



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

SABRINA GOMES DE ALCÂNTARA

***ACCOUNTABILITY HORIZONTAL: ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA
PÚBLICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ (UFPI)***

TERESINA

2021

SABRINA GOMES DE ALCÂNTARA

***ACCOUNTABILITY HORIZONTAL: ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA
PÚBLICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ (UFPI)***

Dissertação apresentada ao programa de Pós-graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí como parte dos requisitos necessários à 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. Raimundo Batista dos Santos Junior

TERESINA

2021

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processos Técnicos

A347a Alcântara, Sabrina Gomes de.
Accountability horizontal : análise das práticas de governança pública da Universidade Federal do Piauí (UFPI) / Sabrina Gomes de Alcântara. -- 2021.
130 f. : il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Teresina, 2021.
“Orientador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior.”

1. Governança Pública. 2. Educação Superior. 3. Universidades Federais - Brasil. 4. Tribunal de Contas da União - Brasil. I. Santos Junior, Raimundo Batista dos. II. Título.

CDD 351.81

SABRINA GOMES DE ALCÂNTARA

**ACCOUNTABILITY HORIZONTAL: ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA
PÚBLICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ (UFPI)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

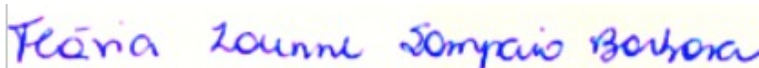
Orientador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

Aprovada em 19 de fevereiro de 2021.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior (UFPI)
Presidente (Orientador)



Profª. Drª. Flávia Lorene Sampaio Barbosa (UFPI)
Examinadora Interna



Prof. Dr. Bruno Mello Souza (UESPI)
Examinador Externo

Dedico esse trabalho a Deus, o meu criador, quem me capacitou e me enviou as pessoas necessárias para a conclusão de mais um projeto. “Teu, Senhor, é o poder, a grandeza, a honra, a vitória e a majestade; porque teu é tudo quanto há nos céus e na terra; teu Senhor, é o reino, e tu exaltaste por chefe sobre todos (1 Crônicas 29:11)”.

AGRADECIMENTOS

À Deus pelo sopro de vida.

A meus pais, José de Ribamar e Honorina, pelo cuidado e esforço em trabalhar arduamente em prol do nosso conforto (meu e do meu irmão) e de investir em nossa educação.

A minha família, meu irmão Robert, meus sobrinhos, cunhada, tias, primos, avós Luiz e Francisca (*in memoriam*), e Maura, que são, para mim, fontes inesgotáveis de esperança e amor. Em especial, às minhas primas: Joyce Nayla, Bruna Sepúlveda e Kamila Sepúlveda, que sempre me motivam em direção a novos pensamentos, atitudes e conquistas.

A meu esposo Clossy, por sempre acreditar em mim e por contribuir na realização dos meus sonhos.

À UFPI, por disponibilizar vagas para o Programa de Capacitação Interna no Mestrado em Gestão Pública, oportunizando a conquista vitoriosa do título de Mestra.

À equipe Proplan/UFPI pela acolhida e carinho desde que cheguei à UFPI, pelo conhecimento compartilhado, colaborações essenciais para ampliação de meus aprendizados profissionais e acadêmicos, em especial aos companheiros e amigos de trabalho, Prof.^a Teresa Christina Honório, Airton Vieira e Kelson Brito.

Aos amigos que o mestrado me proporcionou, Nayra Marques, Aluysio Fonseca, e Socorro Leite. Vocês fizeram toda a diferença nessa jornada!

Ao meu orientador, Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior, pela contribuição na compreensão dos muitos assuntos que permeiam a administração do setor público, notadamente, pela segura e efetiva orientação em torno da temática Governança Pública abordada na minha pesquisa de Mestrado. Aos demais professores do Programa de Mestrado em Gestão Pública, pelo compartilhamento de momentos de estudos, relevantes aprendizagens e colaborações na concretização deste trabalho.

Aos professores Dr. Bruno Mello Souza e Dra. Flávia Lorene Sampaio Barbosa, que participaram da minha banca de defesa, contribuindo grandiosamente para a melhoria do meu trabalho de pesquisa.

E por fim, mas não menos importante, à diletta amiga Tarianna Lustosa, minha imensurável gratidão. Agradeço por todo apoio recebido, tanto técnico quanto emocional, desde minha aprovação no Mestrado até a finalização desse projeto. A nossa convivência diária e intensa, principalmente nos últimos meses, quando me via coberta por sentimentos de dúvidas e medo, aquietava minha alma. Obrigada minha amiga *hors concours*.

RESUMO

Na Era do Pós-*New Public Management*, a temática Governança Pública tem se destacado no campo da Administração Pública, assim como em outras áreas das ciências sociais. O Tribunal de Contas da União (TCU) foi o protagonista na abordagem e orientação do tema no âmbito das organizações da Administração Pública Federal (APF) Brasileira. A partir da necessidade de modernização da APF, o Ministério do Planejamento e a CGU publicaram a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 1/2016, que trata de controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal e o Governo Federal publicou o Decreto n. 9.203/2017, que dá o direcionamento das boas práticas a serem seguidas pelas organizações da APF direta, autárquica e fundacional. Diante do aporte de conhecimento e de normas criadas para a aplicação de práticas de boa governança no país tornou-se importante e necessário que as instituições adotassem tais práticas de acordo com suas especificidades. Em face dessa conjuntura, nesse estudo foram analisadas as práticas de governança pública no âmbito da Universidade Federal do Piauí (UFPI), no intuito de compreender o nível de maturidade em governança pública desta Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) com base nos levantamentos realizados pelo TCU no ano de 2017 e 2018. Metodologicamente, constituiu um estudo descritivo, a partir de um estudo de caso, utilizando uma abordagem qualitativa. Concluiu-se que os Índices de Governança Pública (iGovPubs) da UFPI avaliados pelo TCU indicaram que não houve uma evolução considerável na política de governança da IFES no período analisado, todavia, estima-se que para os próximos levantamentos a UFPI alcance níveis melhores de governança, especialmente, no mecanismo estratégia.

Palavras-Chaves: Governança Pública. Educação Superior. Universidades Federais. Tribunal de Contas da União.

ABSTRACT

In the Post-New Public Management Era, the theme Public Governance has stood out in the field of Public Administration, as well as in other areas of social sciences. The Federal Court of Auditors (TCU) was the protagonist in the approach and orientation of the theme within the organizations of the Brazilian Federal Public Administration (APF). Based on the need to modernize the APF, the Ministry of Planning and the CGU published Joint Normative Instruction MP/CGU n. 1/2016, which deals with internal controls, risk management and governance within the federal executive branch and the Federal Government published Decree n. 9.203/2017, which gives the direction of good practices to be followed by direct, local and foundational APF organizations. Given the contribution of knowledge and standards created for the application of good governance practices in the country, it became important and necessary for institutions to adopt such practices according to their specificities. In view of this situation, this study analyzed the practices of public governance within the Federal University of Piauí (UFPI), in order to understand the level of maturity in public governance of this Federal Institution of Higher Education (IFES) based on the surveys conducted by the TCU in 2017 and 2018. Methodologically, it constituted a descriptive study, based on a case study, using a qualitative approach. It was concluded that the Public Governance Indexes (iGovPubs) of the UFPI evaluated by the TCU indicated that there was no considerable evolution in IFES governance policy in the period analyzed, however, it is estimated that for the next surveys the UFPI achieves better levels of governance, especially in the strategy mechanism.

Keywords: Public Governance. Higher Education. Federal Universities. Court of Auditors of the Union.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Perspectivas de observação da governança no setor público	31
Figura 2 – O ABC da governança universitária	42
Figura 3 – Mecanismos de controle da administração pública brasileira.....	44
Figura 4 – Funções básicas do TCU	45
Figura 5 – Níveis de análise do referencial básico de governança.....	49
Figura 6 – Relação entre os mecanismos de governança e seus componentes.....	50

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Perfil dos respondentes.....	59
Gráfico 2 – Capacidade de Governança Pública da UFPI – 2017 e 2018.....	64
Gráfico 3 – Mecanismo Liderança da UFPI – 2017 e 2018.....	65
Gráfico 4 – Q11. A estrutura interna de governança da organização está definida?.....	67
Gráfico 5 – Q12. Há segregação de funções para tomada de decisões?.....	68
Gráfico 6 – Q13. A seleção de membros da alta administração é feita com base em critérios e procedimentos estabelecidos?.....	69
Gráfico 7 – Q14. O desempenho de membros da alta administração é avaliado?	70
Gráfico 8 – Q15. Código de ética e de conduta aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior da organização está estabelecido?	71
Gráfico 9 – Q16. Código de ética e de conduta aplicável aos membros da alta administração está estabelecido?	72
Gráfico 10 – Q17. Os casos de conflito de interesse, envolvendo membro de conselho ou colegiado superior, são identificados e tratados?	73
Gráfico 11 – Q18. Os casos de conflito de interesse, envolvendo membros da alta administração, são identificados e tratados?.....	74
Gráfico 12 – Mecanismo Estratégia da UFPI – 2017 e 2018.....	75
Gráfico 13 – Q21. O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido?	76
Gráfico 14 – Q22. Os riscos considerados críticos para a organização são geridos?.....	76
Gráfico 15 – Q23. O modelo de gestão estratégica da organização está estabelecido?	78
Gráfico 16 – Q24. A estratégia da organização está definida?.....	79
Gráfico 17 – Q25. Os principais processos estão identificados e mapeados?.....	82
Gráfico 18 – Q26. As demandas das partes interessadas estão identificadas e priorizadas? ...	83
Gráfico 19 – Q27. A alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos?.....	84
Gráfico 20 – Q28. A alta administração monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos?.....	85
Gráfico 21 – Q29. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas?.....	86
Gráfico 22 – Q30. A alta administração monitora o desempenho de gestão de pessoas?.....	86
Gráfico 23 – Q31. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação?	87
Gráfico 24 – Q32. A alta administração monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação?	88
Gráfico 25 – Q33. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações?	89
Gráfico 26 – Q34. A alta administração monitora o desempenho de gestão de contratações?	91
Gráfico 27 – Mecanismo Accountability da UFPI – 2017 e 2018	93
Gráfico 28 – Q37. O modelo de transparência está estabelecido?	95
Gráfico 29 – Q38. O modelo de prestação de contas diretamente à sociedade está estabelecido?	96
Gráfico 30 – Q39. O modelo de responsabilização está estabelecido?	97
Gráfico 31 – Q40. O canal de denúncias e representações está estabelecido?.....	98
Gráfico 32 – Q41. A organização publica conjuntos de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos?.....	99
Gráfico 33 – Q42. A organização definiu o estatuto da auditoria interna?	99
Gráfico 34 – Q43. A organização elabora Plano Anual de Auditoria Interna?	100
Gráfico 35 – Q44. A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança?.....	101
Gráfico 36 – Q45. A organização avalia o desempenho da função de auditoria interna com base em indicadores e metas?	102

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Características e descrições da administração burocrática	20
Quadro 2 – Principais áreas e aspectos da governança corporativa para o setor público considerados pelo CIPFA	25
Quadro 3 – Características básicas associadas ao conceito de governança.....	28
Quadro 4 – Contribuições e estímulos por organismos multilaterais e instituições privadas para a governança pública	29
Quadro 5 – Os movimentos tradicionais da administração pública e as características da governança pública	32
Quadro 6 – Princípios e descrição	34
Quadro 7 – Funções da governança e da gestão	36
Quadro 8 – Aspectos e dimensões das universidades para alguns autores.....	39
Quadro 9 – Exemplos de boas práticas de governança elaboradas pelo TCU	50
Quadro 10 – Relatórios e recomendações da CGU para a UFPI sobre o mecanismo estratégia (estabelecimento da estratégia da organização).....	80
Quadro 11 – Relatórios e recomendações da CGU para a UFPI sobre o mecanismo estratégia (promoção da estratégia na organização)	92
Quadro 12 – Recomendações da CGU no RAC de 2017 sobre a AUDIN da UFPI	103

LISTA DE SIGLAS

ANAO	<i>Australian National Audit Office</i>
APF	Administração Pública Federal
AUDIN	Auditoria Interna
BTCU	Boletim do TCU
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CIPFA	<i>The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy</i>
CAD	Conselho de Administração
CEPEX	Conselho de Ensino, Pesquisa e extensão
CONSUN	Conselho Universitário
CMPGC	Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa
DN	Decisão Normativa
EaD	Ensino à Distância
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
IBCA	Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
ICGGPS	<i>Independent Commission for Good Governance in Public Services</i>
IES	Instituição de Ensino Superior
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IGG	Índice de Governança e Gestão
iGovContrat	Índice de Governança e Gestão das Aquisições
iGovPessoas	Índice de Governança e Gestão de Pessoas
iGovPub	Índice de Governança Pública
iGovTI	Índice de Governança e Gestão de TI
IIA	<i>Institute of Internal Auditors</i>
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LGGP	Levantamento de Governança e Gestão Pública
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
NAP	Nova Administração Pública

NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PRAD	Pró-Reitoria de Administração
PRAEC	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis e Comunitários
PREG	Pró-Reitoria de Ensino de Graduação
PREXC	Pró-Reitoria de Extensão e Cultura
PROPESQI	Pró-Reitoria de Pesquisa e Inovação
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento
PRPG	Pró-Reitoria de Pós-Graduação
RAC	Relatório Anual de Auditoria de Conta
RAG	Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas
RAGCG	Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo
RBG	Referencial Básico de Governança Pública aplicável aos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
UFPI	Universidade Federal do Piauí

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Escolha do tema e delineamento de objetivos	16
1.2 Metodologia e estruturação da pesquisa.....	17
2 CONTEXTO HISTÓRICO DAS REFORMAS DO ESTADO E DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA	18
3 O PERCURSO DA GOVERNANÇA PÚBLICA	23
3.1 Da governança corporativa a governança pública.....	23
3.2 Governança pública: conceitos, vertentes, perspectivas e princípios.....	27
3.3 Os 3 G's da administração pública: governança, governabilidade e gestão.....	35
4 GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA.....	37
4.1 Contexto histórico e as particularidades das universidades no Brasil	37
4.2 Governança nas instituições de ensino superior	40
5 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL	43
5.1 O controle exercido pelo Tribunal de Contas da União	43
5.2 O Tribunal de Contas da União como instrumento de <i>accountability</i> horizontal.....	46
5.3 A governança pública avaliada pelo TCU	48
5.3.1 O Referencial Básico de Governança Aplicável aos Órgãos e Entidades da Administração Pública (RBG).....	48
5.3.2 Levantamentos de Governança e Gestão Pública (LGGP).....	52
6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	55
6.1 Tipologia da pesquisa	55
6.2 Descrição do contexto e sujeitos de pesquisa.....	55
6.3 Instrumentos de coletas de dados	56
6.3.1 Fontes bibliográficas.....	57
6.3.2 Fontes documentais	57
6.3.3 Questionário de pesquisa.....	59
6.4 Plano de análise e tratamento dos dados coletados	62
7 RESULTADOS E DISCUSSÕES	63
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
REFERÊNCIAS	106
APÊNDICES	117
APENDICE A – Questionário de Pesquisa	117

1 INTRODUÇÃO

Desde o início do século XX, o Estado Brasileiro e todo seu aparelho, vem passando por constantes reformas administrativas e institucionais. Os objetivos e resultados dessas reformas continuam gerando muitas divergências na literatura, todavia, alguns autores como Abrucio (1997, 2007), Paes de Paula (2005) e Bresser-Pereira (2007), entendem que elas significam uma busca constante de tornar a Administração Pública cada vez mais sensível às demandas sociais, ou pelo menos, tentar manter padrões mínimos de eficácia, eficiência e efetividade no atendimento a essas demandas.

Bresser-Pereira (2001) simplifica a trajetória histórica destas mudanças no plano político, social e administrativo brasileiro. Essa visão, ajuda a entender o contexto em que se deu os processos de mudanças do Estado Brasileiro e da sua administração pública. Para o autor, no plano político, as transições se deram de um Estado Oligárquico, no qual o poder se concentrava nas mãos de poucos (elite) para começar, no final do século XX, a ser uma democracia de sociedade civil. No plano social, transitou-se de uma sociedade senhorial, predominantemente de senhores e escravos, para uma sociedade capitalista com o surgimento de novas classes profissionais (além da alta burguesia), e por fim, no plano administrativo, a transição se deu de um Estado Patrimonial, na qual a coisa pública era confundida como propriedade privada, para um Estado Gerencial, com princípios de gestão advindos das organizações privadas.

No tocante às reformas administrativas no setor público, a reforma burocrática – que ocorreu no início do século XX – propusera uma administração pública profissional em dissonância com o patrimonialismo ou clientelismo predominante baseado segundo Bresser-Pereira (2017, p.2) em “regulamentos rígidos, supervisão cerrada e auditoria”. No entanto, Bresser Pereira (2001, 2007, 2017) e Bento (2003) entendem que a reforma burocrática ainda não foi suficiente para acompanhar a expansão das funções econômicas e sociais do Estado; do desenvolvimento tecnológico; e, da globalização da economia.

Assim, diante desse cenário de constantes mudanças e crescentes incertezas, durante boa parte do século XX, buscou-se a adaptação e transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos na esfera privada para a esfera pública que resultou na emergência da reforma da Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública (NGP) – em inglês, *New Public Management (NPM)* –, no intuito de tornar a administração pública mais eficiente, eficaz e efetiva.

No entanto, foi no período chamado pós-NPM por Cavalcante (2018, p.891, tradução nossa), o qual se diferencia “[...] das tendências propagadas entre o final dos anos 1970 e o início dos 1990”¹, que o termo Governança Pública surgiu e se desenvolveu. Os resultados positivos da aplicação das práticas de boa governança no setor privado, especialmente nas grandes corporações, a exemplo do Banco Mundial, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da *International Federation of Accountants* (IFAC)², estimularam a discussão no setor público.

A importância que o tema Governança Pública vem conquistando tanto na seara privada como na pública, deve-se segundo Dias e Cario (2014), ao fato de que esse cria soluções para as questões sociais do século XXI, por meio de processos mais democráticos, “com vistas à construção do público, envolvendo o próprio público e buscando atender os interesses desse mesmo público” (DIAS; CARIO, 2014, p. 93).

Matias-Pereira et al (2018) enfatizam que, a qualidade da Governança Pública repercute positivamente na confiança dos cidadãos nas instituições governamentais, aumentando a legitimidade da Administração Pública e, que “com efeito, a confiança dos cidadãos pode ser melhorada quando os governos, dentre outras instituições governamentais, consigam prover bens e serviços que elevem o nível de bem-estar social daqueles” (MATIAS-PEREIRA et al, 2018, p.1).

Por isso, Dias e Cario (2014) destacam que o tema necessita de avanços teóricos e empíricos, além de discussões em torno de realidades como a latino-americana. E, ainda que “seja fácil identificar a lógica da governança e os mecanismos para atingir essas metas sejam muito bem conhecidos pela ciência política e administração pública, a governança ainda não é uma tarefa fácil” (PETERS, 2013, p.29).

Diante da necessidade de promover a boa governança nas organizações da Administração Pública Federal (APF) brasileiras, o Tribunal de Contas da União (TCU) foi o protagonista na abordagem e orientação do tema no âmbito dessas organizações. O TCU é o órgão que auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo e, foi criado em 07 de novembro de 1890 pelo Decreto n. 966–A, por iniciativa de Rui Barbosa, Ministro da Fazenda na época.

¹ “[...] from the management tendencies propagated between the late 1970s and early 1990s” (CAVALCANTE, 2018, p.891).

² A IFAC é uma organização global que busca proteger o interesse público, encorajando práticas de alta qualidade em contabilidade e auditoria no mundo.

De forma complementar, o Ministério do Planejamento e a CGU publicaram a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 1/2016, que trata de controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal e o Governo Federal publicou o Decreto n. 9.203/2017, que dá o direcionamento das boas práticas a serem seguidas pelas organizações da APF direta, autárquica e fundacional.

Para Menezes (2015), a literatura negligencia a importância e as funções do TCU evidenciando-o apenas como órgão estritamente legislativo. No entanto, a autora enfatiza o seu papel fiscalizador, destacando as auditorias operacionais que avaliam a eficácia e a eficiência das instituições passíveis de fiscalização. Para a autora, “o controle externo consiste em uma atividade central para a qualidade da democracia, na medida em que seu principal objetivo é controlar os gastos públicos e combater a corrupção” (MENEZES, 2015, p. 286).

A fim de fomentar e aprimorar a Governança Pública Brasileira, a Corte de Contas vem disponibilizando uma série de publicações sobre o tema, a exemplo do *Referencial Básico de Governança Pública aplicável aos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal* (RBG), publicado em 2014 e atualizada nova versão em 2020; o *Guia dos 10 passos para a Boa Governança*, publicado em 2014; *Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas* (RAG), publicado em 2014; e, *Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo* (RAGCG), publicado em 2016.

Subsidiariamente, a Corte de Contas vem realizando sistematicamente Levantamentos de Governança e Gestão Pública (LGGP), nos quais são medidos a capacidade de governança e gestão das organizações públicas federais, tendo como base questionários de autoavaliação com respostas suportadas em evidências referenciadas e ponderadas de 0 a 1, sendo “0” o valor que denota o nível mínimo e “1” o nível máximo. Segundo o Acórdão n. 2.699/2018 – TCU – Plenário, “os níveis de capacidade são divididos em três estágios: i) inicial (de 0 a 0,39); ii) intermediário (de 0,40 a 0,70); e, iii) aprimorado (de 0,71 a 1). O estágio inicial ainda se subdivide em inexpressivo (de 0 a 0,14) e iniciando (de 0,15 a 0,39)” (BRASIL, 2018a, p. 1).

Os LGGP foram realizados nos anos de 2014, 2017 e, o último, no ano de 2018. No ano de 2018, a amostra foi composta por 526 organizações federais e outros entes jurisdicionados do TCU com autonomia orçamentária e administrativa, incluindo empresas públicas, ministérios, tribunais, instituições de ensino e hospitais (BRASIL, 2018a).

No último levantamento, participaram 117 instituições federais de ensino superior (IFESs), sendo 63 universidades federais (incluindo também as denominadas Fundações), 38 institutos federais e 16 centros e escolas do governo federal. Dentre as universidades federais, apenas 03 obtiveram o Índice de Governança Pública (iGovPub) classificadas em estágio

Aprimorado, 32 foram classificadas em estágio Intermediário, 25 em estágio Inicial e 03 em estágio Inexpressivo em Governança Pública.

1.1 Escolha do tema e delineamento de objetivos

No Estado do Piauí, apenas a Universidade Federal do Piauí (UFPI) e o Instituto Federal do Piauí (IFPI) participaram dos LGGPs do TCU, pois são as únicas IFES públicas do Estado. Em levantamento prévio sobre a temática Governança Pública nas instituições de ensino superior, não foram encontrados estudos de caso sobre a UFPI.

Dessa forma, essa pesquisa escolheu a UFPI como locus de pesquisa, pois atualmente, esta constitui uma das mais importantes instituições de ensino superior do Estado, com 49 anos de existência, sendo referência em ensino, pesquisa e extensão. Assim, o presente trabalho delimitar-se-á ao estudo da Governança Pública nas instituições federais de ensino superior, mais especificamente na UFPI, tendo como questão de pesquisa: Qual a contribuição do Índice de Governança Pública (iGovPub) avaliado pelo TCU para a política de governança da UFPI?

Em busca de respostas à questão levantada, esse estudo tem por objetivo geral analisar as práticas de governança da UFPI com base nos LGGPs realizados pelo TCU nos anos de 2017 e 2018. Assim sendo, são três os objetivos específicos desta pesquisa: a) identificar as práticas de governança adotadas ou não na UFPI com base nos LGGPs realizados pelo TCU nos anos de 2017 e 2018; b) verificar a ocorrência de recomendações do TCU para a UFPI no que se refere às práticas de governança nos anos de 2017 e 2018; e, c) reconhecer a in (aplicabilidade) das práticas de governança avaliadas pelo TCU nos anos de 2017 e 2018, sob a perspectiva da alta administração executiva da UFPI.

Neste sentido, essa pesquisa torna-se oportuna por delimitar o tema levando em consideração as características *sui generis* das universidades tornando factível o uso das boas práticas de governança nesse tipo de instituição pois, em sua maioria, as pesquisas sobre a governança pública abordam as organizações públicas de forma macro, o que pode incorrer o risco de não representar algum valor para essas Organizações de Ensino Superior (OESs).

Observa-se, com base em Meyer Jr (2005) e Lima et al (2017), que o campo educacional não é o único contexto no qual essas instituições estão relacionadas, mas também no campo econômico, político e social, os quais tem se alterado com rapidez e profundidade intensa nas últimas décadas, demandando ações de adaptações por parte dessas OESs. De forma geral, os desafios dos gestores universitários são comuns e gigantescos, no entanto, é preciso buscar novas soluções e propostas para mudanças. Acredita-se que as boas práticas de

governança na educação superior, principalmente nas instituições públicas, se adotadas, podem ser uma boa oportunidade para superar parte desses desafios.

Portanto, este estudo, interligando Governança Pública e as IFESs, oportunizará tanto a sociedade acadêmica, no sentido de descrever e esclarecer exemplos de boas práticas de governança e as contribuições possíveis para a melhoria dos serviços a serem disponibilizados, quanto a própria universidade, pois essa obterá uma análise mais profunda de suas práticas de governança, em consonância com as orientações e recomendações da Corte de Contas, sendo uma boa oportunidade para reavaliar conceitos e ações nesse sentido.

Corroborando com esse entendimento, Gesser, Oliveira e Machado (2017) afirmam que esse tema deve ser parte integrante das ações das universidades, visto que se trata de organizações complexas, na qual as tomadas de decisões acontecem a todo momento, diante da diversidade de objetivos, atores e contextos (pesquisa, ensino e extensão), o que as diferenciam das demais organizações.

1.2 Metodologia e estruturação da pesquisa

Metodologicamente, utilizou-se uma abordagem qualitativa e quanto aos fins, a pesquisa se constituiu em um estudo descritivo a partir de um estudo de caso na Universidade Federal do Piauí. O método de estudo de caso evidencia-se como um tipo de pesquisa que tem um forte cunho descritivo. Assim, esse estudo classifica-se como descritivo pois realizará o registro, a análise e a interpretação das boas práticas de governança pública na UFPI através de fontes documentais e de aplicação de questionário de pesquisa.

Quanto a estrutura do trabalho, a pesquisa está apresentada em oito capítulos. O capítulo 1, compreendeu a contextualização do problema de pesquisa e o problema de pesquisa, propriamente dito, a questão de pesquisa, os objetivos (geral e específicos) e a justificativa. O capítulo 2, abordará o contexto das reformas do Estado e administrativas. Os capítulos 3 e 4, versarão sobre governança pública e governança universitária, respectivamente. O capítulo 5, discutirá sobre o controle na administração pública no Brasil. No capítulo 6, será apresentada a trajetória metodológica da pesquisa. No capítulo 7, serão retratados os resultados e discussões, e por fim, as considerações finais, referências e apêndices.

2 CONTEXTO HISTÓRICO DAS REFORMAS DO ESTADO E DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A compreensão da atual e das futuras configurações da Administração Pública no Brasil só é possível com um retrospecto das reformas precedentes e das suas relações com as demais dimensões: sociais, econômicas e políticas. Para este entendimento, Cavalcante (2018, p.888, tradução nossa) concorda que,

o quadro da administração pública não é um resultado de um único momento histórico ou a decisão de um governo particular. Em vez disso, a complexidade inerente envolve um vasto conjunto de transformações sensíveis a mudanças socioeconômicas que não necessariamente convergem a partir de um ponto de vista ideológico. Qualquer análise conjuntural para explicar a gestão pública nacional deve referir-se a sua evolução e processo de desenvolvimento com todas as suas variáveis e fases históricas³.

No que tange às reformas que já aconteceram e as que estão por acontecer, Paes de Paula (2005, n.p.) compreende que elas representam “ondas” que “revelam o nosso desprazer perene e saudável com as coisas que aqui estão; a nossa busca de mudar patamares”, já que “não existem fórmulas administrativas e de gestão milagrosas que se adaptem a toda e qualquer situação” (BENTO, 2003, p. 88). Corroborando da mesma ideia, Matias-Pereira (2005, p. 4) entende que

os diferentes enfoques teóricos, estratégias, instrumentos e medidas reformadoras do Estado, em nível mundial, demonstram que não há uma reforma que possa ser tida como modelo, mas sim princípios e orientações que se ajustam à capacidade política e institucional existente em cada realidade nacional.

Na evolução do Estado Moderno Brasileiro, a relação entre a sociedade e as instituições públicas em uma retrospectiva histórica, passou por três fases distintas conforme apontam Bresser-Pereira (2001) e Abrucio (1997): a Administração Patrimonialista que predominou no Brasil-Colônia, Império e República Velha (até 1930); a Administração Burocrática que nasce no Estado Autoritário-Capitalista (entre 1930 a 1985) e por fim, a Nova Administração Pública ou Administração Gerencial, que teve sua ascendência no Brasil nos

³ [...] the public administration framework is not a result of a single historic moment or the decision of one particular government. Instead, the inherent complexity involves a broad set of transformations susceptible to socioeconomic changes that do not necessarily converge from an ideological point of view. Any conjectural analysis to explain nation public management should refer to its evolution and developmental process with all its variables and historic phases (CAVALCANTE, 2018, p.888).

anos 90, no Estado Democrático. Essas fases foram surgindo, transformando-se e adaptando-se conforme as mudanças que ocorriam nos aspectos político, econômico e social do Estado, sem necessariamente, haver ruptura entre os modelos. Ao contrário, de acordo com Sechi (2009), acumulam práticas e valores nesse processo de mudanças.

Cavalcante (2018, p.890, tradução nossa) também entende que as experiências reformistas não são convergentes nem divergentes, porque depende de “[...] contextos internos e externos específicos, tradições administrativas e história de cada governo [...]”⁴, sendo, portanto, “[...] ainda mais difíceis de analisar de uma única perspectiva, pois as variações são a regra e não a exceção [...]”⁵.

A reforma burocrática surgiu no espaço público brasileiro, a partir de 1930, em um momento de intensa aceleração da indústria brasileira, como forma de combate à corrupção e ao nepotismo herdado do patrimonialismo, regime predominante até então, onde não havia distinção entre propriedade pública e privada.

É importante salientar que, de acordo com Sechi (2009), embora o modelo burocrático tenha sido adotado com maior intensidade no século XX – pelas organizações públicas, privadas e pelo terceiro setor no Brasil –, desde o século XVI, nas organizações militares e religiosas, principalmente na Europa, o modelo já era bastante difundido.

Bresser-Pereira considera em seus estudos que a reforma do serviço público ou reforma burocrática foi a primeira grande reforma administrativa empreendida na segunda parte do século XIX. Para o autor, “foi um grande progresso o aparecimento, no século XIX, de uma administração pública burocrática em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 6).

A reforma burocrática tinha como princípio orientador, segundo Matos e Dias (2013), o poder racional-legal, ou seja, as crenças na legalidade e na racionalidade que se constituíram na ideia de profissionalização, no conceito de carreira, na hierarquia funcional, na impessoalidade etc. Para esclarecer melhor em que consiste o modelo burocrático, que até hoje continua tendo grande repercussão nos estudos sobre a administração pública, Sechi (2009) descreve suas principais características as quais estão discriminadas no Quadro 1.

⁴ “[...] the specific internal and external contexts, administrative traditions, and the history of each government [...]” (CAVALCANTE, 2018, p.890).

⁵ “[...] even more difficult to analyze from a single perspective since variations are the rule rather than the exception [...]” (CAVALCANTE, 2018, p.890).

Quadro 1 – Características e descrições da administração burocrática

CARACTERÍSTICA	DESCRIÇÃO
Formalidade	▪ Deveres e responsabilidades aos membros da organização; ▪ Configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa; ▪ Documentações escritas dos procedimentos administrativos; ▪ Formalização dos processos decisórios; ▪ Formalização das comunicações internas e externas e, ▪ Tarefas dos empregados formalmente estabelecidas.
Impessoalidade	▪ Prescreve que a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras; ▪ O chefe ou diretor de um setor ou departamento tem a autoridade e responsabilidade para decidir e comunicar sua decisão e, ▪ As posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que a estão ocupando.
Profissionalismo	▪ Criação de uma hierarquia de competências com base na meritocracia; ▪ Separação entre propriedade pública e privada, trabalho remunerado, divisão racional das tarefas e, ▪ Separação dos ambientes de vida e trabalho.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Sechi (2009, p. 351).

Os estudos demonstram que embora a administração burocrática tenha buscado se distanciar das práticas patrimonialistas “verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, “a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 05).

A partir dessa percepção alguns países reconheceram que os meios usados, até então, para tornar o Estado mais flexível, só fariam sentido se acompanhadas de uma nova forma de administrar a organização do Estado, ou seja, de uma nova gestão ou nova gerência pública. Assim, em meados do século XX, surge um novo modelo de administração pública denominado Reforma da Administração Pública Gerencial (RAPG) – em inglês, *New Public Management* (NPM) – ou Nova Gestão Pública (NGP). Segundo Abrucio (1997) e Bresser-Pereira (2008), os primeiros países a embarcarem nessa reforma foram: Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, os quais serviram como referência para outros países, inclusive o Brasil.

Abrucio (1997) e Matias-Pereira (2005) mencionam os principais fatores socioeconômicos que contribuíram para a crise do Estado contemporâneo no final dos anos de 1970 (pós-guerra), que, por conseguinte, levaram ao novo modelo. O primeiro fator, está relacionado às duas crises do petróleo, em 1973 e 1979, que ocasionaram uma crise econômica mundial, onde os países enfrentaram um grande período recessivo. O segundo deles, refere-se à crise fiscal dos Estados no financiamento dos seus déficits e na recusa dos contribuintes em pagar mais impostos, colaborando para uma sobrecarga de atividades e dívidas do governo. A

crise de governabilidade (ingovernabilidade), foi o terceiro fator a detonar a crise do Estado, uma vez que os governos se mostravam incapazes de resolverem seus problemas econômicos e sociais. E, por último, a emergência da globalização e das inovações tecnológicas que afetaram profundamente o Estado enfraquecendo seus controles.

Diante do contexto, a reforma gerencial “nasceu da pressão por maior eficiência e menores custos que seguiu a transformação do estado democrático liberal em estado democrático social” (BRESSER-PEREIRA, 2017, p.155). Desde então, tornou-se preponderante, durante boa parte do século XX, a busca pela adaptação e transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos na esfera privada para a esfera pública.

Entretanto, antes da tão reconhecida NGP ganhar o status de principal reforma após a reforma burocrática, algumas iniciativas importantes foram implementadas no sentido de desburocratizar e tornar o setor público mais dinâmico e ágil, a exemplo do Decreto-Lei n. 200 de 25 de fevereiro de 1967 que estabeleceu cinco princípios fundamentais (coordenação, planejamento, devolução e descentralização) sob os quais as atividades da administração federal seriam regidas e, do Programa Nacional de Desburocratização, instituído pelo Decreto n. 83.740 de 18 de julho de 1979, por meio do Ministério da Desburocratização, criado, também, em 1979.

