atento ao tema da governança, ao estabelecer como um dos seus objetivos globais a necessidade de “[...] aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando à ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos” (BRASIL, 1995, p. 45).

Como resultado do esforço pela reforma, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 19/98, que trouxe importante contribuição ao acrescentar a eficiência ao rol de princípios basilares da Administração Pública. Tal princípio se relaciona diretamente com os interesses

da sociedade e com a gestão da máquina pública em busca de entregar melhores resultados à população.

É nesse contexto que a agenda da governança pública vem conquistando cada vez mais espaço na administração pública brasileira, como mostra o surgimento recente de algumas leis que tratam sobre o tema, como a Lei nº 13.303/2016 – Lei de Responsabilidade das Estatais, conhecida também como a Lei de “Governança Corporativa das Estatais”, a qual determina que as empresas públicas e mistas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, adotem práticas de Governança Corporativa, Gestão de Riscos e Conformidade.

Assim, seguindo essa mesma linha de ação, no mesmo ano, a Controladoria Geral da União (CGU), em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), com o objetivo de instruir os órgãos federais sobre governança, gestão de riscos e controle interno, emitiram, em maio de 2016, a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016, determinando, em seu Art. 1º, que “os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança” (INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA Nº 01, 2016, p.1).

No ano seguinte, em novembro de 2017, foi publicado o Decreto nº 9.203, que dispõe sobre a Política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Paralelamente ao decreto, foi colocado em tramitação, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 9.163/2017, que ampliou a política a todos os poderes da União, bem como ao Ministério Público da União, à Defensoria Pública da União e aos Tribunais de Contas da União, incluindo, ainda, os Estados e Municípios.

Nesse sentido, pode-se destacar, ainda, o trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que colabora significativamente para a disseminação das práticas e princípios de governança na Administração Pública nacional. No exercício de sua atividade e como parte de sua missão institucional o TCU propõe o aperfeiçoamento da Administração Pública do país em benefício da sociedade. Desse modo, como medida, foi elaborado, no ano de 2014, um guia referencial dos princípios e práticas da boa governança pública, a ser utilizado pelos órgãos públicos. O objetivo da aplicação das práticas de governança é que os órgãos aprimorem sua gestão na condução de políticas públicas e na oferta de serviços de interesse da sociedade.

É nesse cenário de expansão da governança em órgãos da administração pública brasileira que reside a proposta da presente pesquisa, tendo em vista que, no ano de 2018, o

TCU, objetivando obter e sistematizar informações sobre a situação de governança pública e gestão em organizações federais, realizou um levantamento nacional, do qual participaram 526 organizações da Administração Pública Federal. Os resultados dessa pesquisa foram publicados em novembro de 2018, e sugerem que as práticas de governança pública não são aplicadas na maior parte das organizações pesquisadas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU, 2018a).

A aplicação dos princípios e práticas de governança é responsabilidade da alta administração dos órgãos. Conforme definido pelo TCU, entende-se por alta administração ou alta direção o conjunto de gestores que compõem o nível estratégico da organização, com poderes para estabelecer políticas, objetivos e direção geral da organização. No caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI), esses gestores são os ocupantes dos cargos de Reitor e Pró-reitor, abrangendo também os órgãos colegiados formados por esses gestores.

Diante dos resultados divulgados pelo levantamento nacional e considerando que o IFPI pertence ao poder executivo federal e encontra-se submetido ao controle externo exercido pelo TCU, emerge a seguinte questão de pesquisa: **qual a aderência do IFPI às práticas de governança pública definidas pelo TCU na perspectiva da alta administração?**

O estudo tem como objetivo geral analisar as práticas de governança pública, definidas pelo TCU, no IFPI, na perspectiva da alta administração. Para que alcance o resultado esperado, o objetivo principal está segmentado nos seguintes objetivos específicos: a) descrever os parâmetros da boa governança no setor público; b) detalhar a avaliação do índice de governança pública do IFPI; c) verificar os pontos de similaridade entre as práticas de governança pública existentes no IFPI e os preceitos definidos pelo TCU.

A proposta de um estudo sobre governança pública no IFPI tem como justificativa a expectativa de que o resultado alcançado possa ser utilizado pelo órgão como auxílio no cumprimento às recomendações sugeridas pelo TCU e, conseqüentemente, para o fortalecimento das práticas de governança e melhoraria do seu processo de gestão, com reflexo no desempenho e condução de sua política pública educacional nos diversos municípios onde atua no Estado do Piauí.

Nessa perspectiva, explicitamos, no Quadro 1, as pesquisas encontradas que alinham governança no setor público às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e que abordam os níveis de aderência às práticas e princípios de governança pública:

Quadro 1 - Resumo dos estudos sobre governança nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)

Autores	Tipo	Objetivo	Enfoque Metodológico
Teixeira et al. (2018)	Artigo	Relacionar as práticas de estratégia, segundo os princípios da governança pública, com a realidade da gestão em instituições de ensino superior.	Qualitativo
Henn et al. (2017)	Artigo	Analisar o processo de elaboração e execução do planejamento estratégico da instituição de ensino superior federal pesquisada à luz de critérios de planejamento abordados na concepção de governança pública.	Qualitativo
Pires (2017)	Dissertação	Analisar a perspectiva dos Agentes de Governança e a percepção dos <i>Stakeholders</i> do CEFET-MG, Campus Divinópolis, sobre as práticas de Governança Corporativa na unidade, tomando por base os três mecanismos defendidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), isto é, Liderança, Estratégia e Controle.	Quali-Quantitativo
Santos (2016)	Dissertação	Analisar a aplicabilidade dos mecanismos de governança elaborados pelo TCU para a gestão das Instituições Federais de Ensino Superior da Paraíba.	Qualitativo
Manso (2015)	Dissertação	Analisar o nível de aderência das fundações de apoio às Universidades Federais brasileiras às práticas de governança recomendadas pela <i>International Federation of Accountants</i> (IFAC) e pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC).	Qualitativo
Santiago (2015)	Dissertação	Analisar a qualidade e a suficiência dos controles internos, notadamente no que diz respeito aos processos de trabalho e às estruturas específicas de controle inerentes à Governança na Universidade Federal do Ceará (UFC).	Qualitativo
Sales (2014)	Dissertação	Investigar o nível de aderência das universidades federais brasileiras às práticas de governança pública recomendadas pela IFAC para as dimensões “Estrutura e Processos Organizacionais” e “Controle”.	Qualitativo
Cardozo (2012)	Dissertação	Identificar a evidenciação de políticas de governança nas Universidades Federais do sul do Brasil à luz das entidades que tratam do tema, especificamente para as IFES.	Qualitativo
Linczuk (2012)	Dissertação	Discutir a migração da aplicação dos conceitos de governança corporativa para o âmbito público, visto numa perspectiva de agência, fundamentada na problemática que discute a efetividade da implementação da Governança Pública nas universidades federais brasileiras, verificando a influência das auditorias internas nesse processo.	Qualitativo

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos estudos levantados (2019).

Esses estudos contribuíram significativamente para a elaboração desta pesquisa, que pretende apresentar uma nova questão, agregar uma abordagem que não foi identificada nos estudos anteriores e, assim, contribuir com o tema em questão.

O estudo traz como contribuição para o campo da pesquisa a relação entre as práticas de governança pública com a realidade da gestão do IFPI, confrontando os dados coletados com os recentes índices do levantamento de governança e gestão públicas, realizado pelo TCU no ano de 2018 (Acórdão 2.699/2018), de forma a lançar um olhar qualitativo que permita compreender, na perspectiva da alta administração, a lógica de aplicação dessas práticas.

Dessa forma, considera-se, pelo ponto de vista acadêmico, a relevância do estudo para a literatura, uma vez que, dada a recente divulgação dos relatórios de governança pelo TCU, ainda não foi possível encontrar pesquisas desenvolvidas com essa abordagem, tampouco direcionadas aos institutos federais de educação, ciência e tecnologia. Assim, esta pesquisa pretende adicionar um novo ângulo de análise ao estudo do tema. Nesse contexto, a relevância e atualidade deste estudo visam contribuir para a ampliação da discussão e a compreensão sobre a governança pública no IFPI.

Para dar conta dos objetivos elencados, esta dissertação encontra-se dividida em seis seções: este capítulo de introdução, que traz a contextualização, os objetivos e justificativas do estudo. O segundo capítulo apresenta o referencial teórico baseado na governança pública que fundamenta a pesquisa. O terceiro capítulo define os procedimentos metodológicos utilizados. Em seguida, o quarto capítulo detalha o índice de governança pública (iGovPub) obtido pelo IFPI no levantamento realizado pelo TCU no ano de 2018. O capítulo quinto trata da análise dos resultados. Por fim, o capítulo sexto traz a conclusão da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresentará o referencial teórico que trará fundamentos para o desenvolvimento da pesquisa. Serão abordados os conceitos, princípios e os parâmetros da boa governança no setor público, necessários para a compreensão do tema em debate. Dessa forma, está estruturado em quatro tópicos: o primeiro localiza o campo de estudo da governança pública; o segundo aborda a Governança no Setor Público, apresentando conceitos e origens do termo; o terceiro e quarto tópicos abordam os marcos regulatórios da governança pública no contexto internacional e nacional, respectivamente, com especial atenção ao Referencial Básico de Governança disponibilizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

2.1 Estado, governo e administração pública: ambientação inicial

O Estado moderno é concebido por um conjunto de instituições públicas que envolvem as diversas relações existentes com o conjunto social, sendo dotado de soberania interna e externa para tomar decisões em nome de todos. Esse poder provém do povo que está estabelecido num território delimitado, cuja finalidade é promover seus objetivos políticos (O'DONNELL, 1986; BUENOS AYRES, 2013).

Na concepção weberiana, o Estado moderno é definido como sendo constituído de um aparato administrativo com a função de promover a prestação de serviços públicos, utilizando-se do monopólio da força para garantir a aplicação das suas decisões. Dotado de poder coercitivo, o Estado é uma organização com poder de regular a vida coletiva nos aspectos social, econômico e político; é o meio pelo qual a sociedade busca o interesse público (BOBBIO, 1987; BRESSER-PEREIRA, 2017).

O grupo que ocupa as estruturas de poder do Estado e que é responsável por dar-lhe direcionamento é o Governo. Ele gerencia os interesses do Estado dentro de um período de tempo, limitado ao mandato dos seus dirigentes. O Governo colocará em execução os seus objetivos, em nome do Estado, atuando como portador de uma procuração legal, utilizando-se da estrutura dos órgãos que formam a administração pública para pôr em marcha seus programas governamentais (MATOS; DIAS, 2013; BUENOS AYRES, 2013).

Por sua vez, a Administração Pública será o instrumento que possibilitará a execução dos programas e políticas públicas definidos pelo Governo, pois ela é “o conjunto de meios

institucionais, materiais, financeiros e humanos pré-ordenados à execução das decisões políticas” (SILVA, 2003, p. 635).

Desse modo, a estrutura administrativa da Administração Pública está dividida em direta e indireta. A direta ou centralizada faz referência aos órgãos subordinados diretamente às respectivas pessoas políticas (Presidência da República, Ministérios, Secretarias etc.). A administração indireta ou descentralizada possui órgãos formados pelas seguintes categorias: autarquias (a exemplo do IFPI), fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e agências reguladoras. Toda essa estrutura é mobilizada pelo Estado, com o intuito de realizar os interesses da sociedade.

Em síntese, a relação entre Estado, Governo e Administração Pública se apresenta da seguinte forma: “O Estado é a instância do poder soberano; o Governo, a instância de planejamento e decisão estratégicos; e a Administração Pública, a instância de execução e planejamento tático e operacional das diretrizes governamentais” (BUENOS AYRES, 2013, p. 23).

Dessa forma, o Estado se propõe a prestar serviços públicos, sendo intermediado por um Governo que se utiliza da estrutura administrativa formada pela Administração Pública para a execução dos programas e políticas públicas de interesse da sociedade. A Figura 1 apresenta a forma de relacionamento hierárquico entre os entes citados.

Figura 1 - Relação Governança x Estado/Governo/Administração Pública



Fonte: Elaborado pelo Autor (2019).

A governança no setor público, por sua vez, permeia todas as instâncias de poder, objetivando alinhar os interesses e aperfeiçoar a tomada de decisão dos dirigentes dos órgãos da Administração Pública, de modo a entregar o melhor serviço possível para a sociedade.

2.2 Da governança corporativa à pública: origem e conceitos

O termo governança remete à *governance*, vocábulo de origem inglesa, derivado do verbo *to govern*, que significa “governar, conduzir” (MATOS; DIAS, 2013). Sua origem remonta ao século XVII ou VXIII. Apesar de não ser uma palavra nova, seu surgimento nas discussões sobre os diversos tipos de organizações sociais é relativamente recente (PLUMPTRE; GRAHAM, 2000).

A governança tem sua origem nos estudos seminais de Ronald Coase sobre as organizações econômicas, publicados em 1937, com o título *The nature of the firm*, sendo, mais tarde, aperfeiçoados por Oliver Williamson, em 1975. Os estudos analisaram a estrutura de governança e o custo de transação das organizações econômicas (MATIAS-PEREIRA, 2010). Aplicada ao setor privado das grandes corporações, a governança surge associada ao termo corporativa, dando origem à expressão governança corporativa, termo cunhado por Richard Eells, em 1960, designando o conjunto de costumes, políticas e leis usadas para dirigir e controlar uma corporação (BHUIYAN, 2010).

A governança corporativa tem seu desenvolvimento no final do século XX, associado ao contexto de globalização e crescimento das empresas, que exigiu uma remodelação em sua estrutura de controle, diante da necessidade de criação de novas regras, que protegessem os proprietários dos abusos dos diretores e conselhos de administração, evidenciando o conflito de agência (BHUIYAN, 2010).

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2017), esse conflito surge quando o proprietário (acionista/principal), ao entregar a gestão da empresa a um terceiro (administrador/agente), delegando-lhe poder para gerir os recursos e os negócios, pode se ver diante de uma situação de divergência sobre o que cada parte considera o melhor para a empresa, ocorrendo, então, o conflito de interesses ou conflito de agência, que a governança corporativa busca superar, conforme relação apontada na Figura 2, a seguir:

Figura 2 - Relação principal e agente no setor privado



Fonte: Adaptado pelo autor com base em dados do TCU (2014).

O objetivo da governança corporativa, nesse cenário, é criar mecanismos de equilíbrio de poder e controle que assegurem que as ações dos administradores estejam em sintonia com os interesses da empresa, ou seja, a governança deve mitigar os conflitos resultantes da separação entre propriedade e gestão (IBGC, 2017).

A ideia da governança corporativa, que remete ao modo como as grandes corporações privadas são administradas, aplicada ao setor público, faz surgir a governança pública, que se refere à gestão do setor público, com a possibilidade de aplicação dos princípios da governança corporativa (BHATTA, 2003).

A governança, numa perspectiva aplicada ao setor público, surgiu no final dos anos 80, por iniciativa do Banco Mundial, no estudo intitulado *Sub-Saharan Africa – from Crisis to Sustainable Growth*. Nesse estudo, o termo “governança” surge como sinônimo de bom governo, para descrever a necessidade de reforma institucional visando ter um setor público melhor e mais eficiente nos países subsaarianos, sugerindo medidas a serem adotadas pelos países em desenvolvimento, a fim de serem mais eficientes e garantirem a rentabilidade econômica esperada (MALDONADO, 2010).

Na esfera pública, segundo Chevallier (2003), o termo governança diz respeito à mudança do exercício do poder nas sociedades contemporâneas, propondo equilíbrio entre as partes, nesse caso, entre os cidadãos e os representantes eleitos, autoridades e dirigentes públicos. Afirma, o autor, que nenhum ator único poderá controlar os processos de tomada de decisão e que deverá ser observada a complexidade dos problemas e a existência de múltiplos poderes, é uma questão de coordenar as ações e obter cooperação.

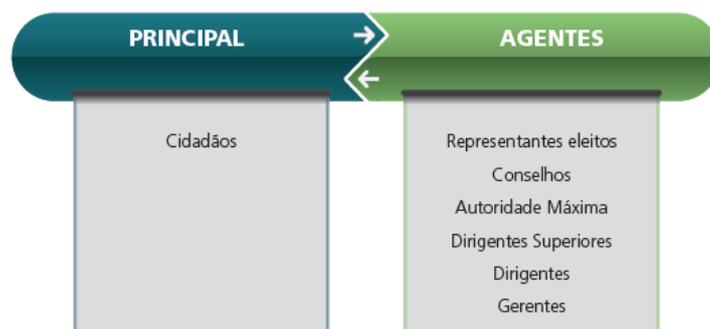
Essa mudança de poder nas sociedades, citada por Chevallier, e que forçaram os governos a assumirem um novo papel, com mais transparência e participação social, tem como contexto histórico os eventos ocorridos desde o final do século XX, como “[...] a globalização, a queda do Comunismo e as crises de governabilidade que geraram uma transformação na forma de se entender o Estado” (MATOS; DIAS, 2013). As ocorrências

desses eventos possibilitaram a disseminação dos princípios da governança aplicada ao setor público.

Portanto, é nesse contexto que a governança pública ganha projeção, propondo “[...] descrever um processo político no qual o poder já não está concentrado numa poderosa máquina governamental central, residindo, em vez disso, num amplo leque de instituições [...]” (CARAPETO; FONSECA, 2006, p. 21). Assim, a governança se propõe a diminuir a distância entre o poder público e a sociedade, oferecendo propósitos mais amplos, em que a sociedade, destinatária final dos serviços e bens públicos ofertados, coloque-se numa posição participativa diante do governo (MARTINS; MARINE, 2014).

Dessa forma, retomando a ideia da relação principal e agente no setor privado, essa relação, no contexto da governança pública, apresenta a sociedade como sendo o “principal”, pois à luz do parágrafo único, do art. 1º, da Constituição Federal de 1988, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Do outro lado da relação, os “agentes” são aqueles a quem foi delegada autoridade para administrar recursos públicos, sejam eles membros eleitos, funcionários públicos de carreira, comissionados etc. (TCU, 2014). A Figura 3, abaixo, representa essa relação.

Figura 3 - Relação principal e agente no setor público



Fonte: Tribunal de Contas da União – TCU (2014).

O objetivo da governança pública, nessa relação, é criar mecanismos de equilíbrio de poder e controle que assegurem que as ações dos agentes públicos estejam em sintonia com os interesses da sociedade.

A multiplicidade de conceitos em torno da governança é bastante significativa, e quando aplicada ao setor público, pode ser conceituada como a forma em que as decisões políticas e administrativas são tomadas, como os sistemas governamentais funcionam e por

que tanto as instituições formais quanto as informais importam em como as coisas são feitas e como o Estado se relaciona com a sociedade (GRINDLE, 2017).

Nessa mesma direção, Graham, Amos e Plumptre (2003) discorrem que governança no setor público refere-se à forma como as organizações interagem, como elas se relacionam com as partes interessadas e como as decisões são tomadas. Refere-se, também, aos caminhos para os resultados desejados, à forma como sociedades e organizações são orientadas, e à interação entre estruturas, processos e tradições, que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidos, como as decisões são tomadas e como os cidadãos ou outras partes interessadas podem ser ouvidos.

A governança se ocupa das condições institucionais que aprimoram o desempenho administrativo, isto é, o aparato técnico de gestão como garantia da eficiência e democratização das políticas públicas (BENTO, 2003). Ressalta, o autor, que a governança trata da necessidade em se estabelecer normas para o governo e a administração pública, com o objetivo de melhorar as práticas de gestão e a aproximação do governo com a sociedade, definindo a devida responsabilização dos governos e administradores por suas ações (*accountability*).

Bresser-Pereira (1998) conceituou governança como a capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo, em benefício da sociedade.

A seguir, o Quadro 2 apresenta algumas definições dadas por organizações como o Banco Mundial, a *International Federation of Accountants* (IFAC), *Australian National Audit Office* (ANAO), *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OCDE) e o Tribunal de Contas da União (TCU), que contribuíram significativamente para o desenvolvimento dos princípios de governança aplicada ao setor público.

Quadro 2 - Definições de governança pública por organizações internacionais e nacionais

Ano	Organização	Definição de Governança Pública
1992	Banco Mundial	A maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país, para o desenvolvimento.
2004	OCDE	O conjunto de relacionamentos entre a administração de uma organização, seu conselho, acionistas e outras partes interessadas, que fornece a estrutura por meio da qual os objetivos são definidos, e os meios para atingir esses objetivos e monitorar o desempenho da organização são estabelecidos.
2014	IFAC	Compreende os arranjos estabelecidos para garantir que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam definidos e alcançados.
2014	ANAO	São os arranjos e práticas que permitem que uma entidade do setor público defina sua direção e gerencie suas operações para alcançar os resultados esperados e cumprir suas obrigações de prestação de contas.

Ano	Organização	Definição de Governança Pública
2014	TCU	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.

Fonte: Banco Mundial (1992), OCDE (2004), IFAC (2014), ANAO (2014) e TCU (2014).

Percebe-se que não há uma definição única, pois o conceito de governança evoluiu no decorrer do tempo e se adaptou conforme o país em que é aplicado. O conceito adotado neste estudo, e que permitiu operacionalizar os objetivos nele propostos, foi o do TCU.

Esse conceito está baseado num amplo leque de estudos, modelos e códigos de governança, elaborados por autores e organizações internacionais e nacionais especializados no tema, conforme será apresentado logo adiante. Dessa forma, é um conceito que representa a literatura internacional e nacional sobre governança e que se mostra em harmonia com o que a literatura define como tal.

2.3 Governança pública e os parâmetros regulatórios internacionais

O objetivo dessa seção é abordar o marco regulatório internacional da incorporação dos princípios e práticas de governança em organizações do setor público, apresentando os estudos propostos por instituições multilaterais que se tornaram referência sobre o tema.

2.3.1 Banco Mundial

No ano de 1992, o Banco Mundial publicou o documento intitulado *Governance and Development*, abordando as questões da governança como parte da promoção do desenvolvimento equitativo e sustentável dos países (BANCO MUNDIAL, 1992).

Em continuidade aos estudos sobre governança, em 1994, publicou o estudo *Development in Practice: Governance The World Bank's Experience*. Na ocasião, a boa governança é sintetizada por: políticas previsíveis, abertas e esclarecidas (processos transparentes); uma burocracia imbuída de um *ethos* profissional; um braço executivo do governo responsável por suas ações; uma forte sociedade civil participando de assuntos públicos; e todos se comportando sob o domínio da lei (BANCO MUNDIAL, 1994).

De acordo com Chevallier (2003), essas diretrizes estabelecem que devam prevalecer o estado de direito com respeito às leis e a independência de juízes, que os órgãos públicos gerenciem suas despesas de maneira justa e correta, que estabeleçam mecanismos de

transparência para que a população tenha as informações disponíveis e acessíveis e que aqueles que tenham gestão sobre recursos públicos respondam por suas ações.

Em síntese, os estudos abordados trouxeram como temas centrais para a governança os seguintes princípios:

- Gestão do setor público – com foco na eficiência das organizações públicas, incluindo a gestão da despesa pública e a reforma do serviço público;
- *Accountability* – considerada o coração da governança, trata-se da prestação de contas, é a responsabilização do agente público por suas ações;
- Arcabouço legal para o desenvolvimento – refere-se à estabilidade e previsibilidade para que os agentes econômicos atuem com segurança, é o estado de direito representando a legalidade da boa governança;
- Transparência e informação – para um mercado competitivo os agentes devem ter informações confiáveis e relevantes, além de contribuir para a prevenção da corrupção e para análise das escolhas políticas (BANCO MUNDIAL, 1992, 1994).

Esses princípios direcionam a governança à estrutura de prestação de contas para os usuários, partes interessadas e à comunidade em geral, dentro da qual as organizações tomam decisões, lideram e controlam suas funções, para alcançar seus objetivos. O que se pretende é que as organizações públicas agreguem valor ao melhorarem o desempenho por meio de uma gestão mais eficiente, ética, com alocação de recursos e provisão de serviços mais estratégicos (BANCO MUNDIAL, 2007).

Por meio dos seus estudos, o Banco Mundial contribuiu significativamente para a propagação da governança no setor público, de forma a incentivar outras instituições a se voltarem para o tema, como será visto em seguida.

2.3.2 Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

A OCDE é uma organização de cooperação internacional para o desenvolvimento econômico dos seus países membros, fundada em 1960, num esforço de reconstrução dos países europeus no pós-segunda guerra mundial. Possui, atualmente, 36 países membros, e

tem como missão a promoção de políticas que melhorem o bem-estar econômico e social das pessoas.

Publicou, no ano de 1999, por meio do seu Comitê de Governança Corporativa o documento intitulado *Principles of Corporate Governance*, cujos princípios descritos se converteram numa referência mundial para as decisões políticas, de investidores e da sociedade. Os princípios foram revisados em 2005, gerando o documento intitulado *The Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, que trouxe novas diretrizes para a governança de empresas estatais. No ano de 2015, o documento *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* apresentou novas atualizações nas diretrizes de governança em estatais, em atendimento às novas questões que surgiram (OCDE, 2015).

Conforme a OCDE (2015), os princípios da governança descritos no documento primário são transversais às demais revisões e mantiveram-se como fundamentais, sendo apenas reforçados diante das experiências acumuladas e das mudanças ocorridas no contexto nacional e internacional. São eles:

- Elevado nível de transparência;
- *Accountability*;
- Supervisão dos executivos;
- Respeito pelos direitos dos acionistas;
- Respeito às principais partes interessadas.

Os princípios apontam para diretrizes que visam: a) profissionalizar o Estado como proprietário; b) fazer com que as empresas estatais funcionem de maneira eficiente, transparente e responsável, semelhante às boas práticas das empresas privadas; e c) assegurar que a concorrência entre empresas estatais e empresas privadas, onde isso ocorre, esteja sendo conduzida em condições de equidade (OCDE, 2015).

2.3.3 *International Federation of Accountants (IFAC)*

A *International Federation of Accountants (IFAC)* é uma organização global voltada para a profissão contábil, presente em mais de 130 países e dedicando-se a atender ao interesse público por meio do fortalecimento contábil, promovendo a aplicação de padrões

internacionais reconhecidamente de alta qualidade para auditoria na contabilidade pública, de modo que as informações repassadas para os interessados (*stakeholders*) tenham a garantia da credibilidade. Dessa forma, a IFAC publicou, no ano de 2001, o Estudo 13 (*Study 13*), um trabalho direcionado à governança no setor público intitulado *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*. Nessa publicação, a instituição definiu os princípios que regem a boa governança, a serem aplicados em organizações do setor público.

Os princípios são: Transparência (*Openness*), Integridade (*Integrity*) e Prestação de contas (*Accountability*):

- O princípio da transparência é necessário para garantir a confiança das partes interessadas nas decisões que são tomadas, nas ações e na gestão daqueles que estão dentro das organizações públicas, a comunicação das informações deve ser completa, clara e precisa;
- O princípio da integridade exige dos altos dirigentes honestidade e objetividade na gestão das organizações públicas, sua eficácia depende das estruturas de controle e do profissionalismo dos agentes em questão;
- O princípio da *Accountability* estabelece que os responsáveis por gerir recursos públicos devam responder por suas decisões, ações e pelos resultados alcançados. Para que esse princípio tenha eficácia, deverá haver, na organização, uma estrutura que identifique o papel e a responsabilidade dos atores envolvidos (IFAC, 2001).

No ano de 2013, em continuidade aos estudos sobre governança pública, o IFAC publicou, em conjunto com o *Chartered Institute of Public Finance and Accounting* (CIPFA), o *framework* intitulado *Good Governance in the Public Sector: Consultation Draft for an International Framework*, aplicável a organizações de todos os portes no setor público. O estudo apresentou os seguintes princípios-chave da boa governança:

- Forte compromisso com a integridade, os valores éticos e as leis;
- Transparência e envolvimento abrangente das partes interessadas;
- Definição de resultados em termos de benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis;

- Determinação das intervenções necessárias para aperfeiçoar o alcance dos resultados pretendidos;
- Desenvolvimento da capacidade da entidade, incluindo a capacidade de sua liderança e os indivíduos dentro dela;
- Gestão de riscos e desempenho através de controle interno robusto e forte gestão financeira pública;
- Implementação de boas práticas em transparência e relatórios para fornecer uma prestação de contas eficaz (IFAC; CIPFA, 2014).

A função primordial da boa governança no setor público é a garantia de que as organizações públicas alcancem os seus resultados planejados em sintonia com o interesse público na prática de seus atos (IFAC; CIPFA, 2014).

2.3.4 *Australian National Audit Office (ANAO)*

O *Australian National Audit Office* (ANAO) é um órgão de auditoria australiano, equivalente, no Brasil, ao Tribunal de Contas da União (TCU), especializado no setor público, e oferece serviços de auditoria e garantia para o Parlamento australiano e para a *Commonwealth* (organização intergovernamental que abrange 53 países). Tem como objetivo contribuir com a melhoria do desempenho do setor público, com apoio às prestações de contas e à transparência do governo australiano, sendo responsável pela elaboração de relatórios independentes direcionados ao Parlamento daquele país. Em 2002, a ANAO publicou o documento intitulado *Achieving better practice corporate Governance in the public sector*, sua primeira contribuição, em forma de guia, de melhores práticas de governança no setor público (ANAO, 2002).

Na abertura do guia, a ANAO coloca que o termo “governança” não possui uma definição única, pontuando que ela possui um alcance muito amplo e compreende como uma organização é gerenciada, como suas estruturas são estabelecidas e a forma pela qual se relaciona com seus vários *stakeholders*.

O documento aponta que a boa governança requer uma abordagem holística e integrada para a implementação de seus componentes. As estruturas de governança devem ser adaptadas para cada organização, devido às suas complexidades e dos vários tipos de *stakeholders* a quem devem responder; diferenças que são encontradas tanto no setor privado

quanto no setor público. Independentemente de em qual estrutura é usada, a boa governança requer:

- Uma identificação clara e articulação das definições de responsabilidade;
- Uma compreensão real das relações entre as partes interessadas da organização e as pessoas encarregadas de gerenciar seus recursos e entregar seus resultados; e
- Apoio da gestão, particularmente do topo da organização (ANAO, 2002).

A ANAO elenca, ainda, os seis princípios fundamentais que as entidades do setor público devem possuir para alcançar as melhores práticas de governança: liderança, integridade e comprometimento (características pessoais dos gestores) e prestação de contas (*accountability*), integração e transparência (fruto das estratégias e políticas da organização). Os princípios apresentam as seguintes características:

- Liderança – para que a governança do setor público seja efetiva é preciso liderança dos altos dirigentes das organizações, com identificação clara das responsabilidades e compreensão da dinâmica das relações entre as partes interessadas da organização e os responsáveis por gerenciar os recursos e entregar os resultados necessários à população;
- Comprometimento – vai além da simples implementação de estruturas de governança, pois essas são apenas um meio e não um fim em si mesmas, não se trata apenas de um processo, as boas práticas de governança exigem o compromisso de todos os participantes em implementar efetivamente todos os elementos da governança;
- Integridade – diz respeito à honestidade e objetividade, está relacionada à eficácia da estrutura de controle e dos padrões de comportamentos pessoais e do profissionalismo dos indivíduos nas organizações. A integridade é vista nas práticas e procedimentos de tomada de decisão da organização e na qualidade e credibilidade de seus relatórios de desempenho;
- *Accountability* – trata da clara identificação dos papéis e responsabilidades daqueles que estão na estrutura de governança e, portanto, são responsáveis por gerir os recursos e entregar os resultados esperados pelos interessados, elemento essencial para uma boa prestação de contas;

- Transparência – parte da premissa de que a informação deve ser compartilhada, não sendo propriedade da organização, pois se trata de um recurso público, assim como o dinheiro ou outro bem público. A transparência permite aos interessados maior confiança nas ações da organização pública;
- Integração – aborda o desafio de integrar os elementos de governança, de forma que sejam compreendidos e aplicados holisticamente nas organizações (ANAO, 2002).

Em continuidade às suas contribuições para o aperfeiçoamento da governança pública, a ANAO publicou, no ano de 2014, o segundo guia intitulado *Public Sector Governance: Strengthening Performance Through Good Governance*. Esse documento reforça os elementos fundamentais que a organização deverá aplicar para a boa governança, capacitando-a para dar uma resposta aos desafios da governança contemporânea (ANAO, 2014).

O novo guia dá maior atenção à liderança, colocando-a como um fator crítico de sucesso para a melhoria contínua dos serviços públicos, bem como a transparência dos processos e maior envolvimento com os cidadãos e outras partes interessadas, objetivando fazer com que líderes do setor público, juntamente com sua equipe, reconheçam e implementem as melhores práticas de governança.

O guia apresenta cinco elementos fundamentais que sustentam a boa governança do setor público, os quais serão apresentados no Quadro 3.

Quadro 3 - Fundamentos para a boa governança segundo a ANAO

Elementos	Práticas
Desenvolver uma liderança forte em todos os níveis da entidade, com foco no comportamento ético e melhoria.	Criar uma cultura positiva e ética; promover uma cultura para aprendizagem; facilitar e responder construtivamente à avaliação e revisão.
Manter sistemas e processos de governança adequados ao propósito da organização.	Instituir planejamento estratégico; gestão de risco; monitoramento de desempenho.
Otimizar o desempenho através do planejamento, envolver-se com risco, inovação e monitoramento de desempenho, avaliação e revisão.	Pensar e planejar sistematicamente para o futuro; estabelecer uma cultura de gerenciamento de riscos; monitoramento e revisão contínua do desempenho; informar aos cidadãos sobre serviços, bem como buscar <i>feedback</i> para saber se esses atendem às suas necessidades; incentivar a participação ativa das partes interessadas na elaboração, entrega e supervisão de programas e serviços.

Elementos	Práticas
Manter o foco na abertura, transparência e integridade, envolvendo-se construtivamente com as partes interessadas e promovendo a prestação de contas.	Compreender os interesses e expectativas das partes interessadas; fortalecer a contribuição das partes interessadas; envolver-se efetivamente com as partes interessadas; facilitar o compartilhamento de informações; gerenciar ativamente conflitos de interesse; relatar claramente o desempenho e as operações.
Quando apropriado, participar de parcerias colaborativas para oferecer programas e serviços com mais eficiência, incluindo parcerias fora do governo.	Entender o ambiente entre entidades; promover o desempenho e a responsabilização de entidades cruzadas; estabelecer papéis, responsabilidades e arranjos de governança claros; trabalhar em direção a um objetivo ou resultado compartilhado; gerenciar riscos compartilhados; facilitar a boa governação através de acordos escritos; quando apropriado, desenvolver parcerias fora do governo.

Fonte: Adaptado pelo autor do Australian National Audit Office – ANAO (2014) e do *Public Sector Governance: Strengthening Performance Through Good Governance*.

Os elementos e práticas derivados dos princípios elaborados pela ANAO e elencados no Quadro 3, além dos princípios elaborados pelo Banco Mundial, OCDE e IFAC, serviram de fundamento para a estruturação das normativas utilizadas pelo TCU para a avaliação da governança das organizações públicas brasileiras, conforme será visto adiante.

2.4 Governança no setor público brasileiro

A atenção com a governança no setor público brasileiro surge em 1995, no contexto de reforma do Estado, diante da conjuntura mundial de esgotamento do modelo de Estado keynesiano, com forte presença na economia e que tinha como base organizacional a burocracia weberiana, mostrando sinais de que não daria conta de responder às demandas da sociedade. A crise mundial provocou uma contestação desse modelo, por se mostrar uma estrutura processualística, excessivamente burocrática, autorreferida, com regras rígidas de funcionamento, e que teria se tornado anacrônico para os desafios do Estado Contemporâneo (TORRES, 2012).

Uma resposta ao esgotamento desse modelo burocrático veio por meio do movimento denominado *New Public Management* ou Nova Gestão Pública (NGP) que propôs padrões gerenciais da iniciativa privada aplicáveis na administração pública, ganhando força e

visibilidade em vários países, especialmente nos de língua inglesa, como Inglaterra, Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália, entre outros (ABRÚCIO, 1997).

Nesse contexto, a reforma gerencial possibilitou as discussões sobre a governança na administração pública, pois os mecanismos dos quais fazia uso serviram de base para o surgimento e crescimento dos instrumentos de governança (RHODES, 1997).

Dessa forma, o Brasil, em resposta à crise mundial, instituiu a vertente gerencialista em 1995, por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Ao explicar as circunstâncias da implantação da reforma, Bresser-Pereira (1998) afirmou, no diagnóstico feito no PDRAE sobre a situação econômica do país, que a reforma é um aspecto fundamental para aumentar a governança do Estado, ou seja, aumentar sua capacidade administrativa de governar.

Essas mudanças possibilitaram o enfrentamento do problema da governança diagnosticado à época, caracterizado pela incapacidade estatal devido à limitação imposta pela pouca flexibilidade e ineficiência do aparelho público. Desse modo, a administração pública ancorou-se na responsabilização dos administradores (*accountability*), avaliados pelos resultados efetivamente produzidos, este novo modelo buscou responder mais rapidamente às grandes mudanças ambientais que aconteceram na economia e na sociedade contemporâneas (BRESSER-PEREIRA, 1999; BRASIL, 1995).

A partir disso, surgiram diversas normativas tratando acerca da temática. Em junho de 2002, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda do Brasil, e responsável pela fiscalização e normatização do mercado de valores mobiliários, publicou uma cartilha com recomendações sobre boas práticas de governança nas empresas públicas e sociedades de economia mista de capital aberto.

O documento apresenta, no capítulo I, recomendações sobre o processo de transparência das assembleias, da estrutura acionária e dos grupos de controle; no capítulo II, aborda recomendações sobre como deve ser a estrutura, atuação e responsabilidade do conselho de administração e o capítulo seguinte tratou sobre as medidas de proteção aos acionistas minoritários. O documento é finalizado com o capítulo IV, que aborda discussões sobre auditoria e demonstrações financeiras (COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS – CVM, 2002).

No ano de 2003, início do governo Lula, foi lançado, por meio do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o Plano de Gestão do novo governo, intitulado de Gestão Pública para um Brasil de Todos. O plano tinha como proposta

revitalizar a Administração Pública Federal, pois o diagnóstico era de que o Estado estava ausente e que padecia de um déficit institucional. Nesse documento, consta que “aumentar a governança é promover a capacidade do governo em formular e implementar políticas públicas e em decidir, entre diversas opções, qual a mais adequada” para se alcançar a eficiência, a transparência e a participação social (BRASIL, 2003, p. 9).

Em seguida, foi instituído, por meio do Decreto nº 5.378/2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, conhecido como GESPÚBLICA, que tinha como finalidade desburocratizar e melhorar a qualidade do serviço público. O programa, em consonância com o plano de gestão citado anteriormente trazia, entre suas medidas, a promoção da governança, com o objetivo de aumentar a capacidade de formular, implementar e avaliar as políticas públicas (BRASIL, 2005). O programa foi revogado pelo Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, que dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário.

Posteriormente, o TCU publicou, em 2014, o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (RBG) que, segundo o Tribunal, é uma ferramenta que, se bem aplicada, irá impulsionar o desempenho dos órgãos públicos na condução das políticas públicas e na prestação de serviços para a sociedade. O TCU considera que a melhoria da governança pública é o grande desafio a ser enfrentado pelo Brasil (TCU, 2014). O referencial será detalhado em tópico específico mais adiante, pois se trata de um documento central no desenvolvimento deste trabalho.

A partir de então, propostas de melhorias da governança no setor público vêm ganhando espaço na agenda política nacional, a exemplo das recentes publicações das seguintes normativas:

- Lei nº 13.303/2016, conhecida como a lei de governança corporativa das empresas estatais;
- Instrução Normativa MPDG/CGU nº 01/2016, que trata dos controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal;
- Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a Política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;
- Projeto de Lei nº 9.163/2017, que amplia a política de governança a todos os poderes da União, bem como ao Ministério Público da União, à Defensoria

Pública da União e aos Tribunais de Contas da União, incluindo, ainda, os estados e municípios.

Cabe ressaltar, segundo Hennigen (2018), a existência de diversos regramentos infraconstitucionais que, dentro da sua proposta, contribuem para a governança pública nacional, são eles: Decreto nº 1.171, de 22 de Junho de 1994 – Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal; Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; 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; Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação.

A seguir, serão detalhadas as normativas desenvolvidas com base no Referencial Básico de Governança elaborado pelo TCU e que propõem a adoção de princípios e práticas de governança a serem adotados por órgãos da administração pública.

2.5 Governança pública e os parâmetros regulatórios nacionais

O objetivo desta seção é apresentar os marcos regulatórios da governança na administração pública brasileira, elaborados pelos órgãos de controle, especialmente o Tribunal de Contas da União (TCU).

2.5.1 Instrução Normativa MPDG/CGU nº 01/2016

A Controladoria Geral da União (CGU), juntamente com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), com o objetivo de instruir os órgãos federais sobre governança, gestão de riscos e controle interno, emitiu a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016, determinando, em seu Art. 1º, que “Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança” (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU, 2016). O documento apresenta, inicialmente, em seu Art. 2º, um conjunto de conceitos, entre eles, os de *accountability*, governança e governança do setor público:

I - *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;

[...]

VIII - Governança: 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;

IX - 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 (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU, 2016).

A instrução normativa adota o mesmo conceito de governança no setor público definido pelo TCU. Em seguida, o Art. 21 determina quais são os princípios da boa governança que deverão ser seguidos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal:

Quadro 4 - Princípios da boa governança segundo IN MPDG/CGU nº 01/2016

Princípio	Descrição
Liderança	Deve ser desenvolvida em todos os níveis da administração. As competências e responsabilidades devem estar identificadas para todos os que gerem recursos públicos, de forma a se obter resultados adequados;
Integridade	Tem como base a honestidade e objetividade, elevando os padrões de decência e probidade na gestão dos recursos públicos e das atividades da organização, com reflexo tanto nos processos de tomada de decisão quanto na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho;
Responsabilidade	Diz respeito ao zelo que se espera dos agentes de governança na definição de estratégias e na execução de ações para a aplicação de recursos públicos, com vistas ao melhor atendimento dos interesses da sociedade;
Compromisso	Dever de todo agente público de se vincular, assumir, agir ou decidir pautado em valores éticos que norteiam a relação com os envolvidos na prestação de serviços à sociedade, prática indispensável à implementação da governança;
Transparência	Caracterizada pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. As informações devem ser completas, precisas e claras para a adequada tomada de decisão das partes interessas na gestão das atividades; e
<i>Accountability</i>	Obrigação dos agentes ou organizações que gerenciam recursos públicos de assumir responsabilidades por suas decisões e pela prestação de contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente a consequência de seus atos e omissões.

Fonte: Adaptado pelo autor, com base na Instrução Normativa Conjunta MPDG/CGU nº 01/2016 (2019).

Os princípios da boa governança elencados no Quadro 4 estão em sintonia com o que definem as instituições internacionais vistas anteriormente. A partir das orientações constantes da Instrução Normativa, fica sob responsabilidade do dirigente máximo de cada organização o estabelecimento da estratégia da organização e da estrutura de gerenciamento de riscos. Os agentes de governança deverão atuar de modo contínuo, com vistas a monitorar e aperfeiçoar os controles internos da gestão.

2.5.2 Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017

O Decreto nº 9.203, da Presidência da República, busca alcançar maior abrangência sobre a gestão pública nacional. Publicado em novembro de 2017, ele dispõe sobre a Política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

São princípios da governança pública, conforme o Art. 3º, que devem ser observados pela alta administração do órgão: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade, e transparência.

O Art. 5º enumera quais são os mecanismos para o exercício da governança pública:

I - liderança, que compreende o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam:

- a) integridade;
- b) competência;
- c) responsabilidade; e
- d) motivação.

II - estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e

III - controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos (BRASIL, 2017).

O Art. 6º define que é de responsabilidade da alta administração dos órgãos e das entidades, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, a implementação e observação dos mecanismos e práticas de governança, conforme os princípios elencados acima, e demais diretrizes estabelecidas no Decreto.

Segundo o Art. 14, as organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão criar comitê interno de governança por meio de ato do dirigente máximo do órgão “[...] com o objetivo de garantir que as boas práticas de governança se desenvolvam e sejam apropriadas pela instituição de forma contínua e progressiva”. O Decreto adota o mesmo conceito de governança do setor público definido pelo TCU.

2.5.3 Referencial básico de governança do Tribunal de Contas da União (TCU)

O TCU atua como órgão de controle externo do governo federal, estando, suas competências, descritas na Constituição Federal de 1988. É de sua responsabilidade, conforme o art. 70 da Constituição, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país relativas à legalidade, legitimidade e economicidade; estando submetidas ao seu controle todas as pessoas físicas e jurídicas, organizações públicas e privadas que façam uso de recursos públicos.

Nesse caso, o órgão se enquadra como uma instituição de *accountability* horizontal, conforme classificação definida por O'Donnell (1994). A *accountability* horizontal ocorre quando um poder ou órgão fiscaliza o outro, sendo as instituições/agências estatais que possuem a prerrogativa legal de supervisionar os atos praticados por outras instituições públicas, com o direito de impor sanções legais sobre as mesmas.

A governança no setor público é abordada pelo TCU na perspectiva de ações de controle, a partir dos levantamentos periódicos realizados, em que busca avaliar a capacidade de governança e gestão da administração pública. Seu relatório final apresenta um diagnóstico que poderá ser utilizado pelos gestores para o aperfeiçoamento do planejamento das organizações, incentivando mudanças de caráter gerencial nas organizações públicas.

Dessa forma, tendo como base os padrões, modelos e códigos de governança apresentados anteriormente: Banco Mundial, OCDE, IFAC, ANAO, e que são referência em diversos países, o TCU sintetizou os conceitos, fundamentos e princípios relevantes para a compreensão e a melhoria da governança e da gestão no contexto do setor público, publicando, em 2014, o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública.

Nesse documento, o TCU define a 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, 2014, p. 33). E à luz do que é sugerido pela literatura, elenca os seguintes princípios da boa governança: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability*, que são detalhados no Quadro 5.

Quadro 5 - Princípios da boa governança segundo o Tribunal de Contas da União (TCU)

Princípio	Descrição
Legitimidade	Princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito 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 a sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.
Eficiência	É fazer o que precisa ser feito, com qualidade adequada e 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. Enfim, 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. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.
<i>Accountability</i>	As normas de auditoria da Intosai conceituam <i>accountability</i> como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, 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: Adaptado pelo autor, com base no Referencial Básico de Governança do TCU, 2014.

Esses princípios estão devidamente semeados nos mecanismos de governança que serão apresentados adiante. Define-se, no Referencial Básico, que a governança atua direcionando, monitorando, supervisionando e avaliando o desempenho da gestão, cujo objetivo é atender às necessidades e expectativas dos cidadãos e demais interessados, com a entrega do melhor serviço possível. As ações abaixo são definidas como sendo as funções da governança, segundo o Referencial Básico de Governança do TCU (2014):

- a) Definir o direcionamento estratégico;
- b) Supervisionar a gestão;
- c) Envolver as partes interessadas;

- d) Gerenciar riscos estratégicos;
- e) Gerenciar conflitos internos;
- f) Auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e
- g) Promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.