É oportuno destacar que o processo de implantação do modelo gerencial no Brasil teve contribuições significativas de alguns estudiosos, a exemplo de Luiz Carlos Bresser-Pereira. Paes de Paula (2005, p. 118) o descreve como “protagonista da implementação da nova administração pública no Brasil”. Abrucio (2007, p. 71) destaca que “Bresser foi o pioneiro em perceber que a administração pública mundial passava por grandes mudanças, também necessárias no Brasil”.

Dentre as contribuições de Bresser-Pereira, destaca-se, o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), apresentado por ele, em 1995, enquanto ministro no Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), com base em estudos das experiências da nova administração pública na Europa, além de diagnósticos do que havia de mais negativo na Constituição de 1988.

Em linhas gerais, Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018, p.75) descrevem a proposta do PDRAE como:

[...] abrangente e visava, dentre outras formalidades, aumentar a governança do Estado como efetividade e eficiência; limitar a ação do Estado àquelas funções que seriam próprias; à descentralização; e substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle a priori dos processos, pela

administração pública gerencial, baseada no controle a posteriori dos resultados e na competição administrada.

Fernando Henrique Cardoso, presidente da República na época, em sua apresentação acerca do referido Plano sintetiza toda a transição da administração patrimonialista para uma proposta de administração gerencial, no que tange ao contexto, as consequências e as perspectivas dessas reformas:

no passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não de resultados, revelou-se lento e ineficientes para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. [...] É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995, p.10).

As configurações da Nova Gestão Pública variaram de acordo com os países e com o momento ao longo do tempo, o que desencadeou um conjunto de tendências de gestão, que vem norteando o funcionamento do setor público, quais sejam:

aumento de mecanismos de transparência, governo aberto e responsabilização; promoção do governo eletrônico (*e-government*); novos arranjos de políticas públicas, com papel mais ativo dos cidadãos; atuação em redes e parcerias; e ampliação na utilização de tecnologia de informação e comunicação (TIC) (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018, p. 75).

Observa-se diante do exposto, que o modelo atual de Estado e da gestão pública é reflexo da busca por novos paradigmas que supram as limitações dos modelos anteriores. Dessa maneira, as reformas e os movimentos na gestão pública não significam um fim em si mesmas, ao contrário, demonstram a possibilidade de elaboração de novas ideias e ferramentas que incorporem outros valores além da eficiência, a exemplo da equidade, da participação social, da efetividade e da colaboração, compatíveis com as demandas da sociedade moderna.

3 O PERCURSO DA GOVERNANÇA PÚBLICA

3.1 Da governança corporativa a governança pública

O termo “Governança”, surge da palavra inglesa “*governance*”, que conforme destaca Matos e Dias (2013, p.22), é uma substantivação do verbo “*to govern*”, que significa “governar, conduzir o Estado”. A palavra foi traduzida para diversas línguas com o passar do tempo, no entanto, “todos estes vocábulos remetem para um significado próximo do governamental, o que não corresponde ao sentido conferido ao vocábulo inglês *governance*” (REIS, 2013, p.104).

Para Reis (2013), o significado de governança é mais aberto e distintivo do que o de governabilidade, uma vez que não tem como objeto de estudo a arquitetura institucional de um dado sistema jurídico-político, e sim, à análise dos padrões de articulação e cooperação entre os atores e os arranjos institucionais que coordenam os sistemas sociais. Graham, Amos e Plumptre (2003, p.1, tradução nossa) reiteram que governança não se trata de governo, mas “[...] sobre como os governos e outras organizações sociais interagem, como se relacionam com os cidadãos, e como as decisões são tomadas em um mundo complexo⁶”.

Em princípio, na década de 1960, surge o termo “Governança Corporativa” cunhado por Richard Eells, que o relaciona com a estrutura e funcionamento de uma corporação. Nos anos 70, nos países anglo-saxões, a expressão foi utilizada com o objetivo de proteger os interesses dos acionistas minoritários de empresas (MATOS; DIAS, 2013).

Durante os anos de 1980 e 1990, a Governança Corporativa (GC) ganhou destaque internacionalmente, em resposta às grandes fraudes e abusos financeiros que ocorreram em países com economias desenvolvidas, a exemplo dos EUA, Reino Unido e Itália. De acordo com Matei e Drumasu (2015), a frequente exposição de abusos financeiros e fraudes por parte das organizações, ocasionaram o fechamento de várias delas e motivaram os governos nacionais e os diferentes órgãos competentes a endurecerem as leis de GC e criarem sanções para que as empresas adotassem políticas éticas e transparentes. Diante das circunstâncias, verificou-se que os investidores estavam dispostos a desembolsar valores maiores por empresas que utilizassem boas práticas de governança corporativa, pois não apenas o interesse dos proprietários seria considerado, mas também a sustentabilidade da empresa (IBGC, 2000).

Matei e Drumasu (2015, p.496, tradução nossa) explicam o porquê da importância dada à GC no contexto de escândalos dos anos 1970-1990: “a missão da GC foi o de equilíbrio

⁶ [...] “about how governments and other social organizations interact, how they relate to citizens, and how decisions are taken in a complex world” (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003, p.1).

e igual divisão de poder entre os acionistas, administradores e gestão executiva, com o objetivo de prevenir o aparecimento de novas fraudes e abuso financeiro e, principalmente, de recuperar a confiança da sociedade no ambiente de negócios”⁷.

A partir daí a discussão sobre GC se estabeleceu definitivamente no âmbito internacional, sendo objeto de interesse de diversos órgãos e entidades internacionais, a exemplo do Banco Mundial e da OCDE, que se engajaram no debate e descoberta das causas dos fracassos financeiros ocorridos e prevenção de tais eventos no futuro.

No Brasil, essa discussão avançou, principalmente, depois da criação do Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração (IBCA), em 1995, posteriormente intitulado Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), a partir de 1999, o qual se dedica exclusivamente à “[...] promoção da governança corporativa no Brasil e o principal fomentador das práticas e discussões sobre o tema no país, tendo alcançado reconhecimento nacional e internacional” (IBGC, 2015, p.3).

Sendo um dos principais fomentadores das práticas e discussões de GC no país, o IBGC define-a notoriamente como

o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade. Um sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os acionistas e os cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal (IBGC, 2015, p.20).

As premissas estabelecidas na definição acima embasaram a propagação da governança corporativa no setor público brasileiro, ideia essa largamente defendida pela literatura, a exemplo de Oliveira e Pisa (2015, p. 1268) que afirmam: “as práticas da gestão privada repercutiram favoravelmente em outros setores, contribuindo para a discussão do tema da governança no setor público”.

Muitos autores questionam a adoção dos princípios e práticas das empresas privadas nas organizações públicas, considerando que o setor privado e o setor público possuem focos distintos. No entanto, ambos, possuem aspectos em comum que envolvem “a separação da propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência; os instrumentos

⁷ [...] “the mission of CG was that of balancing and equal division of power between shareholders, administrators and executive management, with the purpose of preventing the appearance of new frauds and financial abuse, and especially of regaining the society’s trust in the business environment” (MATEI, DRUMASU, 2015, p.496).

definidores de responsabilidades e poder; o acompanhamento e incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros” (MATIAS-PEREIRA, 2010, n.p.).

Armstrong, Jia e Totikidis (2005) apontam algumas semelhanças e diferenças existentes entre a Governança Corporativa do setor privado e do público. No que se refere as semelhanças, os autores destacam que em ambos os setores os agentes devem contribuir para gerir a organização da melhor forma possível para atenderem às várias partes interessadas no sucesso da organização. No que concerne às diferenças, a principal delas refere-se à independência, pois existe um maior controle sobre as organizações públicas, além de metas de desempenho a cumprir e limitações de acordo com a realidade política (ARMSTRONG; JIA; TOTIKIDIS, 2005).

Considerando esse contexto e as particularidades do setor público, o *Chartered Institute for Public Finance and Accounting* (CIPFA) desenvolveu, em 1995, o primeiro sistema de governança corporativa para o setor público a partir dos três princípios fundamentais de governança corporativa (integridade, *accountability* e transparência) pontuados pelo “*Cadbury Code*”⁸. O sistema de GC da CIPFA consistiu, de acordo com Matei e Drumasu (2015), em um conjunto comum de princípios e normas para a gestão e controle das organizações públicas, que abrangia três principais áreas e aspectos da governança corporativa para o setor público, conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Principais áreas e aspectos da governança corporativa para o setor público considerados pelo CIPFA

ÁREAS	ASPECTOS RELATIVOS A:
Processos e Estruturas Organizacionais	➤ Refere-se a vários aspectos relacionados a: ▪ Responsabilidade perante a lei; ▪ Responsabilidade pelo dinheiro público; ▪ Comunicação com as partes interessadas. ➤ Funções e responsabilidades para: ▪ Equilíbrio entre poder e autoridade; ▪ Conselho; ▪ Presidente; ▪ Membros não executivos do conselho de administração; ▪ Gerenciamento executivo.
Controles e Relatórios Financeiros	Consiste nos seguintes componentes: ▪ Relatório anual; ▪ Controles internos; ▪ Gerenciamento de riscos; ▪ Auditoria interna; ▪ Comitês de auditoria;

⁸ O *Cadbury Code* foi um código de princípios empresariais inspirados nas práticas de mercado norte-americano. Foi desenvolvido e publicado, em 1992, por *Adrian Cadbury* enquanto presidente do *Committee for Corporate Governance Financial Aspects in Great Britain*. Esse autor foi pioneiro nas pesquisas sobre as causas das falências dos negócios e, também, conceituou GC (MATEI; DRUMASU, 2015).

	▪ Auditorias externas.
Padrões comportamentais dos diretores	Refere-se a: ▪ Liderança/gestão; ▪ Códigos comportamentais; ▪ Altruísmo, Objetividade e Honestidade

Fonte: Elaborado pela autora com base em Matei e Drumasu (2015, p.502, tradução nossa).

Diante dessa notoriedade da governança corporativa, da necessidade de qualidade nos serviços públicos, de atendimento às demandas da sociedade e de uma atuação mais ampla do governo, que não fosse voltada apenas para a eficiência, mas também, para o desenvolvimento sustentável, para a equidade, justiça social, combate à pobreza e promoção do desenvolvimento humano, levou-se a discussão do tema para a esfera pública. Considerado como um “novo movimento de administração pública”, Bryson, Crosby e Bloomberg (2014, p.445, tradução nossa) concordam que a governança pública é uma “[...] resposta aos desafios de um mundo em rede, multissetorial e ninguém totalmente no comando, e às deficiências das abordagens anteriores da administração pública⁹”.

Para Ribczuk e Nascimento (2017) um Estado Democrático legítimo, delineado pela Constituição Federal de 1988, demanda não apenas o voto dos cidadãos, mas também, uma boa governança que os aproxime do Estado, por meio de maior participação do cidadão, de diálogos e das decisões exercidas por diversos atores sociais. Assim, segundo os autores, o Estado aumentará sua governabilidade, além de incluir outros valores associados à democracia, tais como a transparência e *accountability*.

Em resumo, “a construção da Governança deu-se em razão da necessidade de abarcar todas as formas de gestão dos problemas na sociedade e seus múltiplos atores” (RIB CZUK; NASCIMENTO, 2017, p. 222). Ou seja, para “evitar os efeitos derivados da falta de flexibilidade e de capacidade de adaptação das organizações públicas às mudanças que estão ocorrendo nas sociedades atuais” (MATOS; DIAS, 2013, p.17).

De acordo com Kissler e Heidmann (2006), a modernização do setor público tornou a administração pública, em geral, mais eficiente e menos onerosa, no entanto, não muito simpática aos cidadãos. É neste sentido que Bryson, Crosby e Bloomberg (2014) concordam que o papel dos gestores públicos na “abordagem emergente” – expressão utilizada para se referir à governança pública – vai além da administração pública tradicional ou NGP, eles são capazes de ajudar na criação e orientação de redes de deliberação e entrega, ajudar na manutenção e aumento da capacidade, responsabilidade e eficácia do sistema em geral.

⁹ [...] “response to the challenges of a networked, multisector, no-one-wholly-in-charge world and to the shortcomings of previous public administration approaches” (BRYSON, CROSBY; BLOOMBERG, 2014, p.445).

Com efeito, Bento (2003, p.219) acredita que,

os governos que asseguram a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas, graças à sustentabilidade política e legitimidade que logram obter para os seus programas de ação, tornam-se muito mais eficientes do que poderia ser qualquer equipe de tecnocratas altamente especializados e insulados frente à população, na medida em que contam com o apoio desta enfraquecendo as resistências da oposição, evitando o desgaste político de intervenções autoritárias.

Desta forma, assim como o setor privado brasileiro buscou melhorar a governança corporativa e recuperar a confiança dos acionistas aumentando a responsabilidade e transparência, a governança corporativa voltada para o setor público, também buscou recuperar a confiança dos cidadãos com o desenvolvimento e aprimoramento dos mecanismos de gestão, controle e responsabilização das figuras públicas (MATEI; DRUMASU, 2015).

Esse entendimento também é compartilhado por Matias-Pereira et al (2018) que estudam sobre a relação entre a qualidade da governança pública e a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais. Em suma, seus estudos mostram que quanto melhor for a qualidade da governança pública, ou seja, quanto melhor for a provisão de bens e serviços que elevem o nível de bem-estar social, maior tende a ser a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais.

3.2 Governança pública: conceitos, vertentes, perspectivas e princípios

A literatura dispõe de uma variedade de conceitos para o tema governança pública. Essa proliferação conceitual é diagnosticada junto à diversidade de sentidos e usos que envolve o termo, abrangendo aspectos quanto a sua funcionalidade, capacidade de regulamentação, distribuição de valores, sistemas de regras etc. Para Cavalcante e Pires (2018, p.10) “a emergência, a difusão e a crescente utilização do conceito são tributárias de eventos e processos de transformações em diferentes tipos de organização, cada qual importando sentidos próprios ao conceito de governança”. Por isso, adianta-se que nesta pesquisa o tema não será tratado de forma exaustiva, porém, será resgatada algumas das suas principais abordagens que auxiliarão na percepção de sua diversidade conceitual, abrangência e aplicabilidade.

Kissler e Heidemann (2006, p. 2), definem governança pública como “[...] uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições de nível federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os

atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro”. Ou seja, conforme Menicucci e Gontijo (2016 apud Cavalcante, 2017) o tema compreende traço distinto no que se refere à dimensão relacional, redefinindo e ampliando as formas de relacionamento entre Estado, sociedade e agentes privados, exteriorizando por meio da descentralização do processo decisório e de ações que não se limitam às instituições formais do Estado.

Destarte, governança pública “refere-se ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses” (DINIZ, 1996, p.12).

Neste sentido, considerando essa elasticidade de conceitos, neste estudo, será utilizado o conceito do Tribunal de Contas da União, enunciado no Referencial Básico de Governança para Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal (RBG). O RBG foi um dos primeiros e mais importantes documentos elaborados e publicados pelo TCU sobre a temática. Neste documento, a 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” (BRASIL, 2014, p. 26).

Salienta-se que esse conceito foi o mesmo utilizado para definir governança pública mediante o Decreto n. 9.203 de 22 de novembro de 2017, o qual dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Isso demonstra que esse conceito é referência para toda a administração pública brasileira, e não somente, no âmbito do controle externo.

De forma ampla e objetiva, algumas características básicas relacionadas ao conceito de governança pública foram descritas por Matos e Dias (2013) e estão apresentadas no Quadro 3, podendo-se de forma resumida compreender a evolução e diversificação dos conceitos abordados anteriormente.

Quadro 3 – Características básicas associadas ao conceito de governança

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DO CONCEITO DE GOVERNANÇA	Expressa algo mais amplo que o governo, entendido como o exercício de poder por parte do Estado, os governantes, e/ou líderes políticos.
	Supõe uma ruptura com o modelo de Estado tradicional, hierárquico e centralizado. O Estado segue ocupando um papel predominante no processo político, mas perde parte de sua autonomia tanto no âmbito nacional como supranacional, para tomar decisões e gerenciar assuntos públicos, além de outros atores, tais como as organizações internacionais, grupos de interesse, organizações não governamentais e meio de comunicação.
	Enfatiza a necessidade de desenvolver formas de cooperação política que vão além do mercado, entendido como sistema de coordenação automática de intercâmbio. A

	governança é uma forma de governo nova que se adota com a finalidade de evitar os efeitos derivados da falta de flexibilidade e capacidade de adaptação das organizações públicas às mudanças no ambiente.
	A interação e interdependência são elementos-chave associados ao conceito de governança. Através dessa interação formam-se redes de atores públicos e privados, que trocam recursos e informações, de forma mais ou menos permanente, para alcançar objetivos políticos.
	Suas pautas de interação podem adotar formas diversas: podem ser de natureza intergovernamental, transnacional, ou adotar uma estrutura multinível, envolvendo supranacionais, nacionais, regionais ou locais. Podem ser redes abertas, de caráter pluralista no qual a participação é diversificada, ou redes fechadas e de caráter elitista que limitam o acesso a poucos atores. A ideia central é que cada problema público gera sua própria rede de atores.
	A governança abre um debate em torno do conceito de legitimidade. Por um lado, a delegação do poder público a grupos sociais está associada a um incremento da governabilidade do sistema político, e uma maior adaptação da ação de governo às exigências e preferências expressas socialmente, tanto na esfera internacional como do Estado. Por outro lado, a redução da autonomia estatal dilui os limites entre o público e o privado, reduz a visibilidade do processo de elaboração de políticas públicas, e gera problema na definição de responsabilidades. Organizações não governamentais, sindicatos, movimentos sociais transnacionais ou instituições supranacionais como a União Europeia, intervêm diretamente na resolução de problemas de interesse geral, que afetam a sociedade como um todo, sem ser responsáveis politicamente frente a cidadania.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Matos e Dias (2013, p.26).

Para a evolução no entendimento e definição da governança pública nos moldes atuais, contou-se com relevantes contribuições teóricas e estímulos de organismos multilaterais e instituições privadas, a exemplo de princípios a serem seguidos, publicação de códigos e/ou dimensões para a boa governança, que auxiliaram no fomento da governança no setor público, tanto em nível nacional quanto internacional (BRASIL, 2014; MATIAS-PEREIRA, 2010).

Juiz, Guerrero e Lera (2013), também concordam que todas estas contribuições e iniciativas, cooperam com orientações para um mundo complexo e diversificado de serviços públicos com o objetivo de incentivar e auxiliar uma melhor tomada de decisões e uso dos recursos públicos, além de fortalecer a responsabilidade dos gestores pela administração desses recursos. Para tal finalidade, diante da diversidade de contribuições contextualizadas por diversas organizações internacionais e nacionais, o Quadro 4 apresenta algumas delas.

Quadro 4 – Contribuições e estímulos por organismos multilaterais e instituições privadas para a governança pública

ORGANISMO/INSTITUIÇÃO	CONTRIBUIÇÕES/ESTÍMULOS
Banco Mundial	A partir de 1992, definiu de forma ampla as seguintes dimensões para a boa governança: administração do setor público; quadro legal; participação e <i>accountability</i> ; e informação e transparência.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2005)	Desenvolveu conjunto de orientações sobre as melhores práticas de governança nas empresas públicas, compiladas em seis dimensões: 1) ações que asseguram uma estrutura jurídica e regulatória efetiva para as empresas estatais; 2) ações que respaldam o papel do Estado como proprietário; 3) tratamento igualitário de acionistas; 4) políticas de relacionamento com os stakeholders; 5) transparência e divulgação de informações; 6) definição das responsabilidades dos Conselhos.
A <i>International Federation of Accountants</i> (IFAC)	Destacou os 3 princípios fundamentais no setor público: 1) <i>openness</i> (transparência) – é requerido para assegurar que as partes interessadas (sociedade) possam ter confiança no processo de tomada de decisão e nas ações das entidades do setor público, na sua gestão e nas pessoas que trabalham; 2) <i>integrity</i> (integridade) – compreende procedimentos honestos e perfeitos; 3) <i>accountability</i> (responsabilidade de prestar contas) – compreende que as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos recursos públicos e todos os aspectos de desempenho e submetendo-se ao escrutínio externo apropriado.
O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC)	Em seu código das melhores práticas de governança corporativa (CMPGC), define as principais competências nas empresas e considera como linha mestra a transparência, a equidade e a prestação de contas dos agentes da governança corporativa – conselho de administração, executivo principal e diretoria, auditores independentes e conselho fiscal – a quem os elegeu.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Matias-Pereira (2010, n.p.).

Embora o tema não possua um conceito unificado, esta lacuna não elimina o sentido e intuito que a governança pública oferece. É para isto que Cavalcante e Pires (2018) chamam atenção, pois segundo os autores “a reflexão sobre governança pode vir a ser útil para o aprimoramento e o desenvolvimento de capacidade de ação e de efetivação de políticas públicas pelo governo federal” (CAVALCANTE; PIRES, 2018, p.1).

No entanto, Cavalcante e Pires (2018) reconhecem diante das perspectivas abordadas em suas pesquisas – a perspectiva prescritivo-formal e a analítico-operacional – que se a governança for percebida e exercitada sob o aspecto daquela perspectiva, a ideia da governança se distanciará do propósito de contribuir para o aprimoramento e efetividade das ações públicas. Ao contrário dos ganhos relacionados à perspectiva analítico-operacional – perspectiva essa que segundo Cavalcante e Pires (2018) vai além de definições específicas e que aborda a governança como um guia para estudar e refletir sobre o desempenho das organizações e suas relações com os ambientes em que atuam – enfrentando os desafios diversos e complexos da administração pública contemporânea, além de ampliar as capacidades dos atores e organizações governamentais e dos recursos operacionais.

Diante das perspectivas possíveis para auxiliar na análise da governança pública, o Tribunal de Contas da União, como órgão de controle externo que avalia diversos atores e organizações (Fundações, Universidades, Ministérios, Empresas Públicas etc.) em uma variedade de contextos, em seu RBG, menciona as quatro perspectivas que podem ser observadas ao tratar-se do tema da governança no setor público, conforme destaca a Figura 1.

Figura 1 – Perspectivas de observação da governança no setor público



Fonte: Brasil (2014, p.18).

Acerca da primeira perspectiva Sociedade e Estado, o TCU entende que nela são observadas as regras e os princípios que regem a atuação dos agentes públicos e privados, além de criar as condições estruturais de administração e controle do Estado. Assim, de acordo com Brasil (2014, p.19), ela “é a vertente política da governança pública”. Na segunda perspectiva, Entes Federativos, Esferas de Poder e Políticas Públicas, enfatiza-se as políticas públicas e as relações existentes entre os diversos setores, abrangendo os diferentes poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada, sendo, portanto, a “vertente político-administrativa da governança no setor público” (BRASIL, 2014, p.20).

A perspectiva Órgãos e Entidades, o foco se dá no cumprimento do papel de cada um, assim, é considerada como a “vertente corporativa da governança no setor público”. E por último, a perspectiva de Atividades Intraorganizacionais, que “pode ser entendida como o sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados” (BRASIL, 2014, p.21).

Quanto ao momento no qual a governança pública se popularizou, na literatura não há um consenso. Alguns estudiosos, como Secchi (2009), afirmam que a sua popularização foi um movimento sucessor do modelo burocrático weberiano e promovido pelo gerencialismo e, outros, como Dias e Cario (2014) afirmam que esse movimento foi paralelo à administração

pública gerencialista a partir da crise do Estado na década de 1980. Seguindo o entendimento de Dias e Cario (2014), o movimento por uma nova governança, seguiu dois caminhos:

um de fortalecimento da perspectiva neoliberal; outro de perspectiva neodesenvolvimentista e de melhoria da democracia. O primeiro caminho manteve-se associado ao movimento do NPM na administração pública e, assim, mesmo envolvendo outros atores, se propôs ao foco do resultado apenas, sem garantir que esse fosse alcançado por meio de processos mais democráticos. O segundo caminho voltou-se para o envolvimento de outros atores sociais, incluindo destacadamente as organizações da sociedade civil – de nível local, regional até o transnacional – na busca pelo desenvolvimento enquanto processo pensado de maneira consensada, coproduzido e para além da perspectiva econômica (DIAS; CARIO, 2014, p.92-93).

De modo complementar Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018, p. 76), também, destaca a existência de duas vertentes para a governança pública: a governança para resultados e a governança colaborativa, as quais fazem as seguintes distinções:

A primeira bebe na fonte dos princípios e valores do *new public management*, devido à preocupação central com o desempenho, representado pela soma de esforços (economicidade, execução e excelência) e resultados (eficiência, eficácia e efetividade). Nessa corrente, a governança consiste em gerar valor público com menos recursos via capacidades institucionais para resultados. Já a governança colaborativa também visa à geração de valor público, porém mediante a constituição de capacidades e qualidades institucionais pautadas na colaboração entre agentes públicos e privados. Assim, cocriação ou governança em rede de serviços e políticas públicas tendem a gerar valor não apenas no desempenho, mas também no envolvimento social.

No sentido de contribuir para a compreensão e, facilitar a comparação entre o movimento de Governança Pública com as reformas do Estado e da gestão pública, já expostas nos capítulos anteriores, destaca-se no Quadro 5, as principais características dos modelos de administração pública burocrática e gerencial e, a proposta da Governança Pública.

Quadro 5 – Os movimentos tradicionais da administração pública e as características da governança pública

CARACTERÍSTICAS	BUROCRÁTICO	GERENCIALISTA	GOVERNANÇA PÚBLICA
Objetivo central	Eficiência (processo)	Eficácia (resultado)	Eficiência e Eficácia
Valor buscado	Igualdade social	Equidade Social	Equidade Social e responsividade (administrar o público para o público)
Relação com ambiente	Fechada	Aberta	Aberta

Poder do Estado	Rigidamente centralizado	Descentralizado <i>downward</i>	Descentralizado <i>downward, upward e outward</i>
Processo de <i>Policy Making</i>	Momentos distintos: elaboração pela dimensão política e execução pela dimensão administrativa	Distinção atenuada: trabalham juntos sob comando político	Distinção superada: reunificação entre política e administração
Funções administrativas enfatizadas	Controle e previsibilidade	Controle e planejamento. Adota a participação de outros atores, mas na lógica da racionalidade instrumental, ou seja, para melhorar os resultados.	Enfatiza a coordenação do processo cooperativo e das redes. Adota a participação de outros autores, mas na lógica da racionalidade também substantiva. Adota mecanismos de democracia (representativa e direta) para corresponder à ideia de multicentrismo social. Mantém funções controle e planejamento, mas insere, neste último, a aderência ao contexto específico (local ou regional).

Fonte: Dias (2012, p. 128).

Observa-se no Quadro 5 que o movimento da Governança Pública não se confunde com a Nova Gestão Pública nem com a administração pública burocrática, e que apesar da concepção daquela ter se dado em um momento de grande discussão do *New Public Management*, as suas propostas e princípios vão além do que já se discutia nesta reforma. Este movimento, segundo Bryson, Crosby e Blomberg (2014, p. 447, tradução nossa) se resume em três peças-chaves: “[...] cidadãos, cidadania e democracia”¹⁰.

No que se refere aos princípios e práticas que suportam a governança pública, esses advêm da governança corporativa. De acordo com Paludo, Putz e Farah Junior (2016, p.111), os princípios e práticas da boa governança corporativa podem ser aplicados em qualquer tipo de organização, seja ela pública ou privada, independente do porte, natureza jurídica e/ou tipo de controle.

¹⁰ “[...] Citizens, citizenship, and democracy” (BRYSON; CROSBY; BLOMBERG, 2014, p.447).

De modo geral, de acordo com Rodrigues e Rodrigues (2020), os princípios da governança pública fundamentais são transparência (*disclosure*), prestação de contas (*accountability*) e integridade (*compliance*). Esses são comumente apontados por organizações como a *Australian National Audit Office* (ANAO)¹¹, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o *Internacional Federation of Accountants* (IFAC).

Essa última organização estabeleceu alguns princípios-chaves da boa governança pública, os quais dão embasamento para o TCU na elaboração de seus documentos, em suas avaliações, relatórios e levantamentos sobre a governança pública: a) Garantir comportamento íntegro, com forte compromisso com os valores éticos e respeito às leis; b) Garantir a transparência e engajamento das partes interessadas; c) Determinar as intervenções necessárias para otimizar a capacidade de sua liderança e de cada indivíduo; d) Gerenciar riscos e desempenho, por meio de controle interno e robusto e forte gestão financeira pública; e) Implementar boas práticas em matéria de transparência, comunicação e auditoria, a fim de que a prestação de contas seja eficaz. O TCU também considera os princípios sugeridos pelo Banco Mundial. No Quadro 6, apresenta-se esses princípios com os seus conceitos e/ou finalidades.

Quadro 6 – Princípios e descrição

PRINCÍPIOS	DESCRIÇÃO
Legitimidade	Visa ampliar a incidência do controle externo da administração para além da aplicação isolada do critério de legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público foi alcançado.
Equidade	É a garantia de que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis - liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros - políticas sociais - saúde, educação, moradia e segurança.
Responsabilidade	É o 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 de negócios e operações.
Eficiência	É fazer o que é preciso ser feito com a qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.
Probidade	É o dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos; é a obrigação que os servidores têm de demonstrar que são dignos de confiança.
Transparência	É a possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, é 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.
Accountability	É a obrigação que os agentes têm de prestar contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil (2014).

¹¹ A ANAO é o órgão de fiscalização e controle do Parlamento e governo da Austrália.

É manifesto que esses princípios são fundamentais para o alcance da boa governança, sendo, portanto, preceitos básicos para uma gestão efetiva e participativa, o que leva aos órgãos de controle e a própria sociedade avaliarem sua adoção ou não durante a gestão dos seus agentes políticos e/ou públicos.

3.3 Os 3 G's da administração pública: governança, governabilidade e gestão

A partir da conceituação da Governança Pública, é mister a relação e ao mesmo tempo as dúvidas existentes entre o termo governança, governabilidade e gestão. Neste sentido, este tópico busca dar maiores esclarecimentos sobre cada tema, de forma a relacioná-los dentro de um todo que é a Administração Pública.

De acordo com Araújo (2002, p.6), ainda que boa parte da literatura faça distinção entre os termos governabilidade e governança, essa só cabe para fins didáticos e analíticos, pois segundo o autor, é consensual que os conceitos desses dois termos possuem uma relação forte, com “vínculo instável, dinâmico e indissolúvel”, sendo, portanto, complementares.

Diante desse contexto, Araújo (2002) e Ribczuk e Nascimento (2017) concordam que a governabilidade está associada às condições e capacidades substantivas e materiais ou ainda, às condições políticas, do exercício do poder e, também, está vinculada à legitimidade do Estado e do seu governo que tem como fonte ou origem principal os cidadãos e a cidadania organizada, através de articulação de partidos, associações e demais instituições representativas, as quais são imperativas para a governabilidade plena.

Diniz (1996, p.12) exemplifica que as condições sistêmicas as quais se referem a governabilidade podem ser

as características do sistema político, a forma de Governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menos assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras.

No que se refere à governança, esta pode ser compreendida “como os aspectos adjetivos/instrumentais da governabilidade”, ou seja, a capacidade financeira, gerencial e técnica que um governo deve ter para formular e implementar suas políticas (ARAÚJO, 2002, p. 6). Diniz (1996, p.13) corrobora que *governance* (termo usado pela autora para referir-se a governança) “diz respeito à capacidade governativa, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas”. A referida autora ainda

menção que o termo “refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses”.

Outro termo associado e que importa saber distingui-los, refere-se à governança e gestão. Para isso, tem-se com base no World Bank (2013) que a governança diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas (programas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente. Portanto, busca maior efetividade e economicidade. Complementarmente à governança, a gestão diz respeito ao funcionamento do dia a dia de programas e de organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão (WORLD BANK, 2013). Portanto, busca eficácia e eficiência das ações.

O RBG destaca as diferentes funções da governança e gestão, conforme Quadro 7.

Quadro 7 – Funções da governança e da gestão

GOVERNANÇA	GESTÃO
Definir o direcionamento estratégico	Implementar programas
Supervisionar a gestão	Garantir a conformidade com as regulamentações
Envolver as partes interessadas	Revisar e reportar o progresso de ações
Gerenciar riscos estratégicos	Garantir a eficiência administrativa
Gerenciar conflitos internos	Manter a comunicação com as partes interessadas
Auditar e avaliar o sistema de gestão e controle	Avaliar o desempenho e aprender
Promover a <i>accountability</i> (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência	

Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil (2014a, p.31).

Neste sentido, a Corte de Contas avalia como sendo o direcionamento, monitoramento e avaliação da atuação da gestão, responsabilidades da governança e, o planejamento, execução, controle e ação, responsabilidades da gestão. Ou seja, para o TCU, as ações da gestão nas organizações acontecem primordialmente no plano operacional, cabendo aos gestores executar da melhor maneira os direcionamentos advindos da governança, que acontecem no plano gerencial, de tal forma que existe uma relação de interdependência, necessários para a entrega de resultados positivos pela organização.

4 GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA

4.1 Contexto histórico e as particularidades das universidades no Brasil

As primeiras instituições de ensino superior no mundo surgiram na Europa entre o final do século XII e início do século XIII, a partir das experiências precursoras de Paris e Bolonha. A Igreja Católica, instituição mais influente da época, teve papel fundamental na constituição dessas organizações que, inicialmente, foram consideradas instituições elitizadas, uma vez que serviam aos filhos dos nobres da época, de caráter erudito, servindo a tradição e a autoridade (GOMES; MACHADO-TAYLOR; SARAIVA, 2018).

A partir do século XVI, a questão da profissionalização dos estudantes passa a ser objeto de interesse dessas instituições confrontando, assim, o modelo medieval (GOMES; MACHADO-TAYLOR; SARAIVA, 2018). O modelo de instituição de ensino superior tal qual conhecemos, teve seus primórdios a partir do século XVII, onde essas organizações ganham o status de “lugar apropriado para conceder a permissão para o exercício das profissões, através do reconhecimento dos títulos e diplomas conferidos por órgãos de classes e governamentais” (CUNHA, 2011, p.17 apud GOMES; MACHADO-TAYLOR; SARAIVA, 2018, p. 107).

Na América Latina, Folletto e Tavares (2013) situam que a Argentina teve sua primeira universidade em 1613; o Chile, em 1842 e Uruguai, em 1849. Por sua vez, o Brasil iniciou suas atividades nesse campo somente em 1920, corroborando para tal afirmação, “a universidade brasileira é uma instituição jovem em termos latino-americanos e mundiais” (PAULA, 2009, p.83). Assim, no século XX, surgiram as primeiras universidades brasileiras, como por exemplo, a Universidade do Rio de Janeiro (1920), a Universidade de Minas Gerais (1927), Universidade da Bahia (1946), Universidade do Rio Grande do Sul (1947), dentre outras, que resultaram da junção de escolas superiores, institutos e faculdades isoladas já existentes no país (BRASIL, 2006).