Para a execução satisfatória das funções de governança, os seguintes mecanismos são adotados: liderança, estratégia e controle. A cada um dos mecanismos de governança foi associado um conjunto de componentes que contribuem, direta ou indiretamente, para o alcance dos objetivos, conforme demonstrado na Figura 4 a seguir:

Figura 4 - Componentes dos mecanismos de governança



Fonte: Tribunal de Contas da União – TCU (2014).

Não há atribuição de pesos, ou seja, de importância maior entre os mecanismos de liderança, estratégia e controle, todos possuem valor fundamental na avaliação das práticas de governança. Vinculado a cada componente, está associado um conjunto de práticas de governança, que serão detalhados nos Quadros 6, 7 e 8 expostos a seguir. As práticas têm a finalidade de contribuir para que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam alcançados.

Assim, o mecanismo de liderança apresenta um conjunto de componentes que são desdobrados em práticas que objetivam garantir as condições mínimas para a execução da boa governança, conforme mostra o Quadro 6.

Quadro 6 - Mecanismo de Liderança da Governança

Componente	Característica	Práticas
Pessoas e Competências	Está relacionado à capacidade de manter pessoas com conhecimento, habilidade e atitudes para otimizar os resultados da organização.	Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração;
		Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração;
		Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração;
		Garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais.
Princípios e Comportamentos	Exercício da competência (conhecimento, habilidade e atitude) com base em valores éticos e elevados padrões de comportamento.	Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração;
		Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração;
		Estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.
Liderança Organizacional	Exercício da liderança por meio de coordenação e delegação de competência.	Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais;
		Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais;
		Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos;
		Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização;
		Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno. Significa avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.

Componente	Característica	Práticas
Sistemas de Governança	Modelo de organização, interação e realização de atividades da organização.	Estabelecer as instâncias internas de governança da organização;
		Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas;
		Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.

Fonte: Tribunal de Contas da União (2014 apud OLIVEIRA, 2017).

Estabelecidas as lideranças da organização, conforme o Quadro 6, cabe a elas a condução da estratégia necessária a uma boa governança. Dessa forma, o mecanismo de estratégia apresenta um conjunto de componentes que são desdobrados em práticas que abordam aspectos como o relacionamento com as partes interessadas e a avaliação do ambiente organizacional, conforme demonstra o Quadro 7.

Quadro 7 - Mecanismo Estratégico de Governança

Componente	Característica	Práticas
Relacionamento com os <i>stakeholders</i>	Refere-se ao alinhamento das ações da organização às expectativas das partes interessadas, com vistas à melhor prestação de serviço.	Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo;
		Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização;
		Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores;
		Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.
Estratégia organizacional	Adoção de procedimentos para alcance dos resultados da organização, por meio da integração de objetivos, recursos e capital humano.	Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas;
		Estabelecer a estratégia da organização. Consiste em Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.
Alinhamento transorganizacional	Associado ao alinhamento de ações e objetivos de diversas entidades.	Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas à formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.

Fonte: Tribunal de Contas da União (2014 apud OLIVEIRA, 2017).

Já o mecanismo de controle (*accountability*) visa a mitigar os riscos existentes na execução da estratégia organizacional, e busca a atuação dos gestores de forma transparente, com prestação de contas e responsabilização pelos atos praticados. Da mesma forma que os mecanismos de liderança e estratégia, apresenta um conjunto de componentes que são desdobrado em práticas, conforme mostra o Quadro 8.

Quadro 8 - Mecanismo de controle da governança

Componente	Característica	Práticas
Gestão de Riscos e controle interno	Envolve a avaliação dos riscos da atividade organizacional e implementação de controles internos para mitigar os riscos não toleráveis.	Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno;
		Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.
Auditoria Interna	Avaliar a eficácia dos controles internos, gestão de riscos e governança da organização.	Estabelecer a função de auditoria interna;
		Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente;
		Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.
<i>Accountability</i> e transparência	Trata-se da necessidade de prestação de contas e responsabilização da Alta Administração e em relação ao desempenho organizacional.	Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei;
		Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de <i>accountability</i> ;
		Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos;
		Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

Fonte: Tribunal de Contas da União (2014 apud OLIVEIRA, 2017).

Portanto, é com base nos mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle apresentados, respectivamente, nos Quadros 6, 7 e 8, que serão analisadas as práticas de governança pública no IFPI, na perspectiva da alta administração desse órgão.

O próximo capítulo apresentará os procedimentos metodológicos que permitiram identificar as práticas de governança pública existentes no IFPI e suas similaridades às práticas definidas pelo TCU.

3 PROCEDIMENTOS METODOLOGICOS

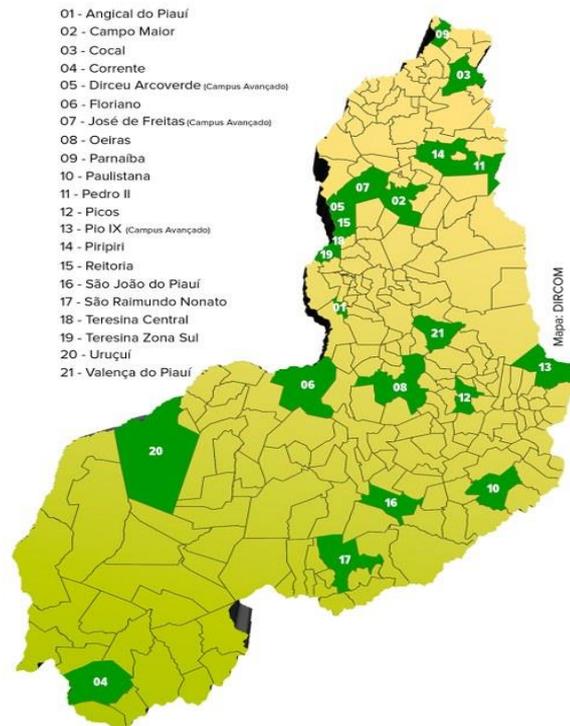
Trata-se de pesquisa qualitativa, pois se pretendeu analisar e interpretar aspectos mais profundos, com intuito de dar significado aos índices quantitativos da avaliação das práticas de governança realizadas pelo TCU, descrevendo a percepção dos membros da alta administração do IFPI. A classificação da pesquisa foi feita tomando como fundamento a taxonomia definida por Vergara (2009), que adota dois critérios: quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins, a pesquisa se caracteriza como exploratória e descritiva. É exploratória, pois, ainda que o IFPI seja uma instituição centenária e objeto de várias pesquisas, não se constatou a existência de estudos que tratem da governança da instituição na perspectiva proposta por esta pesquisa. É descritiva, porque descreveu a percepção da alta administração do IFPI acerca do fenômeno da governança no setor público, almejando a compreensão de seu funcionamento.

Quanto aos meios, foi realizada pesquisa de campo, sob a forma de estudo de caso, por tratar-se de temática contemporânea. Essa estratégia de pesquisa permitiu detalhar o objeto de estudo de forma mais profunda possível, alcançando maior detalhamento do fenômeno dos princípios e práticas de governança pública. O estudo foi circunscrito à unidade da Reitoria do IFPI, onde os dados primários foram coletados, ofertando os elementos necessários para explicar o estudo em questão, em que também foram realizadas entrevistas.

A unidade de análise para o estudo foi a Reitoria do IFPI, por ser a unidade organizacional executiva central, responsável pela administração e supervisão das atividades desenvolvidas pelo IFPI. Vinculado ao Ministério da Educação, o IFPI foi criado em 1909, como Escola de Aprendizes Artífices, e passou por diversas transformações, adotando a atual estrutura e nomenclatura a partir da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Possui natureza jurídica de autarquia, sendo detentor de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. Tem como missão promover uma educação de excelência, direcionada às demandas sociais (IFPI, 2014). Apresenta-se distribuído geograficamente no Estado do Piauí, conforme se observa na Figura 5.

Figura 5 - Distribuição geográfica do IFPI



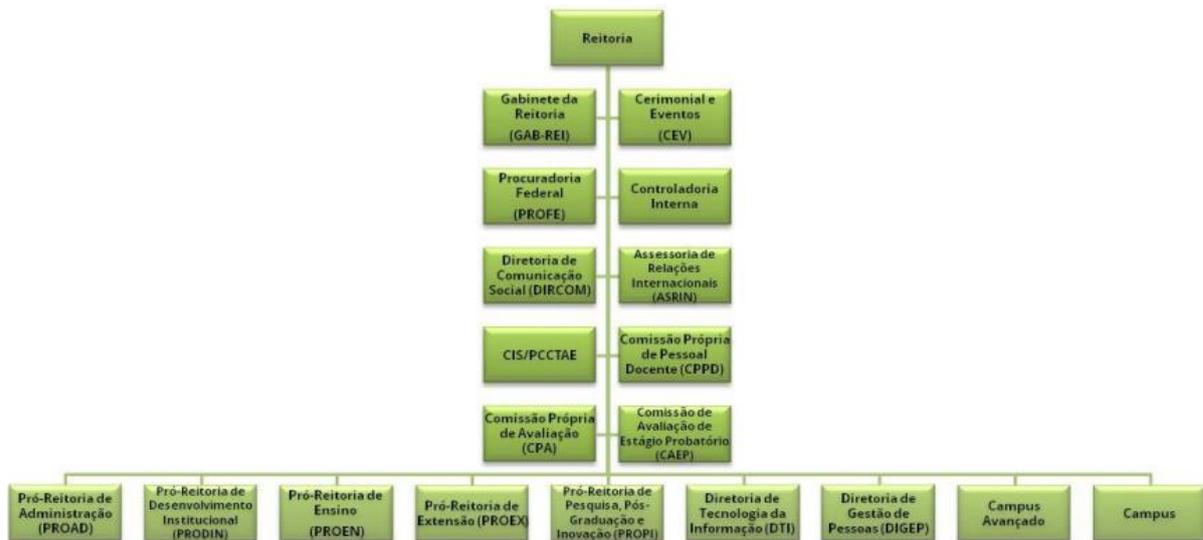
Fonte: Adaptado do Relatório de Gestão 2018 (IFPI,2019).

O IFPI possui presença em todas as regiões do estado, cuja interiorização é fruto do Plano de Expansão da Rede Federal, posto em prática na última década, esse fato, coloca-o como um agente de significativa participação no desenvolvimento social e econômico do estado do Piauí, promovendo políticas públicas e prestação de serviços educacionais que visam atender às demandas da sociedade, de modo que

A participação do IFPI no Estado é relevante e significativa, pois é uma instituição que articula a educação básica, profissional e superior, com ação pluricurricular e multicampi, atua no desenvolvimento de programas e projetos de ensino, nos níveis básicos, por meio dos cursos de nível médio integrado e técnico subsequente, no nível superior, através dos cursos de tecnologia, licenciatura e bacharelado, e, no nível de pósgraduação, com cursos de especialização e mestrado (IFPI, 2019)

No ano de 2009, o IFPI contava com uma Reitoria e 5 campi sendo dois em Teresina (um dos campi abrigava também a estrutura da Reitoria), um campus em Floriano, um em Picos e um em Parnaíba. Em 2019, esse número passou para 17 Campi, com 3 Campi Avançados (Dirceu Arcoverde, José de Freitas e Pio IX) e 1 Reitoria (IFPI, 2019). Para atender à sua missão institucional, está organizado conforme organograma na Figura 6.

Figura 6 – Organograma do IFPI



Fonte: Relatório de Gestão 2018 (IFPI, 2019)

O IFPI é a instituição de ensino federal de maior cobertura no estado do Piauí, sua estrutura administrativa de 20 campi está distribuída em 18 municípios, o que torna atrativa sua escolha como campo de pesquisa das práticas de governança pública. Justifica-se ainda a Reitoria como unidade de análise por possibilitar a acessibilidade, pois é onde os membros da alta administração, responsáveis pelo estabelecimento da estrutura de governança do órgão, estão lotados. Foram examinados os seguintes mecanismos de governança definidos pelo TCU (2014): liderança, estratégia e *accountability*.

Assim, os sujeitos da pesquisa foram os seis membros que compõem a alta administração do IFPI, possuidores dos níveis de informações condizentes com o que a pesquisa exige. São os ocupantes dos Cargos de Direção intitulados de CD-1 e CD-2, ou seja, o Reitor e cinco Pró-reitores.

A escolha dos sujeitos se justifica por possuírem alta relevância na determinação das práticas de governança do IFPI. O Reitor, por ser o gestor máximo, regimentalmente é o responsável pela administração, estratégia e supervisão das atividades do órgão. Os Pró-reitores, por serem os ocupantes dos cargos estratégicos responsáveis pela definição de políticas e diretrizes relativas às áreas de ensino, pesquisa, extensão, administração, planejamento e desenvolvimento institucional do IFPI.

A definição da população-alvo e da amostragem se deu de forma a atender ao conceito definido pelo TCU (2014) sobre alta administração ou alta direção, como sendo o

conjunto de gestores que compõem o nível estratégico da organização, com poderes para estabelecer políticas, objetivos e direção geral da organização.

Os dados coletados, com a amostra inicialmente definida, foram suficientes para responder aos objetivos da pesquisa. De modo que, a inclusão de novos entrevistados, de cargos hierarquicamente inferiores, fugiria do objetivo proposto pelo estudo e, ainda, dada a saturação verificada, apenas geraria redundância/repetição do material obtido.

Desse modo, o processo de escolha dos sujeitos configurou-se como não probabilística por acessibilidade e por tipicidade, pois os elementos selecionados são pessoas-chave representativas da população-alvo (VERGARA, 2009).

Quadro 09 - Distribuição de cargos

Cargos de direção dos órgãos executivos (CD-1 e CD-2)	
Nível do cargo de direção	Cargo correspondente
CD – 1	Reitor
CD – 2	Pró-Reitor de Administração (PROAD)
	Pró-Reitor de Desenvolvimento Institucional (PRODIN)
	Pró-Reitor de Ensino (PROEN)
	Pró-Reitor de Extensão (PROEX)
	Pró-Reitor de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação (PROPI)

Fonte: Resolução nº 058/2014 – Estrutura Organizacional do IFPI.

Quanto à caracterização dos seis sujeitos entrevistados, Reitor e Pró-reitores, quatro deles são do gênero masculino e dois do gênero feminino. Quatro deles possuem mais de 50 anos, sendo que um possui entre 30 e 40 anos, e o outro entre 40 e 50 anos. Cinco dos sujeitos estão há mais de quatro anos no cargo de direção, e um está entre 1 a 2 anos no cargo. Dois são da carreira dos Técnicos-administrativos e quatro são da carreira Docente. Quatro possuem pós-graduação *stricto sensu* – doutorado, e dois possuem especialização. Quanto ao tempo na instituição, quatro deles estão há mais de 20 anos no IFPI, e dois estão entre 10 a 20 anos na instituição.

Para obtenção dos dados necessários para responder o problema de pesquisa, foram adotadas as seguintes fontes de coleta de dados: bibliográfica, entrevistas e documental. Como ponto de partida, a pesquisa se utilizou da coleta bibliográfica, na busca por material publicado acerca da temática em discussão, fornecendo a fundamentação teórica para o estudo dos parâmetros da governança e sua aplicação no setor público. Como já exposto, teve-se

como principal contribuição teórica o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União.

As entrevistas foram realizadas com a utilização de um roteiro semiestruturado e pré-definido de questões, elaborado com base no Referencial Básico de Governança do TCU (2014) e no Acórdão 2.699/2018 – TCU/Plenário, e se constituem como a principal fonte de coleta de dados desta pesquisa.

O roteiro de entrevistas foi configurado em três partes: a primeira, com o objetivo de conhecer as práticas de governança vinculadas ao mecanismo de liderança; a segunda, com a finalidade de averiguar práticas de governança ligadas ao mecanismo de estratégia; e a terceira buscou examinar as práticas de governança ligadas ao mecanismo de *accountability*.

A aprovação do roteiro ocorreu em 22/04/2019 pelo Comitê de Ética da Universidade Federal do Piauí, com o número de parecer n.º 3.276.504, CAAE 08701119.8.0000.5214, e a coleta dos depoimentos foi realizada no mês de maio de 2019.

As entrevistas foram agendadas com os participantes, e aconteceram, individualmente, na sala de cada membro da alta administração, no prédio da Reitoria. Inicialmente, foi realizada a leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), e a coleta da assinatura do participante. Após o consentimento, a entrevista foi realizada, com a utilização de um gravador de áudio digital. Posteriormente, realizou-se a transcrição de cada entrevista. Ressalta-se que as entrevistas ocorreram normalmente, sem nenhum tipo de interferência externa.

Os depoimentos foram transcritos na íntegra, através da escuta cuidadosa das entrevistas. Após a transcrição, procedeu-se à leitura atenta das mesmas, com o objetivo de analisar as falas dos entrevistados com base no referencial teórico da pesquisa.

A opção pela entrevista é justificada pela possibilidade de explorar em profundidade a perspectiva da alta administração, permitindo a compreensão e interpretação sobre as práticas de governança no IFPI. Cada pergunta do roteiro de entrevista (Apêndice A) possui relação direta com as categorias de análise que estão vinculadas a cada mecanismo de governança: liderança, estratégia e *accountability*, conforme detalhado no Quadro 10 a seguir.

Quadro 10 - Categorias de análise da pesquisa

Mecanismos	Categorias de análise	Perguntas relacionadas
Liderança	Estabelecer modelo de governança da organização; Gerir desempenho da alta administração; Zelar por princípios de ética e conduta.	O IFPI adota, em sua estrutura, órgãos colegiados de caráter consultivo e deliberativo? Caso adote, quais são e quais suas principais atribuições em geral?
		Como ocorre a seleção dos membros da alta administração? Quais critérios são considerados para a escolha?
		Existem membros designados para realizar as atividades de controladoria, auditoria interna, ouvidoria e corregedoria do IFPI? Caso exista, a alta administração possui estrutura suficiente para responder às demandas provenientes desses setores?
		Quanto à segregação de funções para a tomada de decisões, em sua opinião, existe equilíbrio na separação de atribuições ou responsabilidades entre os membros da alta administração?
		Como é feita a avaliação de desempenho dos membros da alta administração? Existem indicadores e metas de desempenho definidos?
		Como são resolvidos os casos de conflito de interesse envolvendo membro da alta administração?
Estratégia	Gerir os riscos da organização; Estabelecer a estratégia da organização; Promover a gestão estratégica.	Existe uma política de gestão de riscos estabelecida no IFPI?
		Os processos considerados críticos, que podem comprometer o alcance dos objetivos institucionais, são identificados, analisados e avaliados? De que forma?
		O IFPI desenvolve alguma ação ou programa para detecção e combate de atos lesivos, como possíveis situações de fraude ou corrupção?
		Existe um planejamento estratégico no IFPI?
		Caso exista, quem são os responsáveis pela formulação desse planejamento estratégico?
		Quem são os responsáveis por monitorar e avaliar a execução da estratégia?
		O planejamento estratégico é comunicado às partes interessadas? De que forma?
Em sua opinião, existem dificuldades para pôr em execução o planejamento estratégico estabelecido?		
Accountability	Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas; Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna.	Quanto à transparência, o IFPI mantém canais de comunicação para acesso, solicitação e recebimento de informações?
		O IFPI divulga a agenda dos membros da alta administração e do conselho ou colegiado superior?
		O IFPI adota modelo de prestação de contas diretamente à sociedade? Por quais meios?
		Existe informação clara para a alta administração de suas responsabilidades e atribuições? Onde essas informações estão descritas?
		Como ocorre o processo de avaliação da imagem da instituição e da satisfação das partes interessadas (professor, técnico, estudante)?

		A instituição adota algum canal para receber denúncias e representações?
		A auditoria interna produz relatórios com resultados de trabalhos de avaliação destinados aos membros da alta administração?
		O IFPI elabora um plano periódico de auditoria interna?

Fonte: Elaborado pelo autor (2019), com base no TCU (2014) e Acórdão 2699/2018 – TCU/Plenário.

Como forma de garantir a privacidade dos sujeitos entrevistados, adotou-se uma codificação alfanumérica, portanto, os participantes que responderam aos questionamentos expostos no Quadro 11, foram identificados como: IF10, IF20, IF30, IF40, IF50 e IF60.

Na coleta documental, foram utilizados documentos oficiais do IFPI. Os dados secundários foram coletados através dos seguintes documentos: Relatório de Gestão do exercício 2018, Relatório de Autoavaliação Institucional 2018, Acórdão 2.699/2018 – TCU/Plenário (Levantamento de governança 2018). Foram consultados, ainda, as normativas de regulamentação do IFPI, como o Regimento Interno Geral (Resolução nº 020/2011), a Estrutura Organizacional do IFPI (Resolução nº 058/2014), o Estatuto do IFPI (Resolução nº 01/2009), e demais documentos oficiais, como portarias e normas federais que contribuíram para a realização da pesquisa. Tais documentos contribuíram para ratificar as informações dadas pelos entrevistados.

O processamento dos dados coletados foi realizado com a utilização do *software* IRAMUTEQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), que consiste em um *software* livre, baseado no pacote estatístico R para apoio em pesquisas qualitativas.

O *software* auxilia na análise e interpretação de dados textuais como entrevistas, documentos etc.: “[...] particiona o texto em classes hierárquicas, identificadas a partir dos segmentos de textos que compartilham o mesmo vocabulário, facilitando, assim, o pesquisador conhecer seu teor” (SALVIATI, 2017). O programa realiza o tratamento dos dados transcritos, apresentando-os de forma estatística, possibilitando a criação de representações gráficas, e permitindo ao pesquisador uma análise e interpretação mais precisa dos dados (BUENO, 2018).

Para melhor compreensão da análise textual realizada pelo IRAMUTEQ, é necessário esclarecer a classificação dos dados adotada pelo programa em *corpus*, texto e segmento de texto. O *corpus* é construído/definido pelo próprio pesquisador, é o conjunto das unidades textuais objeto da análise. Por exemplo, o conjunto das seis transcrições das

entrevistas realizadas nesta pesquisa constitui o *corpus* deste trabalho. Como a análise desta pesquisa foi aplicada a um conjunto de entrevistas, então, cada uma delas constitui um texto. Segmentos de texto normalmente possuem o tamanho de três linhas, que são determinadas pelo *software* em função do tamanho do *corpus* (CAMARGO; JUSTO, 2016).

Neste estudo, o *corpus* textual foi definido a partir do conjunto das entrevistas transcritas e fracionadas, pelo próprio *software*, em segmentos de textos. As respostas foram processadas e analisadas pelas categorias de análises pré-definidas no roteiro de entrevistas, e cada categoria encontra-se vinculada aos mecanismos de liderança, estratégia e *accountability*.

O IRAMUTEQ oferece diversas opções de análise de dados textuais: Estatísticas textuais, Especificidades e Análise Fatorial de Correspondência (AFC), Classificação Hierárquica Descendente (CHD), Análise de Similitude e Nuvem de Palavras (CAMARGO; JUSTO, 2016).

Para esta pesquisa, foi adotada a Análise de Similitude, por ser o tipo de análise mais pertinente ao objetivo deste estudo. Esse tipo de análise baseia-se na teoria dos grafos, a qual mostra um grafo que representa a conexão entre as palavras do *corpus* textual, o que permite ao pesquisador realizar inferências da estrutura de construção do texto e os temas de relativa importância, a partir da co-ocorrência entre as palavras (SALVIATI, 2017).

A análise do conjunto dos dados processados foi realizada com a técnica da análise de conteúdo (BARDIN, 1977), em razão dessa abordagem ter permitido realizar as inferências necessárias para a compreensão do fenômeno proposto nesta pesquisa.

Para o desenvolvimento desta pesquisa foram considerados apenas os dados referentes ao perfil “Governança Pública (iGovPub)”, de acordo com levantamento realizado pelo TCU no ano de 2018. Foram realizados, ainda, pequenos ajustes nos mecanismos descritos no Referencial Básico de Governança, levando em consideração as recentes atualizações internacionais e nacionais na abordagem sobre a temática da governança. Desse modo, o mecanismo “controle” foi substituído por “*accountability*”, e foi incorporada a prática de “gestão de riscos” no mecanismo da “estratégia”, além de outros leves ajustes nas práticas de governança, conforme estabelecido pelo TCU (2018b).

As entrevistas realizadas tiveram um tempo total de 141,5 minutos, que é o equivalente a 2h35min, e o tempo médio de cada entrevista foi de 23 minutos e 59 segundos. As transcrições das falas, realizadas com a utilização do processador de texto, foram feitas individualmente. Importante ressaltar que cada entrevistado informou sobre todas as

categorias de análise da pesquisa em um único documento. Em seguida, os depoimentos foram separados por categoria. Desse modo, todos os depoimentos relacionados a uma categoria constituíram um único documento. Cada documento constituiu um *corpus* textual, nomeado da seguinte forma:

- 1) Estabelecer modelo de governança da organização;
- 2) Gerir desempenho da alta administração;
- 3) Zelar por princípios de ética e conduta;
- 4) Gerir os riscos da organização;
- 5) Estabelecer a estratégia da organização;
- 6) Promover a gestão estratégica;
- 7) Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas;
- 8) Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna.

Ao processar um *corpus* textual, o *software* cria um relatório em que são apresentadas, preliminarmente, informações estatísticas, como: o número de textos (número de entrevistas realizadas) e de segmentos de texto definidos, ocorrências (número total de palavras), quantidade de palavras distintas e de *hapax* (palavras que aparecem somente uma vez no *corpus*), de modo que as informações estatísticas abrem os parágrafos das análises.

Em seguida, após as informações estatísticas, é apresentado o relatório com a análise de similitude sob a forma de figura, que mostra a ligação entre as palavras, destacando as mais citadas nos depoimentos (surgem em tamanho maior) e as conexões com outros vocábulos.

Os depoimentos dos entrevistados são confrontados, para fins de ratificação da informação dada, com as normativas que regulamentam o IFPI e, em seguida, comparados com o referencial teórico, objetivando verificar a similaridade das práticas de governança identificadas com o que determina o TCU.

Considera-se como limitações da pesquisa o fato de o instrumento de coleta de dados ter objetivado, primordialmente, identificar as práticas de governança pública existentes na estrutura do IFPI, não buscando informações sobre a efetividade das mesmas, o que poderá ser tema para pesquisas futuras. Por tratar-se de estudo de caso, as generalizações do estudo impossibilitam a aplicação para outras instituições.

4 ÍNDICE DE GOVERNANÇA PÚBLICA 2018: relatório do IFPI

O objetivo deste capítulo é detalhar a avaliação do índice de governança pública (iGovPub) alcançado pelo IFPI e identificar as práticas que foram analisadas pelo TCU. Os levantamentos sobre práticas de governança nas organizações públicas são realizados sistematicamente, com base no Referencial Básico de Governança. O mais recente foi realizado no ano de 2018, através de questionários enviados a 526 organizações da Administração Pública Federal, cujos resultados apresentados servem como uma fotografia do atual estágio da governança nas instituições e órgãos públicos federais. Dos questionários enviados, o Tribunal obteve 498 respostas, e o resultado da pesquisa foi publicado em novembro de 2018 (TCU, 2018a).

O principal objetivo do levantamento consiste em verificar a capacidade de gestão e governança dos órgãos da administração pública, por meio da aferição das boas práticas, consideradas fundamentos da governança, vinculadas aos mecanismos de Liderança, Estratégia e *Accountability*. Essas práticas permitem conhecer a propensão do órgão em produzir resultados e prestar os serviços esperados pela sociedade. O levantamento sobre a governança e gestão possibilita, ainda, à organização pesquisada, conhecer seus pontos vulneráveis, que poderão ser objeto de melhoria na sua atuação, bem como instigar uma alteração comportamental na administração pública (TCU, 2018a).

Para o levantamento de governança pública organizacional de 2018, o TCU integrou os questionários referentes a levantamentos realizados em anos anteriores, de forma que o índice integrado de governança e gestão (iGG) foi composto respectivamente pelos índices de: governança pública (iGovPub); gestão de pessoas (GestãoPessoas); gestão de TI (GestãoTI) e gestão de contratações (GestãoContrat).

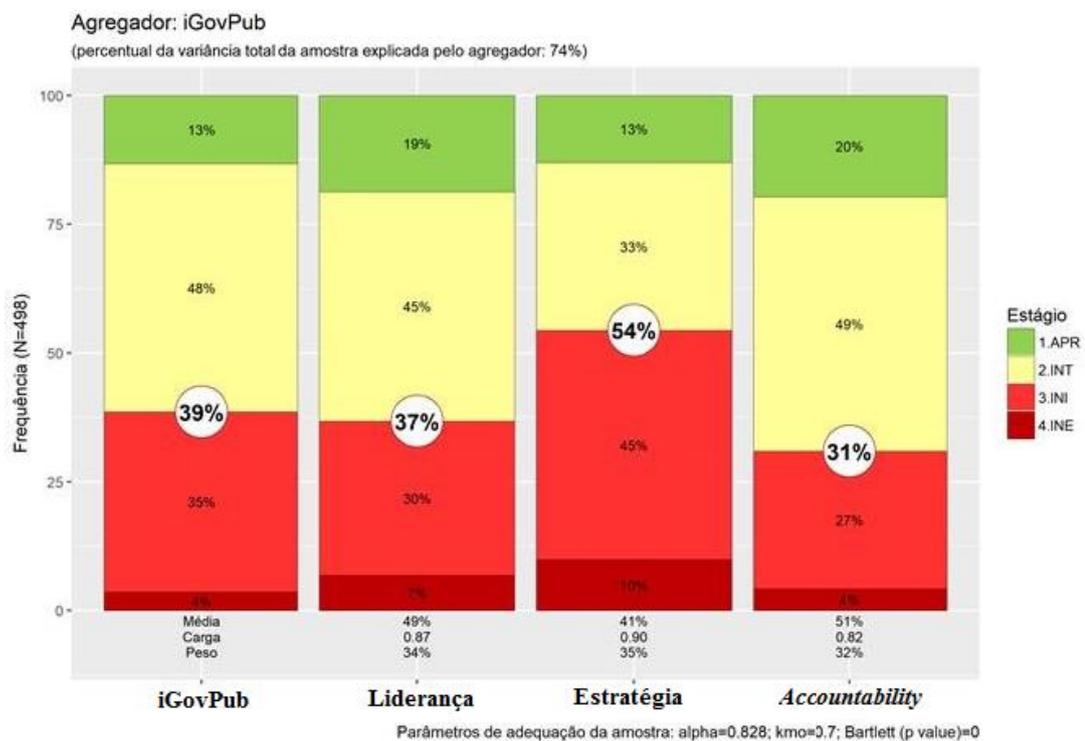
A Tabela 1 mostra os resultados alcançados pelas organizações pesquisadas, indicando o estágio de capacidade em Governança Pública, com base nos mecanismos que a compõem: Liderança, Estratégia e *Accountability*. Os estágios são identificados em vermelho como capacidade inicial (subdividido em inexpressivo e iniciando), em amarelo como intermediária e em verde como estágio aprimorado de governança.

Tabela 1 - Níveis de capacidade em governança

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

Fonte: Adaptado de dados do TCU, 2018b.

Em seguida, na Figura 7, é apresentado o perfil de governança pública alcançado pelo conjunto das organizações pesquisadas, classificadas conforme os estágios descritos na Tabela 1.

Figura 7 - Perfil de Governança Pública 2018

Fonte: TCU (2018b), com adaptações do autor (2019).

O levantamento do perfil de governança pública (iGovPub), Figura 7, mostra que 39% das organizações encontram-se no estágio de capacidade inicial em governança; 37% das organizações em estágio inicial no que diz respeito ao mecanismo de liderança. O mecanismo de estratégia apresenta um resultado mais crítico, com 54% das organizações em estágio inicial; e, por fim, o mecanismo de *accountability* aponta que 31% das organizações encontram-se em nível inicial.

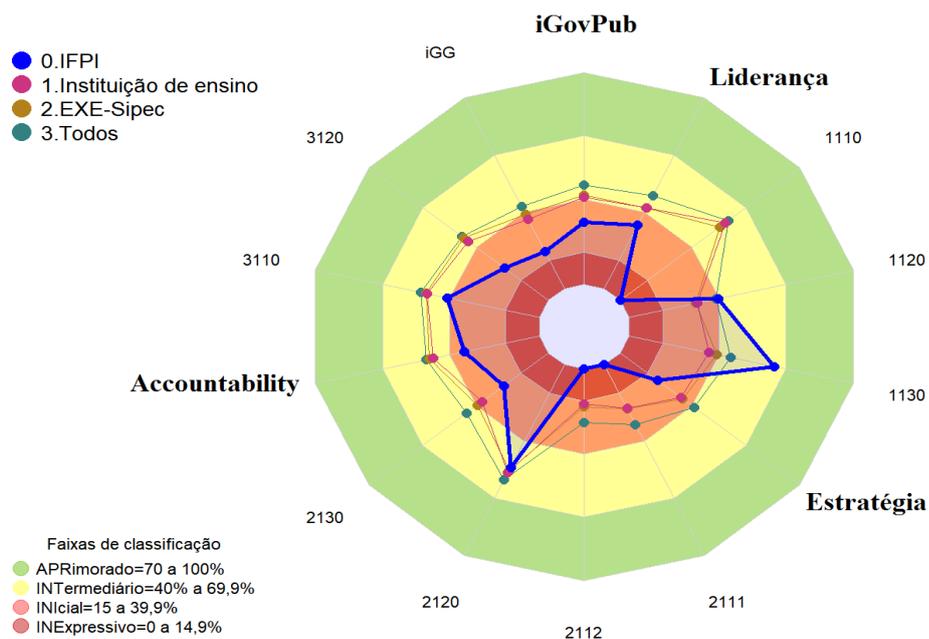
Os percentuais apontam que poucas organizações possuem índice de governança em estágio aprimorado, índices que levam o TCU a concluir que:

As informações colhidas sugerem que as boas práticas de governança pública corporativa não são adotadas na maior parte das organizações. Como regra geral, há pouca gestão estratégica de áreas críticas, e acompanhamento insuficiente da estratégia organizacional, dos resultados e do desempenho da alta administração. Espera-se que instâncias de governança atuantes supervisionem essas atividades. Daí que, a consequência esperada da debilidade das instâncias e dos processos de governança são a dispersão de energia e de recursos, além da maior vulnerabilidade à fraude e à corrupção (TCU, 2018a, p. 8).

Percebe-se que os órgãos da administração pública brasileira possuem uma larga margem no sentido de fortalecimento de suas estruturas de governança, o que tem implicação direta nos serviços entregues à sociedade.

Os resultados individuais da avaliação de cada organização participante do levantamento de governança pública foram publicados em novembro de 2018, na forma de gráficos do tipo radar, com notas que variaram de 0 (0%) a 1 (100%). A Figura 8 mostra os dados do IFPI (vértices enfatizados em azul), seguido da média das instituições de ensino (vértice na cor roxa) e pela média do seguimento ao qual o IFPI pertence (**EXE-Sippec** – entes do Poder Executivo, vinculados ao Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, vértice na cor marrom) e, por fim, a média de todos os 498 participantes da pesquisa (vértice na cor verde).

Figura 8 - Perfil de governança e gestão do IFPI (2018)



Fonte: TCU (2018c), com adaptações do autor (2019).

Os resultados do iGovPub mostram que o IFPI está em um nível de classificação inicial em governança (de 15% a 39,9%), abaixo da média alcançada pelos demais órgãos da administração pública pesquisados, cuja média se encontra no nível de classificação intermediário de governança (40% a 69,9%).

A avaliação do índice de governança pública (iGovPub) é formada pelos seguintes índices de capacidade: liderança, estratégia e *accountability*. O Quadro 11 complementa a compreensão da Figura 8.

Quadro 11 - Detalhamento da avaliação do iGovPub

iGovPub (índice de governança pública)	Práticas
Liderança (índice de capacidade em liderança)	1110 (Estabelecer o modelo de governança da organização);
	1120 (Gerir o desempenho da alta administração);
	1130 (Zelar por princípios de ética e conduta).
Estratégia (índice de capacidade em estratégia)	2110 (Gerir os riscos da organização) <ul style="list-style-type: none"> • 2111 (o modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido); • 2112 (os riscos considerados críticos para a organização são geridos).
	2120 (Estabelecer a estratégia da organização)
	2130 (Promover a gestão estratégica)
Accountability (índice de capacidade em <i>accountability</i>)	3110 (Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas).
	3120 (Assegurar a efetiva atuação da Auditoria Interna)

Fonte: TCU (2018c), adaptado pelo autor (2019).

Conforme mostra a Figura 8, no índice de capacidade em liderança, o IFPI alcançou um nível inicial de governança (15 a 39,9%), índice composto pelas seguintes práticas:

- 1110 (Estabelecer o modelo de governança da organização) que busca verificar se a estrutura interna de governança da organização está instituída e se há segregação de funções para tomada de decisões. O IFPI foi avaliado como inexpressivo nessa prática (0 a 14,9%);
- A prática 1120 (Gerir o desempenho da alta administração) verifica se há critérios para seleção dos membros da alta administração e se o desempenho

desses é avaliado. Nesse item, a avaliação do IFPI foi intermediária (40 a 69,9%);

- Já a prática de 1130 (Zelar por princípios de ética e conduta) investiga se há código de ética aplicável à alta administração, se há formas de tratar o conflito de interesses entre os membros. Nesse quesito, a avaliação foi intermediária (40 a 69,9%).

No índice de capacidade em estratégia, o IFPI alcançou um nível inicial de governança (15 a 39,9%), conforme mostra a Figura 8, índice composto pelas seguintes práticas:

- A prática 2110 (Gerir os riscos da organização) está subdividida em: 2111 (examinar se há um modelo de gestão de riscos na organização) e 2112 (os riscos considerados críticos são geridos) e verifica, ainda, se há controles para detectar possíveis situações de fraude e corrupção. Nesse item, o IFPI foi inexpressivo em governança (0 a 14,9%);
- A prática 2120 (Estabelecer a estratégia da organização) busca apurar se a estratégia da organização está definida e se os principais processos são identificados. O instituto alcançou nível intermediário (40 a 69,9%);
- Já a prática 2130 (Promover a gestão estratégica) examina questões como o monitoramento da estratégia, se há indicadores e metas, entre outras. Nesse quesito, o IFPI possui nível inicial em governança (15 a 39,9%).

Por fim, no índice de capacidade em *accountability*, o Instituto alcançou o nível inicial em governança (15 a 39,9%), índice composto pelas seguintes práticas, conforme demonstrado na Figura 8:

- Prática 3110 (Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas) averigua se o modelo de transparência do órgão está estabelecido, como a oferta de canais de comunicação para obter informações, divulgação de agenda dos membros da alta administração, se há canais para denúncias, se há modelo de prestação de contas diretamente à sociedade e se adota política de dados abertos e, ainda, se há informação clara sobre as responsabilidades

dos gestores. Nesse item, o IFPI atingiu nível intermediário em governança (40 a 69,9%);

- Prática 3120 (Assegurar a efetiva atuação da Auditoria Interna) investiga se a organização adota auditoria interna, se há um plano anual de auditoria e se há produção de relatórios destinados aos membros da alta administração. A avaliação obtida pelo instituto foi inicial (15 a 39,9%).

Cabe observar que, dada a diversidade e a natureza das organizações pesquisadas, como: fundações, autarquias, empresas públicas, ministérios, tribunais, instituições de ensino e hospitais, nem todas as práticas definidas pelo TCU no levantamento do perfil de governança pública (iGovPub) devem, necessariamente, ser observadas, ou também, pelo fato de já existirem leis ou normas, externas às organizações, que dispensam a implementação de determinadas práticas, já disciplinadas em normativas superiores. O capítulo seguinte apresentará a análise dos resultados da pesquisa sobre as práticas de governança no IFPI, sob a perspectiva dos membros da alta administração.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1 Análise do mecanismo de Liderança

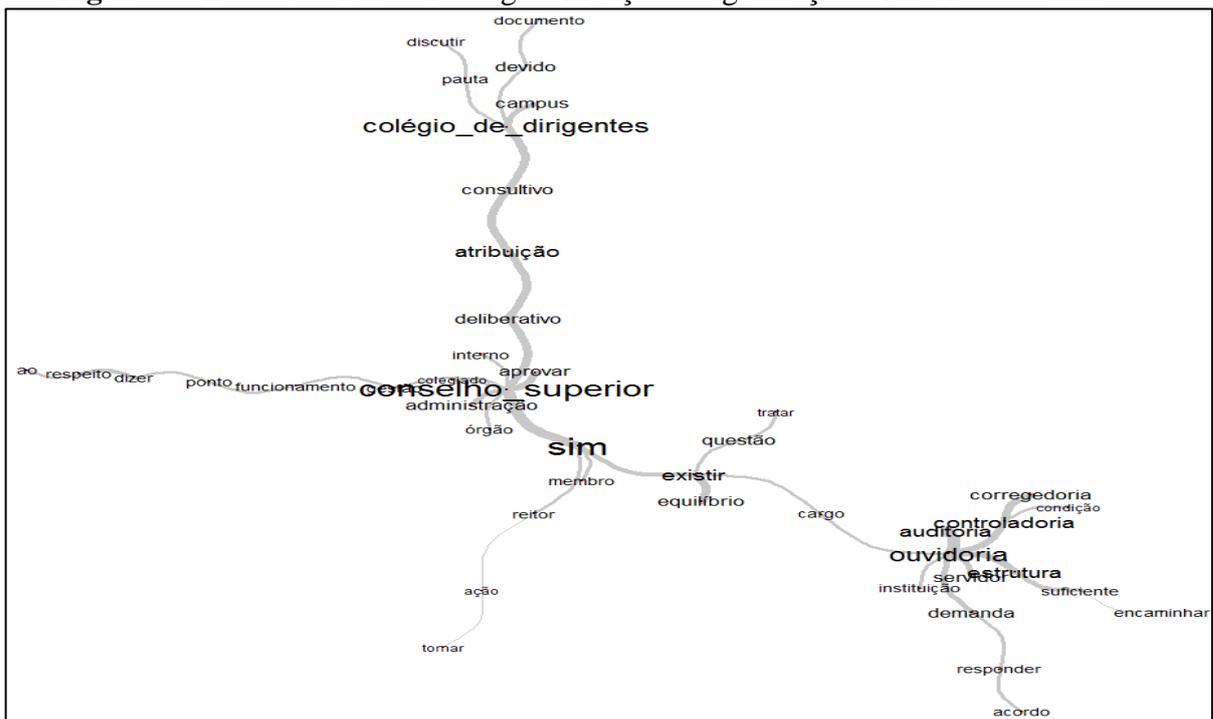
Encontram-se vinculadas aos mecanismos de liderança as seguintes categorias de análise: Estabelecer o modelo de governança da organização; Gerir desempenho da alta administração e Zelar por princípios de ética e conduta.

5.1.1 Estabelecer o modelo de governança da organização

Para essa categoria, o *software* constituiu o *corpus* geral em 15 textos, de acordo com o número de entrevistas, separados em 29 segmentos de texto. Emergiu a quantidade de 930 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos) dentro do *corpus*, sendo que 302 apareceram como formas diferentes ou palavras distintas, e 175 apareceram uma única vez (*hapax*), representando 18,82% das ocorrências, e 57,95% das formas distintas.

O relatório da análise de similitude, apresentado na Figura 9, aponta como as palavras mais citadas se relacionam, destacando as mais importantes, através do seu tamanho e do conjunto de palavras que orbitam ao seu redor.

Figura 9 - Estabelecer modelo de governança da organização – Análise de Similitude



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Na Figura 9 é possível perceber que as palavras de maior destaque foram ‘conselho superior’, ‘colégio de dirigentes’, ‘sim’, ‘existir’, ‘ouvidoria’, ‘auditoria’, ‘controladoria’, ‘corregedoria’ e ‘estrutura’.

Com base no conjunto de palavras e tendo como fundamento as falas dos entrevistados abaixo, é possível inferir que o IFPI adota em sua estrutura órgãos colegiados de caráter consultivo e deliberativo, com suas principais atribuições sendo de conhecimento geral da alta administração.

[...] Nós temos o órgão mais alto da gestão, que é o Conselho Superior, chamado CONSUP, ele é deliberativo; nós temos abaixo o COLDIR, que é o Colégio de Dirigentes: [...] ele prepara nossa pauta, ele discute a nossa pauta que vai posteriormente ser submetida ao CONSUP para aprovação ou não [...]; são os assuntos relacionados aos interesses do ensino, da pesquisa, da extensão, da inovação, pauta de cunho administrativo também [...] (IF10).

[...] Sim, nós temos o Colégio de Dirigentes, COLDIR [...] e o Conselho Superior, CONSUP [...] O CONSUP é deliberativo, o COLDIR é mais consultivo, tem uma atuação menos abrangente que o CONSUP, que é o colegiado máximo, até mesmo por conta da representação do qual ele é composto [...] (IF50).

[...] Sim, o Colégio de Dirigentes [...] de caráter consultivo, de caráter deliberativo é o Conselho Superior [...] O Colégio de Dirigentes, como ele trata dos Diretores Gerais, portanto, ele trata mais da questão da administração [...] questões que são sistêmicas, que dizem respeito a todos os *campi* [...] O Conselho Superior ele é deliberativo, ele é normativo do ponto de vista de instrumentalizar a administração com as normas internas de gestão, e aí, cabe ao Conselho Superior a autorização para funcionamento de cursos, autorização de aprovação de reforma de projeto pedagógico, coisas desse tipo e instrumentos que dizem respeito ao funcionamento, organização didática, criação de conselhos, enfim, aquilo que vai servir de instrumento, vai servir de documento para a gestão institucional [...] (IF30).

A determinação pela existência dos conselhos decorre da Lei Federal nº 11.892/2008, que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Ao tratar da estrutura organizacional, a lei determinou que a administração dos institutos adotasse, como órgãos superiores, o Conselho Superior, de caráter consultivo e deliberativo, e o Colégio de Dirigentes, de caráter consultivo, com a presidência de ambos exercida pelo Reitor. Como consequência, o estatuto do IFPI, aprovado por meio da Resolução nº 1/2009/CONSUP, regulamentou a estruturação, as responsabilidades dos membros e as normas de funcionamento do Colégio de Dirigentes e do Conselho Superior.

Desse modo, os órgãos colegiados do IFPI atuam no auxílio à tomada de decisão, na apreciação e recomendação de normas para o aperfeiçoamento da gestão e na aprovação das

diretrizes para atuação do instituto. Tal prática está em conformidade com o que é preconizado pelo TCU (2014), que define que o estabelecimento das instâncias internas de governança se configura na definição de papéis e responsabilidades do conselho de administração ou equivalente, da alta administração, prevendo ações relativas à tomada de decisão, à elaboração, implementação e revisão de diretrizes adotadas pelo órgão.