Atualmente, o Brasil é o “quinto maior mercado de ensino superior do mundo e o maior mercado de ensino superior da América Latina” (LIMA et al, 2019, p.67). No entanto, vale salientar que esse processo de expansão e diversificação, relativamente recente, resultou de reformas políticas, administrativas e econômicas impostas durante os governos, as quais conforme Mancebo, Vale e Martins (2015, p. 33), tem se baseado em quatro eixos:

[...] (1) o expressivo aumento das instituições de ensino superior (IES) com fins lucrativos, isto é, privados/mercantis; (2) algumas ações do governo

federal expandindo vagas, matrículas e cursos nas instituições federais de ensino superior (IFES), seja pela multiplicação dos campi das IFES já existentes, pela expansão do número de instituições, ou, ainda, mediante programas de reestruturação do setor, como é o caso do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); (3) a forte diferenciação de cursos, instituições e modalidades de ensino de graduação, cabendo destaque à utilização do ensino a distância (EaD); e (4) a expansão da pós-graduação, com redefinição de seus rumos no sentido do empresariamento do conhecimento.

Todavia, foi a partir de 1920 que a discussão sobre a criação das universidades deixou de se restringir apenas “[...] a questões estritamente políticas (grau de controle estatal) como no passado, mas ao conceito de universidade e suas funções na sociedade” (MARTINS, 2002, p.1). E essa mudança de perspectiva teve forte influência da Lei n. 5.540 de 28 de novembro de 1968, responsável pela conhecida Reforma Universitária de 68, a qual incorporou características da concepção universitária norte-americana, descritas por Paula (2009, p.77) a exemplo de:

i. Vínculo linear entre educação e desenvolvimento econômico e mercado de trabalho; ii. Estímulo às parcerias entre universidade e setor produtivo; iii. Instituição do vestibular unificado, do ciclo básico ou primeiro ciclo geral, dos cursos de curta duração, do regime de créditos e matrícula por disciplinas, todas estas medidas visando uma maior racionalização para as universidades; iv. Fim da cátedra e incorporação do sistema departamental; v. Criação da carreira docente aberta e do regime de dedicação exclusiva; vi. Expansão do ensino superior, através da ampliação do número de vagas nas universidades públicas e da proliferação de instituições privadas, o que provocou uma massificação desse nível de ensino; vii. A ideia moderna de extensão universitária; viii. Ênfase nas dimensões técnica e administrativa do processo de reformulação da educação superior, no sentido de despolitização da mesma.

Diante do contexto, apreende-se que a ideia de “universidade” vem se modificando ao longo do tempo conforme destaca Meyer Jr. (2014, p.16),

inicialmente, era uma “torre de marfim”, um centro das artes, das ciências e das letras, isolada da sociedade. Outra imagem, mais recente, apresenta a universidade como uma instituição formadora de profissionais em diversos campos do saber e produtora do conhecimento relevante ao crescimento econômico-social e às necessidades do sistema de mercado. Finalmente, um terceiro conceito de universidade, mais atual, revela uma instituição na qual ensino e pesquisa mesclam-se, para responder às demandas sociais e às expectativas de seus inúmeros stakeholders, desempenhando uma função crítica da própria sociedade.

As constantes mudanças no âmbito do ensino superior, segundo Lima et al (2019), decorrem do contexto dinâmico nas quais as IES estão inseridas, além disso, são “[...] organizações essencialmente prestadoras de serviços e que não estão excluídas dos efeitos de

mercado que atuam sobre os demais setores da economia” (LIMA et al, 2019, p.72). Esses são fatores que, “[...] tendem a levar as IES a reconhecerem a importância de se repensar a forma de administrá-las, permitindo a busca de uma visão mais competitiva e continuada da sua gestão promovendo seu processo estratégico de adaptação” (LIMA et al, 2019, p.72).

Desta forma, as universidades podem ser consideradas uma das mais complexas, sensíveis e importantes organizações cujos problemas que enfrentam são decorrentes, muitas vezes, da incapacidade dessas de ajustarem-se às mudanças do ambiente e, por conseguinte, às demandas exigidas em uma nova realidade, em um novo contexto (MEYER JR., 2005). Por isso, “administrar uma organização acadêmica, cuja missão é educar seres humanos, requer visão, intuição, sensibilidade e o uso de ferramentas administrativas adequadas às especificidades deste tipo de organização” (MEYER JR. 2014, p.13).

Luz, Melo e Angelo (2005) explicam que os desafios vivenciados pela educação superior latino-americana estão relacionados com a maior busca por opções estratégicas para reformular o ensino superior de tal forma que amplie a atratividade, a mobilidade, a competitividade e que ainda possa assegurar maior qualidade, adequação social e respeito às culturas nacionais. Além desses desafios, os autores destacam que essas instituições precisam ser inovadoras, estabelecendo parcerias entre instituições da região e que “o novo perfil dos profissionais para suprir as demandas requeridas pelo mercado fundamentado pela alta tecnologia, pela crescente robotização das fábricas e de processos informatizados, mudou radicalmente, e em escalas nem sempre possíveis de serem atendidas pelo atual sistema educacional” (LUZ; MELO; ANGELO, 2005, p.18).

A complexidade que envolve essas instituições é destacada em grande parte da literatura que versa sobre o ensino superior. No Quadro 8, apresentam-se alguns aspectos e dimensões de autores que corroboram com tal afirmação.

Quadro 8 – Aspectos e dimensões das universidades para alguns autores

AUTOR	ASPECTO/DIMENSÃO
Baldrige (1983)	As universidades possuem objetivos ambíguos e difusos; natureza das políticas baseada em grupos de interesses; clientes com necessidades individualizadas e diversificadas, tecnologia complexa e sensibilidade a fatores do ambiente externo.
Weick (1976)	Sistema frouxamente articulado, onde cada unidade é um sistema semiautônomo de decisão, atuando quase que de forma independente das demais áreas da organização.
Cohen e March (1974)	Universidade representam “anarquia organizada”, onde cada integrante toma decisões autônomas em que predomina a ausência de controle.
Millet (1962)	As decisões são tomadas com base no consenso entre pares, por um grupo de profissionais distribuídos em uma estrutura colegiada.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Meyer Jr. (2005).

4.2 Governança nas instituições de ensino superior

A respeito das universidades, Meyer Jr. (2014, p.17) considera que “muito pouco se sabe sobre a administração universitária e suas práticas”. Segundo o autor, “o que torna a administração universitária um desafio para os seus administradores é o fato de ainda não existir uma “teoria da administração universitária” que possa ser utilizada para administrar este sistema complexo sob a ótica estrutural, acadêmica, social e até mesmo política” (MEYER JR., 2014, p.16).

A governança corporativa de acordo com Castello e Pont Vidal (2018) e Lugoboni et al (2020), pode ser tratada em diversas organizações, sejam elas públicas, privadas, filantrópicas, com fins lucrativos, societárias, cooperativas, associativas etc. Portanto, “o segmento educacional não está alheio à essa discussão” (LUGOBONI et al, 2020, p.116).

A governança universitária ou as práticas de governança direcionadas às instituições de ensino estão relacionadas a

[...] questões ligadas aos mecanismos adotados para resolver problemas coletivos, considerando exigências e necessidades diferentes e contraditória entre vários atores: Equipe técnica e administrativa, que garante a continuidade das atividades regulares da instituição; Corpo docente, que assume responsabilidades e detém autoridade política de exercê-las em vários níveis, de acordo com seus interesses e capacidades; Corpo discente, que representam a base e razão da existência da instituição e, no caso das universidades públicas, a sociedade que financia suas atividades (PERCY-SMITH, 2001 apud CASTELLO; PONT VIDAL, 2018, p.172)

Castello e Pont Vidal (2018, p.173) definem a governança universitária como sendo “os mecanismos e processos estabelecidos a partir dos quais uma universidade conduz seus interesses”. Corroborando desse mesmo entendimento, Brunner (2011) descreve a governança universitária como “a maneira pela qual as instituições são organizadas e operadas internamente – do ponto de vista de sua governança e gestão – e suas relações com entidades e atores externos, a fim de garantir os objetivos do ensino superior”¹² (BRUNNER, 2011, p.137, tradução nossa).

A demanda por decisões e/ou adaptações dessas práticas de governança pelas Instituições de Ensino (IE) decorrem segundo Brunner (2011) do ambiente de intensas e rápidas mudanças nas quais elas estão inseridas e que para não perderem posição de competitividade e/ou até desaparecerem, elas são forçadas “a redesenhar suas estruturas e procedimentos de

¹² “la manera en que las instituciones se hallan organizadas y son operadas internamente – desde el punto de vista de su gobierno y gestión – y sus relaciones con entidades y actores externos con vistas a asegurar los objetivos de la educación superior” (BRUNNER, 2011, p.137).

governança e gestão, a fim de aumentar as suas capacidades estratégicas contra ambiente externo”¹³ (BRUNNER, 2011, p.139, tradução nossa).

Ademais, pela importância do seu papel estratégico para a sociedade, sua responsabilidade para com seus ativos e atendimento aos anseios da comunidade em geral, estas não podem ser preteridas, pois “não existe outra organização com tanta responsabilidade no uso efetivo de modelos de gestão do que aquela que cria, teoriza, reproduz e produz estes modelos” (ELPO, 2004, p. 2). Em suma, instituições de ensino superior possuem características que as diferenciam da maioria das organizações e, portanto, necessitam de atenção específica no que se refere à gestão e a boa governança.

Lugoboni et al (2020, p.116) acreditam que “a governança corporativa pode alterar diversos aspectos da gestão de uma instituição de ensino tais como: os objetivos estratégicos; requisitos de acesso dos alunos; presença e participação dos stakeholders; controle de qualidade entre outros”. Nesse sentido, Kohler e Huber (2006, p. 13) apud Carnegie e Tuck (2010, p. 432) enfatizam que “governança eficaz nas universidades públicas pode ser vista como um método para chegar a um acordo sobre os objetivos e orientações válidas [...] (aptidão de propósito) e de desenvolver estratégias e instrumentos para implementá-los na prática (aptidão para a finalidade)”¹⁴.

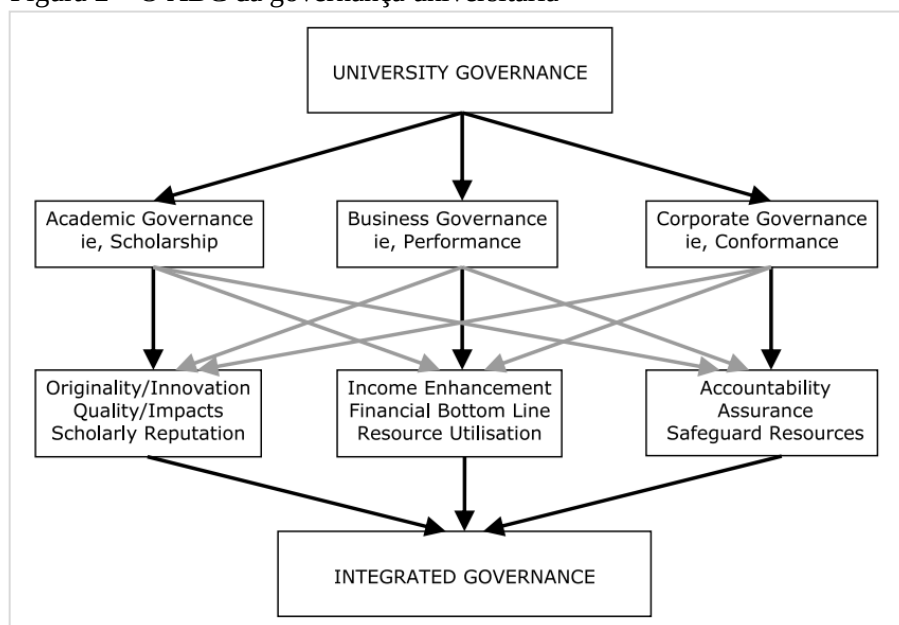
As instituições públicas de ensino possuem objetivos sociais claramente especificados por meio de Atos Parlamentares, não visam lucros, têm como missões principais o ensino e a pesquisa, são preocupadas com o capital intelectual e, nesse sentido, não devem ter suas estratégias e desempenho avaliadas apenas no que diz respeito a “linha de fundo”, ou seja, desempenho financeiro, mas também, com os “valores acordados, padrões éticos e morais e às necessidades sociais (KENNEDY, 2003 apud CARNEGIE; TUCK, 2010, p.434).

É nesse sentido, que Carnegie e Tuck (2010) argumentam que a governança universitária envolve três componentes principais: governança acadêmica (*academic governance*), governança empresarial (*business governance*) e governança corporativa (*corporate governance*), os quais eles denominam como o “ABC da governança universitária”. Na Figura 2, apresenta-se a ideia dos autores de governança integrada para as universidades.

¹³ “Estos cambios fuerzan a las instituciones a rediseñar sus estructuras y procedimientos de gobierno y gestión con el fin de aumentar sus capacidades estratégicas frente al medio ambiente externo” (BRUNNER, 2011, p.139).

¹⁴ “Effective governance in public universities can be seen as a method of reaching agrément on valid objectives and orientations[...] (fitness of purpose) and of developing strategies and instruments to implement them in practice (fitness for purpose) (KOHLEH; HUBER, 2006, p. 13 apud CARNEGIE; TUCK, 2010, p.432).

Figura 2 – O ABC da governança universitária



Fonte: Carnegie e Tuck (2010, p. 438).

Embora os dois termos utilizados por Carnegie e Tuck (2010), governança empresarial e governança corporativa sejam comumente usados no setor privado, reconhece-se com base no estudo de Matias-Pereira (2010) que foram as experiências da governança do setor privado que motivaram adaptações da governança no setor público. Assim, a partir de Carnegie e Tuck (2010), compreende-se que a governança empresarial abrange medição e gestão do desempenho (*performance*), além de se preocupar com a utilização de recursos (*resource utilisation*), gestão de riscos (*income enhancement*) e resultado financeiro (*financial bottom line*). Para os autores, a governança corporativa está relacionada com o quadro de conformidade (*conformance*), em preocupar-se com a responsabilidade (*accountability*) e a garantia (*assurance*) bem como com a proteção dos recursos organizacionais (*safeguard resources*) (CARNEGIE; TUCK, 2010).

Ainda, segundo os autores, às instituições de ensino superior não podem ser aplicados apenas conceitos e estrutura de governança corporativa ou governança empresarial, isso suscitaria em uma má governança institucional, podendo criar instituições incapazes de atingir seus objetivos sociais. Dessa maneira, devem preocupar-se, também, com sua governança acadêmica pois essa relaciona-se com a razão de sua existência que é estimular o conhecimento, e engloba a governança nas atividades de ensino, aprendizagem e pesquisa (CARNEGIE; TUCK, 2010).

5 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

5.1 O controle exercido pelo Tribunal de Contas da União

Sob a administração pública brasileira incidem instrumentos de controle que, em linhas gerais, visam garantir o cumprimento de seus princípios e práticas em conformidade com as normas estabelecidas, preservando a moralidade dos atos e o interesse público. Em suma, genericamente falando, controle “é uma ação tomada com o propósito de certificar-se de que algo se cumpra de acordo com o que foi planejado” (BRASIL, 2009, p.4).

Torres (2012), com base na literatura especializada, classifica o controle sob dois aspectos: a) quanto ao momento, a autora menciona que o controle pode ser prévio, concomitante ou *a posteriori*; e, b) quanto à forma, pode ser tradicional/institucional ou social. Por sua vez, o controle tradicional/institucional se desdobra ainda em interno, onde cada um dos Poderes age sobre seus próprios atos e agentes, ou externo, onde o controle é exercido por um dos Poderes sobre o outro, bem como sobre a Administração Direta ou Indireta.

Os atores e instituições responsáveis pelo monitoramento e auditoria da Administração Pública Brasileira, juntamente com os mecanismos de controle mais importantes que são aplicados em uma instituição típica da estrutura do Executivo Federal, estão esquematizados, de forma sucinta, na Figura 3.

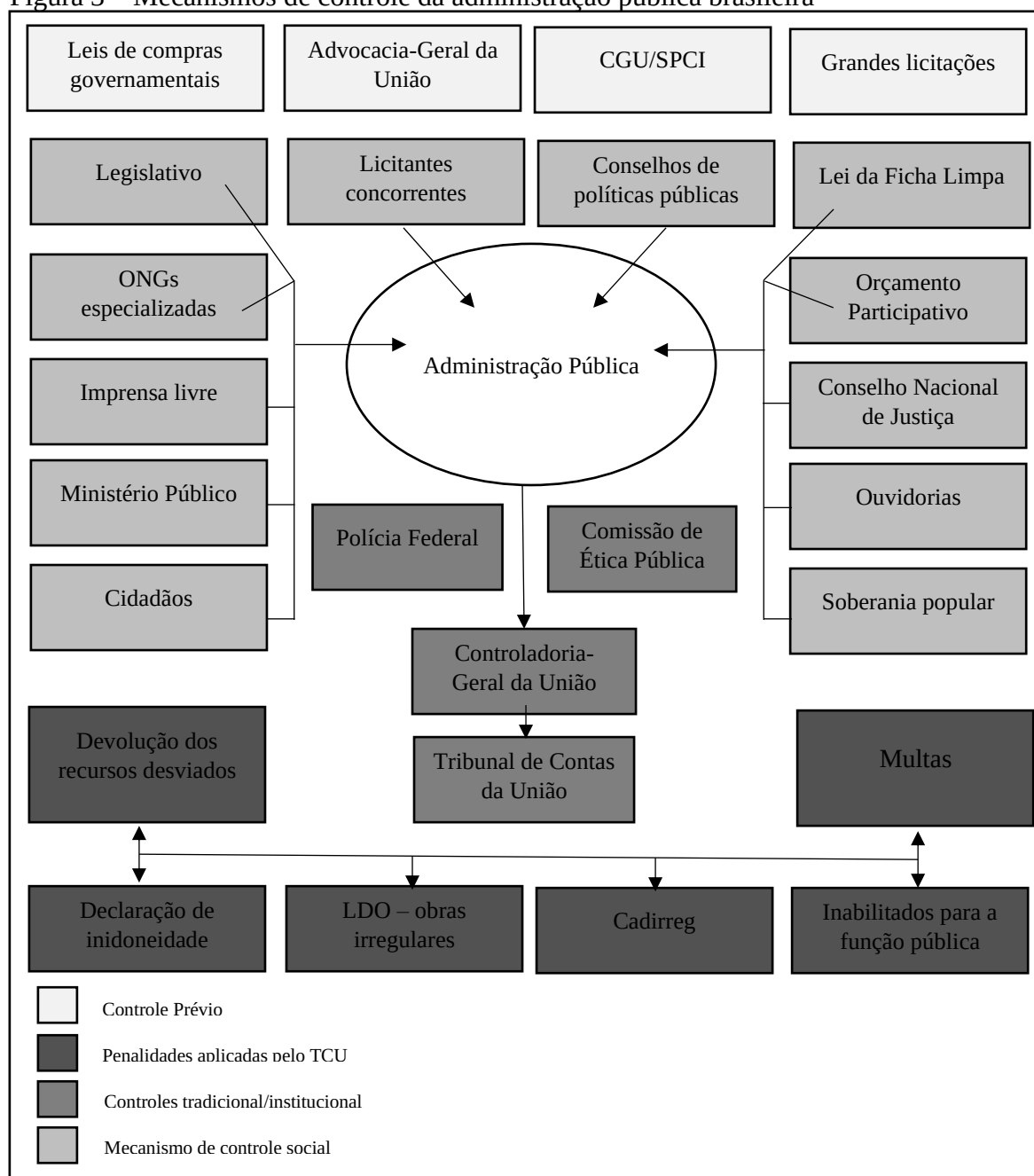
Por meio dessa figura, e tendo em vista que esse trabalho expõe a governança na perspectiva do controle externo, importa saber sobre o Tribunal de Contas da União (TCU), visto que ele é o principal órgão responsável pela fiscalização da Administração Direta e Indireta Pública Brasileira, na qual se inclui as instituições federais de ensino superior, objeto de estudo desta pesquisa.

O TCU ou Corte de Contas é o órgão que auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo, criado em 07 de novembro de 1890 pelo Decreto n. 966-A, por iniciativa de Rui Barbosa, Ministro da Fazenda durante o governo de Marechal Deodoro da Fonseca e, posteriormente inserido no texto institucional de 1891, e que integra o rol das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), possuindo sede, atualmente, em Brasília-DF e representações em todas as capitais dos Estados.

Portanto, a Constituição Republicana de 1891 foi a primeira constituição republicana que institucionalizou definitivamente o TCU. Desde então, o órgão possui suas competências estabelecidas em texto constitucional, sendo dispostas na atual Constituição Federal de 1988 em seus artigos 33, § 2º; 70; 71; 72, § 1º; 74, § 2º; e 161, parágrafo único. Além das

competências constitucionais, a Lei Orgânica do TCU n. 8.443 de 16 de julho de 1992 e o Regimento Interno (Resolução TCU n. 155 de 04 de dezembro de 2002, alterada pela Resolução TCU n. 246 de 20 de novembro de 2011) dispõe de competências privativas e dão outras providências.

Figura 3 – Mecanismos de controle da administração pública brasileira



Fonte: Torres (2012, p.281).

O TCU possui uma multiplicidade de atribuições, o que a torna uma instituição bastante ampla e complexa no âmbito da Administração Pública Brasileira, uma vez que

desempenha funções executivas, legislativas e judiciárias. Na Figura 4, a seguir, apresenta-se as funções básicas do TCU, segundo sua atuação.

Figura 4 – Funções básicas do TCU

	FISCALIZADORA	audita/fiscaliza, aprecia ato
	CONSULTIVA	responde consulta, emite parecer prévio
	INFORMATIVA	presta informações ao Congresso Nacional e ao Ministério Público
	JUDICANTE	julga contas
	SANCIONADORA	aplica sanção/penalidade
	CORRETIVA	determina, fixa prazo, susta ato
	NORMATIVA	expede normativos, fixa coeficientes
	OUVIDORIA	examina denúncias e representações

Fonte: Brasil (2016, p.17).

Para executar suas competências, o Tribunal adota instrumentos de fiscalização tais como: acompanhamento, auditoria, inspeção, levantamento e monitoramento¹⁵, os quais resultam em deliberações que podem assumir a forma de instrução normativa, resolução, decisão normativa, portaria, parecer ou Acórdão¹⁶.

A maior parte das fiscalizações realizadas por esse órgão de controle ocorrem por meio de auditorias¹⁷, as quais podem ser, basicamente, de duas naturezas:

¹⁵ No ano de 2018, conforme o Relatório Anual de Atividades do TCU divulgado em 2019, a Corte de Contas concluiu (555) fiscalizações, sendo (61) por meio de acompanhamento, (318) por meio de auditoria, (106) por inspeção, (60) por levantamento e (23) por monitoramento (BRASIL, 2019a).

¹⁶ Os acórdãos resultam das deliberações do TCU, tanto do Plenário quanto das Câmaras, nos quais devem ser publicados no Diário Oficial da União e/ou Boletim do TCU (BCTU). E no ano de 2018 o órgão deliberou o quantitativo de 30.979 acórdãos (BRASIL, 2019a, p.39).

¹⁷ Este trabalho do TCU, no ano de 2018, resultou além das condenações de natureza pecuniária, em (267) responsáveis inabilitados para o exercício de cargo em comissão, (1) responsável afastado temporariamente do cargo em comissão, (149) pessoas jurídicas declaradas inidôneas para licitar ou contratar com a União, (42) bens decretados indisponíveis e (137) arrestos de bens solicitados (BRASIL, 2019a, p.19).

Auditorias de conformidade, nas quais objetivam verificar se os atos administrativos estão sendo praticados pelo órgão ou entidade com a observância da legislação e da jurisprudência que regulamentam a matéria. Neste caso, são analisados os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais do respectivo ato de gestão, e caso seja identificado desconformidade, o Tribunal faz determinações corretivas, fixando prazo para seu cumprimento. O TCU ainda pode aplicar sanções legalmente previstas, com base na gravidade da infração verificada. Auditorias operacionais, também conhecidas como auditorias de desempenho ou auditorias de gestão, são instrumentos pelos quais o controle externo avalia o resultado de determinado programa de governo ou política pública. Neste caso, analisa-se os critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (BRASIL, 2016, p. 24-25).

Dentre os documentos utilizados pelo TCU para avaliar os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais das organizações auditadas, cita-se o Relatório de Gestão. Este documento é um dos principais insumos de avaliação pelos órgãos de controle, tanto pela CGU, que faz uma análise prévia do relatório e opina pela aprovação ou não das contas (podendo ser consideradas regulares, regulares com ressalvas ou irregulares), quanto pelo TCU, que recebe o relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU e suas unidades e dar prosseguimento ao julgamento final das contas da unidade gestora auditada.

Deste modo, compreende-se que paralelo ao controle tradicional realizado pelo TCU, descrito anteriormente, nota-se também o grande valor deste trabalho no empoderamento do controle social, no sentido de oportunizar dados e informações objetivas e precisas para o acompanhamento e futuras cobranças por parte da sociedade.

5.2 O Tribunal de Contas da União como instrumento de *accountability* horizontal

A utilização da ideia expressa no termo inglês *accountability*, no Brasil, deu-se no final do século XX e desde então, os especialistas apresentam em seus estudos dificuldades de tradução do termo para a língua portuguesa. No entanto, “o que se percebe são traduções diferentes para o termo por parte de vários autores, ainda que os termos produzidos possam estar próximos ou convergentes” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p.1346).

Desta forma, ainda que a palavra esteja associada a vários termos correlatos, Quintão e Carneiro (2015, p. 476) destacam que “uma ideia central ao mesmo é a de prestação de contas, cuja realização atende a propósitos de justificação e legitimação da conduta adotada, por meio da aferição de sua adequação a parâmetros estabelecidos, quanto a propósitos de responsabilização de quem a adota, quando avaliada como inadequada”. Para Ribczuk e Nascimento (2017), além da responsabilização pelos atos e resultados gerados pelos gestores

públicos, a *accountability* diz respeito a uma gestão transparente que possibilita ao cidadão acompanhar e participar efetivamente dos atos da administração pública.

O'Donnell (1998, p. 10), um dos autores mais citados em estudos sobre a temática, classifica a *accountability* em duas dimensões: *accountability* horizontal e *accountability* vertical. O autor define como sendo, respectivamente,

[...] a existência de agências estatais que estão legalmente capacitadas e autorizadas, e realmente dispostas e aptas, a tomar ações que ultrapassem da vigilância rotineira a sanção criminal ou impedimento em relação às ações ou omissões por outros agentes ou agências do estado que podem ser qualificadas como ilegais...pois este tipo de *accountability* para ser efetivo precisa ter agências que são autorizadas e dispostas a vigiar, controlar, corrigir e/ou punir ações ilegais de outras agências estatais.

[...] *accountability* vertical, refere-se à vigilância e sanções que eleitores, imprensa, Ongs, e outras organizações da sociedade civil exercem sobre funcionários públicos. É o meio disponível para que cidadãos comuns possam atuar na fiscalização da atividade pública dos seus representantes. Embora as eleições sejam a principal fase da *accountability vertical*, este conceito abrange as ações da sociedade e imprensa para fiscalização e exposição dos atos das autoridades públicas.

Portanto, existem diferentes formas de controle para responsabilizar os gestores públicos, sendo essencial a articulação entre elas para a efetividade do controle democrático e para o aprimoramento da gestão pública. Diante desta exposição, depreende-se que o TCU é um órgão que representa uma ferramenta da *accountability* horizontal, pois supervisiona, controla e avalia de forma recíproca todos os níveis de governo.

Ressalte-se que Ibrahim, Pessanha e Alves (2019), Menezes (2012), Quintão e Carneiro (2015), num resgate histórico do papel dos Tribunais de Contas brasileiros, observam o papel relevante na fiscalização contábil, financeira e orçamentária sob a tutela da legalidade ou regularidade atribuída a eles, mas também destacam, a introdução do controle patrimonial e operacional por parte das Cortes de Contas, ou seja, os autores apontam que houve uma complementação da *accountability* de regularidade pela *accountability* por resultados, destacando a importância de comprometer-se com os resultados, sem abandonar a fiscalização da gestão dos recursos públicos.

De modo geral, a “*accountability* existe quando há uma relação em que tarefas e resultados da ação de um indivíduo ou de uma instituição estão sujeitas à supervisão de outro indivíduo ou instituição” (MENEZES, 2016, p.148). Segundo Ibrahim, Pessanha e Alves (2019, p.90), nas modernas democracias os processos eleitorais já não são suficientes para legitimar os representantes públicos, “exigi-se uma abordagem dinâmica de legitimidade que enseja a

formulação de mecanismos permanentes de participação e controle com vistas a assegurar a condução da máquina pública ao melhor interesse dos cidadãos”, permitindo inferir que as EFS, representam de forma geral, uma importante e necessária ferramenta da *accountability* horizontal para a Administração Pública Brasileira.

5.3 A governança pública avaliada pelo TCU

5.3.1 O Referencial Básico de Governança Aplicável aos Órgãos e Entidades da Administração Pública (RBG)

O Referencial Básico de Governança Aplicável aos Órgãos e Entidades da Administração Pública (RBG), representa o início de um amplo trabalho de divulgação e disseminação da abordagem da governança pública no âmbito da Administração Pública do Brasil.

Esse Referencial foi elaborado pelo TCU e publicado em 2014, como resultado de um profundo trabalho de pesquisa e interações, por meio de literatura especializada, sendo a maioria internacional, devido ao conhecimento ainda restrito no Brasil, além de cooperações e parcerias com organismos multilaterais, a exemplo da OCDE.

O objetivo do TCU por meio desse documento foi trazer às instituições públicas do Brasil o que já havia sido adiantado sobre o tema em países a fora e, destacar os aspectos positivos decorrentes da aplicação das boas práticas de governança, ou seja, esclarecer e contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública Brasileira.

Foi com base no estudo de importantes códigos e modelos sobre a boa governança e avaliações realizadas por diversas organizações a exemplo da *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA), *International Federation of Accountants* (IFAC), *Independent Commission for Good Governance in Public Services* (ICGGPS), Banco Mundial e *Institute of Internal Auditors* (IIA), que o TCU ressaltou que a boa governança no setor público permite:

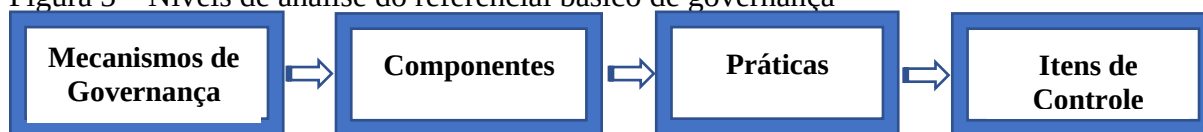
- a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos; b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos; c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito; d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos; e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão; f) dialogar

com e prestar contas à sociedade; g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos; h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores; i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade; j) institucionalizar estruturas adequadas de governança; k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais); l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles; m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos; n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis; o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis) (BRASIL, 2014, p.14).

O TCU menciona, ainda, importantes instrumentos que favoreceram o fortalecimento da governança no Brasil a partir da CF/88, a exemplo do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto n. 1.171 de 22 de junho de 1994), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000), o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) e a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011). No entanto, também, reconhece que ainda existe um grande distanciamento entre o Estado e a sociedade e que para reduzir essa distância é fundamental fortalecer ainda mais os mecanismos de governança.

No intuito de tornar possível a compreensão e implementação das boas práticas de governança no âmbito do serviço público, além de facilitar a avaliação por parte do controle externo, o TCU toma por base os níveis de análise de governança, conforme Figura 5.

Figura 5 – Níveis de análise do referencial básico de governança

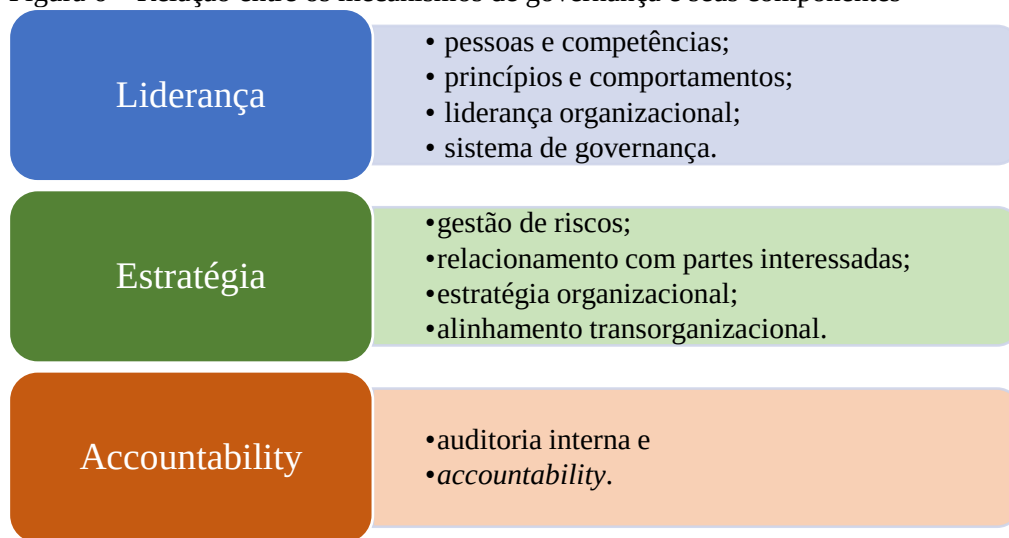


Fonte: BRASIL (2014, p.36).

As funções de governança dependem da execução de mecanismos que garantam sua eficácia. Na Figura 6, a seguir, apresenta-se os mecanismos de governança (liderança, estratégia e *accountability*¹⁸) e os seus componentes, os quais são observados pelo TCU em seus trabalhos.

¹⁸ A partir do levantamento de governança e gestão pública de 2017, realizado pelo TCU, houve alguns ajustes, a exemplo da substituição do mecanismo “controle” por “*accountability*” e o componente “gestão de riscos” que antes estava associado ao mecanismo “controle” passou a constar no mecanismo “estratégia” (BRASIL, 2018).

Figura 6 – Relação entre os mecanismos de governança e seus componentes



Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil (2014).

A cada um dos componentes acima, no Quadro 9, o TCU associou um conjunto de práticas de governança, com a finalidade de contribuir no alcance dos objetivos pelas partes interessadas. Enfatiza-se que estas práticas são exemplificativas, cabendo à cada órgão e/ou entidade adaptá-las ou acrescentar outras, de acordo com seus objetivos e limitações. Inclusive, desde a publicação do RBG em 2014, muitas delas já foram alteradas.

Quadro 9 – Exemplos de boas práticas de governança elaboradas pelo TCU

MECANISMOS	COMPONENTES	PRÁTICAS
Liderança Organizacional	L1 – Pessoas e Competências	L1.1 - Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de Conselho de Administração ou equivalente e da Alta Administração.
		L1.2 - Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.
		L1.3 - Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração
		L1.4 - 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.
	L2 – Princípios e Comportamentos	L2.1 - Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
		L2.2 - Estabelecer mecanismos de controle para evitar preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciam as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da Alta Administração.
		L2.3 - 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
	L3 – Liderança Organizacional	L3.1 - Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.

		L3.2 - Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.
		L3.3 - 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.
		L3.4 - Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno.
		L3.5 - Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.
	L4 – Sistema de Governança	L4.1 - Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.
		L4.2 - Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.
		L4.3 - Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.
Estratégia	E1 – Relacionamento com partes interessadas	E1.1 - 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.
		E1.2 - Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.
		E1.3 - Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.
		E1.4 - 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.
	E2 – Estratégia Organizacional	E2.1 - Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.
		E2.2 - Estabelecer a estratégia da organização.
		E2.3 - Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.
	E3 – Alinhamento Transorganizacional	E3.1 - Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.
Controle	C1 – Gestão de Riscos e Controle Interno	C1.1 - Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.
		C1.2 - 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.
	C2 – Auditoria Interna	C2.1 - Estabelecer a função de auditoria interna.
		C2.2 - Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.
		C2.3 - Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.
	C3 – Accountability e Transparência	C3.1 - Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.
		C3.2 - 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> .
		C3.3 - Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.
C3.4 - Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.		

Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil (2014).

Ante o exposto, reconhece-se que o RBG representa um importante insumo no processo de fiscalização e avaliação do sistema de governança pública dos órgãos e entidades da Administração Pública Brasileira, de tal forma que tanto a Corte de Contas como as demais instituições públicas, busquem implementar e aprimorar as boas práticas de governança de acordo com as suas necessidades e objetivos almejados, além de adequarem essas práticas com a situação política, econômica e social vivenciada no país.

5.3.2 Levantamentos de Governança e Gestão Pública (LGGP)

Além da elaboração e publicação do RBG, o TCU, desde o ano de 2014, tem realizado, Levantamentos de Governança e Gestão Pública (LGGP), com o objetivo de sistematizar informações e acompanhar a evolução da capacidade de governança e gestão das Organizações Públicas Federais do Brasil.

Nesse sentido, o TCU já realizou 3 (três) LGGPs nas organizações públicas federais brasileiras. O primeiro, no ano de 2014, em consonância com o Acórdão n. 1273/2015 – TCU-Plenário; o segundo, em 2017, conforme Acórdão n. 588/2018 – TCU – Plenário, e o último, em 2018, por meio do Acórdão n. 2699/2018 – TCU – Plenário. Em 2020 estava previsto a realização do quarto LGGP, no entanto, conforme o TCU (BRASIL, 2020a, n.p.), em decorrência da pandemia ocasionada pelo COVID-19 nas rotinas administrativas das organizações públicas federais, esse levantamento foi adiado para o ano de 2021. Todavia, o Tribunal disponibilizou em sua página eletrônica ferramenta de autoavaliação voluntária¹⁹, a qual as instituições poderão preencher, sendo essas responsáveis por todas as informações, considerando que o TCU não fará nenhum tipo de revisão.

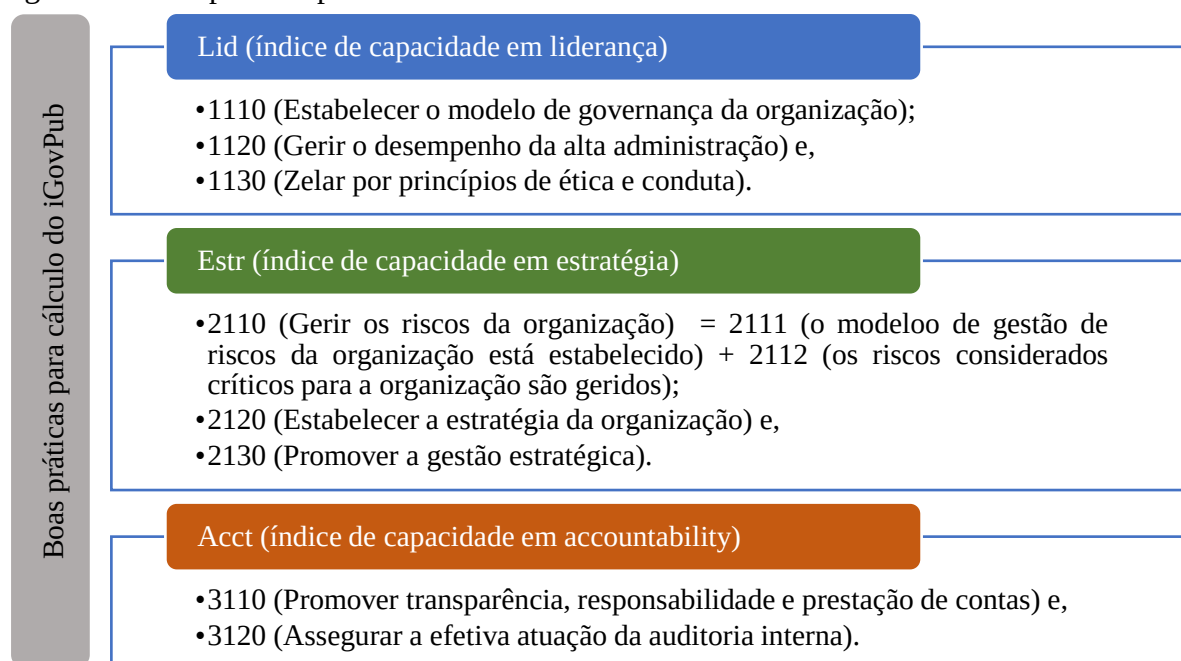
No levantamento realizado em 2014, com base no Acórdão n. 588/2018 – TCU – Plenário, não houve cálculo individual do índice de governança pública das organizações participantes. Além disso, o próprio TCU reconheceu que a estratégia utilizada nesse levantamento não era tão segura, pois não solicitava indicação de evidências, consulta pública e amplo diálogo com gestores (BRASIL, 2018b, p.5). Sendo assim, para esta pesquisa será levado em consideração os resultados dos levantamentos realizados em 2017 e 2018 no âmbito da UFPI, os quais são passíveis de comparações e permite uma visão mais consolidada das práticas de governança aplicadas ou não nesta instituição.

¹⁹ A autoavaliação voluntária de gestores está disponível em:
<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/autoservico-igg/>.

A partir de 2017, o TCU unificou os quatro levantamentos de governança em um só processo: governança pública, pessoas, TI e contratações. Assim, em único processo, o TCU passou a avaliar a capacidade das organizações nos temas: iGG – Índice de Governança e Gestão; iGovPub – Índice de Governança Pública; iGovPessoas – Índice de Governança e Gestão de Pessoas; iGovTI – Índice de Governança e Gestão de TI; iGovContrat – Índice de Governança e Gestão de Contratações. Por isso, diante da grande quantidade e diversidade de dados, aliados às complexidades das análises destes índices, este trabalho terá como foco e objeto de análise os dados do Índice de Governança Pública (iGovPub) da Universidade Federal do Piauí.

No último levantamento, realizado em 2018, nos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal partícipes, as boas práticas avaliadas para a definição do Índice de Governança Pública (iGovPub), estão discriminadas na Figura 7.

Figura 7 – Boas práticas para cálculo do iGovPub



Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil (2018b).

O acompanhamento dessas práticas se dá da seguinte forma, segundo o Acórdão n. 2.699/2018 – Plenário do TCU:

é baseado em questionários de autoavaliação, com respostas suportadas em evidências referenciadas e graduadas de 0 a 1, sendo 0 o valor que denota o nível mínimo de capacidade e 1, o nível máximo. Os níveis de capacidade são divididos em três estágios: i) inicial (de 0 a 0,39), ii) intermediário (de 0,40 a 0,70) e iii) aprimorado (de 0,71 a 1). O estágio inicial ainda se subdivide em inexpressivo (de 0 a 0,14) e iniciando (de 0,15 a 0,39) (BRASIL, 2018a, p.1).

Os questionários de autoavaliação, conforme destaca a fiscalização decorrente do Acórdão n. 2.187/2014 – Plenário do TCU, foi resultado de um amplo processo de revisão e validação utilizando-se de fontes internas (as próprias avaliações realizadas pelo TCU anteriormente) e externas (referências de trabalhos nacionais a exemplo do GesPública e outros modelos internacionais) para sua elaboração.

Em resumo, o questionário de governança pública foi construído da seguinte forma:

Existem três mecanismos de governança – liderança, estratégia e controle – que são divididos em componentes (dez no total). Os componentes, por sua vez possuem práticas, e as práticas são mensuradas por meio da implementação dos seus itens de controle. Os itens de controle são as assertivas do questionário (BRASIL, 2015, p. 11).

O questionário é composto por questões objetivas, tipo “única escolha”, sinalizada com uma lista de alternativas mutuamente exclusivas. As organizações respondentes deveriam escolher, entre as alternativas de resposta, a que melhor representava o seu nível de adesão ao controle exposto na assertiva.

De acordo com o Tribunal, todas as assertivas do questionário apresentam boas práticas que podem ser adotadas para desenvolver a governança na organização, sendo que a maior adesão a essas práticas indicaria a possibilidade de também haver mais governança na organização.

6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

6.1 Tipologia da pesquisa

Segundo Creswell (2010), existem alguns critérios que justificam a escolha/classificação de uma tipologia de pesquisa. No caso das pesquisas qualitativas, esses critérios podem ser a natureza da questão, cujas perguntas geralmente iniciam-se por “como”, “o que” e “qual”, a necessidade de explorar um assunto estudado por insuficiência de referencial teórico e, a necessidade de oferecer uma visão detalhada do tópico de estudo (CRESWELL, 2010).

Considerando-se os critérios mencionados e o objeto de estudo desta pesquisa, utilizou-se uma abordagem qualitativa e quanto aos fins, ela se constituiu em um estudo descritivo a partir de um estudo de caso na Universidade Federal do Piauí. Severino (2017, p. 121) conceitua o estudo de caso como uma “pesquisa que se concentra no estudo de um caso particular, considerado representativo de um conjunto de casos análogos, por ele significativamente representativo. A coleta dos dados e sua análise se dão da mesma forma que nas pesquisas de campo, em geral”. Assim, esse estudo realizou o registro, a análise e a interpretação das boas práticas de governança pública na UFPI através de fontes documentais e de aplicação de questionário.

6.2 Descrição do contexto e sujeitos de pesquisa

O estudo de caso foi realizado na Universidade Federal do Piauí (UFPI). A UFPI é uma instituição de ensino superior, de natureza federal, mantida pelo Ministério da Educação, por meio da Fundação Universidade Federal do Piauí (FUFPI). Foi criada pela Lei n. 5.528, de 12 de novembro de 1968, e instalada em 01 de março de 1971. Tem sede e foro na cidade de Teresina, possuindo quatro *campi*: Campus Ministro Petrônio Portela (Teresina); Campus Senador Helvídio Nunes de Barros (Picos); Campus Amílcar Ferreira Sobral (Floriano) e Campus Professora Cinobelina Elvas (Bom Jesus). Oferta cursos de graduação nas modalidades presencial e a distância (em 42 polos de apoio presencial), cursos de pós-graduação, de extensão, além de cursos técnicos profissionalizantes e/ou concomitantes com o ensino médio em três Colégios Técnicos (UFPI, 2020).

Os sujeitos da pesquisa selecionados foram os oito gestores que compõem a Administração Superior, especificamente a Reitoria, que é o órgão executivo máximo da

Universidade Federal do Piauí. Esses sujeitos foram escolhidos pois são a autoridade máxima (Reitor) e os dirigentes superiores (Pró-Reitores) que exercem o papel de gestores na IES e participam dos principais processos de tomada de decisão no âmbito daquela instituição. Todos os sujeitos da pesquisa são ocupantes de Cargos de Direção (CD), intitulados de CD-1 e CD-2, ou seja, um Reitor e sete Pró-Reitores: de Planejamento e Orçamento; de Administração; de Ensino de Graduação; de Ensino de Pós-Graduação; de Extensão e Cultura; de Assuntos Estudantis e Comunitários; e, de Pesquisa e Inovação. Apesar dos oito sujeitos mencionados terem sido convidados a participar voluntariamente desta pesquisa, obteve-se retorno de cinco deles.

Ademais, a seleção dos sujeitos da pesquisa também foi motivada pela participação dos referidos gestores na composição dos órgãos deliberativos superiores da UFPI, tendo em vista que os LGGPs do TCU abordam questões relacionadas aos conselhos e colegiados superiores das organizações avaliadas. Com base no Estatuto da UFPI, a Administração Superior desta IFES conta com os seguintes órgãos deliberativos:

- Conselho de Administração (CAD), que dentre outros membros que o compõe, tem-se o Reitor e os Pró-Reitores de Administração (PRAD), Planejamento e Orçamento (PROPLAN) e de Assuntos Estudantis e Comunitários (PRAEC);
- Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão (CEPEX), que dentre outros membros que o compõe tem-se o Reitor e os Pró-Reitores de Ensino de Graduação (PREG), de Pesquisa e Inovação (PROPESQI), de Pós-Graduação (PRPG) e de Extensão e Cultura (PREXC), e
- Conselho Universitário (CONSUN), que dentre outros membros que o compõe tem-se o Reitor e os membros do CAD e CEPEX.

6.3 Instrumentos de coletas de dados

Segundo Yin (2016) a pesquisa qualitativa caracteriza-se pela necessidade de coleta de dados, podendo a coleta derivar de quatro atividades de campo, quais sejam: entrevistas, observações, coleta e/ou exame de materiais e sentimentos. Assim, para situar melhor o campo de investigação proposto, os instrumentos de coleta de dados definidos para esta pesquisa foram as fontes bibliográficas, documentais e o questionário de pesquisa.

6.3.1 Fontes bibliográficas

A pesquisa bibliográfica compreende todas as bibliografias publicadas relacionadas ao tema de pesquisa, desde publicações individuais, boletins informativos, jornais, revistas, livros, estudos, monografias, ensaios, materiais gráficos, etc. incluindo as mídias orais como rádio, fitas e, as audiovisuais como cinema e televisão. Sua finalidade é fornecer ao pesquisador acesso direto ao material que foi escrito, publicado ou filmado sobre um tema específico, incluindo conferências, debates transcritos, publicados ou gravados (LAKATOS; MARCONI, 2002).

Dessa forma, esta pesquisa teve como fundamentação teórica autores que trabalham as temáticas Reformas do Estado e da administração pública; Governança Corporativa, Pública e Universitária, abordando, assim, suas origens, conceitos, princípios e desdobramentos; estudos sobre as instituições e mecanismos de controle na Administração Pública Brasileira, e sobre *accountability*. Em suma, a pesquisa bibliográfica empreendida possibilitou a formação do referencial teórico que deu suporte à análise documental desenvolvida.

6.3.2 Fontes documentais

Os documentos são quaisquer materiais escritos que fornecem informações para a compreensão de fatos e relações, ou seja, permitem a compreensão da história e do período social do comportamento, e reconstruam os fatos e seus antecedentes, pois constituem registros dos aspectos da vida social de determinado grupo e/ou período (LÜDKE; ANDRÉ, 2013).

A análise documental, segundo a perspectiva de Bardin (2011, p. 45), é “uma operação ou conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente do original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referência”. Ou seja, “é a representação condensada da informação, para consulta e informação (BARDIN, 2011, p. 46). Lüdke e André (2013), acrescentam ainda, que a análise documental é uma técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos que busca identificar informações factuais, isto é, evidências que fundamentem questões, afirmações ou hipóteses de interesse do pesquisador.

Assim, para atender aos objetivos específicos “identificar as práticas de governança adotadas ou não na UFPI com base nos LGGPs realizados pelo TCU nos anos de 2017 e 2018; e, verificar a ocorrência de recomendações do TCU para a UFPI no que se refere às práticas de governança pública nos anos de 2017 e 2018”, realizou-se o levantamento de informações, por meio da análise documental, que explicassem e/ou contribuíssem na análise das práticas de

governança no contexto do controle externo na UFPI, de modo a conhecer as práticas que foram adotadas ou não e, que determinam o nível atual em Governança Pública na instituição, como também as possibilidades de aprimoramento, com base nas orientações e recomendações do TCU. Esta pesquisa, portanto, utilizou os seguintes documentos para análise, compreensão e produção de conhecimento:

- Acórdãos do TCU, disponíveis para consulta pública na página eletrônica da Corte de Contas;
- Documentos elaborados pelo TCU (referenciais, guias, relatórios, instruções normativas, decisões normativas etc.) sobre a temática Governança Pública, disponíveis na página eletrônica do Tribunal;
- Relatórios Anuais de Contas elaborados pela CGU que embasam o TCU no julgamento de contas das organizações da APF, disponíveis para consulta na página eletrônica da Controladoria;
- Levantamentos de Governança e Gestão Pública (LGGPs) do TCU referentes aos ciclos de 2017 e 2018. Por meio desses levantamentos, o TCU produz relatórios individuais para cada organização participante, nos quais, constam os resultados obtidos pela UFPI. Assim, foram consultados tanto os relatórios gerais, onde constam os resultados de todas as organizações participantes, como os relatórios individuais da UFPI, ambos disponibilizados pelo TCU em sua página eletrônica para consulta; e,
- Documentos com as respostas da UFPI aos questionários referentes aos LGGPs dos anos de 2017 e de 2018, encaminhadas pelo Representante Legal/Reitor da UFPI com interlocução da Diretora de Governança da instituição, em exercício, para o TCU. Esses documentos foram obtidos através da Ouvidoria do TCU que encaminhou por meio do endereço eletrônico <governancapublica@tcu.gov.br> para o e-mail pessoal da pesquisadora.

Além das fontes documentais citadas, outros documentos considerados pertinentes e referentes a instituição de ensino superior pesquisada, também, foram consultados quando necessários, a fim de confirmar ou não os dados obtidos nos documentos do Tribunal, a exemplo dos Relatórios de Gestão e Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Plano de Integridade, Guia de planejamento e elaboração do PDI 2020-2024, Guia de planejamento e elaboração do PDU 2020-2022, sendo esses obtidos na página eletrônica da IFES.

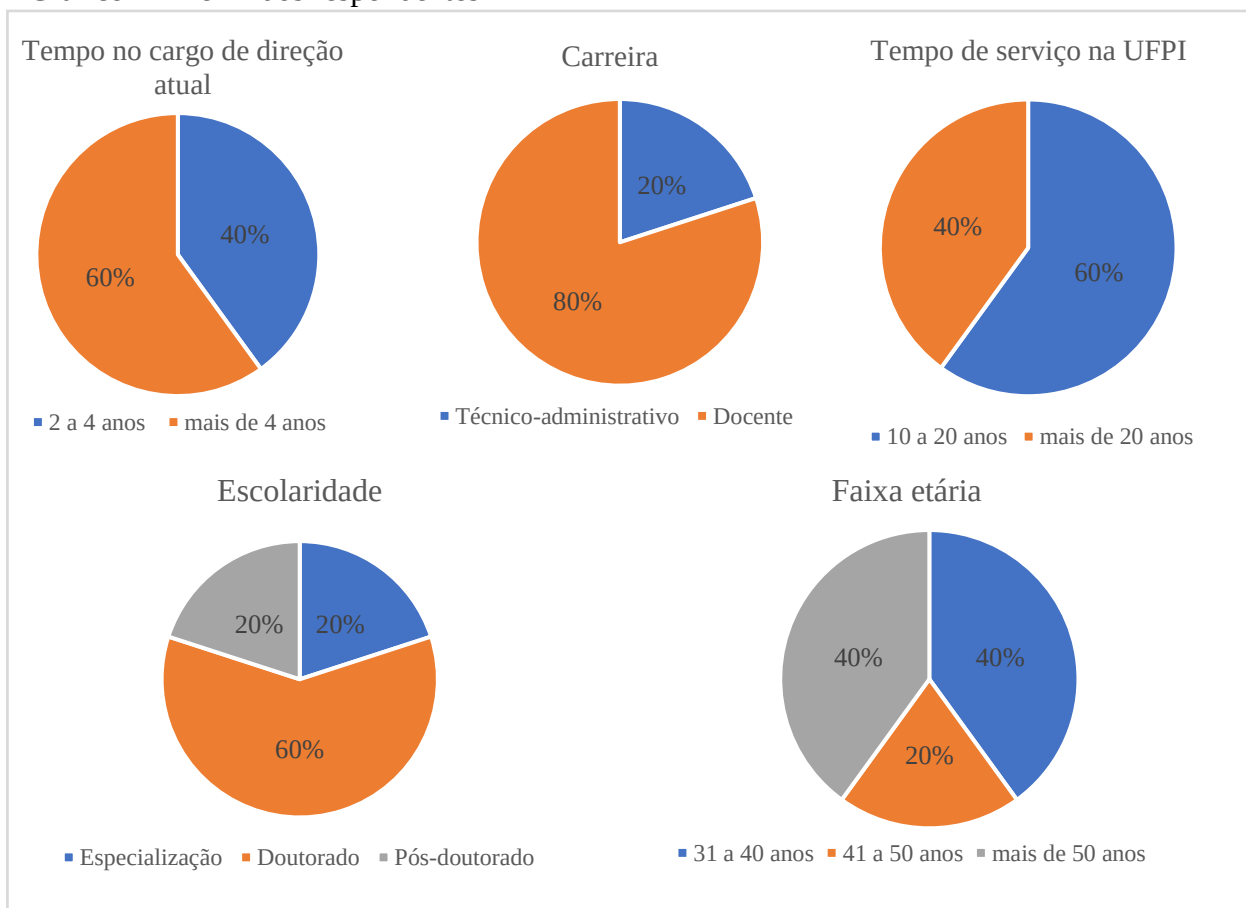
6.3.3 Questionário de pesquisa

Para a coleta de dados primários para o estudo foi aplicado um instrumento (Apêndice A), que consiste em um questionário estruturado e autoaplicável, dividido em quatro partes, sendo a maioria das perguntas de múltipla escolha. Para Gil (2019), construir um questionário consiste basicamente em traduzir objetivos da pesquisa em questões específicas. Assim, o questionário foi elaborado minuciosamente no intuito de atender ao objetivo específico “reconhecer a in (aplicabilidade) das práticas de governança avaliadas pelo TCU nos anos de 2017 e 2018, sob a perspectiva da alta administração executiva da UFPI”.

Com a pretensão de obter respostas mais precisas sem distorção pela influência do pesquisador, optou-se por um questionário limitado em extensão e finalidade (MARCONI; LAKATOS, 2002). A maioria das questões foram baseadas no último LGGP.

O primeiro grupo de perguntas foi composto por seis questões de múltipla escolha cuja finalidade foi traçar o perfil do respondente. No Gráfico 1 apresenta-se o perfil dos sujeitos de pesquisa.

Gráfico 1 – Perfil dos respondentes



Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

Os dados demonstram que o perfil predominante dos respondentes é pertencente a carreira de docente, há mais de 04 anos no atual cargo de direção, mais de 20 anos na instituição e com título de doutorado. A faixa etária e tempo de permanência no cargo de direção da maioria é de acima de 31 anos e de no mínimo dois anos, respectivamente.

O segundo grupo foi composto por quatro perguntas dicotômicas que tinham como finalidade identificar o(s) conhecimento(s) do respondente acerca dos trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no que se refere as boas práticas de governança pública. Essas questões indicaram que a maioria dos gestores (N = 3): a) têm conhecimento dos resultados obtidos pela UFPI nos levantamentos de governança pública pelo TCU, b) tiveram conhecimento de alguma recomendação do TCU acerca das boas práticas de governança para a UFPI e, c) já tiveram acesso a algum documento e/ou cursos relacionados a governança pública disponibilizados pelo TCU.

O terceiro grupo foi composto por trinta e sete afirmativas, correspondentes aos itens de controle para a boa governança elaborados pelo TCU e separadas por tipo de Mecanismo: Liderança, Estratégica e *accountability*, com a finalidade de conhecer a opinião dos respondentes sobre às boas práticas de governança adotadas ou não pela UFPI. As perguntas do terceiro grupo foram elaboradas em uma escala de mensuração de concordância do tipo *Likert* com cinco alternativas, com o intuito de verificar com precisão o grau de concordância dos respondentes com cada afirmação proposta:

- (1) Discordo totalmente (se discorda em 100% da afirmativa) ;
- (2) Discordo parcialmente (se discorda da afirmativa, mas não em 100%);
- (3) Concordo parcialmente (se concorda com a afirmativa, mas não em 100%);
- (4) Concordo totalmente (se concorda em 100% da afirmativa);
- (5) Não sei responder (se não tem conhecimento acerca da afirmativa).

Para Silva Junior e Costa (2014, p. 5), “a escala de verificação de Likert consiste em tomar um construto e desenvolver um conjunto de afirmações relacionadas à sua definição, para as quais os respondentes emitirão seu grau de concordância”. A escolha da escala, utilizada no questionário, é uma decisão que deve levar em consideração o interesse e o tipo de pesquisa, assim como as características e as peculiaridades dos respondentes (SILVA JUNIOR; COSTA, 2014).

O quarto, e último, grupo de perguntas foi composto por uma pergunta aberta que tinha como finalidade identificar a opinião do respondente acerca dos trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre as boas práticas de governança e seus impactos na política de governança pública da UFPI.

O questionário desta pesquisa foi aplicado por meio da plataforma *online* e versão gratuita do *Lime Survey* (versão 3.23.7)²⁰ aos sujeitos da pesquisa no período de 27 de outubro a 12 de dezembro de 2020. O questionário completo pode ser visualizado através do link <<https://questionariogovernancaufpi.limequery.com/159421?lang=pt-BR>> ou no Apêndice A.

Convém ressaltar que o Comitê de Ética da Universidade Federal do Piauí, aprovou o questionário através do parecer n. 4.387.988 e do Certificado de Apresentação de Apreciação Ética (CAAE) nº 26100519.6.0000.5214, cumprindo todos os preceitos éticos requeridos para estudos científicos envolvendo seres humanos, tais como a participação voluntária, a privacidade dos participantes e a confidencialidade das informações. Antes de iniciar a coleta de dados com o questionário eletrônico, foi encaminhado para os sujeitos de pesquisa o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), com esclarecimentos sobre a pesquisa, além da solicitação de autorização para o uso dos dados.

A escolha da utilização de questionário eletrônico como estratégia de coleta de dados para esta pesquisa foi consequência do impedimento ocasionado pela calamidade pública que se instalou no país nos últimos meses pela Covid-19, dificultando o acesso presencial aos sujeitos de pesquisa. A ferramenta proporcionou, ainda, a geração de resultados rápidos, com a compilação dos mesmos em documentos no formato .pdf, planilhas, gráficos etc. e, além disso, os participantes tinham a opção de interromper o preenchimento do questionário e podendo continuar em outro momento mais adequado conforme sua disponibilidade.

No entanto, algumas dificuldades, também, foram enfrentadas e as quais demandaram prorrogações nos prazos para preenchimento do questionário como: a intensificação da carga de trabalho dos gestores devido a pandemia e os trâmites eleitorais para a escolha do reitor e vice-reitor da instituição.

Para a análise das práticas de governança da UFPI sob a ótica dos gestores da alta administração executiva da instituição, o questionário *online* foi encaminhado para os sujeitos de pesquisa (Reitor e Pró-reitores da UFPI), compondo assim, oito sujeitos de pesquisa. Os sujeitos de pesquisa foram convidados por meio de seus e-mails pessoais ou institucionais ou através de contato telefônico. Foram considerados como respostas válidas, apenas os questionários completos, ou seja, integralmente respondidos. Assim, considerando esse critério, obteve-se cinco questionários válidos.

²⁰ O *Lime Survey* é uma plataforma para a criação e aplicação de questionários eletrônicos, criada em 2006 por Carsten Schmitz. Acesso em: www.limesurvey.org.

6.4 Plano de análise e tratamento dos dados coletados

A pesquisa foi desenvolvida em três etapas distintas, mas complementares entre si: análise e revisão das fontes bibliográficas e documental e análise dos dados coletados por meio do questionário *online*. O material bibliográfico foi levantado em artigos acadêmicos e em livros, priorizando e buscando produções atuais sobre as temáticas. Para a análise das fontes documentais primeiramente realizou-se uma apuração e organização do material, baseada em uma leitura utilizando critérios da análise de conteúdo; e análise crítica do documento, buscando evidências e informações relevantes para a discussão.

Para a análise e discussões dos dados coletados, através do questionário eletrônico, utilizou-se os recursos disponíveis na plataforma *Lime Survey* (versão 3.23.7) como as planilhas excel, documentos na extensão .pdf e gráficos com a compilação dos dados coletados.

7 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados e discussões empreendidos a seguir buscam atender aos objetivos específicos determinados para essa pesquisa, quais sejam: a) identificar as práticas de governança pública adotadas ou não na UFPI com base nos levantamentos de governança e gestão pública realizados pelo TCU nos anos de 2017 e 2018; b) verificar a ocorrência de recomendações do TCU para a UFPI no que se refere às práticas de governança pública nos anos de 2017 e 2018; e, c) reconhecer a in (aplicabilidade) das práticas de governança pública avaliadas pelo TCU nos anos de 2017 e 2018, sob a perspectiva da alta administração executiva da UFPI.

Para isso, este tópico analisou os LGGPs, os Relatórios Anuais de Auditoria de Contas (RACs), os Acórdãos de Prestação de Contas do TCU e o questionário aplicado aos gestores da UFPI. Os LGGPs retratam a realidade das organizações da APF como um todo, porém, a partir deles são gerados relatórios individuais nos quais o TCU apresenta a situação da capacidade em governança pública de cada instituição avaliada, como é o caso da Universidade Federal do Piauí.

O relatório individual da autoavaliação da UFPI no ciclo de 2017 resultou do Acórdão TCU – Plenário n. 588/2018 e do ciclo de 2018, do Acórdão TCU – Plenário n. 2.699/2018. Nestes relatórios constam vários gráficos do tipo radar que apresentam os resultados da UFPI em quatro tipos de levantamentos, incluindo o iGovPub. Além disso, são apresentadas as médias dos agrupamentos por tipo e por segmento ao qual a organização em análise pertence. Neste caso, o TCU faz comparação dos resultados da UFPI com as demais instituições de ensino e com os EXE–Sipéc (entes do Poder Executivo, vinculados ao Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal). No entanto, não foram encontradas recomendações do TCU especificamente para a UFPI em ambos os relatórios individuais.

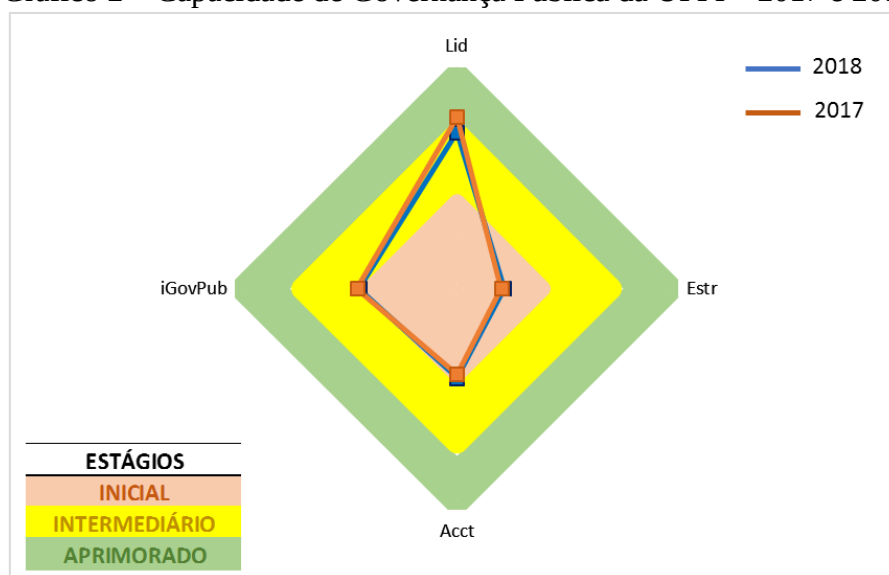
No Acórdão TCU – Plenário n.588/2018 algumas recomendações mais abrangentes foram feitas com base nos resultados de todas as organizações avaliadas nos LGGPs, as quais foram descritas quando pertinentes ao caso específico da UFPI.

Outros documentos importantes para a verificação de recomendações de melhoria no que se refere à governança pública na UFPI são os Acórdãos de Prestação de Contas elaborados pelo TCU que é o órgão responsável pelo julgamento das contas das entidades da APF. Todavia, para essa análise o Tribunal considera o Relatório de Gestão da UFPI, o RAC emitido pela CGU e outros elementos pertinentes para a análise, nos quais fazem parte do processo de prestação de contas.

O resultado do iGovPub da UFPI nos anos de 2017 e 2018, obtidos nos relatórios individuais das organizações participantes dos LGGPs, estão apresentados no Gráfico 2 com descrição dos resultados obtidos nos mecanismos de Liderança, Estratégia e Accountability que compõem o iGovPub. Registre-se que tanto em 2017 quanto em 2018 o iGovPub da UFPI foi classificado em Estágio Intermediário pelo TCU com resultados de 0,45 no levantamento realizado em 2017 e 0,44 no levantamento de 2018.

Destaca-se que no questionário enviado para a UFPI além da solicitação de evidências, pelo Tribunal, este também solicita a escolha de alternativas que possam melhor explicitar o grau de adoção do item de controle com uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização, o que também pode refletir no grau de atingimento do índice de cada componente do mecanismo.

Gráfico 2 – Capacidade de Governança Pública da UFPI – 2017 e 2018



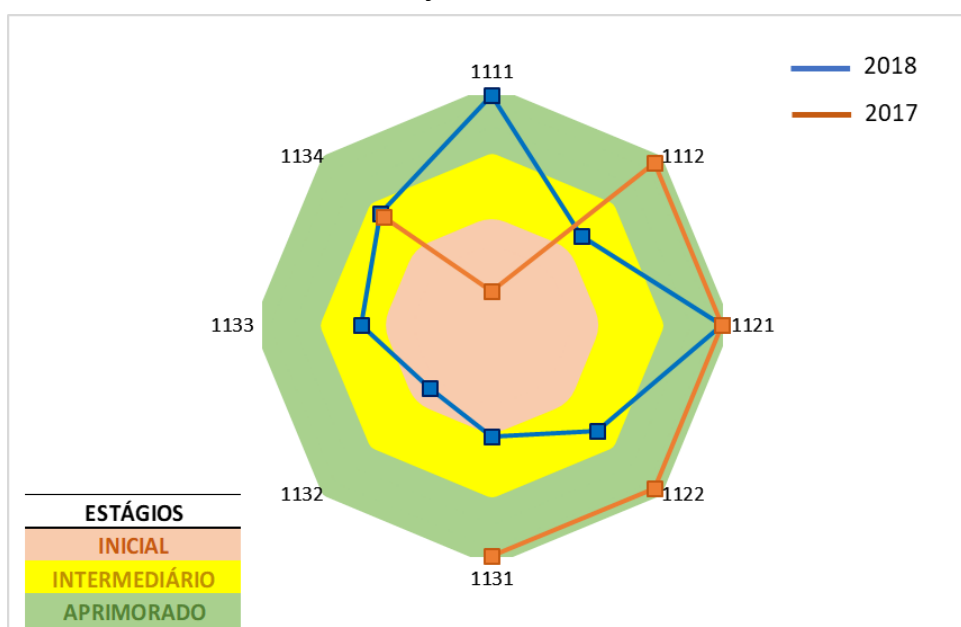
Fonte: Elaborado pela autora com base nos levantamentos do TCU em 2017 e 2018.