Além do Conselho Superior e do Colégio de Dirigentes, o IFPI adota outros órgãos colegiados consultivos, cada qual tratando de assuntos específicos, ligados à Reitoria e às Pró-reitorias, e estão devidamente descritos na Resolução nº 10/2019/CONSUP. São eles: Comissão Própria de Avaliação; Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão; Comissão de Ética Institucional; Conselho Editorial; Conselho Técnico Empresarial; Comitê de Governança Digital; Comitê de Segurança de Informação e Comunicação; Unidade de Gestão de Integridade; Conselho Discente; Comitê de Ética em Pesquisa; Comissão de Avaliação do Estágio Probatório e Comissão de Avaliação do Desempenho Docente.

Conforme mostra a Figura 9, os vocábulos ‘ouvidoria’, ‘auditoria’, ‘controladoria’, ‘corregedoria’ e suas conexões com os termos ‘estrutura’, ‘suficiente’, ‘demanda’ e ‘resolver’ permitem deduzir que o IFPI dispõe de uma estrutura de governança definida e que possui membros designados, com estrutura suficiente para a alta administração responder às demandas surgidas.

[...] Nós temos um quadro permanente da auditoria, um quadro de servidores, são 4 auditores [...] quanto aos outros cargos que você falou, controladoria, ouvidoria e corregedoria [...] o Reitor [...] vê o perfil do servidor, se o servidor tem o perfil para aquela área, se ele tem uma formação pelo menos pertinente àquela área que ele vai atuar na controladoria né, na ouvidoria [...] o Instituto Federal do Piauí oferece todas as condições para os seus servidores atuarem, condições de logística, de capacitação, tudo isso a gente investe muito, de ambiente de trabalho, ambiente confortável, que o servidor se sinta bem e que possa produzir bem, as demandas que são geradas nos órgãos que você falou, nos órgãos de controle elas são encaminhadas para as Pró-reitorias pra que a gente possa resolver [...] (IF10).

[...] Nós temos na estrutura nossa ouvidoria [...] auditoria, ela faz parte da estrutura [...] temos uma corregedoria [...] uma controladoria interna [...] temos, acredito hoje, pessoas com condições e quantidade suficientes que nos orientam e nos auxiliam a conformidade dos processos aqui [...] (IF30).

[...] Existem, são pessoas que foram designadas de acordo com a questão da competência e da habilidade também para esses cargos [...] a gente tem como responder porque cada pasta tem as suas especificidades, a gente consegue responder em tempo hábil [...] (IF20).

[...] Sim [...] a gente consegue responder satisfatoriamente [...] (IF60).

Essa prática de governança identificada no IFPI está fundamentada na Resolução nº 10/2019/CONSUP, que definiu a nova estrutura organizacional do instituto, estabelecendo como órgão executivo vinculado à reitoria: a Controladoria Interna, que é composta por um Controlador, um Corregedor Geral e um Ouvidor. A Auditoria Interna Geral (AUDIN) consta vinculada aos órgãos superiores colegiados. Essa prática guarda afinidade com o que determina o TCU (2014), pois a alta administração e as instâncias internas de apoio à governança possuem membros devidamente designados, e que a estrutura colocada à disposição desses é suficiente para que realizem suas atividades regularmente.

A baixa avaliação alcançada pelo IFPI no índice de liderança no levantamento realizado pelo TCU deu-se por falha na informação enviada no questionário, pois as estruturas internas de governança são adotadas e foram informadas como não existentes.

Diante de toda essa estrutura, é necessário que haja uma equalização no processo de tomada de decisão. Nesse caso, os vocábulos ‘existir’ e ‘equilíbrio’ em conexão com os termos ‘sim’ e ‘membro’, mostrados na Figura 9, apontam que, quanto à segregação de funções para tomada de decisões, existe equilíbrio na separação de atribuições ou responsabilidades entre os membros da alta administração do IFPI.

Além disso, a relação entre os termos ‘reitor’, ‘ação’, ‘tomar’ e ‘membro’, permite inferir que as decisões são tomadas de forma coletiva e compartilhadas com os demais membros e a autoridade máxima do órgão, o Reitor.

[...] Eu acho que existe, um certo equilíbrio sim, porque... e também existe uma certa articulação [...] aqui nenhuma decisão é tomada só [...] então a gente vive nesse diálogo constante [...] (IF20).

[...] Existe, essas questões são bem definidas lá no nosso regimento interno, a atuação de cada Pró-reitoria e quanto às pessoas que estão ocupando esses cargos [...] (IF10).

[...] Sim, a gente procura sempre trabalhar de forma colegiada, embora a decisão caiba ao Reitor, mas todos os pontos que são relevantes e que dizem respeito ao funcionamento e à estruturação, a gente sempre senta com os membros [...] a gente coloca para todos tomarem conhecimento, escuta a opinião de cada um e faz os encaminhamentos [...] (IF30).

[...] Sim, por exemplo [...] todas as ações que nós tomamos [...] nós consultamos, cada um no seu nível, outras Pró-reitorias [...] consultamos o Reitor [...] então as ações [...] elas são tomadas a partir de diálogos prévios com outras Pró-reitorias e o gabinete [...] (IF60).

A lei de criação dos institutos federais, Lei nº 11.892/2008, definiu que os Institutos teriam como órgão executivo a reitoria, composta por 1 (um) Reitor e 5 (cinco) Pró-Reitores. Tal estrutura deixa explícito que o poder decisório está devidamente segregado. Os Reitores serão nomeados pelo Presidente da República, para mandato de 4 (quatro) anos; já os Pró-Reitores são nomeados pelo Reitor, conforme a legislação aplicável à nomeação de cargos de confiança. Essa normativa inicial fundamenta o Estatuto (Resolução nº 1/2009) e o Regimento Interno do IFPI (Resolução nº 020/2011).

A identificação dessa prática de governança do IFPI possui equivalência com a prática de garantia do balanceamento de poder e a segregação de funções determinada pelo TCU (2014), em que as funções para a tomada de decisão estão segregadas, de forma que o poder para tomar as decisões não está concentrado numa única instância. Existe, ainda, um limite legal de tempo estabelecido para que o mesmo indivíduo exerça uma função associada às decisões estratégicas.

5.1.2 Gerir desempenho da alta administração

Para essa categoria de análise, o *software* constituiu o corpus geral em 12 textos, separados em 26 segmentos de texto. Emergiu a quantidade de 760 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos) dentro do *corpus*, sendo que 239 apareceram como formas diferentes ou palavras distintas, e 144 apareceram uma única vez (*hapax*), representando 18,95% das ocorrências e 60,25% das formas distintas.

articulação [...] na área administrativa-financeira, na área de extensão, [...] pessoas técnicos ou docentes para tomarem parte na gestão [...] (IF10).

[...] Os critérios de seleção que eu acho que ele utilizou, porque não tem assim [...] uma normatização interna que conduza isso [...] acho que o que foi critério de seleção pra ele, além da habilidade, a questão também do tempo, de disponibilidade, [...], confiança [...] e a competência para poder gerenciar, ter um bom resultado (IF20).

[...] Você tem desde eleição pra alguns cargos, como por exemplo, Reitor e Diretores, quanto àqueles cargos que são cargos de confiança, que são de livre nomeação do Reitor [...] como é no caso do pró-reitor [...] você tem um perfil dessas pessoas que são nomeadas pelo Reitor [...] tem que cumprir um perfil para ocupar determinados cargos [...] bem técnico [...] (IF60).

A Lei nº 11.892/2008 determina, no art. 11, § 1º, alguns critérios para nomeação dos Pró-Reitores. Esses deverão ser “servidores ocupantes de cargo efetivo da Carreira docente ou de cargo efetivo com nível superior da Carreira dos técnico-administrativos do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, desde que possuam o mínimo de 5 (cinco) anos de efetivo exercício”.

Ressalta-se que a seleção para o cargo máximo do IFPI, o Reitor, e dos Diretores de *Campi*, dá-se por meio de processo de consulta à comunidade acadêmica (Professores, Técnicos e Alunos), com regras transparentes e critérios estabelecidos na Lei nº 11.892/2008. É de competência do Conselho Superior do IFPI o estabelecimento das normas e a coordenação do processo de consulta.

Esse modelo de seleção dos membros adotado pelo IFPI é coerente com a prática de governança definida pelo TCU (2014), que determina que o órgão deva estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente, e da alta administração, com as competências desejadas ou necessárias definidas.

Os membros da alta administração foram questionados sobre a avaliação de desempenho dos mesmos e se existem indicadores e metas de desempenho definidos. As palavras ‘indicador’, ‘existir’, ‘meta’, ‘produtividade’ e ‘plano de desenvolvimento institucional’, em conexão com os termos ‘avaliação’, ‘relatório de gestão’ e ‘resultado’ mostradas, na Figura 10, permitem inferir que a alta administração é avaliada pela produtividade alcançada, cujos resultados são divulgados anualmente por meio do Relatório de Gestão publicado pelo IFPI.

Os vocábulos em destaque indicam ainda que existem indicadores de produtividade e metas a serem alcançados, e que esses se encontram descritos no Plano de Desenvolvimento

Institucional (PDI) e podem ser acompanhados por meio do *software* GEPLANES, que é uma ferramenta de suporte à gestão do instituto.

[...] Nós temos os indicadores de desempenho, e a cada ano somos avaliados, quando elaboramos o Relatório de Gestão do ano, existem lá as metas cumpridas e não cumpridas, em andamento, e por aí se tira um score; então, a nossa produtividade é medida a partir daquelas metas que foram traçadas, dos indicadores que existem pra cada Pró-reitoria [...]. Existem duas ferramentas de controle dessas metas e indicadores, uma é o próprio PDI, nosso Plano de Desenvolvimento Institucional, e o GEPLANES, que é mais eficaz porque é automático, à medida que alimentamos o GEPLANES ele já vai dando nosso nível de produtividade, o que ficou em andamento, se cumprimos os indicadores e tudo mais, então as ferramentas que nós somos avaliados são o PDI e o GEPLANES atualmente [...] (IF20).

[...] a avaliação dos membros ela é feita [...] em relação ao desempenho da Pró-reitoria, das metas, nós temos o PDI, que tem lá as metas, o Plano de Desenvolvimento Institucional, tem lá as metas estabelecidas pra cada Pró-reitoria [...] temos o Relatório de Gestão que anualmente tem que ser elaborado para prestar conta do que é feito, mas desde o ano passado a gente já tem formalmente um sistema chamado GEPLANES que ele basicamente coloca as metas do PDI para que a gente possa avaliar o percentual que foi atendido [...] (IF50).

[...] Nós temos um documento chamado PDI [...] Plano de Desenvolvimento Institucional, e nesse plano a gente, quando vai construir o próximo, que ele é quadriênio, a gente sempre faz uma avaliação do ano anterior e anualmente a gente faz uma avaliação de cada área, até porque por força do Relatório de Gestão que a gente tem que encaminhar ao TCU, então nesse relatório a gente faz sempre a avaliação do trabalho de cada um, vê como é que tá a situação de cada um, fazendo as críticas, evidentemente, e fazendo os reparos necessários [...] (IF10).

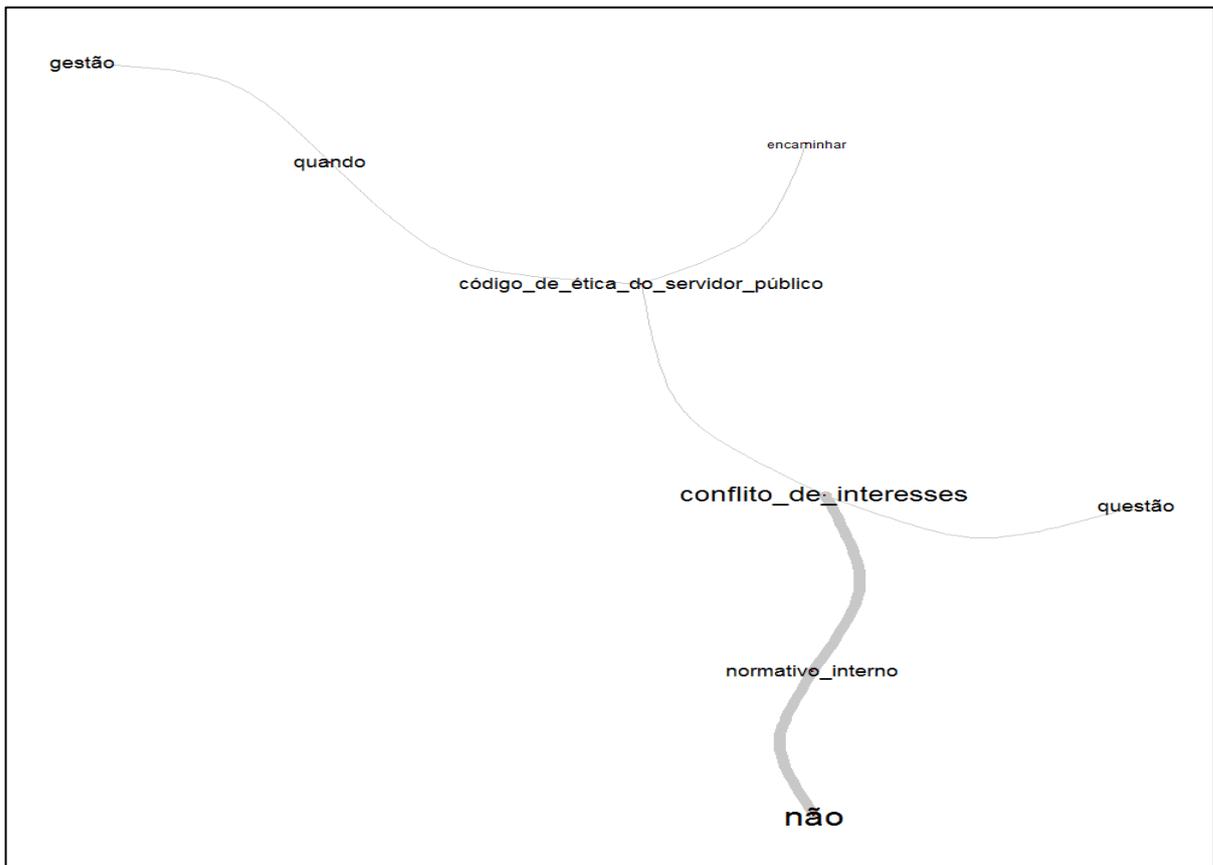
A prática do IFPI de avaliação de desempenho e estabelecimento de indicadores e metas, e posterior publicação, é correspondente ao que está estabelecido no sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração defendido pelo TCU, que parte do pressuposto de que “a avaliação seja realizada com base nos indicadores e metas previamente definidos e que seus resultados sejam divulgados” (TCU, 2014, p. 40).

5.1.3 Zelar por princípios de ética e conduta

Para essa categoria de análise, o *software* constituiu o *corpus* geral em 5 textos, separados em 7 segmentos de texto. Emergiu a quantidade de 178 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos) dentro do corpus, sendo que 85 apareceram como formas diferentes ou

palavras distintas, e 54 apareceram uma única vez (hapax), representando 30,34% das ocorrências e 63,53% das formas distintas.

Figura 11 - Zelar por princípios de ética e conduta – Análise de similitude



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Na Figura 11, acima, os vocábulos ‘não’, ‘normativo interno’ e ‘conflito de interesse’, em conexão com os termos ‘questão’ e ‘código de ética do servidor público’, levam ao entendimento de que não existe uma normativa interna, do próprio IFPI, que trate especificamente dessa questão. Os entrevistados citaram que essas questões são atendidas pelo Código de Ética Profissional do Servidor Público (Decreto nº 1.171/94) da Casa Civil da Presidência da República. Esse Código de Ética vincula todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta e aborda, entre outras, a temática do conflito de interesses.

[...] Nós temos um código de ética do servidor público, então, esse código de ética tem que ser levado em consideração [...] a nossa gestão, ela tem se pautado por uma transparência absoluta [...] quando há qualquer dúvida a gente tem aqui a ouvidoria, as questões são encaminhadas pro Reitor e o Reitor encaminha para cada Pró-reitora pertinente àquela questão [...] (IF10).

[...] Nós temos o instrumento do código de ética da alta gestão. Em que nós, enquanto gestores da organização, fazemos uma declaração. Nessa declaração a gente encaminha pra CGU do qual nós colocamos que não há nenhum conflito de interesses, todos nós estamos no cargo, estamos desimpedidos, sem nenhum vínculo com outros interesses a não ser com a gestão [...] (IF30).

[...] A gente tem um código de ética do servidor, nós temos o comitê de ética aqui da instituição, mas da alta gestão, específico para alta gestão, eu não me recordo de ter esse documento, [...] (IF50).

O entrevistado IF30 cita o Código de Ética da Alta Gestão, que pode ser interpretado como uma referência ao Código de Conduta da Alta Administração Federal (Exposição de Motivos nº 37/2000) da Casa Civil da Presidência da República, que estabelece regras básicas sobre conflitos de interesses públicos e privado, e que também engloba o IFPI.

Já o entrevistado IF50 cita o comitê de ética da instituição, uma referência à Comissão de Ética do IFPI (instituída pela Portaria nº 2.247/2014/Reitoria), como mecanismo de resolução de casos envolvendo conflito de interesses. De fato, cabe à Comissão de Ética do IFPI recepcionar as denúncias e encaminhá-las à Comissão de Ética Pública da Presidência da República, criada pelo Decreto nº 26/1999, pois, cabe a essa, considerar e apurar casos de conflitos de interesse envolvendo membros da alta administração.

A Comissão de Ética do IFPI desenvolve, ainda, campanhas educativas relacionadas às normas éticas e disciplinares. Entre as campanhas desenvolvidas, está a que trata da temática do conflito de interesses.

Desse modo, a prática adotada pelo IFPI é análoga ao que defende o TCU (2014) no estabelecimento de mecanismos de controle para preservar a instituição das situações em que conflitos de interesse possam influenciar as decisões e ações dos membros da alta administração. Os códigos de ética e de conduta formalmente instituídos, aos quais o IFPI está vinculado, determinam os padrões de comportamento exigidos dos membros da alta administração.

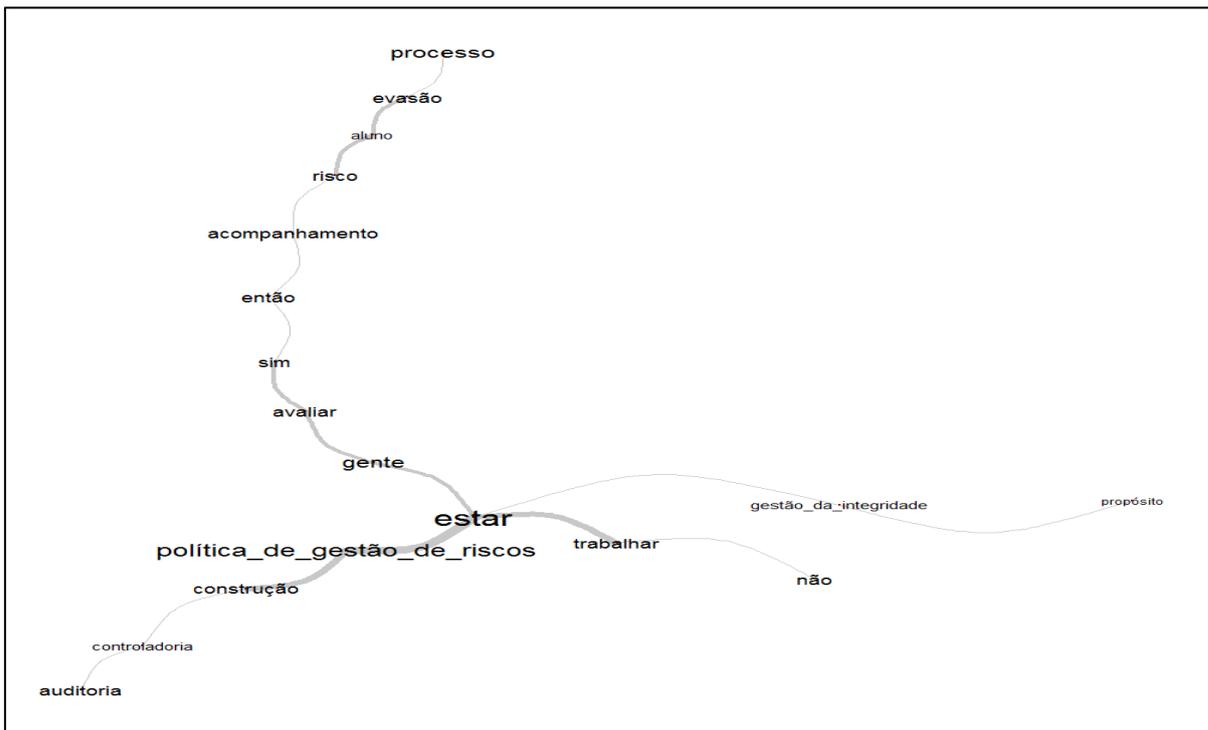
5.2 Análise do mecanismo de Estratégia

Encontram-se vinculadas aos mecanismos de estratégia as seguintes categorias de análise: Gerir os riscos da organização; Estabelecer a estratégia da organização e Promover a gestão estratégica.

5.2.1 Gerir os riscos da organização

Nessa categoria, o *software* constituiu o *corpus* geral em 15 textos, separados em 19 segmentos de texto. Emergiu a quantidade de 471 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos) dentro do *corpus*, sendo que 189 apareceram como formas diferentes ou palavras distintas, e 112 apareceram uma única vez (hapax), representando 23,78% das ocorrências e 59,26% das formas distintas.

Figura 12 - Gerir os riscos da organização – Análise de similitude



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A análise de similitude (Figura 12) mostra que nos vértices principais os termos mais importantes são ‘estar’, ‘trabalhar’, ‘política de gestão de riscos’ e ‘construção’. Através da fala dos entrevistados, pode-se constatar que o IFPI ainda não possui uma política de gestão de riscos instituída, mas que está trabalhando nas diretrizes da construção de uma, em conjunto com a Controladoria do órgão.

[...] A gente trabalha nessa questão, mas ela não está ainda bem delineada dentro do nosso quadro [...] (IF10).

[...] Ela está sendo instituída, tanto é que esse ano a gente recebeu essa auditoria solicitando quais eram os riscos mais frequentes [...] acho que até pra compor, na verdade, pra responder à CGU, mas, eu acho que já vai compor uma normativa interna, pelo que eu conversei com o Controlador,

ele disse que está trabalhando em cima desse regulamento, tá em andamento [...] tem um grupo trabalhando em cima disso [...] (IF20).

[...] Está em construção, tem uma proposta em construção e isso está sendo debatido, esperamos que a gente, com a formatação do novo PDI, a gente espera concretizar [...] (IF40).

[...] Está em construção, a Controladoria, do início de ano pra cá já solicitou que cada Pró-reitoria, cada setor sugira, elabore e mande pra ele, já está em construção [...] (IF50).

O Relatório de Gestão 2018 do IFPI aponta que, atualmente, cada setor da instituição é responsável por gerir/controlar os riscos inerentes às suas atividades, e a Controladoria Interna funciona como um setor central, para consultas/orientações/recomendações acerca dos procedimentos adotados para atingir a missão institucional.

A política de gestão de riscos é uma exigência da Controladoria Geral da União (CGU), que emitiu a Instrução Normativa Conjunta MPDG/CGU nº 01/2016, para que os órgãos do Poder Executivo Federal definam os princípios, diretrizes, competências e responsabilidades relacionados aos riscos da organização.

Apesar de não possuir, ainda, uma política de gestão de riscos instituída, cabe ressaltar que, por força da Instrução Normativa nº 05/2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, todas as contratações de serviços realizadas pelo IFPI são antecedidas por um estudo de gerenciamento de riscos, realizado pela equipe de planejamento da contratação.

Quanto aos processos considerados críticos e que podem comprometer o alcance dos objetivos institucionais, conforme mostra a Figura 12, a conexão dos termos ‘risco’, ‘aluno’, ‘evasão’ e ‘processo’ indica que a evasão dos alunos é identificada como o principal risco que o IFPI corre. A relação entre os vocábulos ‘gente’, ‘avaliar’, ‘sim’, ‘acompanhamento’ mostra que os processos de evasão são acompanhados e avaliados pela alta administração, conforme relato dos entrevistados.

[...] Nosso serviço principal aqui é a prestação de serviço, é o ensino, nós temos como, talvez, processo de risco, a questão da evasão dos alunos, então, nós temos hoje, a nível nacional, o sistema chamado Plataforma Nilo Peçanha, em que todas as informações da rede federal, e aí, instituto com todos os seus *campi*, são lá identificados com esses indicadores, então nós temos essa referência. Mas, internamente, nós também temos comissões de combate à evasão, porque entendemos que o maior risco que a instituição corre é ter os seus alunos evadidos, ter seu público afastado da escola, então, a gente busca isso através de políticas de programas de permanência dos alunos. Nós temos um programa de acolhimento ao aluno que entra aqui, pra que ele se sinta acolhido, inclusive a questão de dificuldade de

aprendizagem, inicialmente fazemos uma espécie de nivelamento e temos comissões permanentes de acompanhamento da permanência e evasão em todos os *campi* [...] (IF30).

[...] Nós temos também um plano que a gente... é institucional também de permanência e êxito, que a gente tem lá várias metas, várias estratégias de combate à evasão, à retenção [...] (IF50).

[...] Nós temos o hábito de [...] fazermos o acompanhamento e detectarmos alguns pontos de falha ou passíveis de melhoria [...] permanentemente a gente está avaliando os nossos programas aqui dentro [...] (IF60).

[...] Nós temos em torno de 2, às vezes até 3, depende dos casos, reuniões com o Reitor na alta gestão, por mês, para que a gente possa avaliar exatamente o impacto dessas medidas [...] pra que a gente exatamente possa evitar o mínimo possível de impacto negativo em cima dessas...da execução desses planos que a gente tem que fazer em prol do bom desenvolvimento, principalmente na área do ensino [...] (IF10)

[...] Nós temos esse cuidado, principalmente quando envolve recursos, [...] a gente vai até o fim do processo, então, é analisado, é avaliado, é consultado [...] (IF20).

O entrevistado IF30 cita como instrumentos de combate à evasão as comissões de combate à evasão, políticas de programas de permanência dos alunos, e um programa de acolhimento ao aluno, corroborado pelo entrevistado IF50, que cita um plano institucional de permanência e êxito.

De fato, é possível confirmar, por meio das falas dos entrevistados e consulta ao Relatório de Gestão 2018 do instituto, que o mesmo adota, como medida de controle interno para a mitigação do risco da evasão escolar, os seguintes mecanismos: Programa de Acolhimento ao Estudante Ingressante (PRAEI), Política de Assistência Estudantil (POLAE), com foco na garantia do acesso, da permanência e do êxito acadêmico, a Resolução nº 88/2016/CONSUP, que aprovou o Plano Estratégico de Intervenção e Monitoramento para Superação da Evasão e Retenção do IFPI, conhecido como Plano Estratégico de Permanência e Êxito (PPE), que é operacionalizado através de Comissão Geral (Reitoria) e Local (*Campi*).

O IFPI atende, em parte, ao que é exigido pelo TCU (2014) quanto ao estabelecimento de sistema de gestão de riscos e controle, pois há controle interno definido e implantado para o enfrentamento do principal risco da instituição, que se encontra identificado e é acompanhado. Quanto à política de gestão de riscos, essa não está, ainda, formalmente implantada no IFPI. Segundo os depoimentos, ela se encontra em fase de construção/definição de suas diretrizes; contudo, não foi possível confirmar essa afirmação por meio de nenhuma portaria, ofício ou outro documento interno.

Em seguida, foi questionado se o IFPI desenvolve alguma ação ou programa para detecção e combate a atos lesivos, como possíveis situações de fraude ou corrupção. A Figura 12 mostra uma relação entre as palavras ‘gestão da integridade’ e ‘propósito’, que permite deduzir que existe um programa de integridade com esse propósito.

[...] A Unidade de Gestão Integrada tem esse propósito, na verdade, o propósito dela é pra isso, pra evitar que a instituição tenha as válvulas de escape [...] analisando os riscos e as possibilidades, então, essa unidade, ela foi construída com esse propósito [...] (IF30).

[...] Nós temos agora, inclusive vou ser presidente, já fui nomeado, mas está muito ainda embrionária essa parte da Gestão da Integridade [...] a minha diretora institucional e planejamento já está trabalhando nessa área [...] já existe este trabalho [...] (IF10).

A criação de um programa de integridade é uma exigência da Controladoria Geral da União (CGU), que emitiu a Portaria nº 1.089/2018, posteriormente editada pela Portaria nº 57/2019, com orientações para que os órgãos e entidades federais adotassem mecanismos para prevenção, detecção e punição de irregularidades.

Ato contínuo, a Portaria nº 419/2019/Reitoria instituiu a Unidade de Gestão da Integridade, com o objetivo de coordenar a estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade no âmbito do IFPI. A Unidade é composta por membros da Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional, Controladoria Interna, Comissão de Ética, Ouvidoria, Diretoria de Comunicação Social e Diretoria de Gestão de Pessoas, devidamente designados por meio da Portaria nº 470/2019/Reitoria. O Plano de Integridade 2019-2020 do IFPI, já se encontra aprovado e devidamente encaminhado à CGU.

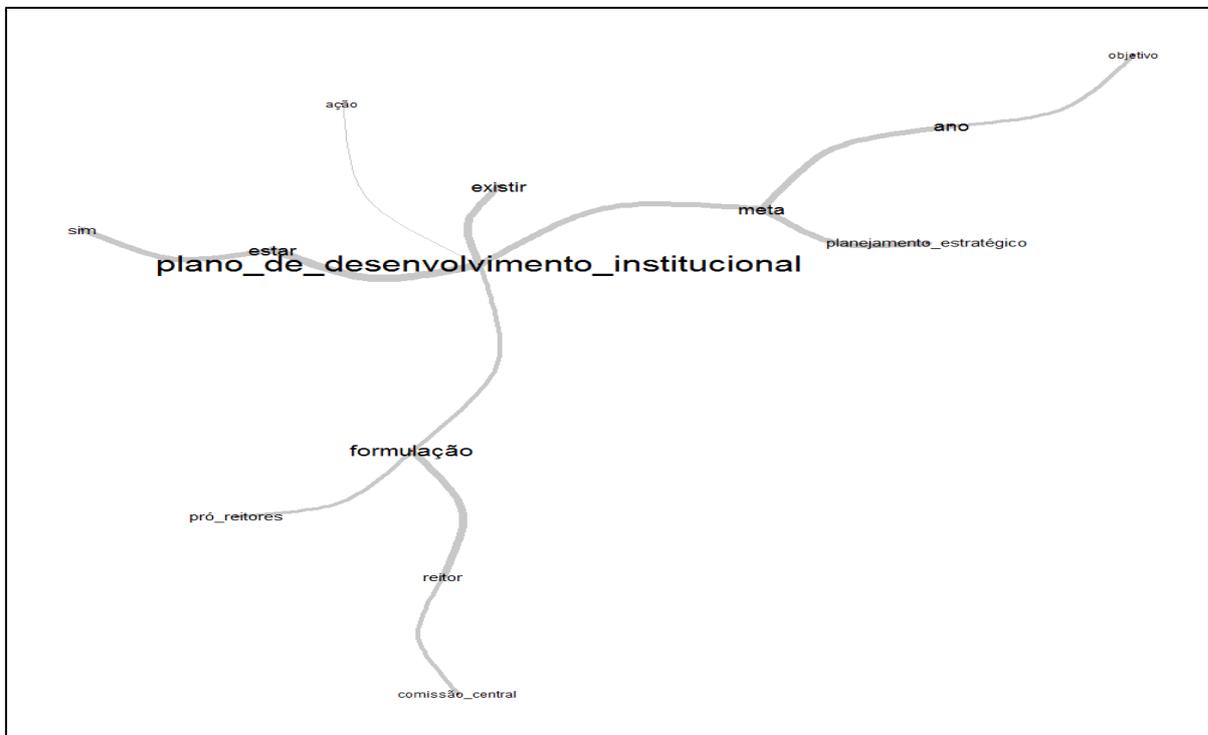
A criação da Unidade de Gestão da Integridade do instituto atende à prática estabelecida pelo TCU (2014), em buscar a garantia de que evidências de possíveis irregularidades sejam apuradas, de ofício, promovendo, em caso de comprovação, o encaminhamento para os órgãos de controle competentes e promovendo a responsabilização dos agentes.

5.2.2 Estabelecer a estratégia da organização

O *software* constituiu, para essa categoria, o *corpus* geral em 11 textos, separados em 13 segmentos de texto. Emergiu a quantidade de 372 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos) dentro do *corpus*, sendo que 146 apareceram como formas diferentes ou palavras

distintas, e 101 apareceram uma única vez (hapax), representando 27,15% das ocorrências e 69,18% das formas distintas.

Figura 13 - Estabelecer a estratégia da organização – Análise de similitude



Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Conforme o relatório da análise de similitude, mostrado na Figura 13, o termo ‘plano de desenvolvimento institucional’ é o que aparece em maior destaque, e se relaciona com os vocábulos ‘existir’, ‘meta’, ‘ano’, ‘objetivo’ e ‘planejamento estratégico’; o vocábulo ‘estar’ aparece como elemento de expressão, indicando que existe, no IFPI, um planejamento estratégico, e que esse se encontra no documento intitulado Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). A conexão entre os termos permite deduzir, ainda, que as metas anuais a serem atingidas, os objetivos e as ações a serem desenvolvidas no instituto estão descritas no PDI.

[...] Sim, o planejamento estratégico está lá no Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI, a partir do PDI cada Pró-reitoria tem lá as metas definidas, tem também as Pró-reitorias definem as estratégias e acompanham a evolução de acordo com o que foi estabelecido lá, há um planejamento estratégico [...] (IF50).

[...] O planejamento estratégico hoje, ele de fato é o Plano de Desenvolvimento Institucional, estão lá as metas, os objetivos estruturais

estão definidos e baseado nesses objetivos estruturais é que a gente tem todo o plano de ação para cada ano [...] ele foi construído com o envolvimento de toda a comunidade acadêmica, os alunos, professores, servidores, e foi construído nesse sentido, e aí todas as ações, todas as metas e todas as possibilidades de crescimento da instituição se dá em função desse plano e ano a ano a gente vai, dentro dos objetivos estratégicos, avaliando e criando as nossas ações com vistas ao atendimento desses objetivos.[...] (IF30).

[...] Nós temos o Plano de Desenvolvimento Institucional que é construído para o período de 4 anos, inclusive vamos dar início agora, nós já estamos na fase bem adiantada da construção do nosso PDI para o quadriênio 2020-2023 [...] (IF10).

A responsabilidade pela formulação do planejamento estratégico cabe ao Reitor, Pró-reitores e Comissão Central, conforme permitem inferir os termos ‘formulação’, ‘reitor’, ‘pró-reitores’ e ‘comissão central’, que constam em um dos vértices da Figura 13. Quanto à formulação do PDI, os entrevistados afirmam que:

[...] Ele tem vários níveis, tem uma comissão central, tem os Pró-reitores e os diretores sistêmicos, Reitor, tem as comissões locais, que são os diretores gerais, de ensino e da administração, e tem as subcomissões, que são os coordenadores ali coordenando em cada segmento, que vão participar desse planejamento [...] (IF50).

[...] O PDI, ele é da alçada da Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional, a Pró-reitora de Desenvolvimento Institucional fica com a coordenação geral do PDI, pra fazer esse trabalho, para executar, se cria uma comissão, essa comissão é formada, a comissão central é formada pelos membros da alta gestão [...] a partir daí, a gente faz o plano de execução do PDI, de construção do PDI, aliás, e depois disso a gente começa a estartar o trabalho junto aos *campi*, que é exatamente onde as ações dele vão acontecer [...] (IF10).

[...] Na verdade, nós temos a Diretoria de Desenvolvimento Institucional, que tem uma equipe que monta a metodologia, mas a construção dele, ela é de forma coletiva, toda a comunidade que participa, ele só tem validade se todos os seguimentos participarem [...] então, ele é uma construção coletiva, lógico que existe uma minuta que tem que ser levado para a comunidade debater [...] (IF30).

[...] Existe uma escala, a formulação é discutida desde a Pró-reitoria, Pró-reitor, diretores, secretários e costuma ser discutida numa escala maior, junto com outros [...] (IF60).

O PDI é o documento que apresenta a missão, os valores e as diretrizes que orientam as ações, a estrutura organizacional e as atividades a serem desenvolvidas pelo IFPI, num período de cinco anos. Ele indica quais as estratégias que serão adotadas para alcançar os objetivos e metas descritos.

Regimentalmente, a competência para providenciar o planejamento estratégico, conforme o Plano de Desenvolvimento Institucional, é da Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional, que conduz o processo de forma coletiva.

A Portaria nº 1.682/2019/Reitoria instituiu a Comissão Central de elaboração do PDI 2020-2024, composta por representantes das Pró-reitorias, Diretorias Sistêmicas e Diretoria de Comunicação. Essa comissão é responsável por coordenar os trabalhos.

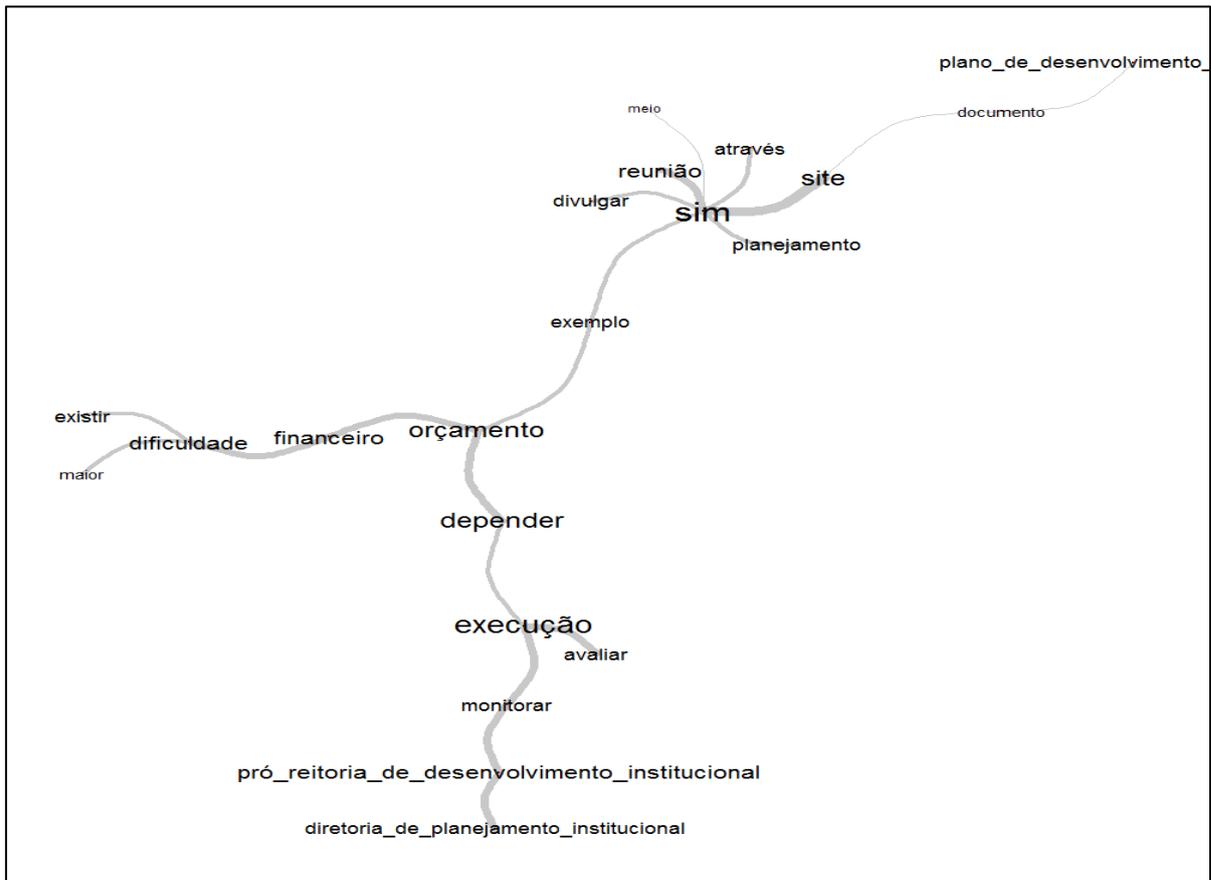
Existem ainda comissões locais, que são compostas por representantes de toda a comunidade acadêmica, em todos os *campi* do IFPI. Para a composição dessas comissões, o IFPI publica edital de chamada pública interna simplificada, contendo os critérios para seleção dos membros que irão contribuir para a construção do PDI, de forma que as partes interessadas possam se envolver na formulação da estratégia do órgão.

As práticas de adoção e formulação do planejamento estratégico do instituto estão em conformidade com a prática de governança de estabelecimento da estratégia da organização designada pelo TCU (2014, p. 62), que “consiste em definir a missão, a visão e a estratégia da organização, compreendendo objetivos, iniciativas, indicadores e metas de desempenho. Pressupõe, também, o envolvimento das partes interessadas na formulação da estratégia [...]”.

5.2.3 Promover a gestão estratégica

Para essa categoria, o *software* constituiu o corpus geral em 17 textos, separados em 23 segmentos de texto. Emergiu a quantidade de 652 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos) dentro do *corpus*, sendo que 236 apareceram como formas diferentes ou palavras distintas, e 148 apareceram uma única vez (*hapax*), representando 22,70% das ocorrências e 62,71% das formas distintas.

Figura 14 - Promover a gestão estratégica – Análise de similitude



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Quanto à comunicação do planejamento estratégico para as partes interessadas, os entrevistados foram questionados se essa comunicação era realizada, e de que forma. A Figura 14, acima, mostra que a conexão entre os termos ‘sim’, ‘planejamento’, ‘site’, ‘através’, ‘reunião’ e ‘divulgar’ permite deduzir que o planejamento estratégico é comunicado para as partes interessadas, e essa comunicação se dá por meio do site da instituição, e também é divulgada através das reuniões que são realizadas nos *campi*.

[...] A gente utiliza o nosso site [...] através do site a gente expõe e deixa aberto, disponibilizado [...] é muito aberto o nosso PDI [...] (IF10).

[...] Sim, ele é publicado de forma eletrônica, os campi também ficam sabendo, porque a gente divulga, todo o planejamento é em conjunto com eles... tem um *link* e aí a Comunicação é que faz toda a parte de diagramação, deixa o relatório legal, tanto o de gestão anterior como também o plano de ação, todo ele é divulgado [...] (IF20).

[...] Sim, através do site, de reuniões, através dos colegiados, isso tudo é feito religiosamente, através do Conselho de Dirigentes [...] (IF40).

[...] Sim, ele é divulgado, por meio da Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional, pela DIRPLAIN [...] Diretoria de Planejamento Institucional, por meio de reuniões, por meio de e-mail, tem acesso por meio da página institucional [...] (IF50).

O IFPI mantém o endereço eletrônico <http://libra.ifpi.edu.br/>, que é um espaço utilizado para relacionamento com as partes interessadas, no qual todas as informações institucionais do órgão estão colocadas para o acesso do público em geral. Além disso, as comissões locais de formulação do PDI realizam reuniões nos *campi* para divulgação das ações em andamento. Desse modo, essa prática está em consonância com a ação delineada pelo TCU (2014, p. 49), de “Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas [...]”.

No vértice inferior da Figura 14, com relação ao monitoramento e avaliação da execução da estratégia do IFPI, é possível inferir, a partir da relação entre os termos ‘execução’, ‘avaliar’, ‘monitorar’, ‘pró-reitoria de desenvolvimento institucional’ e ‘diretoria de planejamento institucional’, que a responsabilidade pelo monitoramento e avaliação da estratégia do instituto é da Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional, através da sua Diretoria de Planejamento Institucional.

[...] Nós temos uma Diretoria de Desenvolvimento Institucional, vinculada à Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional, que é a instância que acompanha e monitora essa execução [...] (IF30).

[...] A própria Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional, através da Diretoria de Planejamento, ela que tem essa responsabilidade [...] (IF40).

[...] quem fica à frente mesmo é a Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional [...] (IF50).

[...] Você tem o setor específico [...] que cuida do GEPLANES, a importância do GEPLANES porque é o sistema que centraliza tudo isso [...] (IF60).

De acordo com o Regimento Interno do IFPI, a Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional é a responsável por monitorar a implementação dos planos de gestão do Instituto, e à Diretoria de Planejamento Institucional compete zelar pela execução das metas definidas nos planos institucionais. O entrevistado IF60 cita o *software* GEPLANES, que é um sistema adotado pelo IFPI, que possibilita monitorar e avaliar a execução dos objetivos e metas do planejamento estratégico.

Esclarecidos o monitoramento e avaliação, os entrevistados foram questionados sobre quais as dificuldades encontradas para executar o planejamento. A Figura 14 mostra que

há uma relação entre os termos ‘depende’, ‘orçamento’ e ‘financeiro’, em conexão com os vocábulos ‘dificuldade’, ‘existir’ e ‘maior’. Essa relação entre os vocábulos aponta que a alta administração foi unânime em destacar que a maior dificuldade que existe para pôr em execução o planejamento estratégico é a dependência dos recursos financeiro e orçamentário para executar as metas estabelecidas.

[...] Nossa dificuldade, como te falei, é financeira [...] a gente trabalha com orçamento e mesmo esse orçamento prevendo tudo aquilo às vezes ele é reduzido na hora de liberação [...] o que vai mesmo fazer com que a gente operacionalize é exatamente a questão financeira, e isso é o que dificulta o nosso trabalho [...] (IF10).

[...] Tem algumas dificuldades, às vezes, por exemplo, quando depende de um recurso, o nosso maior gargalo aqui, nossa maior limitação hoje, atualmente, é financeira [...] (IF20).

[...] Bom, como todo planejamento, ele é uma projeção do futuro, depende de algumas condicionantes [...] você depende de orçamento, por exemplo, se esse orçamento for condição definidora para a execução, se você não tiver o orçamento, não acontece [...] (IF30).

[...] Existe sim, e esse talvez seja o maior desafio da administração [...] a questão orçamentária, nem sempre aquilo que a gente planeja do ponto de vista estratégico, dentro das suas prioridades, a gente vai ter um orçamento adequado, até porque o orçamento é uma expectativa, não depende da gente [...] (IF40).

[...] Existem dificuldades, algumas são exteriores à gente, porque algumas ações que foram pensadas dependem de a gente ter a condição de fazer, em termo de recursos financeiros [...] (IF50).