Nota-se que nesses dois anos o resultado dos índices de cada mecanismo, praticamente, manteve-se. No mecanismo Liderança houve um pequeno recuo no ano de 2018 comparando-o com o ano de 2017 (resultados obtidos = 0,78 em 2017 e 0,71 em 2018), todavia, foi o único mecanismo dentre os três (Liderança, Estratégia e *Accountability*) a atingir o estágio Aprimorado conforme classificação estabelecida pelo TCU. Observa-se, que quanto ao mecanismo Estratégia, este manteve-se no estágio Inicial, sendo os resultados da UFPI em 2017 de 0,20 e em 2018 de 0,21 e, o mecanismo Accountability praticamente manteve o mesmo índice nos dois anos, porém, em 2017 alcançou o estágio Inicial, com resultado de 0,39, e em 2018 foi classificado no nível Intermediário, com resultado de 0,40.

Depreende-se com os resultados apresentados no Gráfico 2 que o nível de capacidade em governança pública avaliado na UFPI pelo TCU não demonstrou avanço considerável nos dois anos, e embora não tenha sido classificada em estágio Inicial, o seu atual *status* encontra-se mais próximo da capacidade Inicial do que em uma capacidade Aprimorada em governança pública.

Pormenorizando o Gráfico 2, apresenta-se no Gráfico 3, os resultados alcançados pela UFPI, do mecanismo Liderança nos anos de 2017 e 2018. Este mecanismo abrange as práticas 1110 (*estabelecer o modelo de governança da organização*); 1120 (*gerir o desempenho da alta administração*) e 1130 (*zelar por princípios de ética e conduta*).

Gráfico 3 – Mecanismo Liderança da UFPI – 2017 e 2018



Fonte: Elaborado pela autora com base nos levantamentos do TCU em 2017 e 2018.

Legenda:

1110. *Estabelecer o modelo de governança da organização*:

1111 – A estrutura interna de governança da organização está definida;

1112 – Há segregação de funções para tomada de decisões críticas;

1120. *Gerir o desempenho da alta administração*:

1121 – A seleção de membros da alta administração é feita com base em critérios e procedimentos estabelecidos;

1122 – O desempenho de membros da alta administração é avaliado;

1130. *Zelar por princípios de ética e conduta*:

1131 – Código de ética e de conduta aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior da organização está estabelecido;

1132 – Código de ética e de conduta aplicável aos membros da alta administração da organização está estabelecido;

1133 – Os casos de conflito de interesse, envolvendo membro de conselho ou colegiado superior são identificados e tratados, e

1134 – Os casos de conflito de interesse, envolvendo membro da alta administração são identificados e tratados.

Os códigos demonstrados no Gráfico 3, representam itens de controle os quais o TCU considera que sua implementação pode auxiliar no desenvolvimento e aperfeiçoamento da governança pública nas organizações. O mecanismo Liderança, de acordo com o RBG se refere:

ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho (BRASIL, 2014, p.37).

Neste caso, no ano de 2017 a UFPI obteve mais itens do mecanismo Liderança no nível Aprimorado (1112, 1121, 1122 e 1131), havendo um recuo no ano de 2018, embora o índice tenha se mantido no mesmo estágio. Tais resultados podem ser explicados devido à mudança de gestão nesse período (a partir de 01 de julho de 2017), pois o levantamento foi enviado pela UFPI para o TCU no dia 18 de setembro de 2017 quando já haviam sido nomeados os novos gestores de todas as sete Pró-Reitorias. Isso pode ter levado aos gestores iniciantes, respondendo ao levantamento pela primeira vez, a darem respostas mais positivas por sentirem-se, provavelmente, responsáveis por melhores resultados da autoavaliação no quesito Liderança.

Partindo desse princípio, em 2018, com a maioria dos gestores sendo os mesmos de 2017 e obtendo maior propriedade sobre os respectivos assuntos de suas pastas e com a criação e maior integração da Diretoria de Governança (criada por meio da Resolução CAD/UFPI n. 08/2017) e do Comitê Interno de Governança (criado pela Resolução CONSUN/UFPI n. 26/2018) com toda a UFPI, orientando de forma mais eficiente sobre o tema da governança pública, acredita-se que os gestores foram mais conservadores em suas respostas nesse mecanismo.

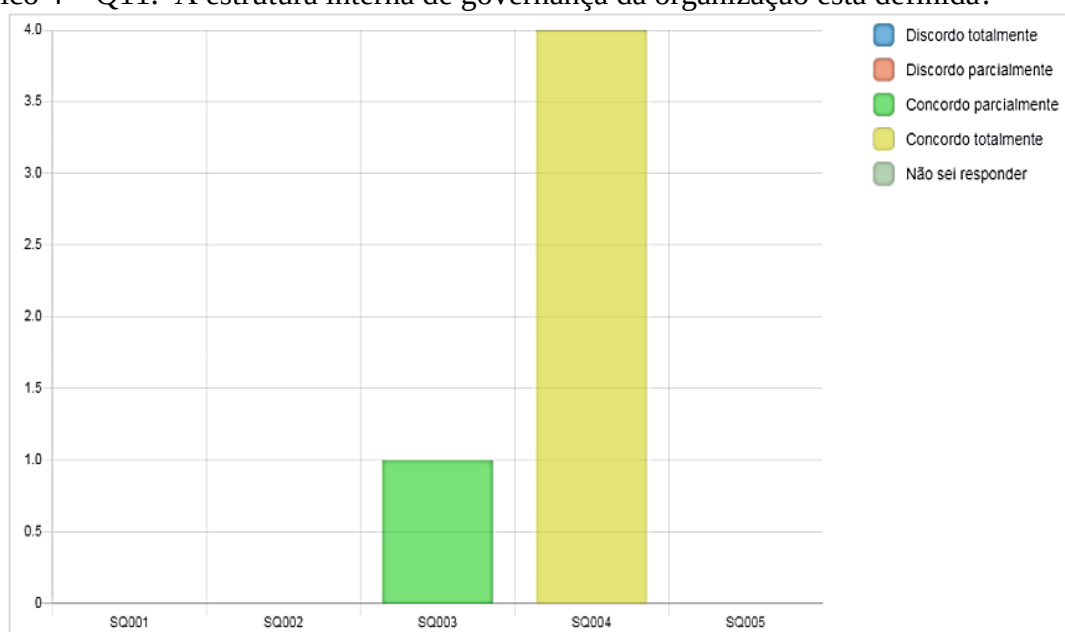
No levantamento de 2017, o item 1132 (*código de ética e de conduta aplicável aos membros da alta administração da organização está estabelecido*) foi abordado juntamente com o item 1131 (*código de ética e de conduta aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior da organização está estabelecido*) e o item 1133 (*os casos de conflito de interesse, envolvendo membro de conselho ou colegiado superior são identificados e tratados*) juntamente com o 1134 (*os casos de conflito de interesse, envolvendo membro da alta administração são identificados e tratados*).

No levantamento de 2018, apenas os itens 1111 (*a estrutura interna de governança da organização está definida*) e o 1121 (*a seleção de membros da alta administração é feita com base em critérios e procedimentos estabelecidos*) alcançaram o nível mais alto do estágio

Aprimorado. Assim, infere-se que os demais itens de controle 1112, 1122, 1131, 1132, 1133 e 1134 podem ser aperfeiçoados.

Para o item 1111, referente a existência de uma estrutura interna de governança na UFPI, conforme demonstra o Gráfico 4, quatro gestores responderam que “concordo totalmente” e apenas um “concordo parcialmente”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão de grande parte dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa coincide com esta.

Gráfico 4 – Q11. A estrutura interna de governança da organização está definida?



Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

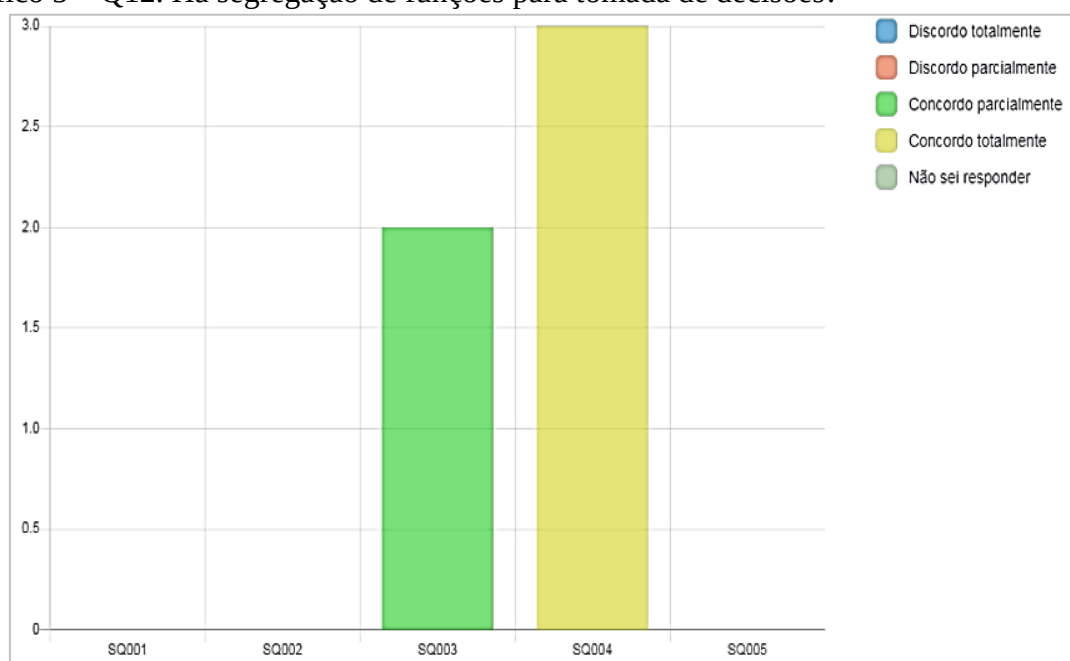
O item 1112 (*há segregação de funções para tomada de decisões críticas*) atingiu um resultado Intermediário no ano de 2018. A resposta dada no questionário de 2018 pela UFPI foi que ‘adota em maior parte ou totalmente’, indicando como evidência para essa questão que “a segregação de funções para tomada de decisões críticas na maior parte está identificada tanto no Regimento Geral da UFPI como também no Regimento de cada Conselho e unidade desta IES” (UFPI, 2020a, p.3).

Avaliando os resultados das organizações participantes sobre esse item, o TCU no Acórdão n. 588/2018 identificou que os baixos resultados sugerem a inexistência ou deficiência nos controles que busquem minimizar a concentração de autoridade e responsabilidades nas mãos de um ou poucos indivíduos, o que pode acarretar, segundo o Tribunal, em risco de ocorrência de erros e fraudes. Para isso, pressupõe:

a identificação das decisões críticas que deverão ser tomadas respeitando-se a segregação de funções, para mitigar o risco que decisões fundamentais, capazes de afetar o alcance das metas da organização, estejam concentradas em uma única pessoa ou em um grupo pequeno de pessoas (BRASIL, 2018b, p.7).

Para o item 1112, referente a existência de segregação de funções para a tomada de decisões na UFPI, conforme demonstra o Gráfico 5, três gestores responderam que “concordo totalmente” e dois “concordo parcialmente”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa coincide com esta.

Gráfico 5 – Q12. Há segregação de funções para tomada de decisões?



Número de entrevistados = 5.

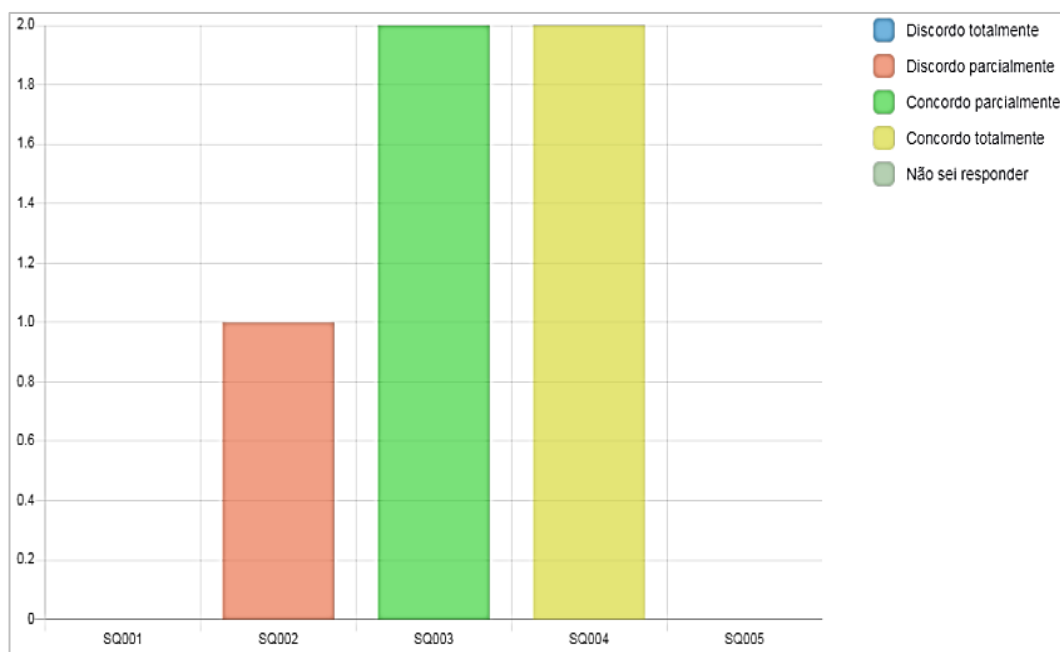
Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

No item de controle 1122 (*o desempenho de membros da alta administração é avaliado*) a UFPI também atingiu o nível Intermediário no ano de 2018 e optou por responder que “adota em maior parte ou totalmente” essa prática. As evidências para a escolha dessa opção foi que “anualmente é realizada a Autoavaliação Institucional, na qual contempla questões relacionadas à gestão e funcionamento de todas as instâncias desta IES” (UFPI, 2020a, p.3). Ao contrário do item 1121 (*a seleção de membros da alta administração é feita com base em critérios e procedimentos estabelecidos*) que alcançou um índice alto de aprimoramento pela UFPI, o resultado do item 1122 indica que a instituição deve aprimorar a definição de diretrizes

e critérios para avaliar o desempenho da alta administração tendo em vista as opções explicitadas no questionário elaborado pelo TCU (UFPI, 2020a, p.4).

Para o item 1121, referente a existência de critérios e procedimentos para a seleção de membros da alta administração na UFPI, no LGGP de 2018 foi respondido que “adota em maior parte ou totalmente”, e no questionário de pesquisa, conforme demonstra o Gráfico 6, um gestor respondeu “discordo parcialmente”, dois “concordo parcialmente” e dois “concordo totalmente”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa coincide com esta.

Gráfico 6 – Q13. A seleção de membros da alta administração é feita com base em critérios e procedimentos estabelecidos?

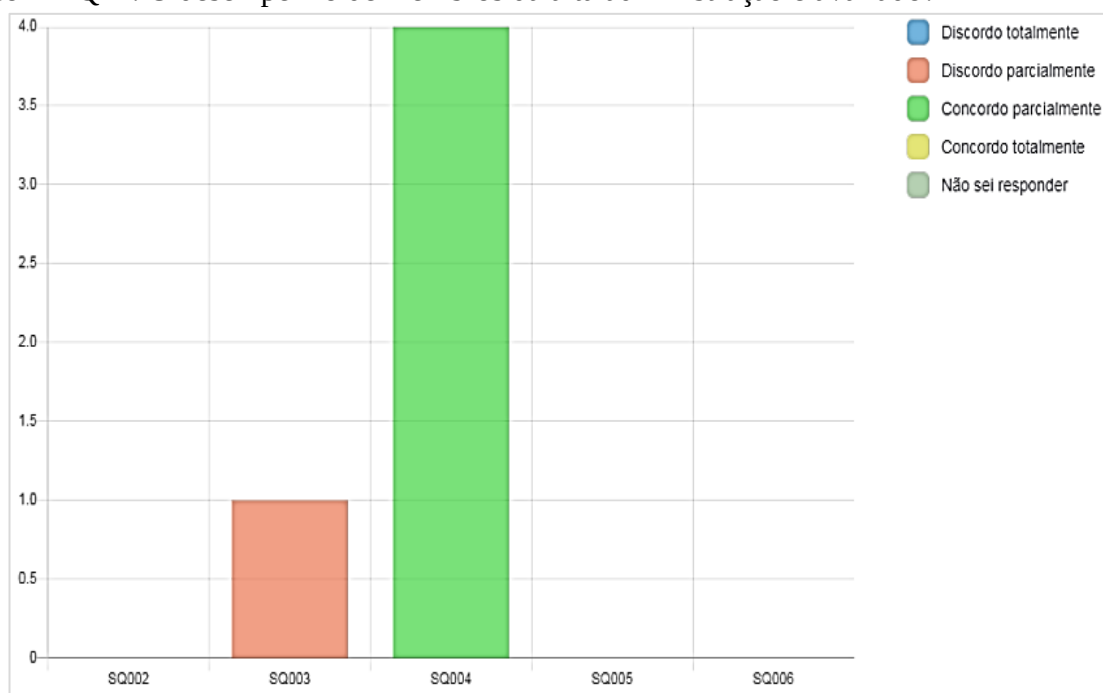


Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

Quanto ao item 1122, conforme demonstrado no Gráfico 7, referente a avaliação do desempenho da alta administração da UFPI, um gestor respondeu “discordo parcialmente” e quatro “concordo parcialmente”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa coincide com esta.

Gráfico 7 – Q14. O desempenho de membros da alta administração é avaliado?



Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

As práticas 1131 (*código de ética e de conduta aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior da organização está estabelecido*) e 1132 (*código de ética e de conduta aplicável aos membros da alta administração da organização está estabelecido*) obtiveram o mais baixo resultado dentre os demais itens de controle desse mecanismo, tendo como base o último levantamento realizado. Em ambas, a UFPI considerou que “adota em maior parte ou totalmente” e as evidências indicadas tanto para a 1131 quanto para a 1132, foram:

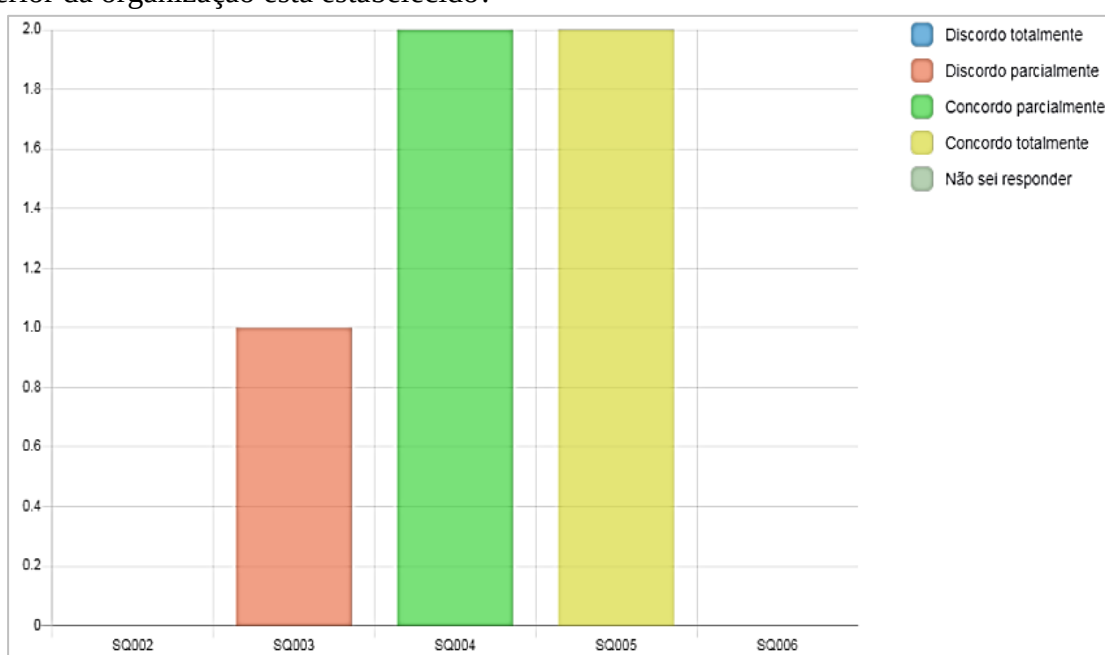
o código de ética e conduta aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior é o mesmo aplicável aos demais servidores da Administração Federal, estabelecido no Código de Conduta da Alta Administração Federal de 2014 com as Normas Complementares e Legislação Correlata. Além do Código de Conduta e Ética da Administração Pública federal está estabelecido também no próprio Regimento Geral da UFPI, Título VII: do regimento disciplinar. E a partir de 2011 a UFPI criou Comissão de Ética por meio do Ato da Reitoria n. 1187/11 de 23/08/2011 (UFPI, 2020a, p.4).

Assim, mesmo diante de um Código de Conduta da Alta Administração Federal e a existência de uma Comissão de Ética na UFPI, para alcançar o nível Aprimorado nos itens 1131 e 1132, de acordo com o TCU, é necessário que estejam estabelecidos controles para reduzir os desvios éticos e de conduta; acompanhamento de possíveis violações ao código de ética e de conduta por parte de processos instaurados pela corregedoria; estabelecimento de

padrões para o relacionamento com setor privado e a existência de ações concretas de promoção da ética realizadas pelos membros dos conselhos e da alta administração (UFPI, 2020a).

Quanto à existência de um código de ética e conduta aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior da UFPI (1131), com base no Gráfico 8, um gestor respondeu “discordo parcialmente”, dois “concordo parcialmente” e dois “concordo totalmente”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão de grande parte dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa coincide com esta.

Gráfico 8 – Q15. Código de ética e de conduta aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior da organização está estabelecido?

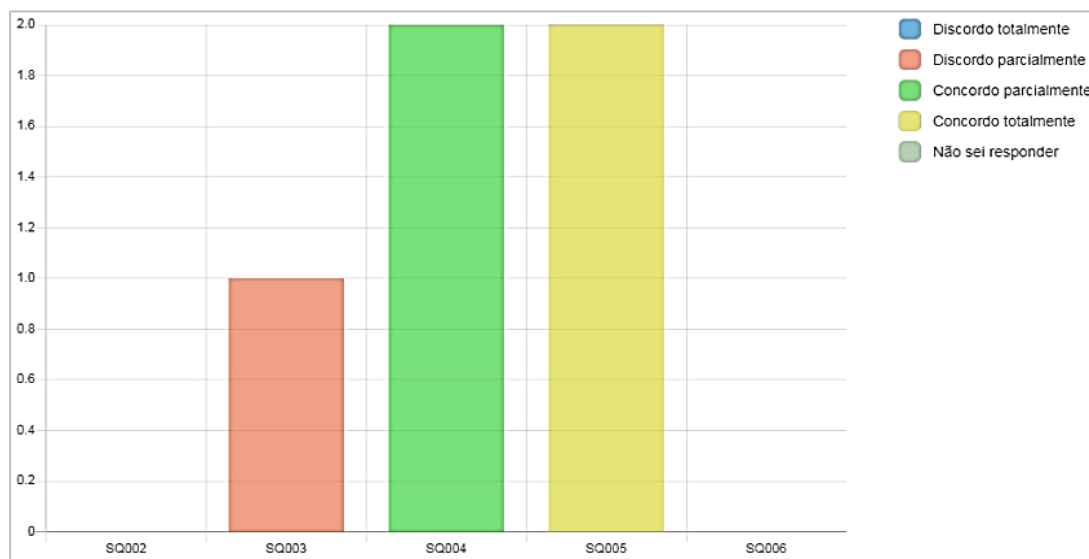


Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

E no que se refere, a existência de um código de ética e conduta aplicável aos membros da alta administração da UFPI (1132), conforme Gráfico 9, um gestor respondeu “discordo parcialmente”, dois “concordo parcialmente” e dois “concordo totalmente”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa coincide com esta.

Gráfico 9 – Q16. Código de ética e de conduta aplicável aos membros da alta administração está estabelecido?



Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

Os itens 1133 (*os casos de conflito de interesse, envolvendo membro de conselho ou colegiado superior são identificados e tratados*) e 1134 (*os casos de conflito de interesse, envolvendo membro da alta administração são identificados e tratados*) da UFPI, embora não tenha sido classificado no nível Inicial, também podem ser aprimorados. Em ambos os itens, a UFPI respondeu “adota em maior parte ou totalmente” e evidenciou com as seguintes informações, respectivamente:

as normas e resoluções internas preveem a adoção de medidas preventivas para impedir que membros da alta administração ou de colegiados e conselhos participem do momento de decisões de questões que envolvem interesse pessoal ou conflito de interesses, atendendo ao Regimento Geral da UFPI em seu Art.46 §10 que diz ‘Nenhum membro de colegiado pode votar em assunto de seu interesse pessoal, ressalvado o caso de eleição procedida em plenário’. (UFPI, 2020a, p.5).

as normas, regimentos e resoluções internas preveem a adoção de medidas preventivas para impedir que membros da alta administração ou colegiados e conselhos participem do momento de decisão das questões que envolvem interesse pessoal ou conflito de interesses, além disto respeitamos as normativas da lei 8.112 (UFPI, 2020a, p.6).

Depreende-se com tais respostas que as vedações relacionadas aos conflitos de interesse podem até estarem previstas em normativas internas e que inclusive são citadas pela UFPI de forma abrangente em ambos os itens e canais para recebimento de denúncias, no entanto, a instituição não respondeu à existência de instrumentos de apoio ao tratamento de tais situações, nem a indicação de instância formalmente responsável pelo acompanhamento e

avaliação de situações de conflito de interesse, além da ausência de rotina estabelecida para tratar de eventuais casos de nepotismo envolvendo membros de conselho ou colegiado e da alta administração (UFPI, 2020a).

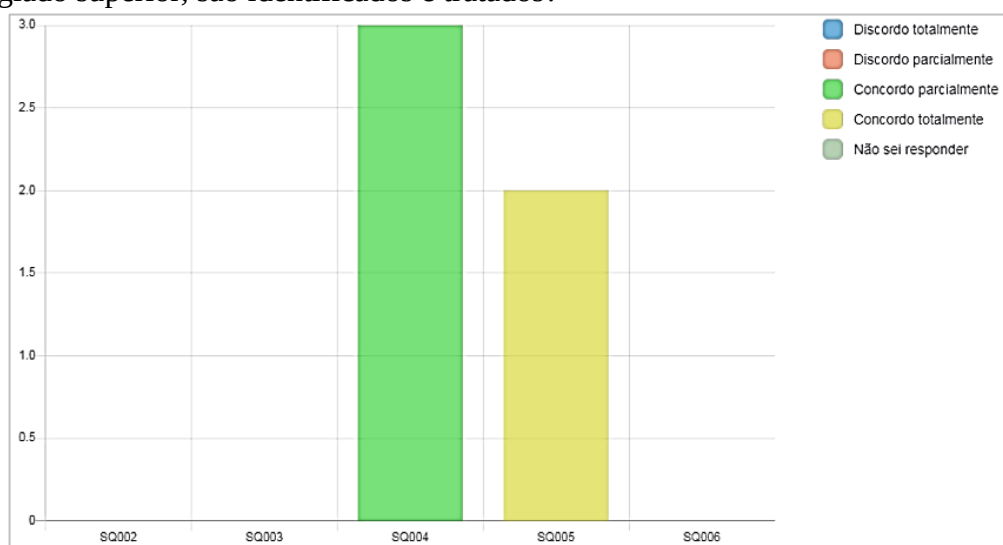
Sobre esse assunto, o TCU fez a seguinte constatação no levantamento de 2017 em relação a situação das organizações avaliadas:

40% de todas as organizações estariam em estágio inicial em ‘Identificar e tratar casos de conflitos de interesses envolvendo alta administração e/ou conselho[...]’. Esse resultado sugere que, em grande parte das organizações, não existem, ou são deficientes, os controles que mitiguem o risco de que os integrantes do alto escalão das organizações atuem vislumbrando interesse diverso do interesse público (BRASIL, 2018b, p.7).

Importa saber, que em 2019 o Comitê Interno de Governança da UFPI publicou o Plano de Integridade da UFPI, criado pela Resolução CONSUN/UFPI n. 26/2018, o qual mencionou a existência de Comissão de Conflito de Interesses, criada por meio do Ato da Reitoria n. 1949 de 30 de novembro de 2018. Dessa forma, pressupõe-se que para os próximos levantamentos, a UFPI poderá elevar esse índice sobre os casos de conflitos de interesses.

O Gráfico 10, apresenta o item 1133, referente a identificação e tratamento dos casos de conflitos de interesse envolvendo membro de conselho ou colegiado superior da UFPI, no qual três gestores responderam “concordo parcialmente” e dois “concordo totalmente”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa coincide com esta.

Gráfico 10 – Q17. Os casos de conflito de interesse, envolvendo membro de conselho ou colegiado superior, são identificados e tratados?

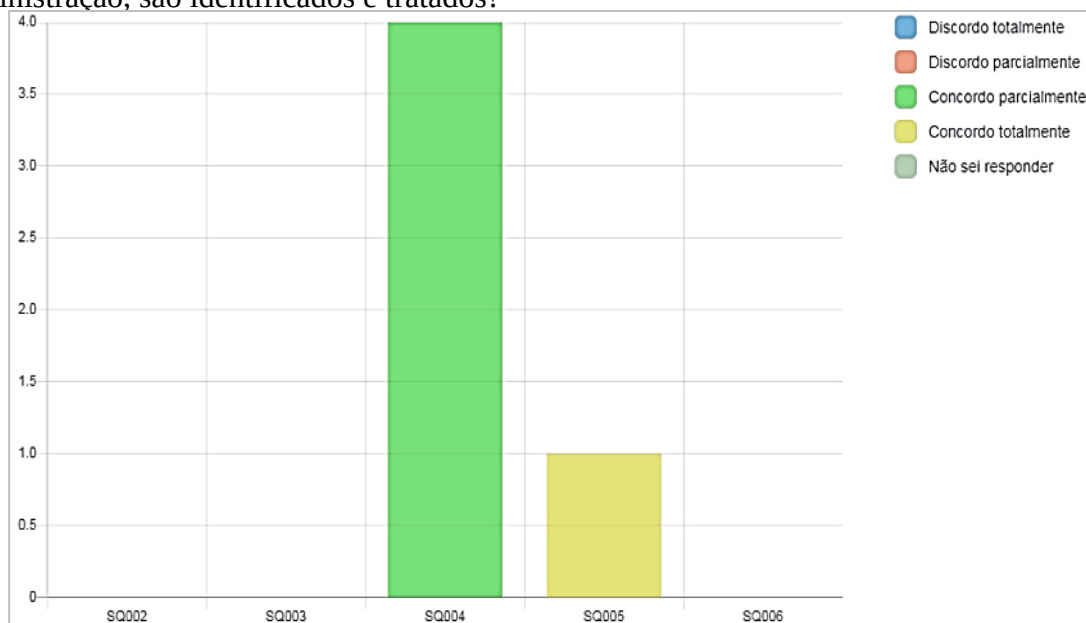


Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

O Gráfico 11, referente a identificação e tratamento dos casos de conflitos de interesse envolvendo membro da alta administração da UFPI (1134), indica que quatro gestores responderam “concordo parcialmente” e um “concordo totalmente”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa coincide com esta.

Gráfico 11 – Q18. Os casos de conflito de interesse, envolvendo membros da alta administração, são identificados e tratados?



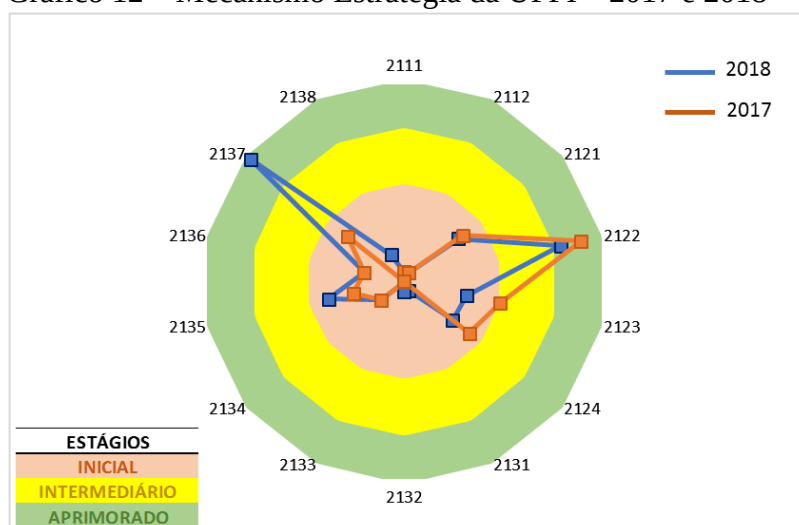
Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

No que se refere ao mecanismo Estratégia, em 2017 e em 2018, conforme pode ser observado no Gráfico 12, a UFPI manteve-se em estágio Inicial (resultado obtido em 2017 = 0,20 e em 2018 = 0,21). Este mecanismo abrange as práticas 2110 (*gerir os riscos da organização*); 2120 (*estabelecer a estratégia da organização*) e 2130 (*promover a gestão estratégica*). Pelos resultados, no levantamento de 2018, a UFPI não acompanhou a evolução do mecanismo Estratégia nas organizações avaliadas, conforme destacado pelo TCU:

a evolução mais perceptível ocorreu no mecanismo Estratégia, sugerindo amadurecimento na gestão estratégica das organizações públicas. Melhoria nessa área é fortemente positiva, pois influencia a organização como um todo. Tal evolução deu-se em todos os grupos de organizações federais (BRASIL, 2018a, p.3).

Gráfico 12 – Mecanismo Estratégia da UFPI – 2017 e 2018



Fonte: Elaborado pela autora com base nos levantamentos do TCU em 2017 e 2018.

Legenda:

2110 – *Gerir os riscos da organização:*

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:*

2121. O modelo de gestão estratégica da organização está estabelecido;

2122. A estratégia da organização está definida;

2123. Os principais processos estão identificados e mapeados;

2124. As demandas das partes interessadas estão identificadas, mapeadas e priorizadas.

2130 – *Promover a gestão estratégica:*

2131. A alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos;

2132. A alta administração monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos;

2133. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas;

2134. A alta administração monitora o desempenho de gestão de pessoas;

2135. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação;

2136. A alta administração monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação;

2137. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações;

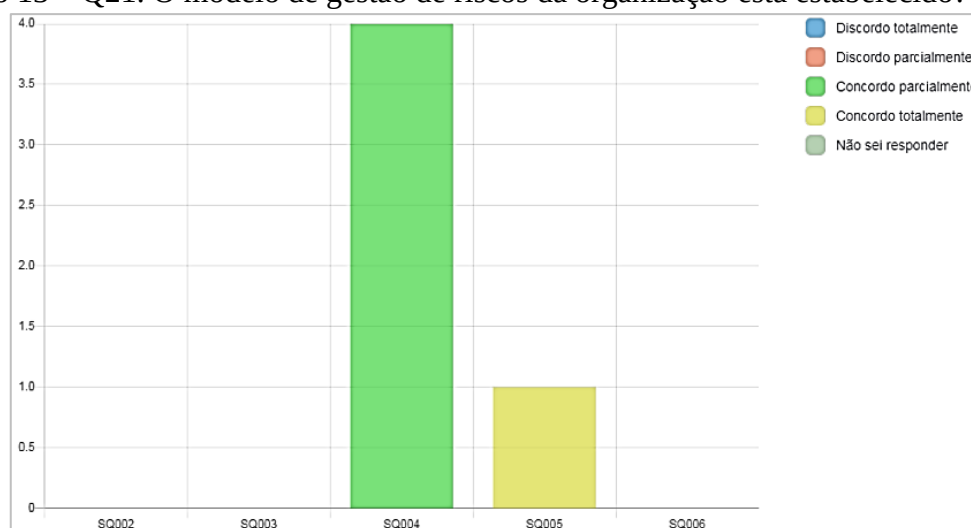
2138. A alta administração monitora o desempenho de gestão de contratações.

Em 2017, “64% de todas as organizações estariam em estágio de capacidade Inicial em Estratégia. Esse resultado reflete o baixo nível de capacidade da maioria das organizações em executar um processo de planejamento estratégico, em promover a estratégia planejada e ainda gerir os riscos organizacionais” (BRASIL, 2018b, p.9). Para o TCU, isso demonstra que além da elaboração do planejamento estratégico, a gestão da estratégia, também, é importante.

Dentre os três mecanismos (Liderança, Estratégia e *Accountability*) a UFPI obteve os piores resultados no mecanismo Estratégia, tanto no levantamento de 2017 como no de 2018, sendo os resultados de menores índices concentrados nos itens que compõem a prática 2110 (*gerir os riscos da organização*). As respostas obtidas para os dois itens que compõem essa prática (2111 e 2112) no último levantamento foram “há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo”. Para esse tipo de resposta o TCU não exigiu evidências que a comprovassem.

O Gráfico 13, referente a existência de um modelo de gestão de riscos na UFPI (2111), apresenta que quatro gestores responderam “concordo parcialmente” e um “concordo totalmente”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa coincide com esta.

Gráfico 13 – Q21. O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido?

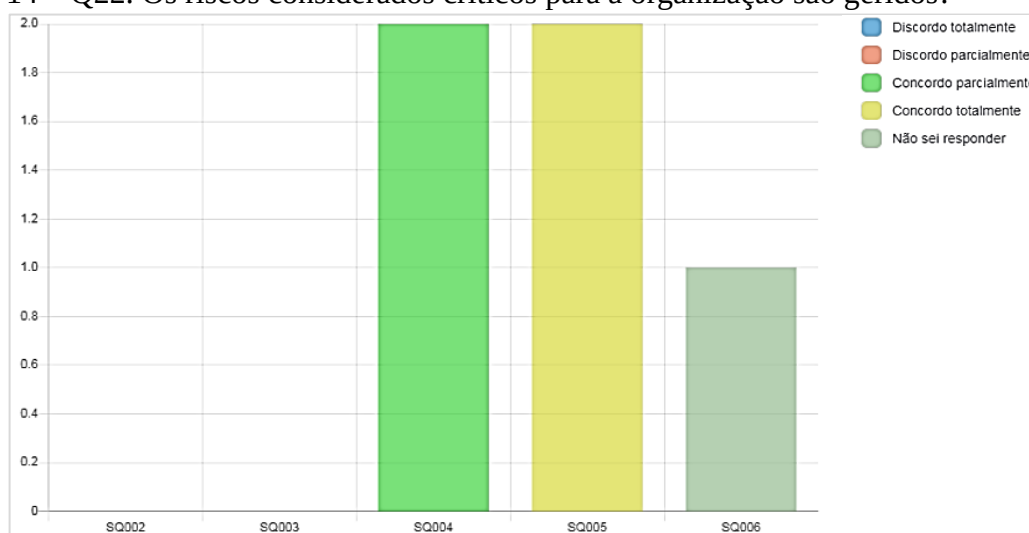


Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

Para o item 2112, referente a gestão na UFPI dos riscos considerados críticos, o Gráfico 14 mostra que dois gestores responderam “concordo parcialmente”, dois “concordo totalmente” e um “não sei responder”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, sugere-se que ao responder parcialmente ou totalmente, a maioria dos gestores podem estar cientes da existência do Plano de Integridade da UFPI, portanto, deduz-se que as respostas do LGGP e do questionário de pesquisa coincidem.

Gráfico 14 – Q22. Os riscos considerados críticos para a organização são geridos?



Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

No entanto, embora não tenha sido evidenciado, sugere-se que tal resposta esteja relacionada à edição da Resolução CONSUN/UFPI n.26/2018 de 22 de junho de 2018, que além de criar o Comitê Interno de Governança da UFPI, institui a política de gestão de riscos e controle e o Plano de Integridade da UFPI. Este último, foi elaborado e publicado em 2019, no qual consta uma planilha com o tratamento de alguns riscos (riscos, tipo de tratamento, medida de tratamento, ação, responsável, prazo e situação).

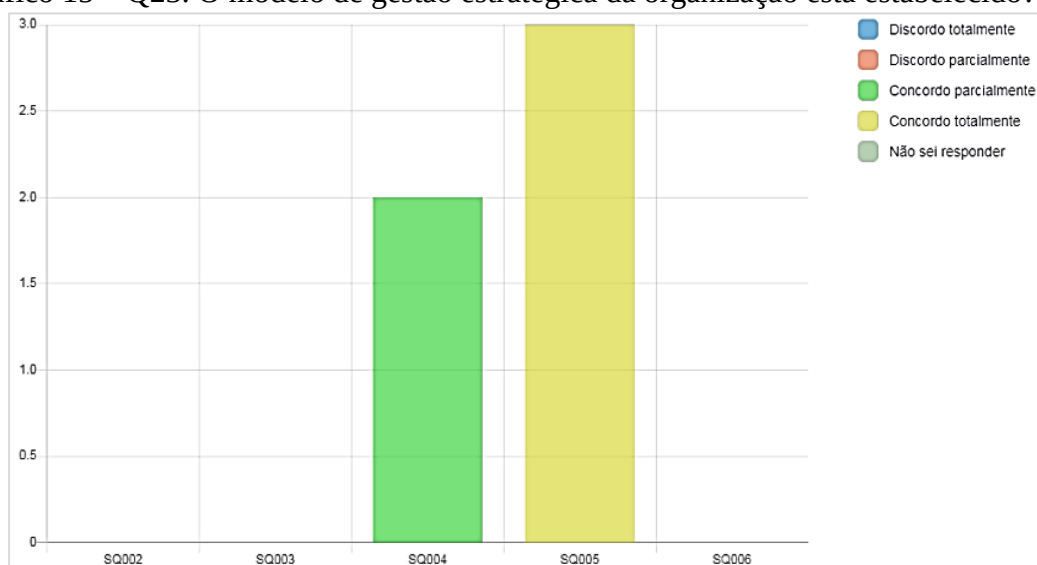
Nos itens que compõe a prática 2120 (*estabelecer a estratégia da organização*) comparando-a com as duas outras práticas (2110 e 2130), nota-se resultados mais próximos do nível Intermediário. Quanto ao item 2121 (*o modelo de gestão estratégica da organização está estabelecido*), a UFPI respondeu no último levantamento que “adota parcialmente”, tendo por evidência:

a UFPI no intuito de planejar estrategicamente o seu futuro, sintetiza o seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) para um período de 5 anos, o qual reflete as expectativas e os projetos não apenas dos gestores atuais, mas de toda comunidade acadêmica. O PDI é organizado com a participação da comunidade acadêmica e para garantir a publicidade, está disponível na página eletrônica institucional. Quando necessário, devido novas demandas ou exigências legais, são feitos aditivos. O acompanhamento e avaliação do PDI está entre as competências da Diretoria de Governança e também são incluídas questões referentes ao mesmo no questionário de avaliação institucional (UFPI, 2020a, p.7).

Embora a UFPI tenha evidenciado com este conteúdo, mediante suas respostas ao questionário do TCU, a IFES não considerou que o modelo do PDI 2015-2019 contempla as etapas de monitoramento e avaliação da estratégia, tampouco as diretrizes de revisão periódica da estratégia, sendo por isso, classificada em estágio Inicial.

Referente a adoção de um modelo de gestão estratégica na UFPI, representado pelo código 2121, dois gestores responderam “concordo parcialmente” e três “concordo totalmente”, de acordo com o Gráfico 15. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa não coincide com esta.

Gráfico 15 – Q23. O modelo de gestão estratégica da organização está estabelecido?



Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

Ressalta-se que essas questões são constantemente apontadas pelos órgãos de controle mediante avaliação dos Relatórios de Gestão (RG) da UFPI – a exemplo dos Acórdãos TCU – Primeira Câmara n. 8.598/2019 e 7.339/2020 que avaliaram os RGs da UFPI dos exercícios de 2017 e 2018, respectivamente– e pelos Relatórios de Auditoria de Contas da CGU (RAC) – a exemplo dos RACs de n. 201800613 e n.201900526. Nestes documentos foram feitos apontamentos como: “No item descrição sintética dos objetivos do exercício, a UFPI discorreu sobre os objetivos e metas estabelecidos para o quinquênio 2015-2019, no entanto, sem pormenorizar aqueles relativos ao exercício de 2017” (BRASIL, 2019b, p.4). Além disso, por meio do Relatório de Auditoria de Contas (RAC) da CGU de 2017 que avaliou o RG da UFPI do exercício de 2017, foi apontado que

a UFPI não detalhou a forma e os instrumentos de monitoramento da execução do seu planejamento estratégico, limitando-se a informar que o mesmo ocorre anualmente por meio de informações enviadas pelas unidades estratégicas à Comissão Central de Elaboração do PDI, visto que a UPC não dispõe de ferramentas que permitam aferir o cumprimento dos objetivos, metas e estratégias estabelecidas no PDI, tais como manuais, atas/registros de decisões, indicadores, sistemas informatizados, entre outros (BRASIL, 2020b, p.6).

O Tribunal, com base em Brasil (2020c), também identificou que em afronta à DN TCU n. 170/2018 (Normativa que regulamenta a prestação de contas do exercício de 2018) a UFPI não informou no RG 2018: “i. Os objetivos e as metas definidas para o exercício; ii. Os resultados alcançados ao fim do exercício, demonstrando como a estratégia, a governança e a

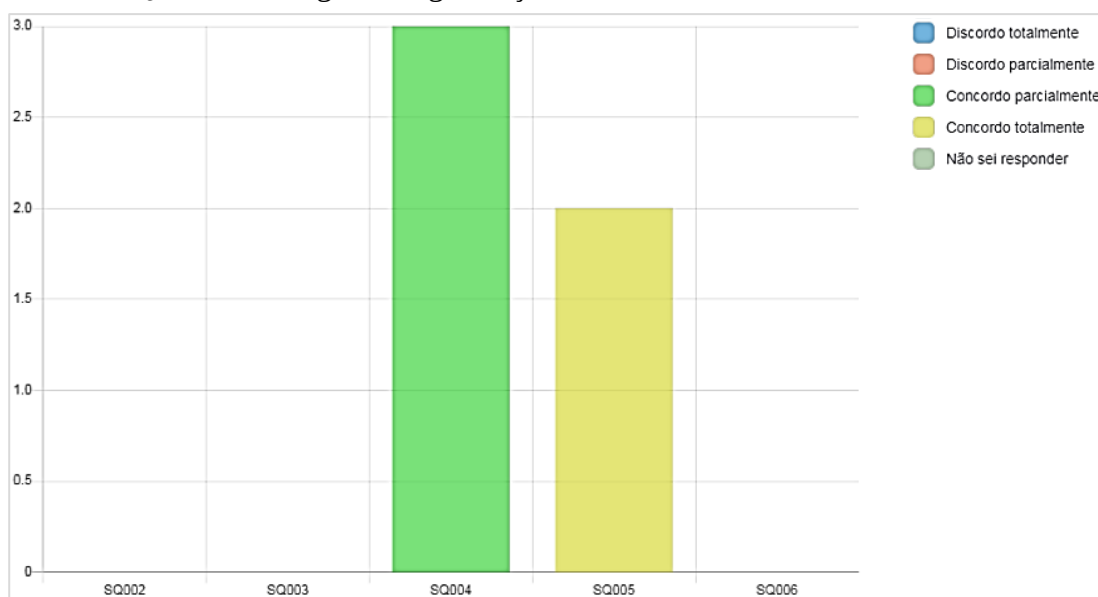
alocação de recursos contribuíram para o alcance dos resultados; iii. As justificativas para objetivos ou metas não atingidas” (BRASIL, 2020c, p.8).

O item 2122 (*a estratégia da organização está definida*) obteve o melhor resultado deste mecanismo com a opção “adota” marcada pela UFPI no questionário. Segundo o TCU, esta questão “prevê a definição da missão, visão, valores, além de objetivos, metas, indicadores e iniciativas estratégicos; alinhamento às políticas e diretrizes nacionais; participação das instâncias internas de governança em sua formulação; atualização e divulgação (BRASIL, 2018b, p.9). Tal resultado está relacionado a seguinte explicação:

a missão, valores, visão e objetivos da UFPI estão descritos no PDI. O planejamento das ações prevê o período de 5 anos. O PDI está alinhado à legislação nacional e diretrizes do ensino superior e técnico do país. O PDI é organizado pela Diretoria de Governança, com a participação da comunidade acadêmica. Além dos dados elaborados pela alta administração (pró-reitores, diretores de centro e campus), o PDI passa por um período de consulta pública na página eletrônica para que a comunidade faça sugestões. Quando necessário, devido a novas demandas ou exigências legais, são feitos aditivos. O PDI está disponível para consulta na página eletrônica da UFPI (UFPI, 2020a, p.12).

Para o item 2122, referente a existência de estratégia definida na UFPI, três gestores responderam “concordo parcialmente” e dois “concordo totalmente”, com base no Gráfico 16. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão de grande parte dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa coincide com esta.

Gráfico 16 – Q24. A estratégia da organização está definida?



Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

Embora a UFPI tenha atingido um índice Aprimorado nesta questão (2122), no RAC da CGU de 2018, foi apontado “ausência da definição de metas/indicadores de gestão no RG 2018 da UFPI” (BRASIL, 2020c, p.6). Ademais, a Corte de Contas faz a seguinte análise:

Se tais metas e indicadores sequer foram estabelecidos, tal quadro pode resultar em menor probabilidade de a UFPI alcançar seus objetivos e superar os desafios, na medida em que pode levar à inexecução ou falta de priorização de ações relevantes. Enfim, tal cenário tem o condão de levar à minimização de resultados e, em consequência, maximizar deficiências, gerando, inclusive, riscos à própria governança da Instituição (BRASIL, 2020d, p.6).

Por isso, a CGU expediu a seguinte recomendação para a UFPI: “que o Relatório de Gestão apresente em seu conteúdo, todos os itens estabelecidos na Decisão Normativa do TCU, especificamente quanto a definição e o atingimento das metas, a fim de avaliar se a UPC está alcançando os seus objetivos” (BRASIL, 2020c, p.14).

Portanto, no que se refere à relação entre governança e estratégia, o TCU discorre que “não é possível falar em governança em organizações que não tenham estratégia definida, em especial, que não tenham definido seus objetivos, pois a finalidade maior da governança é que a organização atinja seus objetivos” (BRASIL, 2018b, p.10).

É importante mencionar que no ano de 2020, a UFPI elaborou e publicou seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) com vigência para os próximos cinco anos (2020 a 2024). Conforme o Guia de Planejamento e Elaboração do PDI da UFPI (UFPI, 2020d) o processo de elaboração desse Plano fundamentou-se de forma concisa, articulada (entre gestores e comunidade acadêmica), pautada em metas, objetivos e indicadores, além da identificação de temas estratégicos a exemplo de “Gestão, Governança e Práticas Inovadoras”, o que pode ter influenciado nas respostas dos gestores para estas práticas de boa governança no quesito Estratégia, conforme observadas nos Gráficos 15 e 16.

Nesta seção, tendo em vista as ações de controle realizadas na UFPI pela CGU, o Quadro 10 elenca o número dos relatórios, os itens avaliados e as devidas recomendações que se referem às questões direcionadas às boas práticas de governança do mecanismo Estratégia, especificamente sobre o estabelecimento da estratégia da organização.

Quadro 10 – Relatórios e recomendações da CGU para a UFPI sobre o mecanismo estratégia (estabelecimento da estratégia da organização)

Nº do Relatório/ Documento	Item do Relatório/ Documento	Recomendação
201700842	2.1.1.1 – Inexistência de ferramentas instituídas para o monitoramento,	Definir as competências e atribuições da Diretoria de Governança, no que se refere às

	avaliação e gestão do Planejamento estratégico da UFPI.	ações de acompanhamento, avaliação e gestão do PDI 2015-2019.
201700842	2.1.1.1 – Inexistência de ferramentas instituídas para o monitoramento, avaliação e gestão do Planejamento Estratégico da UFPI.	Elaborar ferramentas para o acompanhamento/monitoramento, avaliação e gestão do PDI 2015-2019.

Fonte: BRASIL (2020b, p.29-33).

Quanto ao cumprimento das recomendações da CGU pela UFPI, esta também tem sido alvo de críticas nos RACs de 2017 e 2018. No RAC de 2017 a CGU verificou que no Relatório de Gestão da UFPI “não contém informações sobre a existência de determinações exaradas em Acórdãos do TCU para a UFPI, bem como sobre as determinações atendidas e/ou pendentes de atendimento ao final do exercício de 2017” (BRASIL, 2020b, p.13).

A CGU também verificou que no RG de 2017 “não foram apresentadas informações sobre as rotinas adotadas para o acompanhamento das recomendações emitidas pela CGU, tampouco justificativas para a não implementação das recomendações pendentes de atendimento” (BRASIL, 2020b p.14).

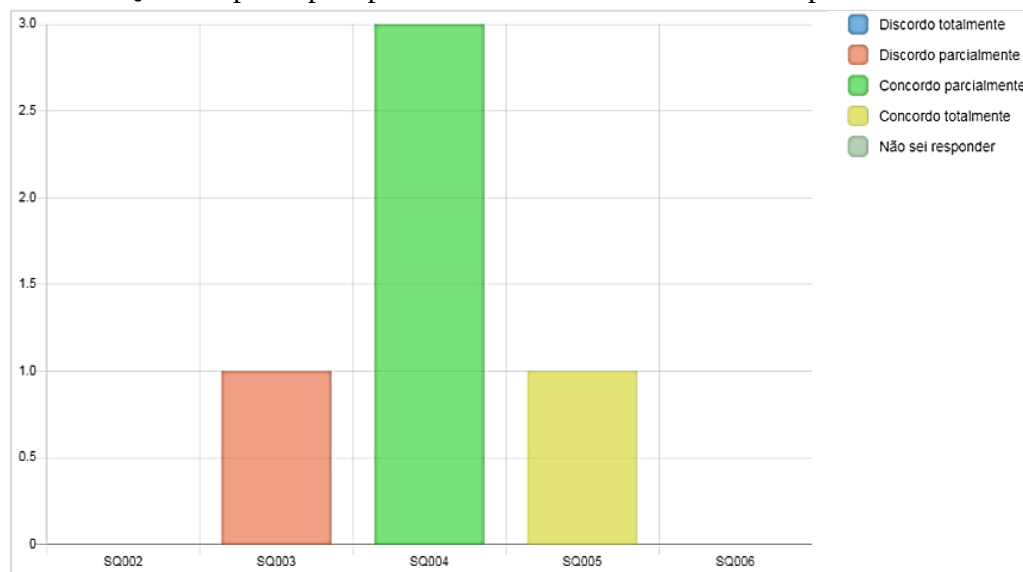
O órgão de controle interno chama atenção para os riscos inerentes a não adoção de providências para essas recomendações, o que se estende também ao Controle Externo, “uma vez que o saneamento das falhas apontadas contribui para o alcance de melhorias no desempenho da gestão da UPC, e, portanto, para o cumprimento da sua missão institucional” (BRASIL, 2020b, p.14).

No Acórdão – TCU n. 7339/2020, segundo Brasil (2020d, p.8), referente à prestação de contas do exercício de 2018 também foi constatado que no RG de 2018, a UFPI não atendeu aos itens: “Tratamento de recomendações e determinações do TCU” e “Tratamento de Recomendações do Órgão de Controle Interno”. Neste sentido, quanto ao acompanhamento das recomendações da CGU, embora o Controle Interno tenha percebido o esforço da UFPI em atender e encaminhar providências, ainda foi expedida a seguinte recomendação: “recomendar que a UFPI aprimore as rotinas formais existentes para o acompanhamento e atendimento tempestivo das recomendações emitidas pela CGU, bem como para inserção das informações requeridas pelo TCU no relatório de gestão da unidade” (BRASIL, 2020c p.14).

A questão 2123, referente à identificação e mapeamento dos principais processos foi respondida pela UFPI no questionário de 2018 “adota parcialmente”, sendo a justificativa: “o andamento dos processos é estabelecido por regimentos, editais, normas de cada instância e pelas leis federais. Os processos tramitam dentro de um sistema ERP” (UFPI, 2020a, p.12).

Para este item referente ao mapeamento e identificação dos processos na UFPI, o Gráfico 17 apresenta que um gestor respondeu “discordo parcialmente”, três “concordo parcialmente” e um “concordo totalmente”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão de grande parte dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa coincide com esta.

Gráfico 17 – Q25. Os principais processos estão identificados e mapeados?



Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

A questão 2124 (*as demandas das partes interessadas estão identificadas, mapeadas e priorizadas*) foi autoavaliada pela UFPI como “adota parcialmente”. As evidências foram:

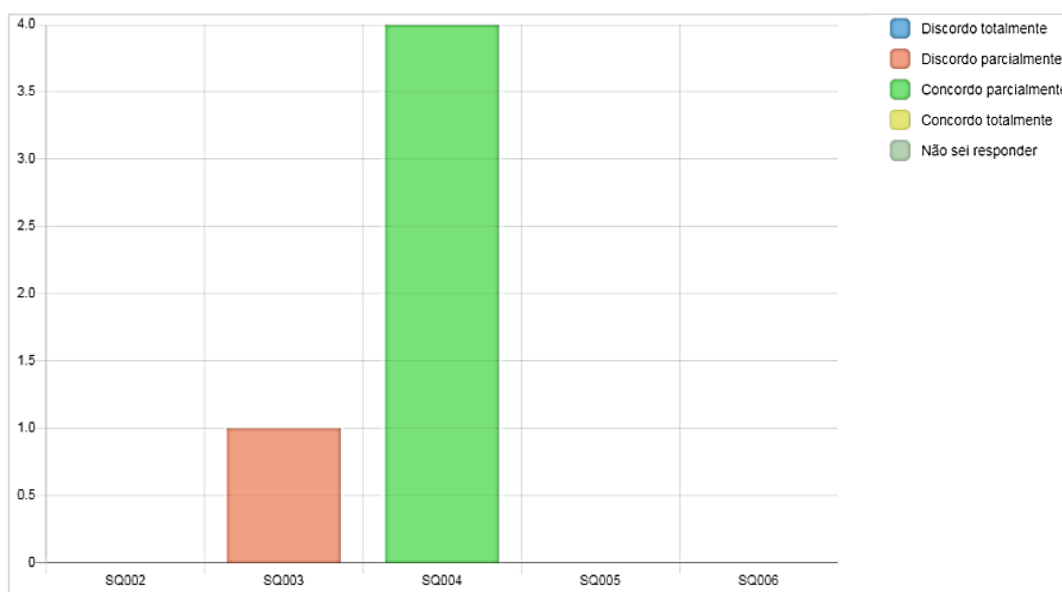
a Universidade faz um acompanhamento constante das políticas e diretrizes do Ensino Superior e Técnico para atualizar suas ações e responsabilidades. As demandas advindas dos órgãos de controle são analisadas pela Alta Administração e são traçados planos de ação, quando necessário, para o atendimento das mesmas. Uma das ações que avaliam e mediam as demandas da sociedade é o trabalho realizado pela Comissão Própria de Avaliação (CPA). A CPA, através da aplicação de questionários anuais a toda comunidade acadêmica, contribui para o planejamento e para a evolução da IES avaliando as práticas em 10 dimensões institucionais postuladas pelo SINAES (Lei nº 10.861/2004), propondo ações de melhoria e avaliando os resultados obtidos (UFPI, 2020a, p.13).

Para tal questão (2124), com base nos resultados das organizações participantes do levantamento de 2017, o TCU avaliou que

51% das organizações estariam em estágio inicial de capacidade na ‘Identificação e priorização das demandas das partes interessadas’ (questão 2124). Assim, tendo em vista que as instâncias internas de governança são o elo entre a sociedade e a gestão, e que a opinião das partes interessadas externas não é considerada, pode-se concluir que é elevado, nessas organizações, o risco de que a estratégia definida não represente os anseios dos cidadãos (BRASIL, 2018b, p.10).

Quanto às demandas das partes interessadas estarem identificadas, mapeadas e priorizadas pela UFPI (item 2124), quatro gestores responderam “concordo parcialmente” e um “discordo parcialmente”, de acordo com o Gráfico 18. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa coincide com esta.

Gráfico 18 – Q26. As demandas das partes interessadas estão identificadas, mapeadas e priorizadas?



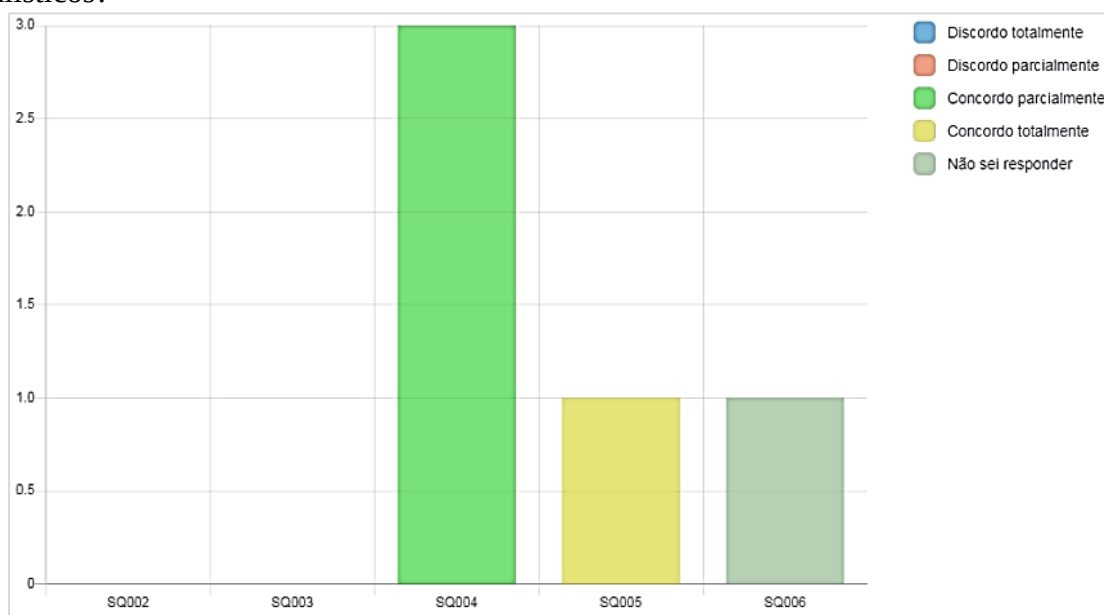
Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

Nos itens que compõe a prática 2130 (*promover a gestão estratégica*), com exceção do item 2137 (*a alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações*), único a atingir índice 1,00, atingiram índices muito baixos. Nos itens 2131 (*a alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos*) e 2132 (*a alta administração monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos*) a UFPI respondeu que “há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo” não necessitando de evidências para essas opções de respostas por parte da Universidade (UFPI, 2020a, p.13).

O Gráfico 19, referente à questão que trata da adoção de um modelo de gestão de processos na UFPI (2131), apresenta que três gestores responderam “concordo parcialmente”, um “concordo totalmente” e um “não sei responder”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa coincide com esta.

Gráfico 19 – Q27. A alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos?

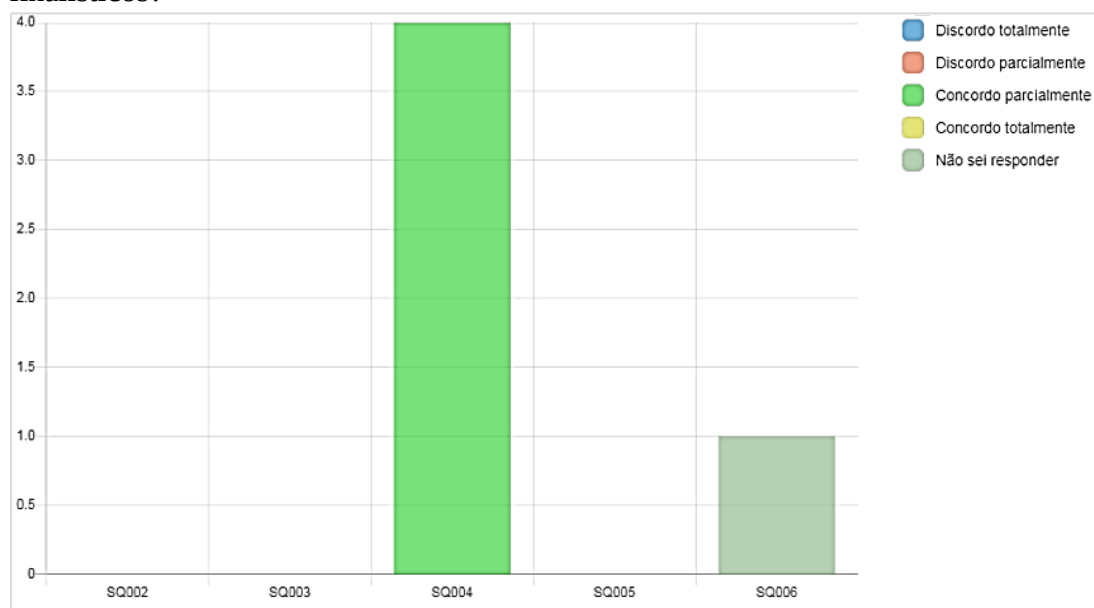


Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

Para o item 2132, referente ao monitoramento do desempenho da gestão dos processos finalísticos pela alta administração da UFPI, o Gráfico 20 destaca que um gestor respondeu “não sei responder” e quatro “concordo parcialmente”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa não coincide com esta.

Gráfico 20 – Q28. A alta administração monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos?



Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

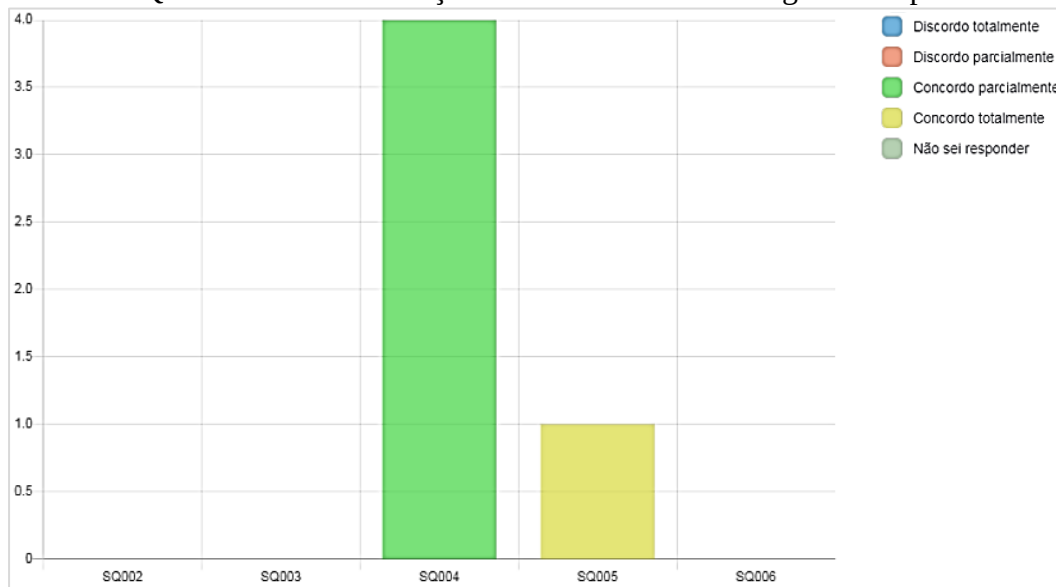
Para o item 2133 (*a alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas*), tanto em 2017 quanto em 2018, a UFPI optou por responder “não adota”, sendo, portanto, esse item, considerado “inexpressivo” ou “inexistente” pelo TCU. Já o item 2134 (*a alta administração monitora o desempenho de gestão de pessoas*) a resposta dada foi “adota em menor parte”, também não sendo necessário justificar por meio de evidências. O TCU identificou no levantamento realizado em 2017 que a maioria das organizações avaliadas não adotam ou adotam de modo muito incipiente essas práticas relacionadas à governança e gestão de pessoas (2133 e 2134). Diante dessa situação, a Corte de Contas expôs que

a situação identificada coloca em risco a capacidade de entrega das organizações, diminui a quantidade de resultados que poderiam ser gerados com os mesmos recursos investidos, além de, em algumas situações, gerarem riscos de desvinculação entre as decisões tomadas e o interesse público, tudo devido ao baixo nível de aprimoramento da governança e da gestão de pessoas. No que diz respeito à governança especificamente, impende destacar que, em mais da metade das organizações, a alta administração não monitora o desempenho da gestão de pessoas ou o monitoramento realizado apresenta deficiências significativas: não estabelecimento de metas, ausência de relatórios de medição de desempenho, entre outras (BRASIL, 2018b, p.16).

No questionário aplicado aos gestores referente a existência de um modelo de gestão de pessoas na UFPI, um gestor respondeu “concordo totalmente” e quatro “concordo parcialmente”, conforme apresentado no Gráfico 21. Comparando-se com a resposta obtida no

levantamento de 2018, observa-se que a visão de grande parte dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa não coincide com esta.

Gráfico 21 – Q29. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas?