[...] Sim, uma delas é financeira... a gente começa...o que a gente está vivendo com esses contingenciamentos, o corte é um exemplo disso, quando inicia o ano, que nós temos um orçamento previamente definido, nós estabelecemos metas a serem cumpridas durante o ano, a partir daquele planejamento financeiro, e aí muitas vezes você fica ao sabor da política de um governo [...] (IF60).

Conforme nota de esclarecimento divulgada no site do IFPI, o contingenciamento de recursos para o ano de 2019 se deu em consequência do Decreto nº 9.741/2019, que limitou os recursos para a educação em todo o país. O impacto no instituto foi o bloqueio de mais de R\$ 18 milhões, representando em torno de 30% da previsão do orçamento anual da instituição.

A incerteza na liberação dos recursos orçamentários e financeiros, por parte do governo federal, pode interferir no cumprimento do planejamento estratégico e, conseqüentemente, afetar o desempenho da organização. O TCU (2014) considera o

Os vocábulos ‘site’ e ‘ouvidoria’ surgiram em maior destaque na Figura 15, e se relacionam com diversos outros termos que orbitam em sua área de influência. Suas conexões com as palavras ‘canais’, ‘e-sic’, ‘e-mail’, ‘link’, ‘público’ e ‘informação’, levam a entender que quanto à transparência, o IFPI mantém, como canais de comunicação para acesso, solicitação e recebimento de informações, o E-sic, a ouvidoria, o site e e-mail institucionais.

[...] Nós temos o E-sic [...] temos a ouvidoria [...] ou via e-mail, telefone e tudo é divulgado, inclusive no nosso site [...] (IF10).

[...] Além do site, tem as redes sociais que a gente sempre posta, sempre coloca tudo que diz respeito, é um livro aberto, na verdade, transparência total, e ainda tem a ouvidoria, que quando a pessoa tem alguma dúvida, ou até mesmo por ligação [...] e-mail [...] então as pessoas solicitam informações, da mesma forma quando a gente recebe também solicitação da própria ouvidoria [...] (IF20).

[...] Nós temos a ouvidoria, como um instrumento de acesso, o E-sic que é o sistema também de informações que as pessoas colocam, além do mais, nós temos o Portal da Transparência, que está lá colocado as informações, nós temos a Plataforma Nilo Peçanha, que é também um instrumento de publicidade [...] nós temos o boletim eletrônico de serviços, que todos os atos administrativos são tornados públicos e nós temos o plano semestral de atividade docente dos professores e que a atividade de cada professor também é publicitado, tá na nossa página, enfim, a gente tem alguns mecanismos de divulgação como instrumento para dar publicidade a esses atos [...] (IF30).

[...] Nós temos o E-sic, que esse daí é fundamental hoje, inclusive várias teses e dissertações nós estamos abastecendo, fomentando, esse daí é fundamental pra gente, é um contato muito direto com o público, seja ele de onde for, outro é o nosso site institucional, nesse a gente publica mensalmente toda a nossa execução e um outro também é a controladoria, onde a gente entrega mensalmente todos os *campi* a execução orçamentária e onde está gastando e como está gastando, e fora o Relatório de Gestão que a gente entrega anualmente para o TCU [...] (IF40).

[...] Sim, nós temos a ouvidoria [...] nós temos também no site um link que a gente chama “Fale com o Reitor” [...], além disso, o Reitor e os pró-reitores estão sempre abertos para atendimento sem muita burocracia, somos acessíveis, principalmente o Reitor [...] (IF50).

O Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), citado pelos entrevistados, é um sistema que permite que qualquer usuário solicite acesso à informação e receba a resposta solicitada pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. É gerenciado pela CGU e foi criado no âmbito da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011. No IFPI, a Portaria nº 1.591/2016 nomeou um servidor para exercer as atribuições exigidas pela Lei, em atendimento às demandas do e-SIC.

A Ouvidoria do IFPI foi citada como canal de transparência, para solicitar e receber informação, quando regimentalmente ela é instrumento de acesso para fins de reclamações, sugestões, elogios e denúncias, referentes à comunidade acadêmica do instituto.

Os e-mails e telefones institucionais vinculados à Reitoria, a cada Pró-reitorias, Diretorias, Departamentos e Setores, também se configuram como meios para promover a transparência e o acesso à informação por parte do cidadão.

O site do IFPI (<http://libra.ifpi.edu.br/>) possui uma aba intitulada “Acesso à Informação”, que é apresentada como um catálogo de informações, acessíveis e disponíveis para os interessados. Possui, ainda, links que direcionam para as redes sociais oficiais, e o “Boletim de Serviços”, onde é dada publicidade a todos os atos administrativos tomados pelas autoridades do instituto.

Como consolidação das medidas de transparência, a comissão designada por meio da Portaria nº 1.666/2018/Reitoria elaborou o Plano de Dados Aberto (PDA), um documento orientador para as ações de implementação e promoção da abertura de dados no IFPI, em atendimento ao Decreto nº 8.777/2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal.

Na Figura 15, a conexão entre os termos ‘agenda’, ‘reitor’ e ‘publicar’ mostra que o IFPI divulga a agenda do gestor máximo da organização, conforme exigência legal.

[...] A legislação só exige a agenda pública do gestor máximo, do Reitor, essa agenda é publicada diariamente [...] (IF30).

[...] A agenda aqui, pela exigência, nós divulgamos aqui só a agenda do Reitor ou do Reitor em exercício, que normalmente é um Pró-reitor, é divulgado no site da instituição [...] (IF10).

[...] Sim, de todos os membros não, mas do colegiado e, principalmente, do Reitor, é publicado diariamente [...] (IF40).

A divulgação da agenda da autoridade máxima do IFPI é uma exigência surgida na Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013). A lei prevê que alguns agentes públicos devem divulgar diariamente a sua agenda de compromissos, entre eles, presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista. A Resolução nº 11/2017 da Comissão de Ética Pública da Presidência da República regulamentou os incisos I a IV do art. 2º da referida lei.

O site institucional do IFPI divulga a agenda do Reitor e, quando é o caso, do Reitor em exercício. Na agenda constam o dia, horário, pauta, o solicitante da reunião e o local onde

ocorrerá, em conformidade com o que manda a legislação. É publicado, também, o calendário de reuniões dos órgãos Colegiados Superiores.

Assim, o instituto possui práticas de governança relativas à transparência, em conformidade com o que dispõe o TCU (2014) sobre o tema, pois estão definidas as diretrizes para abertura de dados. Há divulgação de informações relacionadas à área de atuação da organização e canais de comunicação com as diferentes partes interessadas. Adota catálogo de informações transparente, definido e acessível às partes interessadas, e disponíveis, conforme as exigências legais.

Ainda conforme o TCU (2014), no relacionamento com as partes interessadas as organizações devem observar a necessidade de prestar informações decorrentes de exigência normativa, sendo transparentes e fornecendo informações completas.

Quanto ao modelo de prestação de contas diretamente à sociedade, os termos ‘site’, ‘relatório de gestão’ e ‘portal da transparência’, na Figura 15, mostram uma relação que permite inferir, em conjunto com o relato dos entrevistados, que o IFPI adota o Relatório de Gestão divulgado no site institucional, e o Portal da Transparência como ferramentas de prestação de contas para a sociedade.

[...] Nós temos o Portal da Transparência, que é um meio de divulgação das nossas ações e dos nossos gastos, tá lá no portal da transparência todos os nossos gastos com infraestrutura, com diárias, passagens, com transporte... está tudo lá [...] (IF10).

[...] Adota, esse Relatório de Gestão que falo, tanto a parte financeira como a parte acadêmica, o que a gente programa aqui e executa, eles divulgam através do site, fica disponível o relatório [...] (IF20).

[...] Nós fazemos a publicação mensal do boletim de despesas e receitas recebida e anual através do Relatório de Gestão, são publicadas no nosso sistema de gestão, chamado SUAP, fica disponível para a sociedade externa acompanhar [...] (IF30).

[...] Direto à sociedade só por meio do Relatório de Gestão, que é público também, que está disponibilizado no site [...] (IF50).

O Relatório de Gestão é a prestação de contas ordinária anual do IFPI, cuja estrutura de apresentação está de acordo com a Decisão Normativa do TCU nº 170/2018, que dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem prestar contas de suas gestões ocorridas no exercício de 2018. O objetivo desse relatório é comunicar ao conjunto da sociedade e aos órgãos de controle a execução orçamentária e financeira do IFPI. Encontra-se disponibilizado no site do instituto e no Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP).

O Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br/>), colocado pelos entrevistados como ferramenta de prestação de contas à sociedade, é um site do governo federal, gerido pela CGU, que tem como objetivo abrir para a sociedade os gastos públicos, o que permite aos cidadãos acompanhar a execução orçamentária e financeira dos órgãos públicos federais.

Dessa forma, a prática adotada pelo IFPI é similar ao que determina o TCU (2014). Prestar contas à sociedade consiste em publicar, prestar contas, conforme as normas legais, de relatórios organizacionais com os resultados alcançados pelas instâncias de governança e gestão da organização.

Os membros da alta administração foram questionados se existem informações claras de suas responsabilidades e atribuições, e caso existam, onde essas informações estão descritas. Os termos ‘regimento interno’, ‘existir’, ‘atribuição’, ‘responsabilidade’ e ‘definido’, da Figura 15, levam à conclusão de que existem informações sobre suas responsabilidades e atribuições, e que essas estão definidas no Regimento Interno do IFPI.

[...] Existe sim, nós trabalhamos exatamente com informações claras e precisas das atribuições de cada Pró-reitoria e cada setor, elas estão previstas lá no nosso Regimento Interno [...] (IF10).

[...] Existe, está no Regimento Interno na instituição, tá publicado lá no sítio do Conselho Superior [...] com as nossas atribuições, nossas responsabilidades, a política [...] as nossas atribuições enquanto cargo estão todas lá no regimento, estão definidas [...] (IF20).

[...] Estão todas em nossos instrumentos, nós temos o PDI, nós temos o Regimento, nós temos estatuto, tudo isso está discriminado e definido bem, do ponto de vista conceitual, qual é a função de cada um e a atribuição [...] (IF40).

O Regimento Interno é um dos instrumentos que regem o IFPI, aprovado pela Resolução nº 020/2011/CONSUP. Nele está descrita a estrutura de governança, a estrutura e competência das unidades organizacionais e as responsabilidades e atribuições dos membros que as compõem. Está disponível no site do instituto para consulta por parte dos interessados.

Tal prática adotada pelo IFPI está em consonância com o TCU (2014), uma vez que as atribuições e responsabilidades dos membros estão definidas, com conhecimento das estruturas administrativas, dos papéis e responsabilidades da alta administração.

Como prática de *accountability*, foi questionado, ainda, como ocorre o processo de avaliação da imagem da instituição e da satisfação das partes interessadas (professor, técnico, estudante). No vértice superior da Figura 15, é possível verificar que existe uma relação entre

os termos ‘servidor’, ‘aluno’, ‘avaliação’, em conexão com os termos ‘questionário’, ‘comissão própria de avaliação’, ‘comunidade acadêmica’ e ‘professor’.

Essa relação indica que é realizada a avaliação da imagem do IFPI, feita por meio de um questionário elaborado pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), e é aplicada para toda a comunidade acadêmica (aluno, servidor técnico e professor). O Questionário é disponibilizado no Q-Acadêmico (para os discentes) e no SUAP (para docentes e técnicos-administrativos).

[...] É feito um questionário, no início do ano pra os alunos, pra comunidade acadêmica, alunos, professores, técnico-administrativo [...] pra nós servidores é no SUAP que eles colocam essa ferramenta de avaliação, que aqui nós temos o que eles chamam de CPA – Comissão Permanente de Avaliação, essa comissão elabora um questionário [...] e encaminham pros alunos, os alunos vai pelo Q-acadêmico e pra gente vai o link por e-mail e a gente responde através do SUAP, todo ano tem essa avaliação [...] (IF20).

[...] Nós temos uma Comissão Própria de Avaliação, chamada CPA [...] isso é uma avaliação interna, da comunidade interna. [...] (IF30).

[...] Através da CPA [...] permanentemente está sendo avaliado [...] (IF40).

[...] Tem uma avaliação interna permanente, a comunidade interna, alunos que avaliam os serviços de professor, de administrativo, de estrutura física, isso aí existe [...] (IF60).

O Decreto nº 9.235/2017 que, entre outras atribuições, dispõe sobre a avaliação das instituições de educação superior no sistema federal de ensino, e a Lei nº 10.861/2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), são as normativas que regulamentam a avaliação institucional do IFPI.

A CPA é a unidade organizacional que tem como competência assessorar a Reitoria na política de avaliação do IFPI. O processo de autoavaliação é fundamentado nos princípios do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); os relatórios produzidos permitem verificar a imagem da instituição, por meio dos serviços prestados, no caso, a qualidade dos cursos e verificar se o planejamento traçado foi cumprido.

A prática de avaliação conduzida pelo IFPI é equivalente à determinação do TCU (2014) de avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com relação aos serviços prestados.

Por fim, a Figura 15 apresenta a relação entre o vocábulo ‘ouvidoria’ e os termos ‘denúncia’, ‘representação’ e ‘receber’, o que permite inferir que o IFPI adota a ouvidoria como canal para receber denúncias e representações.

[...] Tem a ouvidoria, a ouvidoria é que recebe denúncias [...] (IF20).

[...] Bom, nós temos no caso da ouvidoria [...] que pode qualquer cidadão pode fazer essa denúncia [...] nós temos a comissão de ética, dependendo do caso que se trate, também é um canal que o servidor pode apresentar ou qualquer outra pessoa externa também vá apresentar e também temos a Corregedoria, que também é o instrumento, é uma estrutura que está disponível para receber denúncias [...] (IF30).

[...] Sim, Ouvidoria, Controladoria, Comissão de Ética, toda aberta, nós temos também o próprio Conselho Superior que recebe, qualquer membro do Conselho Superior pode chegar com a denúncia, é um canal [...] (IF40).

[...] Sim, por meio da Ouvidoria [...] (IF50).

Os entrevistados citaram ainda a Comissão de Ética, a Corregedoria e Controladoria como instâncias para receber denúncias e representações. A Ouvidoria e Corregedoria estão regimentalmente vinculadas à Controladoria Interna do IFPI, com suas atribuições devidamente formalizadas.

A Ouvidoria do IFPI está devidamente estabelecida e operacional, funciona como uma ponte, aproximando a população, seja a comunidade acadêmica ou a comunidade externa da instituição, recebendo reclamações, sugestões, elogios e denúncias, encaminhando as demandas do cidadão a quem possa resolvê-las.

A Corregedoria, como órgão de controle interno da instituição, disciplina a atividade funcional dos servidores do IFPI, dedicado à apuração e responsabilização das representações feitas.

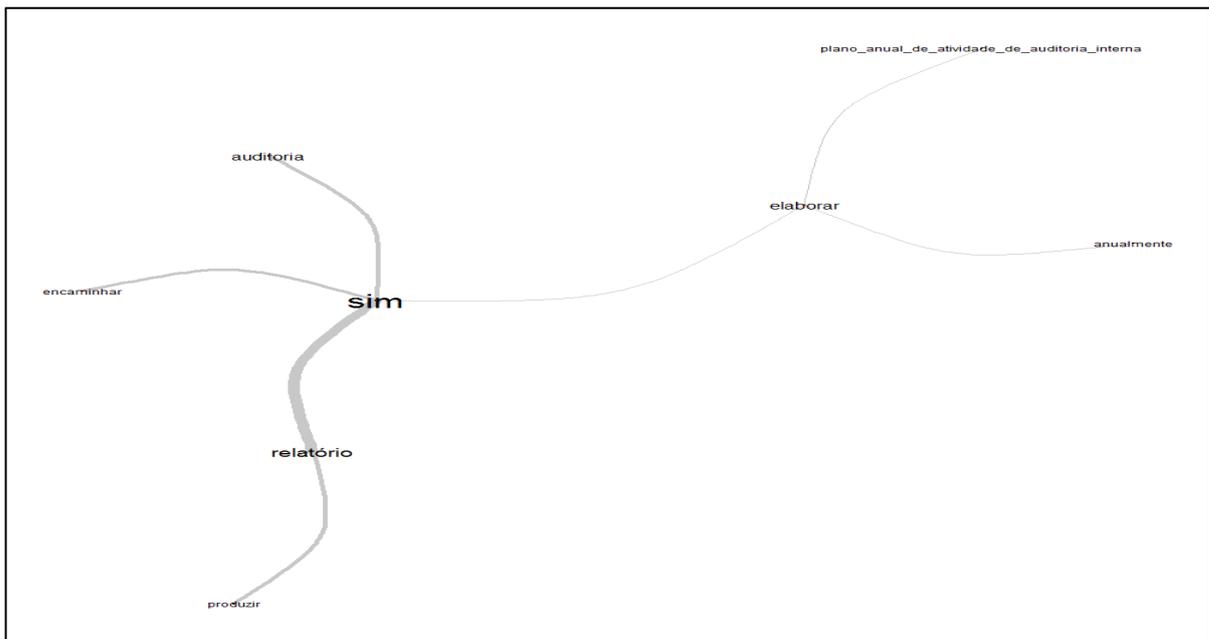
A Comissão de Ética do IFPI possui o papel consultivo e educativo zelando pelo cumprimento do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171/1994), também recebe consultas/denúncias relativas a condutas do servidor público.

O IFPI, por meio da Controladoria Interna, com sua atribuição de correição, adota os mecanismos que garantem que os membros da alta administração atuem conforme os padrões de comportamento legais, organizacionais e do código de ética e conduta da instituição, atendendo ao que solicita o TCU (2014).

5.3.2 Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna

O *software* constituiu o *corpus* geral em 11 textos, separados em 11 segmentos de texto. Emergiu a quantidade de 140 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos) dentro do corpus, sendo que 72 apareceram como formas diferentes ou palavras distintas, e 44 apareceram uma única vez (hapax), representando 31,43% das ocorrências e 61,11% das formas distintas.

Figura 16 - Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna – Análise de similitude



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Conforme relatório da análise de similitude, Figura 16, o vocábulo ‘sim’ surge em destaque, e suas conexões com os termos ‘produzir’, ‘relatório’, auditoria’ e ‘encaminhar’, indica que a auditoria interna do instituto produz relatórios que são encaminhados para os membros da alta administração, de acordo com a fala dos entrevistados:

[...] Produz, eles pedem as informações, auditam a gente e depois elaboram relatório e encaminham pra gente, encaminham por e-mail [...] (IF20).

[...] Sim, a auditoria sempre que apresenta um relatório encaminha uma cópia para reitoria, via de regra, dependendo da área que está sendo auditada, ele encaminha uma cópia para o responsável direto. Mas a gente sempre recebe um relatório com os fatos elencados, as sugestões e as recomendações [...] (IF30).

[...] Sim, permanentemente, isso daí é constante [...] (IF40).

A Resolução nº 10/2019/CONSUP vinculou a Auditoria Interna Geral, administrativamente, ao Conselho Superior. Suas competências estão elencadas no Regimento Interno do Instituto Federal do Piauí, entre elas, prestar assessoria e orientação aos gestores do IFPI no desempenho de suas funções e responsabilidades referentes à auditoria, correição, controladoria e ouvidoria. Anualmente, a Auditoria Interna produz o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT).

A estrutura de controle adotada pelo IFPI, por meio da auditoria, atende ao que defende o TCU (2014), como a prática de estabelecer a função de auditoria interna. Consiste em defini-la em regimento e posicioná-la dentro da organização, de modo que ofereça, como resultado, a produção de relatórios destinados às instâncias internas de governança.

Além dos relatórios de auditoria produzidos para os membros da alta administração, conforme mostra a Figura 16, a relação entre os termos ‘sim’, ‘elaborar’, ‘anualmente’ e ‘plano anual de atividade de auditoria interna’ leva a deduzir que o IFPI elabora um plano periódico de auditoria interna, no caso o Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna (PAINT).

[...] Tem o chamado PAINT [...] que a auditoria faz todo ano e é submetido inclusive à apreciação lá do CONSUP, o Conselho Superior, é anual que a auditoria elabora todo ano esse plano [...] (IF10).

[...] O que eles chamam de Plano Anual de Auditoria Interna [...] (IF30).

[...] O Plano de Ação da Auditoria Interna, salvo engano, é esse o nome [...] (IF50).

Conforme o Regimento Interno do Instituto Federal do Piauí, entre as competências atribuídas à Auditoria Interna Geral está a de analisar e aprovar o Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna (PAINT), que é um instrumento de planejamento que contém o plano de trabalho da unidade de auditoria do IFPI.

O IFPI está, mais uma vez, em conformidade com as práticas de governança, uma vez que a auditoria interna deve adicionar valor à organização, de modo que “[...] contribua para a melhoria dos processos de governança, de gestão e de gerenciamento de riscos e controles, assim como diretrizes para o planejamento dos trabalhos, aprovando plano de auditoria interna, com base nos objetivos e metas vigentes” (TCU, 2014, p. 60).

A seguir serão apresentadas as conclusões do estudo a partir das análises apresentadas.

6 CONCLUSÃO

A questão fundamental de investigação desta pesquisa foi analisar a aderência do IFPI às práticas de governança pública definidas pelo TCU, na perspectiva da alta administração. Desse modo, o objetivo geral foi dividido em três objetivos específicos, sendo que, para o desenvolvimento do primeiro objetivo específico, realizou-se uma revisão de literatura, apresentando a origem e os conceitos atribuídos à governança pública. Foram apresentados os parâmetros regulatórios internacionais da governança pública, definidos por instituições como o Banco Mundial, a *International Federation of Accountants* (IFAC), *Australian National Audit Office* (ANAO) e *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OCDE), responsáveis por adaptarem os princípios da governança corporativa para aplicação no setor público. Cada organização apresenta os seus princípios, sendo que se verificou uma convergência para os princípios da liderança, *accountability*, transparência e integridade.

Em seguida, foi discutida a governança no setor público brasileiro e apresentados os seus parâmetros regulatórios nacionais, como: a Instrução Normativa MPDG/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal; o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Com destaque, é apresentado o Referencial Básico de Governança do TCU (2014), tomado como base para a investigação deste estudo. Percebeu-se que tanto a Instrução Normativa quanto o Decreto, foram criados fundamentados no Referencial do TCU, e esse se baseou nos estudos realizados pelas organizações internacionais citadas acima, para o desenvolvimento dos princípios e práticas de governança aplicados no setor público brasileiro.

No segundo objetivo específico, foi detalhado o relatório individual do IFPI com a avaliação do índice de governança pública (iGovPub), obtido na avaliação de governança e gestão pública realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no ano de 2018. O instituto obteve um nível de classificação inicial em governança (de 15% a 39,9%), abaixo, portanto, da média alcançada pelos demais órgãos da administração pública pesquisados, que se encontram no nível de classificação intermediário de governança (40% a 69,9%). Em seguida, foram explicitadas as práticas de governança ligadas a cada um dos mecanismos de liderança, estratégia e *accountability* avaliados, sendo apresentados com suas respectivas faixas de classificação (Inexpressivo, Inicial, Intermediário e Aprimorado).

O terceiro objetivo específico foi realizado por meio de entrevista semiestruturada com os membros da alta administração do IFPI, cujos depoimentos foram ratificados com as normativas do instituto, através de análise documental, e confrontados com o Referencial Básico de Governança do TCU (2014), permitindo verificar os pontos de similaridade entre as práticas de governança pública existentes no IFPI e as recomendações definidas pelo TCU.