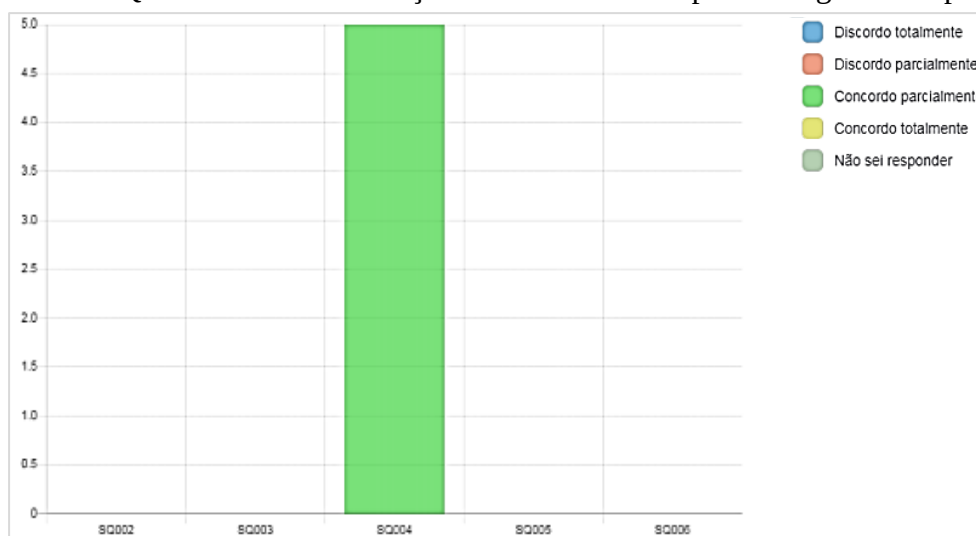


Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

Para o item 2134, referente ao monitoramento de gestão de pessoas pela alta administração da UFPI, todos os gestores responderam “concordo parcialmente” conforme Gráfico 22. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa coincide com esta.

Gráfico 22 – Q30. A alta administração monitora o desempenho de gestão de pessoas?



Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

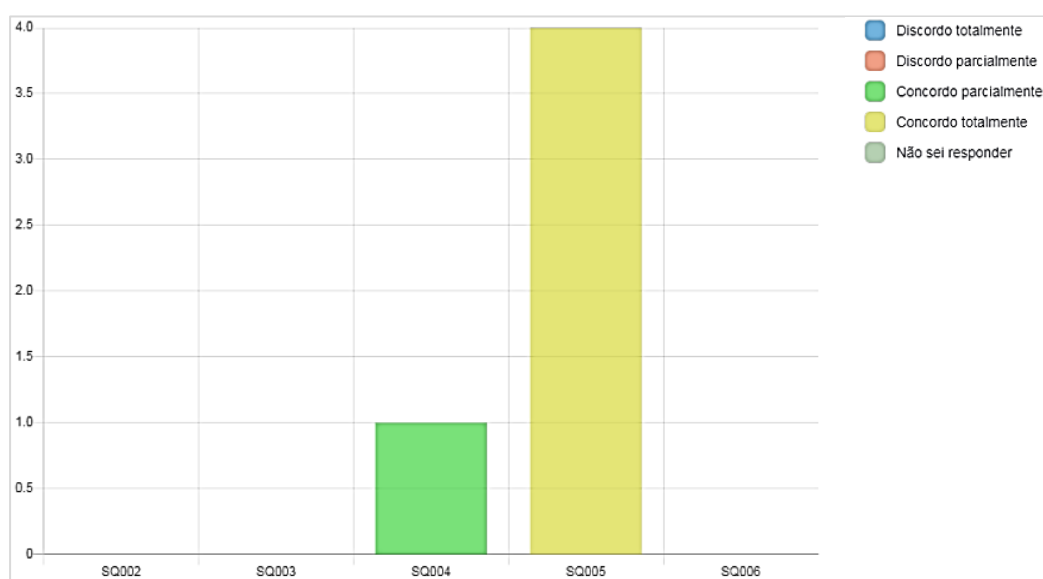
No quesito 2135 (*a alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação*) e 2136 (*a alta administração monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação*) a UFPI respondeu “adota parcialmente” em ambas, sendo evidenciado com as seguintes informações, respectivamente:

a TI tem autonomia e poder de decisão junto as ações da alta administração; é ouvida e participa ativamente, na qualidade de consulto, das deliberações e encaminhamento da alta administração. Todavia, essa delegação é tácita, não está formalmente definida em norma, salvo a constituição do comitê executivo de TI (UFPI, 2020a, p.10).

como a TI e alta administração andam alinhados, sistematicamente planos de novas iniciativas de TI são estabelecidos e pactuados com alta administração no tocante ao alcance dos objetivos estratégicos, porém como essa relação ainda está definida em norma interna, o acompanhamento da condução desses planos são checados nos marcos estabelecidos no planejamento, sem prévia definição formal das diretrizes de controle e estabelecimento de métricas de aferição de desempenho (UFPI, 2020a, p.10).

Ao que se refere a existência de um modelo de gestão de tecnologia da informação na UFPI (2135), o Gráfico 23 demonstra que quatro gestores responderam “concordo totalmente” e um “concordo parcialmente”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa não coincide com esta.

Gráfico 23 – Q31. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação?



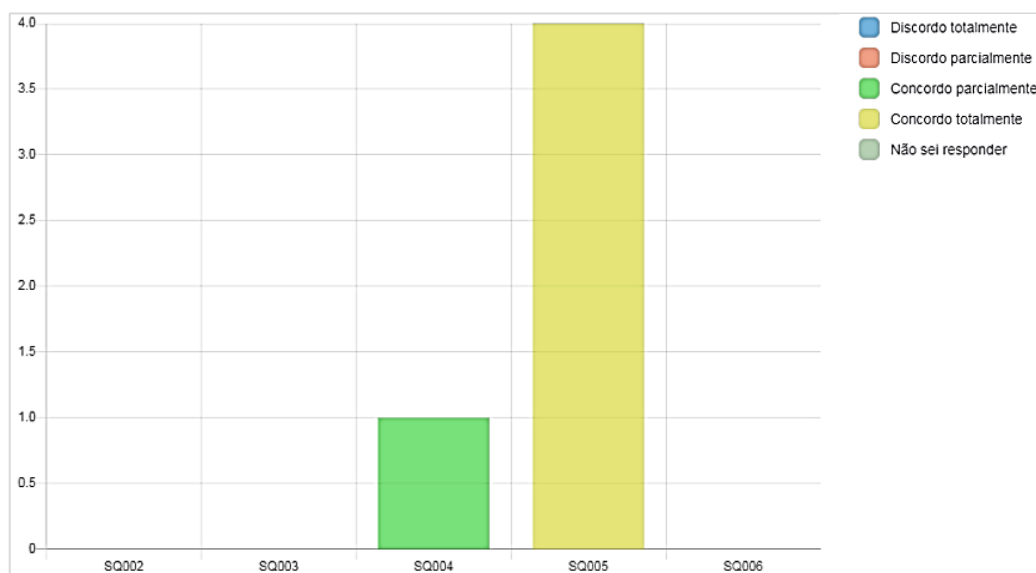
Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

De modo geral, pelo ciclo de 2017, quanto à questão 2135, os resultados “sugerem que a atuação da alta administração na definição de diretrizes, papéis, responsabilidades e estrutura organizacional para gestão de TI ainda está distante do desejável, tendo em vista a importância da atuação da liderança para que as práticas de gestão sejam adotadas” (BRASIL, 2018b, p.31).

O Gráfico 24 que representa o item 2136, referente ao monitoramento do desempenho da gestão de tecnologia da informação da UFPI, destaca que quatro gestores responderam “concordo totalmente” e um “concordo parcialmente”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa não coincide com esta.

Gráfico 24 – Q32. A alta administração monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação?



Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

De forma similar à questão 2135, a questão 2136 levou o TCU a fazer as seguintes constatações com base nos baixos resultados deste item pelas organizações participantes no ano de 2017:

a situação ainda está longe do ideal, uma vez que dois terços das organizações participantes encontram-se em estágio inicial de capacidade no monitoramento do desempenho da gestão de TI. A situação causa preocupação, haja vista que uma organização com baixa capacidade de dirigir e monitorar seus recursos de TI para a entrega de resultados ao negócio dificilmente atenderá de forma satisfatória as demandas da sociedade, as quais são cada vez mais complexas e dinâmicas (BRASIL, 2018b, p.32).

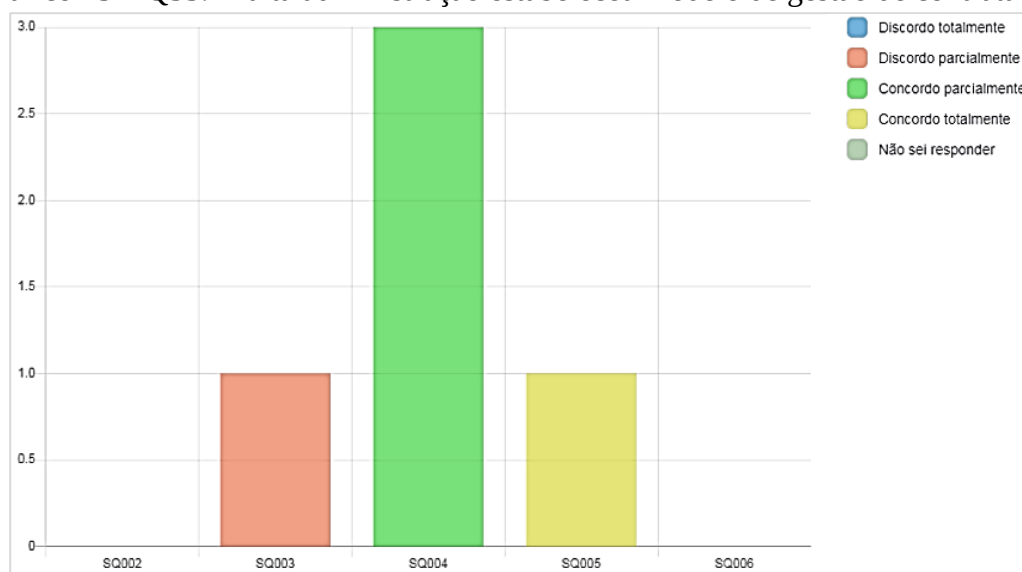
O item de controle 2137 (*a alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações*), no último levantamento, consta que a UFPI “adota em maior parte ou totalmente”, tendo sido evidenciado da seguinte forma:

as portarias da PRAD, designando as comissões de planejamento de contratação, os documentos e formulários adotados pela gerência de contratos e pela coordenadoria de compras e licitações:
https://ufpi.br/arquivos_download/arquivos/SCS/14320180615113449.pdf;
<https://ufpi.br/formularios-gc> (UFPI, 2020a, p.10).

O primeiro link direciona para a Portaria PRAD/UFPI n. 093/2018, a qual designa servidores para constituir Comissão de Planejamento da Contratação dos serviços pleiteados por meio do processo administrativo n. 23111.039563/2018-32 e, o segundo, para a página eletrônica da Gerência de Contratos/PRAD/UFPI que disponibiliza vários formulários para processo de pagamento de contratos. A publicação da portaria e dos formulários disponibilizados na página eletrônica podem explicar a disparidade no índice 2137 em 2018, comparando-o com o ano de 2017.

Para o item 2137, referente a existência de um modelo de gestão de contratações na UFPI, de acordo com o Gráfico 25, três gestores responderam “concordo parcialmente”, um “concordo totalmente” e um “discordo parcialmente”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa coincide com esta.

Gráfico 25 – Q33. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações?



Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

Sobre a questão da *alta administração estabelecer modelo de gestão de contratações* (2137), o TCU faz menção ao *Public Procurement Practices* (PPP) – conjunto de princípios e práticas em contratações públicas – no qual destaca que

a organização deve fornecer orientações que incluam: definição de autoridade, papéis e responsabilidades da área de gestão de contratações e do principal gestor responsável pelas contratações; diretrizes sobre compras conjuntas, sustentabilidade nas contratações, e gerenciamento de estoque (BRASIL, 2018b, p.51).

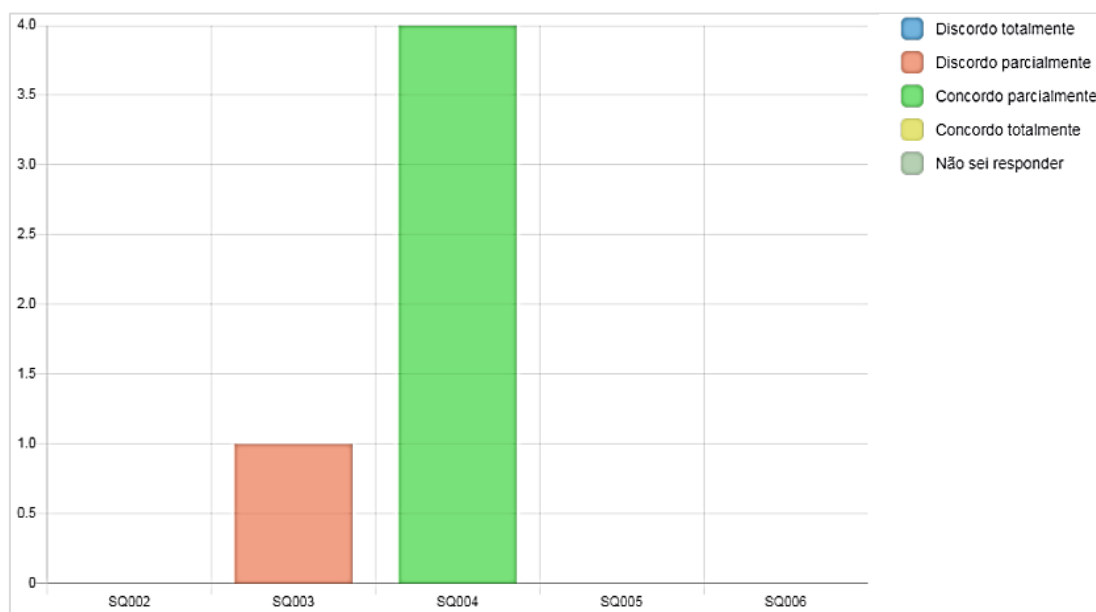
Segundo a Corte de Contas, são muitas as consequências resultantes da deficiência no estabelecimento de modelo para a gestão de contratações:

a deficiência no estabelecimento de modelo para a gestão de contratações pode sujeitar as organizações a diversos riscos. Por exemplo, a ausência de diretrizes de sustentabilidade pode acarretar a realização de contratações sem inclusão de requisitos de sustentabilidade necessários, levando a contratação de serviços e/ou compra de produtos que causam maiores impactos ambientais, consomem mais energia ou tenham elevado custo de descarte. Pode levar ainda à inserção de exigências desnecessárias quanto a requisitos de sustentabilidade, com limitação indevida da competição e impugnação de editais de licitação. 365. A deficiência na segregação de funções, por sua vez, expõe a organização à ocorrência de atos antiéticos, ilegais e/ou antieconômicos, com prejuízo à imagem da organização e desvio de recursos públicos; podendo ocasionar ainda a sobreposição de responsabilidades pela realização de uma mesma atribuição por mais de um responsável. A deficiência na definição de instância colegiada pode resultar na realização de contratações que não atendam às demandas da organização como um todo, pode ocasionar a priorização inadequada de contratações e ainda a desvinculação entre projetos e contratações, com descontinuação de projetos essenciais (BRASIL, 2018b, p.52).

Sobre a *alta administração monitorar o desempenho de gestão de contratações* correspondente ao item 2138, a UFPI informou que “adota em menor parte”, não se fazendo necessário demonstrar evidências comprobatórias.

No que tange o monitoramento do desempenho da gestão de contratações da UFPI (2138), o Gráfico 26 indica que quatro gestores responderam “concordo parcialmente” e um “discordo parcialmente”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa coincide com esta.

Gráfico 26 – Q34. A alta administração monitora o desempenho de gestão de contratações?



Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

Para a questão 2138, o TCU também utilizou das definições do PPP, no qual versa sobre duas importantes práticas para a governança de contratações: “desenvolver plano estratégico de contratações (*Practice: Strategic Procurement Planning*) e monitorar o desempenho da gestão de contratações (*Practice: Performance Management*)” (BRASIL, 2018b, p.52). Diante dos resultados no ciclo de 2017, depreende-se que “76% das organizações estão no estágio inicial de capacidade no monitoramento do desempenho da gestão de contratações (2138)” (BRASIL, 2018b, p.53). Assim, deficiências nesse item podem acarretar

cultura organizacional limitada, sem visão da correlação entre a área de gestão das contratações e as necessidades gerais da organização; impossibilidade de alinhar as atividades e os recursos da área de gestão das contratações para o alcance dos objetivos organizacionais; perda de motivação profissional por parte dos indivíduos que atuam na área de gestão de contratações; impossibilidade de avaliar se a área de gestão das contratações possui desempenho organizacional adequado; impossibilidade de identificar oportunidades de melhoria do desempenho da área de gestão das contratações; falta de parâmetros para correção de desvios (BRASIL, 2018b, p.53).

No caso específico da UFPI, a Corte de Contas conforme Brasil (2020b) diante da avaliação do RG da UFPI do exercício de 2017, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, concluiu que

há na entidade, ausência de estudos de demanda previamente às aquisições, construção, reforma e locação de imóveis; cessão gratuita de imóveis a terceiros em regime de comodato; existência de ocupações para exploração de espaços de xerox e lanchonete sem cobertura contratual; existência de servidores residindo irregularmente em imóveis no campus; falta de providências suficientes para reintegração de espaços ocupados irregularmente; falhas nos registros de pagamentos no Siafi e falta de cobrança de juros e multas por atraso no pagamento de mensalidades dos contratos de concessão de uso; falhas no acompanhamento e fiscalização dos contratos. (BRASIL, 2019b, p.6)

A fim de eliminar e/ou mitigar as falhas constatadas, o órgão de controle interno efetuou as seguintes recomendações para a UFPI:

a) Elaborar estudos prévios de demanda e ocupação pretendida dos imóveis a serem adquiridos, construídos ou reformados; b) Adotar providências com vistas à imediata reintegração dos espaços ocupados irregularmente por ex-concessionários, servidores da Universidade e funcionários terceirizados; c) Abolir a prática de realizar cessão gratuita dos seus espaços físicos a terceiros; e d) Adotar rotinas de controle, acompanhamento e fiscalização dos contratos de concessão de uso, com vistas a evitar a ocorrência de: falta de pagamento de mensalidades; não incidência de multa e juros de mora pelo atraso no pagamento; emissão de GRU sem data de vencimento; falta de registro de pagamentos no SIAFI e permanência de concessionários nos espaços sem cobertura contratual (BRASIL, 2020b, p.13).

Nesta seção, tendo em vista as ações de controle realizadas na UFPI pela CGU, o Quadro 11 elenca o número dos relatórios, os itens avaliados e as devidas recomendações que se referem às questões direcionadas às boas práticas de governança do mecanismo Estratégia, especificamente sobre a promoção da estratégia na organização.

Quadro 11 – Relatórios e recomendações da CGU para a UFPI sobre o mecanismo estratégia (promoção da estratégia na organização)

201700842	4.2.1.1 – Impropropriedades na formalização de processos licitatórios realizados no exercício de 2016.	Aprimorar os controles internos relacionados à gestão de compras e contratações, em especial quanto à formalização dos processos licitatórios, por meio da adoção de medidas que assegurem o cumprimento das regras previstas na legislação aplicável e das recomendações constantes de pareceres jurídicos, tais como o estabelecimento de rotinas, a confecção de relatórios, <i>checklists</i> , entre outros.
201700842	4.2.1.2 – Restrição à competitividade no edital do Pregão Eletrônico n. 25/2016.	Aprimorar os controles internos administrativos relacionados à elaboração dos instrumentos convocatórios para aquisições de bens e contratações de obras e serviços, em especial quanto a não inclusão de cláusulas que possam restringir a competitividade dos certames licitatórios.

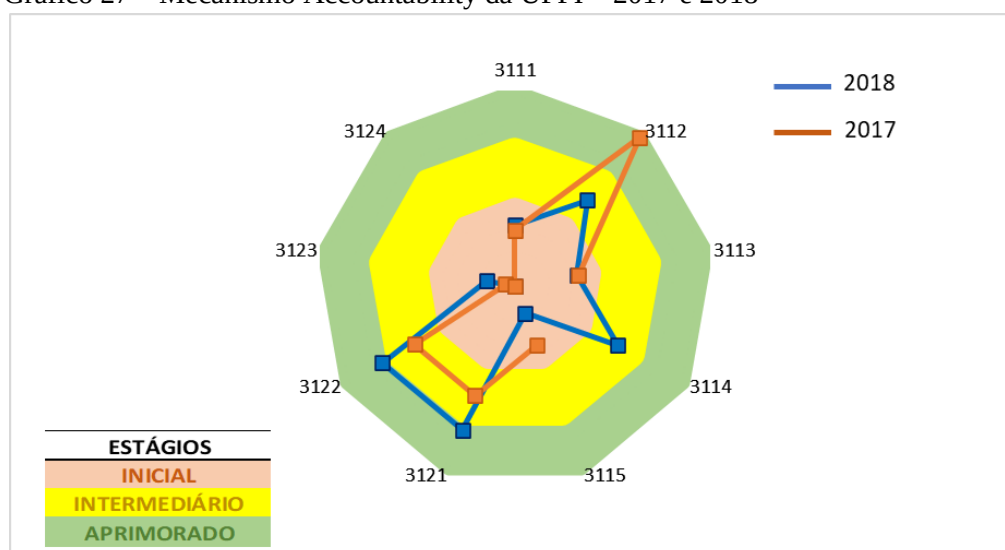
201700842	4.2.1.3 – Descumprimento do instrumento convocatório em processos licitatórios realizados no exercício de 2016.	Elaborar normativo dirigido à comissão permanente de licitação e ao pregoeiro, de sorte a alertá-los sobre a obrigatoriedade de se observar todos os ditames dos editais de licitação, sob pena de lhes ser imputada responsabilidade administrativa sob os atos de sua competência.
201700842	4.2.1.6 – Morosidade na designação de fiscais para o acompanhamento e fiscalização de contratos firmados pela UFPI.	Promover a ampliação do quadro de fiscais de contratos da UFPI, de forma a assegurar que a designação dos mesmos ocorra de maneira tempestiva, previamente ao início da execução contratual.

Fonte: BRASIL (2020b, p.29-33).

Diante da realidade apresentada nos parágrafos anteriores, quanto aos itens de controle relacionados ao Estabelecimento e Promoção de Estratégias na UFPI, concorda-se que “não basta apenas elaborar o planejamento estratégico. É preciso um efetivo gerenciamento estratégico para assegurar, periodicamente, que as ações daquela organização estejam em conformidade com a estratégia” (BRASIL, 2018b, p.11).

No que diz respeito ao mecanismo *Accountability*, nos dois últimos LGGPs, a UFPI ficou classificada no estágio Inicial em 2017 (índice = 0,39) e em 2018, no nível Intermediário (índice = 0,40), conforme apresentado no Gráfico 27. Para o TCU, “entende-se como *Accountability* o conjunto de processos que visam selecionar, organizar e disponibilizar as informações de interesse das partes interessadas” (BRASIL, 2018b, p.12). Neste mecanismo são abordadas as práticas 3110 (*promover transparência, responsabilidade e prestação de contas*) e 3120 (*assegurar a efetiva atuação da auditoria interna*).

Gráfico 27 – Mecanismo Accountability da UFPI – 2017 e 2018



Fonte: Elaborado pela autora com base nos levantamentos do TCU em 2017 e 2018.

Legenda:

3110 – Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas:

- 3111. O modelo de transparência está estabelecido;
- 3112. O modelo de prestação de contas diretamente à sociedade está estabelecido;
- 3113. O modelo de responsabilização está estabelecido;
- 3114. O canal de denúncias e representações está estabelecido;
- 3115. A organização publica conjuntos de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos.
- 3120- *Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna:*
- 3121. A organização definiu o estatuto da auditoria interna;
- 3122. A organização elabora Plano Anual de Auditoria Interna;
- 3123. A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança;
- 3124. A organização avalia o desempenho da função de auditoria interna com base em indicadores e metas.

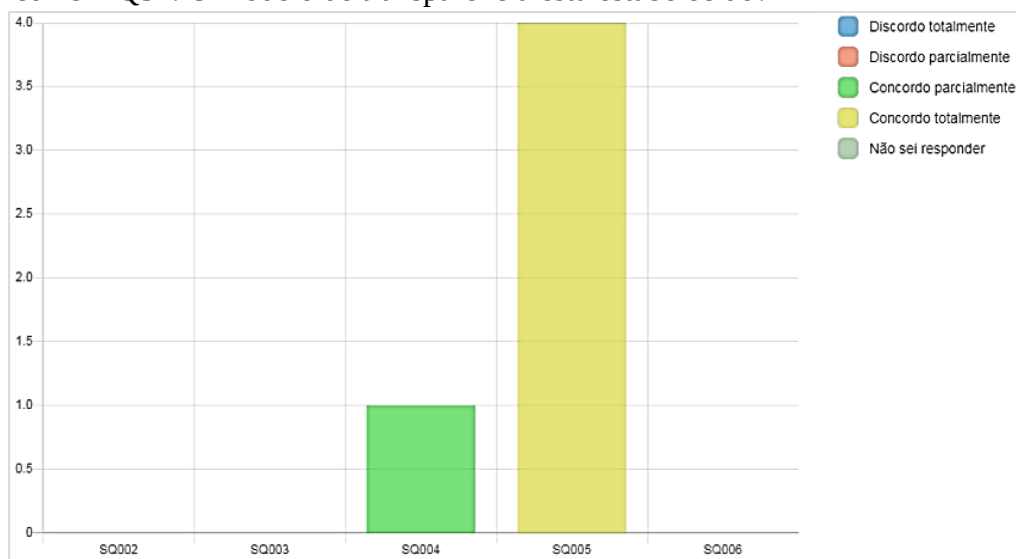
O índice alcançado pela questão 3111 (*o modelo de transparência está estabelecido*) no último levantamento requer melhorias para alcançar, no mínimo, o estágio Intermediário no próximo levantamento. A UFPI optou nesse quesito por “adota parcialmente” com as seguintes evidências

o modelo de transparência se dá por meio do website (<http://www.ufpi.br>), onde são encontradas informações sobre a atuação da universidade nos mais diversos campos do saber, além de notícias e serviços (editais, portarias, resoluções, resultados de provas, seleções, concursos, entre outros). Há programação diária na rádio universitária para informar à comunidade em geral sobre as atividades da UFPI. As informações não disponíveis no website da universidade podem ser solicitadas por meio do Serviço de Informação ao Cidadão/Ouvidoria. A UFPI conta, ainda, com um trabalho com forte atuação nas redes sociais, com forte feedback, quais sejam: Facebook, Instagram, Twitter e as respectivas ferramentas de comunicação e atendimento, via Direct e Inbox (UFPI, 2020a, p.11).

Porém, com base nas assertivas elaboradas pelo TCU para o questionário, subentende-se que para melhorar os resultados dessa prática, a UFPI deve dispor de controles e mecanismos de assegurar a qualidade das informações prestadas e, definir diretrizes, critérios e limites para abertura de dados e acesso a informações. Diante do exposto, entende-se que “transparência não é apenas disponibilizar a informação, mas, igualmente, torná-la compreensível ao público em geral” (BRASIL, 2018b, p.12).

No que se refere a existência de um modelo de transparência na UFPI (3111), conforme exposto no Gráfico 28, um gestor respondeu “concordo parcialmente” e quatro “concordo totalmente”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa não coincide com esta.

Gráfico 28 – Q37. O modelo de transparência está estabelecido?



Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

Ao que se refere o item 3112 (*o modelo de prestação de contas diretamente à sociedade está estabelecido*) houve uma divergência considerável entre os ciclos de 2017 e 2018. No levantamento de 2017 a UFPI declarou que “adota em maior parte ou totalmente” e no ano de 2018 também optou pela mesma resposta. As evidências descritas no primeiro levantamento foi “a UFPI segue a instrução normativa do TCU para prestação de contas anual das instituições e o relatório de gestão, além de ser encaminhado para o TCU, é disponibilizado na página eletrônica da UFPI para consulta pública” (UFPI, 2020b, p.9). No ano seguinte, as evidências foram:

a UFPI segue a instrução normativa do TCU para prestação de contas anual da instituição e o relatório de gestão, além de ser encaminhado para o TCU, é disponibilizado na página eletrônica da UFPI para consulta pública. A satisfação das partes interessadas com as informações prestadas pela Instituição é através da aplicação de questionários anuais a toda comunidade acadêmica pela CPA (Comissão Própria de Avaliação) (UFPI, 2020a, p.11).

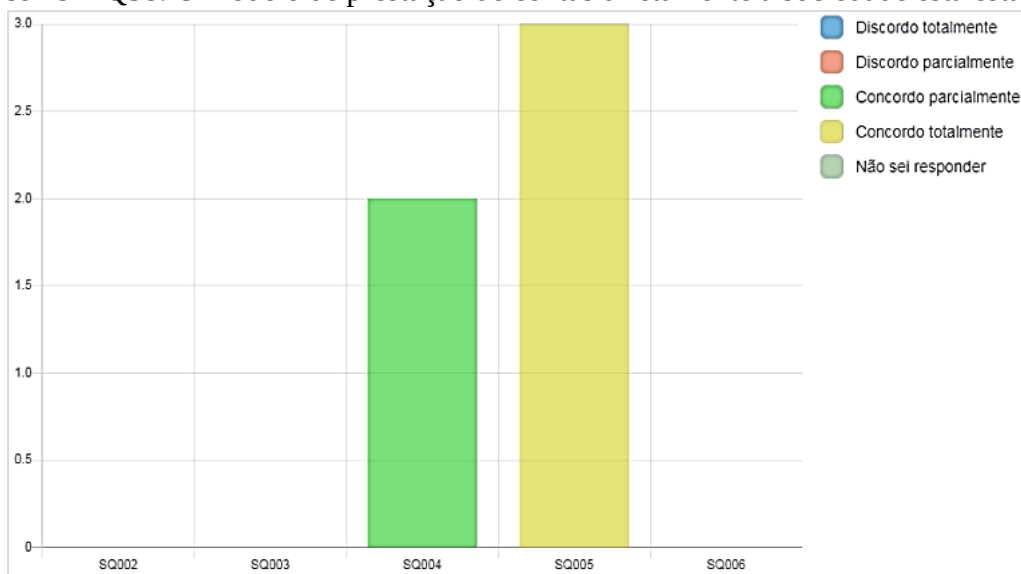
Embora as evidências sejam semelhantes, as assertivas optativas que constam no questionário do TCU, nas quais buscam explicitar melhor o que a organização pratica, divergiram. Em 2017 a UFPI considerou as duas assertivas: a) diretrizes, critérios e limites para relacionamento com partes interessadas (internas e externas à organização) estão definidos; b) a satisfação das partes interessadas com as informações prestadas é avaliada. No entanto, no ciclo de 2018, a UFPI não considerou que dispunha de diretrizes, critérios e limites para

relacionamento com partes interessadas (internas e externas à organização) definidos. Importa saber que no RAC/CGU – 2017 consta o seguinte achado:

não constam informações detalhadas a respeito dos mecanismos utilizados pela unidade para medir a satisfação dos cidadãos-usuários ou clientes dos produtos e/ou serviços resultantes de sua atuação, tampouco demonstração e análise dos resultados identificados, inclusive os registrados em pesquisas de opinião realizadas (BRASIL, 2020b, p.39).

Para o item 3112, referente ao estabelecimento do modelo de prestação de contas diretamente à sociedade, dois gestores responderam “concordo parcialmente” e três “concordo totalmente”, conforme aponta o Gráfico 29. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa coincide com esta.

Gráfico 29 – Q38. O modelo de prestação de contas diretamente à sociedade está estabelecido?



Número de entrevistados = 5.

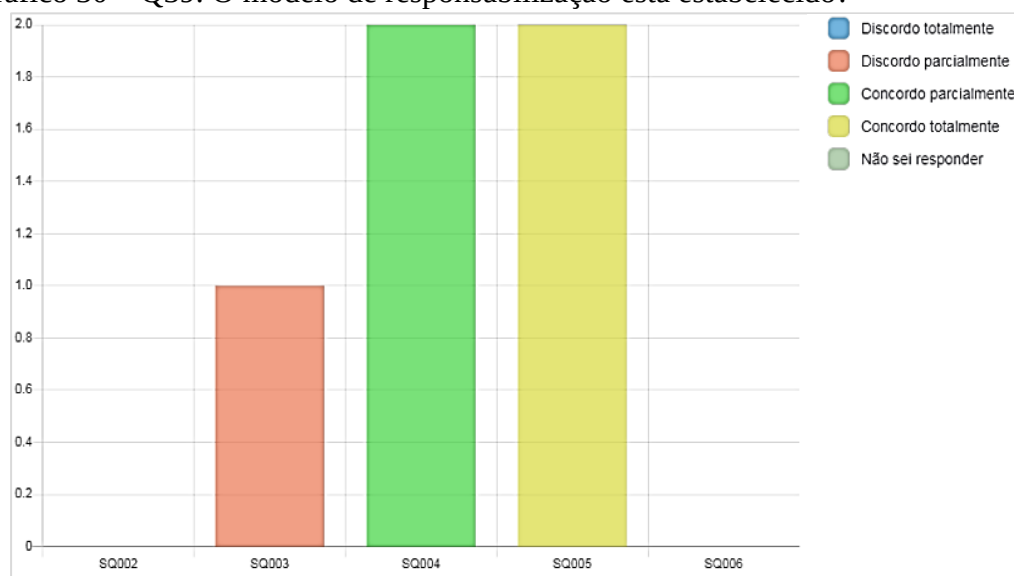
Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

Ao que se refere o item 3113 (*o modelo de responsabilização está estabelecido*), no segundo LGGP, foi respondido “adota parcialmente”, destacando-se as seguintes evidências: “o modelo de responsabilização desta IES segue as informações contidas no regime jurídico dos servidores civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, por meio da Lei n. 8.112/90, em seu Título IV: do regime disciplinar” (UFPI, 2020a, p.12).

O Gráfico 30, referente a existência de um modelo de responsabilização na UFPI (3113), exhibe que um gestor respondeu “discordo parcialmente”, dois “concordo parcialmente”

e dois “concordo totalmente”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa coincide com esta.

Gráfico 30 – Q39. O modelo de responsabilização está estabelecido?



Número de entrevistados = 5.