Das análises, conclui-se, quanto à aderência às práticas de governança vinculadas ao mecanismo de Liderança, que o IFPI estabeleceu o modelo de governança da organização, adotando uma estrutura de órgãos colegiados de caráter consultivo e deliberativo, com suas atribuições de conhecimento da alta administração. O órgão definiu, ainda, sua estrutura de governança com Ouvidoria, Auditoria Interna, Controladoria e Corregedoria, com servidores designados e estrutura suficiente para os membros da alta administração responderem às demandas surgidas. Há segregação de funções para tomada de decisões, com equilíbrio na separação de atribuições e responsabilidades entre os membros da alta administração do instituto.

Quanto à gestão do desempenho da alta administração, para a seleção dos membros, como os Pró-reitores, conforme os depoimentos mostraram, foram definidos critérios técnicos, mesmo sendo esses cargos de direção de livre nomeação do Reitor, esse último escolhido por meio de eleições entre os membros da comunidade acadêmica. A avaliação de desempenho é feita com base em indicadores e metas definidos no Plano de Desenvolvimento Institucional do IFPI.

Já as práticas de governança que visam a zelar por princípios de ética e conduta, foi verificado que não existe uma normativa interna, do próprio IFPI, que trate especificamente dessa questão. De fato, não há essa obrigatoriedade, pois existe normativa superior da Casa Civil da Presidência da República, denominado Código de Ética Profissional do Servidor Público (Decreto nº 1.171/94), que vincula todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, e aborda a temática do conflito de interesses.

Das práticas de governança vinculadas ao mecanismo de Estratégia, foi possível concluir que quanto à gestão de riscos da organização, o IFPI não estabeleceu uma Política de Gestão de Riscos. Apesar dos depoimentos dos membros da alta administração afirmando que o instituto está trabalhando nas diretrizes da construção da política de riscos, em conjunto com a Controladoria do órgão, não foi possível confirmar essa afirmação por meio de nenhuma portaria, ofício ou outro documento interno.

Com relação aos processos considerados críticos e que podem comprometer o alcance dos objetivos institucionais, apesar de não haver uma Política de Gestão de Riscos estabelecida, a alta administração identificou que a evasão dos alunos é o principal risco que o IFPI corre, e que esse risco é acompanhado e avaliado pelo Instituto. Existem controles internos implantados para enfrentar a evasão, como as comissões de combate à evasão, políticas de programas de permanência dos alunos, e um programa de acolhimento ao aluno.

O gerenciamento de riscos à integridade do Instituto foi contemplado por meio da criação da Unidade de Gestão da Integridade, com o propósito de prevenção e detecção e combate a atos lesivos à Instituição.

Quanto ao estabelecimento da estratégia, o órgão elabora o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que define o planejamento estratégico para um período de 4 anos. A responsabilidade pela formulação da estratégia cabe à Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional, que coordena os trabalhos de forma coletiva com as Comissões Centrais e Comissões Locais, que abrangem toda a comunidade acadêmica do IFPI.

Para promover a gestão estratégica, o planejamento é comunicado para as partes interessadas por meio do site da instituição e, também, através das reuniões que são realizadas nos *campi* pelas Comissões Locais. O monitoramento e avaliação da execução da estratégia são de responsabilidade da Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional, que, por meio da Diretoria de Planejamento Institucional, realiza o acompanhamento dos objetivos e metas, com auxílio do *software* GEPLANES (Gestão do Planejamento Estratégico). A principal dificuldade apontada pela alta administração para pôr em execução o planejamento estratégico foi a dependência dos recursos, diante da incerteza na liberação orçamentária e financeira, por parte do governo federal.

Como aderência às práticas que visam a promover a transparência, responsabilidade e prestação de contas, vinculadas ao mecanismo de *Accountability*, o IFPI mantém canais de comunicação para acesso, solicitação e recebimento de informações, como o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), o site institucional (com informações catalogadas) e divulgação dos e-mails e telefones institucionais. Está em fase de implantação o Plano de Dados Aberto (PDA), com o objetivo de promover a abertura de dados no IFPI. Ainda como prática de transparência, o instituto divulga, diariamente, a agenda do gestor máximo da organização (Reitor) e, conforme o caso, do Reitor em exercício, ambas divulgadas no site institucional.

O IFPI adota como prática de prestação de contas diretamente à sociedade, a divulgação no site institucional do Relatório de Gestão, que é a prestação de contas anual do órgão. As informações da execução orçamentária e financeira do Instituto também estão disponíveis no Portal da Transparência, gerenciado pela Controladoria Geral da União (CGU).

Como prática de promoção da responsabilidade, os membros da alta administração atuam com informações claras sobre suas responsabilidades e atribuições, que estão definidas no Regimento Interno do IFPI, que apresenta, ainda, toda a estrutura administrativa do instituto.

A avaliação da imagem da instituição e da satisfação da comunidade acadêmica é realizada anualmente pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), por meio da aplicação de questionário que visa a verificar a satisfação das partes com os serviços prestados. Em caso de reclamação por insatisfação, sugestões, elogios ou denúncias, o IFPI disponibiliza de uma Ouvidoria e, ainda, de uma Corregedoria, para atender às representações contra os servidores.

Quanto às práticas que visam à atuação da auditoria interna, existem relatórios de auditoria que são produzidos e encaminhados periodicamente para os membros da alta administração. Há, ainda, o Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna (PAINT), contemplando o plano de trabalho da unidade de auditoria do IFPI.

Por meio desta investigação, conclui-se que o Instituto Federal do Piauí possui aderência às práticas de governança elencadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com exceção feita à criação da Política de Gestão de Riscos da instituição, que apesar de ter sido apontada pela alta administração como estando em andamento, não foi possível confirmar essa informação em nenhum documento interno do IFPI.

Desse modo, para o fortalecimento da cultura de governança na Instituição e de suas práticas, sugere-se que o IFPI constitua o seu Comitê de Governança, Riscos e Controle, nas diretrizes que são determinadas na Instrução Normativa MPDG/CGU nº 01/2016. Sugere-se, ainda, uma dupla verificação das respostas às informações solicitadas pelo TCU, antes de enviá-las ao referido órgão de controle, pois se verificou que uma prática adotada pelo IFPI, a definição da sua estrutura interna de governança, por exemplo, foi informada como não adotada pelo instituto, o que impactou negativamente na avaliação do índice de governança pública (iGovPub).

Conforme coloca o próprio TCU (2018a), os resultados dos levantamentos de governança servem como uma fotografia do atual estágio da governança nas instituições, desse modo, como fotografia, os relatórios apresentam um resultado estático. As

organizações, por sua vez, possuem como característica o dinamismo; assim, recomenda-se, então, para pesquisa futura, a verificação dos índices de governança alcançados por outras organizações, numa abordagem qualitativa, que possibilite apontar a evolução das práticas de governança em relação aos resultados indicados pelo TCU. Recomenda-se, ainda, para estudos futuros no IFPI, a verificação da efetividade das práticas de governança identificadas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Brasília, n. 10, 1997.

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (ANAO). *Achieving better practice corporate Governance in the public sector.* 2002. Disponível em: https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net4816/f/Barrett_achieving_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector_2002.pdf. Acesso em: 10 jan. 2019.

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (ANAO). *Public Sector Governance: Strengthening Performance Through Good Governance.* 2014. Disponível em <https://www.anao.gov.au/work/better-practice-guide/review-anao-better-practice-guides>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BANCO MUNDIAL. *Governance and Development.* 1992. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/Governance-and-development>. Acesso em: 5 jan. 2019.

BANCO MUNDIAL. *Development in Practice: Governance The World Bank's Experience.* 1994. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/711471468765285964/Governance-the-World-Banks-experience>. Acesso em: 05 jan. 2019.

BANCO MUNDIAL. Chapter 12. *Governance and management.* 2007. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/grpp_sourcebook_chap12.pdf. Acesso em: 13 jan. 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Tradução de Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização.** Barueri, São Paulo: Manole, 2003

BHATTA, Gambhir. **Post-NPM Themes In Public Sector Governance.** Disponível em: http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/Post-NPM_Themes_In_Public_Sector_Governance.pdf. Acesso em: 09 fev. 2019.

BHUIYAN, Borhan Uddin. **Determinants and Consequences of Corporate Governance Regulation – New Zealand Evidence.** 2010. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/35463949.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2019

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula.** Secretaria de Gestão. Brasília: MP, SEGES, 2003. 30 p.

BRASIL. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 9.203/2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 05 jan. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.378**, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 1.171/94**, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.741**, de 29 de março de 2019. Altera o Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9741.htm. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.777**, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 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: 12 jul. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 13.303/2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/13303.htm> Acesso em: 05 jan. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei 9.163/2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153>>
Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.892**, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm. Acesso em: 3 jul. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.861**, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma Nova Gestão Pública para a América Latina. **Revista do Serviço Público**, n. 1, 24p. 1999. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/343/349>. Acesso em: 18 dez. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 49-96, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado-Nação e formas de intermediação política. **Lua Nova**, São Paulo, 100, p. 155-185, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n100/1807-0175-ln-100-00155.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2019.

BUENOS AYRES, C. A. M. de C. **Administração no setor público**. Teresina: EDUFPI/UAPI, 2013, 128p.

BUENO, A. J. A. **Uma análise por meio do Software Iramuteq de teses e dissertações defendidas entre 2007 e 2017 com a temática de filmes comerciais no ensino de Ciências**. 2018. 94f.; il. Dissertação (Mestrado em Ensino de Ciências e Educação Matemática). Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2018.

CAMARGO, B. V; JUSTO, A. M. **Tutorial para uso do software IRAMUTEQ**. www.iramuteq.org. 2016. Disponível em: http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/Tutorial%20IRaMuTeQ%20em%20portugues_17.03.2016.pdf/view. Acesso em: 07 jul. 2019.

CARAPETO, C.; FONSECA, F. **Administração Pública, modernização, qualidade e inovação**. Lisboa: Edições Sílabo, 2006.

CARDOZO, M. A. **A evidencição das políticas de governança nas IFES: um estudo nas universidades federais do sul do Brasil**. 2012. 203 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

CHEVALLIER, Jacques. La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? *Revue française d'administration publique*. 2003/1 (no105-106), p. 203-217. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2003-1-p-203.htm>. Acesso em: 29 dez. 2018.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). **Governança Corporativa – 2002**. Disponível em: <http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/decisoies/anexos/0001/3935.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2018.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU nº 1/2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/...normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf. Acesso em: 06 jan. 2018.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Plano de Integridade do IFPI 2019-2020**. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade/planos-de-integridade/arquivos/ifpi_instituto-federal-de-educacao-ciencia-e-tecnologia-do-piaui.pdf. Acesso em: 12 jul. 2019.

GRAHN, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. *Governance principles for protected areas in the 21st century*, 2003. Disponível em: https://www.files.ethz.ch/isn/122197/pa_governance2.pdf. Acesso em: 12 fev. 2019.

GRINDLE, M. S. (2017). Good Governance, R.I.P.: a critique and an alternative. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 30(1), 17-22. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/gove.12223>. Acesso em: 15 dez. 2018.

HENN, S. A.; CASAGRANDE, J. L.; NUNES, N. A.; LEITE, A. L. S.; PICOLLI, I. Planejamento Estratégico de uma Instituição de Ensino Superior Federal Brasileira: uma análise à luz do movimento da governança pública. *Revista Organizações em Contexto*, v. 13, n. 25, p. 219-243, 2017.

HENNIGEN, M. R. J. **Governança e Gestão em aquisições: a proposição de um modelo para uma universidade pública brasileira**. 2018. 117f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

IFAC/CIPFA. (2014). *Good Governance in the Public Sector: Consultation Draft for an International Framework*. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>. Acesso em: 10 jan. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Origens da governança corporativa**. 2017. Disponível em:

<http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/origens-da-governanca>. Acesso em: 22 dez. 2018.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ – IFPI.
Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2014 – 2019. Disponível em:
<http://libra.ifpi.edu.br/aceso-a-informacao/institucional/plano-de-desenvolvimento-institucional>. Acesso em: 5 jul. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ – IFPI.
Portaria nº 2.247/2014/Reitoria, de 16 de setembro de 2014. Constitui a Comissão de Ética do IFPI. Disponível em: <http://libra.ifpi.edu.br/a-instituicao/diretorias-sistemicas/gestao-de-pessoas/boletim-de-servico>. Acesso em: 6 jul. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ – IFPI.
Portaria nº 419/2019/Reitoria, de 08 de fevereiro de 2019. Institui o Programa de Integridade do IFPI. Disponível em: http://libra.ifpi.edu.br/a-instituicao/diretorias-sistemicas/gestao-de-pessoas/boletim-de-servico/2019/reit_bes_edicao_fevereiro2019.pdf/view. Acesso em: 7 jul. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ – IFPI.
Portaria nº 470, de 15 de fevereiro de 2019. **Composição da Unidade de Gestão de Integridade**. Disponível em: http://libra.ifpi.edu.br/a-instituicao/diretorias-sistemicas/gestao-de-pessoas/boletim-de-servico/2019/reit_bes_edicao_fevereiro2019.pdf/view. Acesso em: 7 jul. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ – IFPI.
Portaria nº 1.682/2019/Reitoria, de 17 de maio de 2019. Constitui a Comissão Central de elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2020-2024. Disponível em: http://libra.ifpi.edu.br/pdi/pdi-2020-2024/pdi_portaria1682-2019.pdf/. Disponível em: 7 jul. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ – IFPI.
Portaria nº 1.591/2016/Reitoria, de 16 de maio de 2016. Designa servidor para exercer as atribuições do art. 40 da Lei de Acesso à Informação. Disponível em: http://libra.ifpi.edu.br/aceso-a-informacao/sic/reitoria_portaria_1591_2016_ESIC.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ – IFPI.
Portaria nº 1.666/2019/Reitoria, de 20 de junho de 2018. Criação do Plano de Dados Abertos do IFPI. Disponível em: http://libra.ifpi.edu.br/a-instituicao/diretorias-sistemicas/gestao-de-pessoas/boletim-de-servico/2018/reit_bes_edicao_junho2018.pdf/view. Acesso em: 11 jul. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ – IFPI.
Resolução nº 01/2009/CONSUP (Estatuto). 2009. Disponível em: http://libra.ifpi.edu.br/aceso-a-informacao/institucional/ifpi_estatutodou.pdf. Acesso em: 6 jul. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ – IFPI.
Resolução nº 10/2019/CONSUP (Estrutura Organizacional). 2019. Disponível em:

http://libra.ifpi.edu.br/aceso-a-informacao/institucional/reit_digep_2019_bes_edextra152.pdf. Acesso em: 6 jul. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ – IFPI. **Resolução nº 20/2011/CONSUP (Regimento Interno)**. 2011. Disponível em: http://libra.ifpi.edu.br/aceso-a-informacao/institucional/ifpiregimento_completo.pdf. Acesso em: 06 jul. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ – IFPI. **Resolução nº 88/2016/CONSUP (Plano Estratégico de Intervenção e Monitoramento para Superação da Evasão e Retenção do IFPI)**. 2016. Disponível em: [https://consup.ifpi.edu.br/consup/attachments/article/18/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%2088%20PLANO%20ESTRAT%C3%89GICO%202016%20REVIS%C3%83O%20FINAL%20\(1\)%20\(2\).pdf](https://consup.ifpi.edu.br/consup/attachments/article/18/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%2088%20PLANO%20ESTRAT%C3%89GICO%202016%20REVIS%C3%83O%20FINAL%20(1)%20(2).pdf). Acesso em: 10 jul. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ – IFPI. **Relatório de Gestão do Exercício 2018**. Teresina, PI, 2019. Disponível em: <http://libra.ifpi.edu.br/aceso-a-informacao/auditorias/relatorios-de-gestao/2018/relatoriogestaoifpi-2018.pdf/view>. Acesso em: 10 jul. 2019.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). 2001. **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-public-sector>. Acesso em: 10 jan. 2019.

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 (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba 2012.

MALDONADO, N. **The World Bank's evolving concept of good governance and its impact on human rights**". Doctoral workshop on development and international organizations. Stockholm, Sweden 2010. Disponível em: https://warwick.ac.uk/.../final_maldonado_nicole_paper.doc. Acesso em: 12 jan. 2019.

MANSO, F. Y. G. C. **Governança nas fundações de apoio às universidades federais brasileiras**. 2015. 98f. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) – Universidade Federal do Ceará, 2015.

MARTINS, H. F.; MARINE, C. **Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual**. Brasília, v. 130, n. 40, mai. 2014. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/revista-do-tcu-n-130-maio-ago-2014.htm>. Acesso em: 19 dez. 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATOS, F.; DIAS, R. **Governança Pública: novo arranjo de governo**. Campinas, SP: Editora Alinea, 2013.

O'DONNELLI, G. **Delegative Democracy**. 1994. Disponível em: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/172_0.pdf. Acesso em: 16 dez. 2018.

OLIVEIRA, N. P. **Avaliação da governança organizacional no setor público: estudo de caso do Inep**. 2017. 148f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Principles of Corporate Governance**. 2004. Disponível em:

<https://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE).

(2015). **OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises**. *OECD Publishing*. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>. Acesso em: 14 jan. 2019.

PIRES, W. J. **Análise das práticas de governança corporativa em uma instituição federal de ensino: um estudo da perspectiva de agentes de governança e da percepção de stakeholders do Cefet-MG, Campus Divinópolis**. 2017. 132f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro Universitário Unihorizontes, Belo Horizonte, 2017.

PLUMPTRE, T.; GRAHAM, J. **Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives**. 2000. Disponível em:

https://iog.ca/docs/1999_December_govgoodgov.pdf. Acesso em: 13 jul. 2019.

RHODES, R. A. W. **The New Governance: Governing without Government**. *Political Studies* (1996). XLIV. 652—667. Disponível em: <http://spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/2013/12/The-New-Governance-Governing-without-Government-pdf.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

RHODES, R.A.W. **Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability**. **Buckingham: Open University Press**. 1997. Disponível

em: <https://www.researchgate.net/publication/233870082_Understanding_Governance_Policy_Networks_Governance_Reflexivity_and_Accountability> Acesso em: 18 dez. 2018.

SALES, E. C. A. S. **Governança no setor público segundo a IFAC: um estudo nas Universidades Federais brasileiras**. 2014. 158f. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

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 em Gestão e Políticas Públicas da Educação Superior) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

SANTOS, F. N. **Governança no Setor Público: análise dos mecanismos de governança nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) da Paraíba**. 2016. 88f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

SALVIATI, M. E. **Manual do Aplicativo Iramuteq (versão 0.7 Alpha 2 e R Versão 3.2.3)**. Planaltina: [s.n.], 2017.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2003.

TORRES, M. D. F. **Fundamentos da Administração Pública Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TEIXEIRA, L. I. L.; ALMEIDA, A. J. B.; PAIVA, S. C. Q.; RODRIGUES, M. V. Governança em IFES do Nordeste: Concepção, Execução e Monitoramento da Gestão Estratégica. **Revista Organizações em Contexto**, v. 14, n. 28, p. 265-291, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS UNIÃO – TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2 v. Brasília, 2014. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/>. Acesso em: 20 jun. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS UNIÃO – TCU. **Sumário Executivo**. 2018a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>. Acesso em: 5 jan. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS UNIÃO – TCU. **Perfil Governança 2018**. 2018b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>. Acesso em: 10 jan. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS UNIÃO – TCU. **Relatório Individual**. 2018c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>. Acesso em: 10 jan. 2019.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

A presente entrevista tem por objetivo coletar dados para o desenvolvimento de uma dissertação de mestrado, cujo objetivo geral é analisar as práticas de governança pública definidas pelo TCU no Instituto Federal do Piauí, na perspectiva da alta administração. Nesse sentido, solicitamos, gentilmente, a sua colaboração, garantindo o anonimato do respondente.

Muito obrigado!

Danilo Rodrigues Guedes
Mestrando

Prof. Dr. Carlos Antônio M. de C. Buenos Ayres
Orientador

A) Assinale as questões abaixo com um “X”, marcando somente uma alternativa.

1. Gênero 1.1 () Masculino 1.2 () Feminino	4. A qual carreira pertence? 4.1 () Professor (a) 4.2 () Técnico administrativo
2. Faixa etária 2.1 () Entre 20 a 30 anos 2.2 () Entre 30 a 40 anos 2.3 () Entre 40 a 50 anos 2.4 () Acima de 50 anos	5. Grau de escolaridade 5.1 () Ensino Superior Completo 5.2 () Pós-graduação lato sensu 5.3 () Mestrado 5.4 () Doutorado 5.5 () Pós-doutorado
3. Tempo no atual cargo de direção 3.1 () Menos de 1 ano 3.2 () Entre 1 a 2 anos 3.3 () Entre 2 a 4 anos 3.4 () Mais de 4 anos	6. Tempo na Instituição 6.1 () Entre 1 a 5 anos 6.2 () Entre 5 a 10 anos 6.3 () Entre 10 a 20 anos 6.4 () Mais de 20 anos

B) Antes de responder às perguntas, considere como:

Alta administração: O conjunto de gestores que compõem o nível estratégico da organização, com poderes para estabelecer políticas, objetivos e direção geral da organização.

Questões sobre Liderança

- 1) O IFPI adota, em sua estrutura, órgãos colegiados de caráter consultivo e deliberativo? Caso adote, quais são e quais suas principais atribuições em geral?
- 2) Como ocorre a seleção dos membros da alta administração? Quais critérios são considerados para a escolha?
- 3) Existem membros designados para realizar as atividades de controladoria, auditoria interna, ouvidoria e corregedoria do IFPI? Caso exista, a alta administração possui estrutura suficiente para responder às demandas provenientes desses setores?
- 4) Quanto à segregação de funções para tomada de decisões, em sua opinião, existe equilíbrio na separação de atribuições ou responsabilidades entre os membros da alta administração?
- 5) Como é feita a avaliação de desempenho dos membros da alta administração? Existem indicadores e metas de desempenho definidos?
- 6) Como são resolvidos os casos de conflito de interesse envolvendo membro da alta administração?

Questões sobre Estratégia

- 7) Existe uma política de gestão de riscos estabelecida no IFPI?
- 8) Os processos considerados críticos, que podem comprometer o alcance dos objetivos institucionais, são identificados, analisados e avaliados? De que forma?
- 9) O IFPI desenvolve alguma ação ou programa para detecção e combate a atos lesivos, como possíveis situações de fraude ou corrupção?
- 10) Existe um planejamento estratégico no IFPI?
- 11) Caso exista, quem são os responsáveis pela formulação desse planejamento estratégico?
- 12) Quem são os responsáveis por monitorar e avaliar a execução da estratégia?
- 13) O planejamento estratégico é comunicado para as partes interessadas? De que forma?
- 14) Em sua opinião, existem dificuldades para pôr em execução o planejamento estratégico estabelecido?

Questões sobre Accountability

- 15) Quanto à transparência, o IFPI mantém canais de comunicação para acesso, solicitação e recebimento de informações?
 - 16) O IFPI divulga a agenda dos membros da alta administração e do conselho ou colegiado superior?
 - 17) O IFPI adota modelo de prestação de contas diretamente à sociedade? Por quais meios?
 - 18) Existe informação clara para a alta administração de suas responsabilidades e atribuições? Onde essas informações estão descritas?
 - 19) Como ocorre o processo de avaliação da imagem da instituição e da satisfação das partes interessadas (Professor, técnico, Estudante)?
 - 20) A instituição adota algum canal para receber denúncias e representações?
 - 21) A auditoria interna produz relatórios com resultados de trabalhos de avaliação destinados aos membros da alta administração?
 - 22) O IFPI elabora um plano periódico de auditoria interna?
-
- 23) Gostaria de fazer mais algum comentário ou alguma sugestão que considere importante sobre o tema?