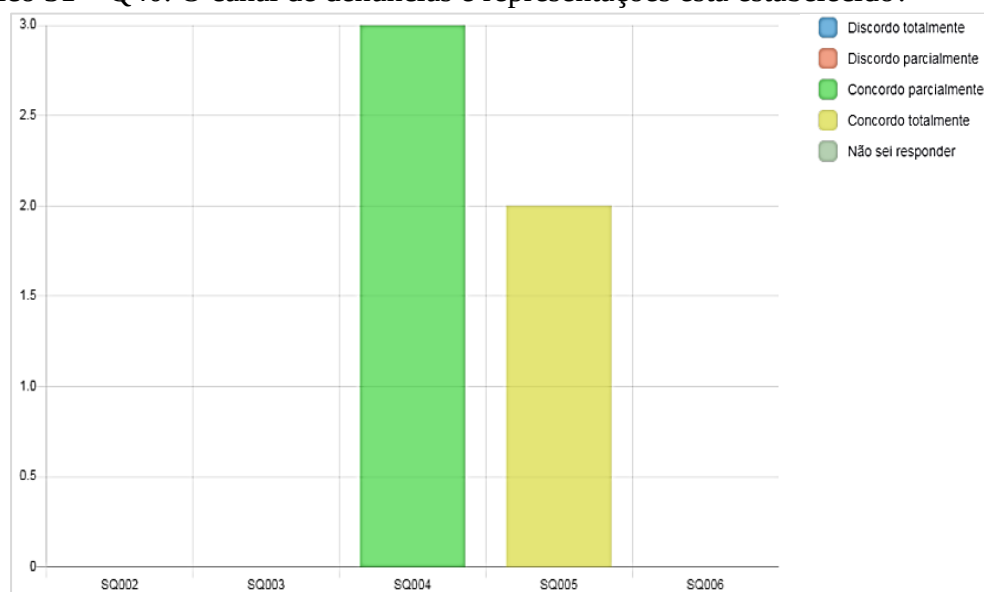
Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

A questão 3114 (*o canal de denúncias e representações está estabelecido*) foi incluída no ciclo de 2018, justificando-se a ausência da informação no levantamento de 2017 no Gráfico 27. Para esse item de controle, a UFPI indicou que “adota em maior parte ou totalmente”. As evidências foram: “no organograma da UFPI consta a unidade de Ouvidoria, a qual possui acesso ao e-SIC e está regulamentada. O ouvidor sempre coleta as informações necessárias para atendimento as demandas” (UFPI, 2020a, p.12). Embora exista esse canal na UFPI, no que se refere às diretrizes para recebimento, tratamento e acompanhamento de denúncias e representações, estas não foram marcadas pela instituição, o que pode explicar o que foi relatado no RAC da CGU/2017 que embasa o processo de julgamento de contas da UFPI pelo TCU:

não constam informações gerenciais e estatísticas sobre a quantidade de solicitações, reclamações, denúncias, sugestões recebidas e sobre o atendimento/encaminhamento das demandas apresentadas, bem como análise dos resultados observados, inclusive frente a dados registrados em exercícios anteriores, tampouco possíveis alterações dos procedimentos adotados pela UFPI decorrentes das informações disponibilizadas nos canais de acesso (BRASI, 2020b, p.39).

No que se refere a existência de um canal de denúncias e representações na UFPI, o Gráfico 31 exibe que três gestores responderam “concordo parcialmente” e dois “concordo totalmente”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa coincide com esta.

Gráfico 31 – Q40. O canal de denúncias e representações está estabelecido?

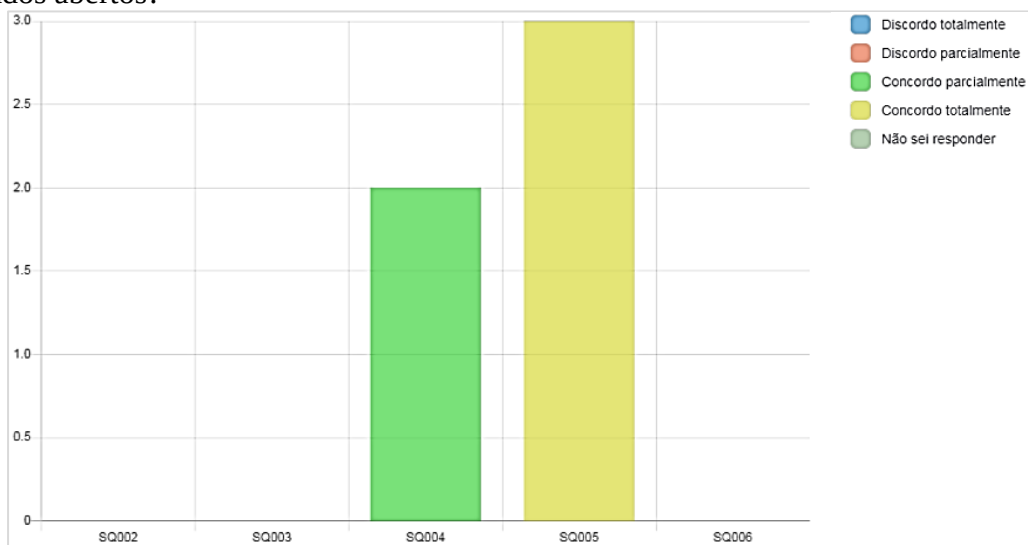


Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

Com relação a questão 3115, se a organização publica conjuntos de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos, a UFPI respondeu “adota em menor parte” no ciclo de 2018, sem necessidade de evidenciar. Para esse item, o Gráfico 32 indica que dois gestores responderam “concordo parcialmente” e três “concordo totalmente” no questionário de pesquisa aplicado. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa não coincide com esta.

Gráfico 32 – Q41. A organização publica conjuntos de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos?



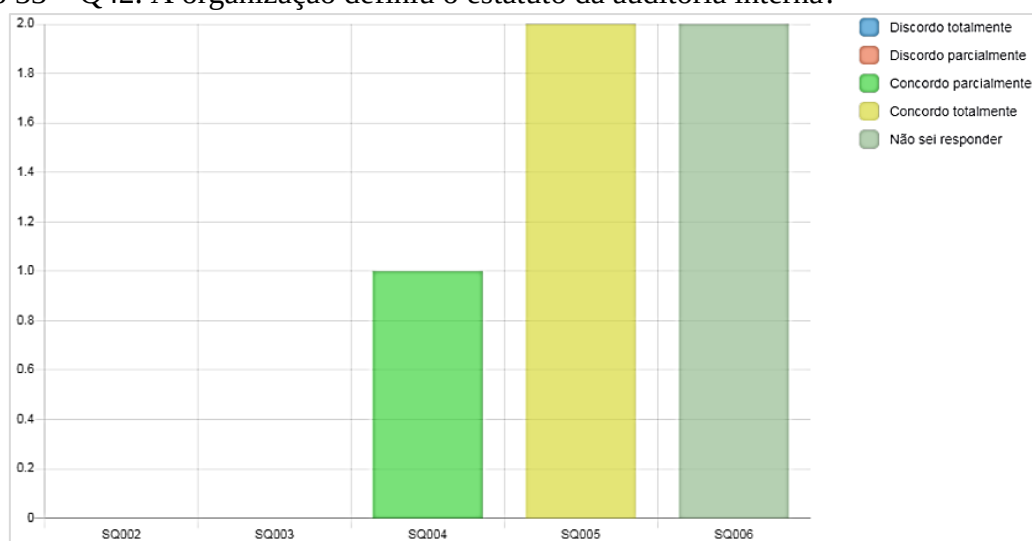
Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

Sobre a prática 3121 (*a organização definiu o estatuto da auditoria interna*) segundo o levantamento de 2018, a UFPI respondeu que “adota” e evidenciou da seguinte forma: “a UFPI possui o regimento interno da unidade de auditoria interna: <http://ufpi.br/regimento-auditoria>” (UFPI, 2020a, p.13).

Para este item, um gestor respondeu “concordo parcialmente”, dois “concordo totalmente” e dois “não sei responder”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa coincide com esta.

Gráfico 33 – Q42. A organização definiu o estatuto da auditoria interna?



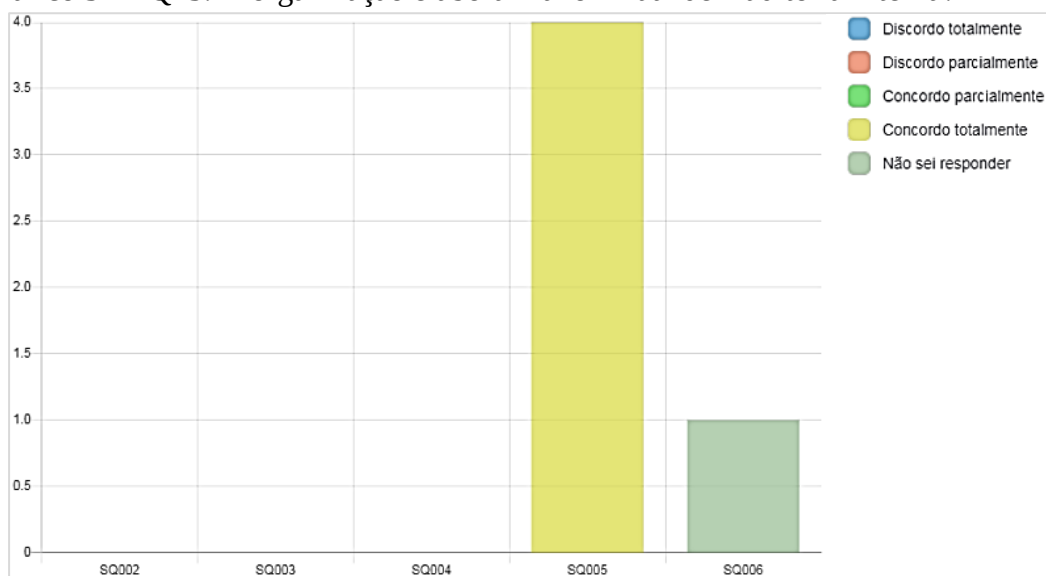
Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

O item de controle 3122 (*a organização elabora Plano Anual de Auditoria Interna*) a UFPI respondeu, no último LGGP que “adota em maior parte ou totalmente”. A indicação das evidências foram: “os mesmos estão disponíveis na página da instituição: <http://ufpi.br/paint> (UFPI, 2020a, p.14).

No que se refere ao item 3122, o Gráfico 34 exhibe que quatro gestores responderam “concordo totalmente” e um “não sei responder”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa coincide com esta.

Gráfico 34 – Q43. A organização elabora Plano Anual de Auditoria Interna?



Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

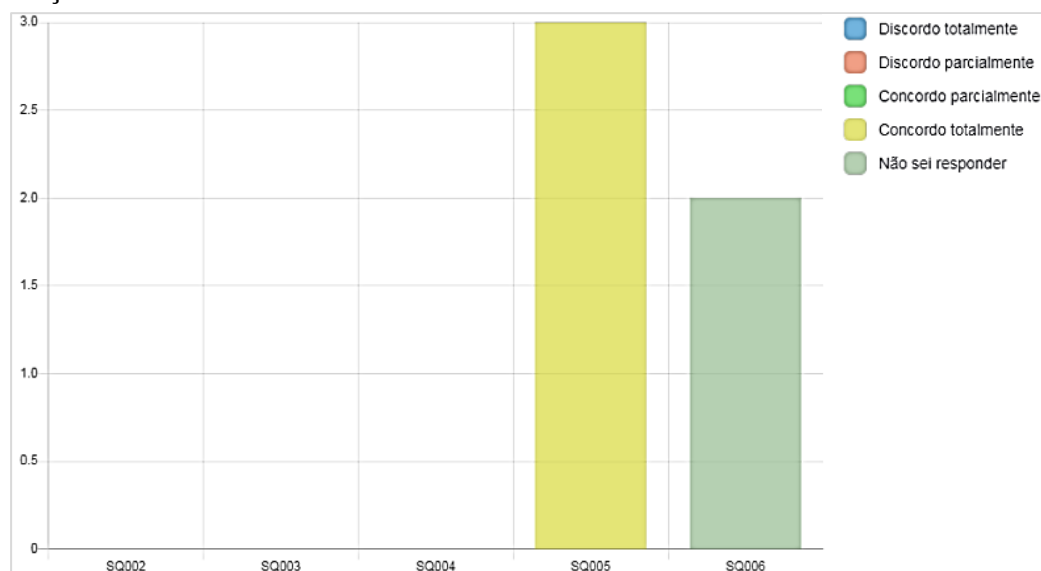
Sobre a auditoria interna produzir relatórios destinados às instâncias internas de governança (item 3123), a UFPI respondeu que “adota parcialmente”, resultando em um índice muito baixo (de 0,15 em 2018) em comparação aos demais que fazem parte desse mesmo mecanismo. Para evidenciar, a UFPI usou a seguinte justificativa:

a avaliação dos controles internos ocorre no contexto das ações do PAINT. Nas auditorias de contratações os controles internos são avaliados previamente, mas o resultado da auditoria dá ênfase a conformidade das contratações (UFPI, 2020a, p.14).

Para esse item referente a elaboração de relatórios pela auditoria interna às instâncias internas de governança da UFPI (item 3123), três gestores responderam “concordo totalmente” e dois “não sei responder”, conforme destaca o Gráfico 35. Comparando-se com a resposta

obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa não coincide com esta.

Gráfico 35 – Q44. A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança?



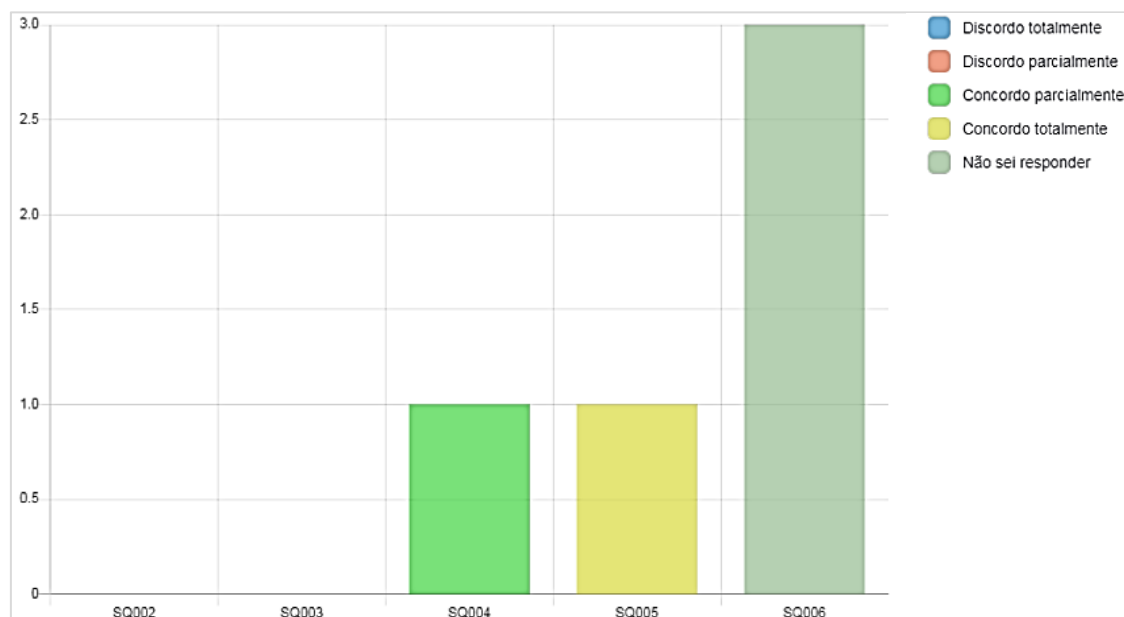
Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

Para a questão 3124 (*a organização avalia o desempenho da função de auditoria interna com base em indicadores e metas*) a opção “não adota” foi marcada pela UFPI tanto no ciclo de 2017 como no ciclo de 2018, resultando em índice 0,00, ou seja, inexpressivo, com base na classificação utilizada pelo TCU.

Neste item referente a avaliação da auditoria interna da UFPI com base em indicadores e metas (3124), o Gráfico 36 destaca que dois gestores responderam “concordo parcialmente”, dois “concordo totalmente” e três “não sei responder”. Comparando-se com a resposta obtida no levantamento de 2018, observa-se que a visão da maioria dos gestores respondentes ao questionário de pesquisa não coincide com esta.

Gráfico 36 – Q45. A organização avalia o desempenho da função de auditoria interna com base em indicadores e metas?



Número de entrevistados = 5.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados no questionário de pesquisa aplicado.

Os resultados dos itens 3123 e 3124 na UFPI, corroboram para a avaliação realizada pelo TCU no levantamento de 2017 para as organizações participantes

apenas 24% das organizações destinam seus relatórios a instâncias internas de governança e em 86% das organizações, as auditorias internas não são avaliadas com base em indicadores e metas, o que significa que não há como avaliar a qualidade do seu trabalho nem mensurar o real impacto da atividade de auditoria interna nas organizações públicas (BRASIL, 2018b, p.14).

Neste sentido, entendendo a importância desses relatórios e dessa avaliação em relação a Auditoria Interna, o TCU concluiu:

Quem mais sofre com essa ausência não são as auditorias internas, mas, sim, a própria alta administração, pois não consegue acompanhar os resultados gerados pela equipe de auditoria. Caso haja a definição de indicadores e metas de qualidade, de acompanhamento de recomendações, de perdas financeiras evitadas e de valores recuperados, a alta administração poderia orientar melhor a atividade da auditoria interna e exigir das áreas auditadas a implementação das recomendações realizadas pela auditoria. Para os auditores internos, a definição de indicadores e metas é uma forma de demonstrar exatamente como a auditoria interna contribui para a organização e qual o valor gerado por cada atividade, além de permitir que o trabalho da auditoria evolua constantemente e que, a longo prazo, a organização alcance alta maturidade em governança, gerenciamento de riscos e controles internos (BRASIL, 2018b, p.14).

Ainda, no que se refere à Auditoria Interna da UFPI, o Relatório de Auditoria de Contas (RAC) realizado pela CGU com base no Relatório de Gestão da UFPI do exercício de 2017 apontou que:

não constam informações sobre a estrutura e funcionamento da unidade de auditoria interna da UFPI, quais sejam: indicação do estatuto ou normas que regulam a atuação da auditoria interna; demonstração dos elementos que caracterizam a independência e objetividade da unidade de auditoria interna; demonstração de como a área de auditoria interna está estruturada e de como é feita a escolha do titular; informações sobre como se certifica de que a alta gerência toma conhecimento das recomendações feitas pela auditoria interna e assume, os riscos pela não implementação de tais recomendações; descrição da sistemática de comunicação à alta gerência e ao conselho de administração sobre riscos considerados elevados decorrentes da não implementação das recomendações da auditoria interna pela alta gerência; e eventuais adequações na estrutura organizacional da unidade de auditoria, inclusive reposicionamento na estrutura da entidade, demonstrando os ganhos operacionais deles decorrentes (BRASIL, 2019b, p.4).

Nesta situação a CGU, no RAC de 2017, mencionou as seguintes recomendações, conforme descrito na Tabela 2.

Quadro 12 – Recomendações da CGU no RAC de 2017 sobre a AUDIN da UFPI

Nº do Relatório/ Documento	Nº do Relatório/ Documento	Nº do Relatório/Documento
Nota Técnica n. 2211 2017/PI/NAC2	Achado 01 – Análise da versão preliminar do PAINT/2018, elaborada e apresentada pela UFPI.	Recomenda-se à UFPI que promova os seguintes ajustes na versão definitiva do PAINT/2018: a) Incluir na lista de ações de auditoria interna previstas para 2018 os seguintes processos: Acompanhamento do cumprimento da carga horária de docentes e Acompanhamento do cumprimento da carga horária de técnicos administrativos no macroprocesso Gestão de Pessoas); Acompanhamento de egressos (macroprocesso Extensão); e Gestão de contratos em geral (macroprocesso Contratações de Materiais e serviços); e b) Incluir na lista de ações de capacitação previstas para 2018 ações de capacitação e treinamento em auditoria de TI para os servidores da Auditoria Interna.

Fonte: BRASIL (2020b, p. 33)

Destaca-se que quanto às adequações na estrutura organizacional da unidade de auditoria, a UFPI elaborou a Resolução Consun n. 50/2018, que alterou o Regimento Interno da Auditoria Interna (AUDIN), vinculando a auditoria ao Conselho Superior, solucionando a ocorrência apontada pela CGU (BRASIL, 2019b, p.5).

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do trabalho empreendido aqui pôde-se observar que a temática Governança Pública tem se destacado no campo da Administração Pública, assim como em outras áreas das ciências sociais. O aporte de conhecimento e de normas que foram criadas para a aplicação de práticas de boa governança no país semeou a importância e necessidade de que as instituições adotassem tais práticas de acordo com suas especificidades.

Nessa perspectiva, o presente trabalho analisou as práticas de governança da UFPI com base nos levantamentos de governança e gestão pública realizados pelo TCU nos anos de 2017 e 2018, buscando compreender qual a contribuição do Índice de Governança Pública (iGovPub) avaliado pelo TCU para a política de governança pública da UFPI.

As discussões e resultados permitiram algumas conclusões relevantes. A primeira delas, foi que todos os gestores que responderam ao questionário de pesquisa aplicado, consideraram o trabalho do TCU (documentos, levantamentos, relatórios e cursos realizados pelo órgão) sobre a governança pública de grande relevância. Isso pôde ser observado nas seguintes opiniões coletadas no questionário de pesquisa:

o papel desempenhado pelo TCU, assim como, pelos demais órgãos de controle, internos e externos, são de suma importância para o aprimoramento da gestão pública e essas ações citadas acima, vieram contribuir para tornar o TCU um órgão parceiro, que contribui de forma relevante para a melhoria da qualidade da gestão nas instituições públicas federais, levando a obtenção de melhores resultados na aplicação dos recursos públicos e na melhoria do serviço prestado à sociedade (GESTOR A)

são de fundamental importância para a inserção das instituições públicas no novo contexto da Governança. Ademais, as auditorias são feitas com base nestes novos indicadores e as instituições precisam estar preparadas para tal (GESTOR B).

No entanto, apesar de todos os gestores da alta administração executiva da UFPI reconhecerem o papel da Corte de Contas na evolução da administração pública e da maioria deles terem conhecimento dos resultados obtidos pela UFPI nos LGGPs e de alguma recomendação do TCU acerca das boas práticas de governança para a instituição, esses fatores não foram suficientes para impulsionar os resultados do iGovPub da UFPI.

A segunda conclusão constatada foi que embora a maioria dos gestores terem afirmado nunca ter respondido aos LGGPs do TCU, o questionário de pesquisa aplicado revelou que as respostas da maioria dos gestores convergiram com as respostas do último levantamento

realizado pelo Tribunal. Enfatiza-se com esta conclusão, a importância do envolvimento mais aprofundado de todos os gestores da alta administração executiva da UFPI nesses tipos de avaliações, pois essas podem ser utilizadas como ferramenta de *brainstorming* objetivando o alcance de melhores resultados.

Todavia, apesar da UFPI não ter alcançado resultados aprimorados nos anos que foram realizados os levantamentos, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional para o quinquênio 2020-2024, de forma concisa, articulada (entre gestores e comunidade acadêmica), pautada em metas, objetivos e indicadores, além da identificação de temas estratégicos a exemplo de “Gestão, Governança e Práticas Inovadoras”, conforme destaca o Guia de Planejamento e Elaboração do PDI da UFPI (UFPI, 2020d), demonstram uma preocupação da IFES em adotar melhores práticas de governança pública e buscar atender às recomendações prévias realizadas pelo TCU e CGU nesse quesito.

Ademais, no ano de 2020 também foi iniciado o projeto para elaboração do Plano de Desenvolvimento das Unidades (PDUs) da UFPI, tendo como fundamentos

IN-TCU n. 84 de 22 de abril de 2020, e nas práticas de planejamento estratégico, gestão e governança fornecidos pelos órgãos competentes para orientar as unidades hierárquicas da Universidade Federal do Piauí na construção e elaboração de seus Planos de Desenvolvimento da Unidade (UFPI, 2020e, p.1).

Neste sentido, pôde-se constatar uma evolução na compreensão das boas práticas de governança pública pelos gestores da UFPI, incentivadas pelos órgãos de controle, a qual pode induzir em melhorias para a IFES nos próximos levantamentos, principalmente quanto ao Mecanismo Estratégia.

Observou-se, também, que a interrupção da aplicação dos LGGPs pelo TCU, pode ter contribuído para a não evolução do nível de maturidade em governança pública pela UFPI, pois os LGGPs não foram realizados nos anos de 2019 e 2020 conforme havia previsto o Órgão de Controle, comprometendo uma análise contínua e mais consistente pela IFES. A continuidade desses levantamentos, juntamente com a atuação dos novos gestores da administração superior da UFPI, eleitos e nomeados em 2020, poderão apontar se os resultados atuais da UFPI determinam a sua capacidade em governança ou demonstrarem novas tendências.

Em síntese, espera-se que esta pesquisa incentive o acompanhamento dos LGGPs pela comunidade acadêmica da UFPI e pela sociedade. E, que, contribua para maiores discussões sobre a temática, de modo que elas possam traduzir as boas práticas de governança de acordo com as especificidades de cada instituição e que gerem valores reais para o cidadão-usuário.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10, 1997. 52 p.

Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=258>.

Acesso em: 03 set. 2019.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro. Edição Especial Comemorativa. v.41, n. spe, p.67-86, 2007. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf>. Acesso em: 03 set. 2019.

ARAÚJO, V. de C. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. **Repositório Institucional da ENAP**. Brasília: ENAP, 2002. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/661>.

Acesso em: 01 out. 2019.

ARMSTRONG, A.; JIA, X.; TOTIKIDIS, V. **Parallels in private and public sector governance**. Austrália, 2005. Disponível em:

https://pdfs.semanticscholar.org/68a6/1c4fa901ca4b0ff314fa655954ac662e438a.pdf?_ga=2.12438004.1120350118.1587759354-1710738051.1587759354. Acesso em: 13 jan. 2020.

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

BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. São Paulo: Editora Manole, 2003.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma 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/@download/file/Plano%20diretor%20da%20reforma%20do%20aparelho%20do%20estado%20-%201995.pdf>. Acesso em: 01 out. 2019.

_____. Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 2017. Seção 1, p. 3.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 11 fev. 2020.

_____. Controladoria Geral da União. Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201800613 – UFPI– exercício de 2017. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/?colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&titulo=UFPI&grupoAtividade=2571&fixos=#lista>. Acesso em 22/10/2020.

_____. Controladoria Geral da União. Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201900526 – UFPI– exercício de 2018. Brasília, 2020c. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/?colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&titulo=UFPI&grupoAtividade=2571&fixos=#lista>. Acesso em 22/10/2020.

_____. Tribunal de Contas da União (2009). **Crítérios gerais de controle interno na administração Pública: um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países**. Brasília. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15A4C80AD015A4D5CA9965C37>. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.273/2015. TC n. 020.830/2014-9**. Sumário: Levantamento. Governança pública em âmbito nacional. Análise sistêmica das oportunidades de melhoria constatadas. Atuação conjunta dos tribunais de contas do Brasil. Recomendações aos órgãos governantes superiores. Brasília, TCU, 2015. Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1273%2520ANOACORDAO%253A2015%2520TIPOPROCESSO%253A%2522RELAT%25C3%2593RIO%2520DE%2520LEVANTAMENTO%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=29034be0-098e-11eb-b351-bdbf3ddab1a5. Acesso em 08 out. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.699/2018 - Plenário**. TC 015.268/2018-7. Sumário: relatório de acompanhamento. Análise da capacidade de governança e gestão em 526 órgãos e entidades da administração pública federal. Apuração dos índices de governança e gestão em 2018. Divulgação de informações. Arquivamento. Grupo I – classe v – Plenário. Brasília: TCU, 2018a. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2335548%22>. Acesso em 10 dez. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 588/2018 - Plenário**. TC 017.245/2017-6. Sumário: levantamento em 581 órgãos e entidades da administração pública federal sobre governança e gestão em 2017. Índice integrado de governança e gestão (IGG). Índices de governança e gestão de pessoas (iGovPessoas), de tecnologia da informação (iGovTI) e de contratações (iGovContratações). Determinação, recomendações e divulgação de informações. Brasília: TCU, 2018b. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/PROC%253A01724520176%2520TIPOPROCESSO%253A%2522RELAT%25C3%2593RIO%2520DE%2520LEVANTAMENTO%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=29034be0-098e-11eb-b351-bdbf3ddab1a5. Acesso em: 08 out. 2020.

_____. Tribunal de Contas. **Acórdão n. 8.598/2019 - Primeira Câmara**. TC 043.416/2018-7. Sumário: Prestação de Contas Ordinária da Fundação Universidade Federal do Piauí relativa ao Exercício Financeiro de 2017. Brasília: TCU, 2019b. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2370553%22>. Acesso 20 dez. 2020.

_____. Tribunal de Contas. **Acórdão n. 7.339/2020 - Primeira Câmara**. TC 035.987/2019-7. Sumário: Processo de contas anuais, exercício de 2018. Brasília: TCU, 2020d. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=64870054>. Acesso em 21 dez. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o tribunal**. 6 ed. Brasília: TCU, Secretaria – Geral da Presidência, 2016. 36 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/conhecendo-o-tribunal-6-edicao.htm>. Acesso em: 05 out. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório anual de atividades do TCU 2016**. Brasília: TCU, 2017. 94 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25CB1DD5C015CB27A6FAA1182>. Acesso em: 20 jan. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. edição 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>. Acesso em: 17 mai. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório anual de atividades do TCU 2018**. Brasília: TCU, 2019a. 217 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/relatorios-de-atividades.htm>. Acesso em: 05 jan. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União (2020a). **Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública - ciclo 2021 (em preparação)**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 11 dez. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, W.; SACHS, I. (Orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p.222-259.

_____. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.42, n.2, p.391-410, mar./abr. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n2/09.pdf>. Acesso em: 01 out. 2019.

_____. O modelo estrutural de governança pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Salvador, n. 10, jun./jul./ago. 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/242307224_O_modelo_estrutural_de_governanca_publica. Acesso em: 13 set. 2019.

_____. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.51, n.1, p.147-156, jan./fev. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612166376>. Acesso em: 27 nov. 2019.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v.47, n.1, jan./abril 1996. maio 1996. Disponível em: http://www.educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/gestao_democratica/kit2/da_administracao_publica_burocratica_a_gerencial.pdf. Acesso em 07 nov. 2019.

_____; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, p. 21-38, 1998.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BLOOMBERG, L. Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management. **Public Administration Review**, Vol. 74, Iss. 4, pp. 445–456. 2014. DOI: 10.1111/puar.12238. Acesso em 26 nov. 2020.

BRUNNER, J. J. Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. **Revista de Educación**, n. 355, p. 137-159, maio/agosto 2011. Disponível em: http://www.revistaeducacion.educacion.es/re355/re355_06.pdf. Acesso em: 16 mar. 2020.

CARNEGIE, G. D.; TUCK, J. Understanding the ABC of university governance. **Australian Journal of Public Administration**, v. 69, n. 4, p. 431–441, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/230142529_Understanding_the_ABC_of_University_Governance. Acesso em: 22 fev. 2020.

CASTELLO, R.; PONT VIDAL, J. A governança nas instituições de ensino superior: discussões teóricas e a aplicação na Universidade Federal do Pará. **GIGAPP Estudos**

Working Papers, n.87, p. 168-184, 2018. Disponível em:

<http://www.gigapp.org/index.php/mis-publicaciones-gigapp/publication/show/2811>. Acesso em: 27 set. 2020.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea**: do movimento gerencialista ao Pós-NPM. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2319.pdf. Acesso em: 16 out. 2020.

_____. Innovations in the federal government during the post-new public management era. **Revista de Administração Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 6, art.4, p. 885-902, nov./dez. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rac/v22n6/1982-7849-rac-22-06-0885.pdf>. Acesso em: 02 mar.2020.

_____; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. de. Do insulamento burocrático a governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil, p.59-83, capítulo 2. In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas; orgnizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. Brasília: **Ipea**: Enap, 2018. Acesso em: 16 out. 2020.

_____; PIRES, R. R. C. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. IPEA. **Boletim de Análise Político-Institucional**. n.19. dez. 2018. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8958>. Acesso em 26 nov. 2020.

DIAS, T. Governança Pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional. Florianópolis (SC). **Tese**. Programa de Pós-graduação em Administração (CPGA), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2012. Disponível em:

<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/100650>. Acesso em: 11 nov. 2019.

_____; CARIO, S. A. F. Governança pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, gestão e governança**. Brasília, v.17, n 3, p.89-108, set./dez. 2014. Disponível em: <https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/621/pdf>. Acesso em: 07 mai.2019.

CRESWELL, J.W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3 ed. Porto Alegre: Arned, 2010. 296 p.

DINIZ, E. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. In: **Revista do Serviço Público**, ano 47, v.120, n.2, p.6-21, maio/ago. 1996. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2068/1/1996%20RSP%20ano.47%20v.120%20n.2%20mai-ago%20p.05-22.pdf>. Acesso em: 23 set. 2019.

ELPO, M. E. H. C. Avaliação da gestão universitária: velhos problemas e novas perspectivas. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 4, 2004, Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Florianópolis.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3 ed. revista. Editora: Globo, 2001.

FOLETTTO, P. R.; TAVARES, S. M. N. **Especificidades da governança universitária**: alguns aspectos. In: COLOMBO, S. S. *Gestão Universitária: os caminhos para a excelência*. Porto Alegre: Penso, 2013. p. 153-166.

GESSER, G. A.; OLIVEIRA, C. M.; MACHADO, M. R. Governança universitária: contribuições teóricas. **XVII Colóquio Internacional de Gestão Universitária**. Universidade, desenvolvimento e futuro na sociedade do conhecimento. Mar del Plata-Argentina. 22, 23 e 24 de novembro de 2017. ISBN 978-85-68618-03-05. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/181109>. Acesso em: 14 out. 2019.

GOMES, V.; MACHADO-TAYLOR, M. DE L.; SARAIVA, E. V. O ensino superior no Brasil: breve histórico e caracterização. **Revista Ciência & Trópico**, Recife, v. 42, n. 1, p. 106-129, 2018. Disponível em: <https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/1647/1395>. Acesso em: 13 mai.2020.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2019. 248 p.

GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. Principles for good governance in the 21st century. **Policy Brief**. n.15, 2003. Institute on Governance. Disponível em: https://iog.ca/docs/2003_August_policybrief15.pdf. Acesso em: 14 jan. 2020.

IBRAHIM, E. L.; PESSANHA, J. F. M.; ALVES, F. J. dos S. Contribuição das auditorias operacionais para a accountability de resultados na administração pública. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ (online)**, Rio de Janeiro, v. 24, n.2, p.90- p.117, maio/ago., 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rcmccuerj/article/view/51849>. Acesso em 17 nov. 2020.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5 ed. São Paulo, SP: IBGC, 2015. 108p. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2019.

JUIZ, C.; GUERRERO, C.; LERA, I.. Implementing good governance principles for the public sector in information technology governance frameworks. **Open Journal of Accounting**. v.3, n.1, p. 9-27, jan., 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/273742558_Implementing_Good_Governance_Principles_for_the_Public_Sector_in_Information_Technology_Governance_Frameworks.

Acesso em: 13 jan. de 2020.

KISSLER, L.; HEIDMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. **RAP**. Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.479-99, mai./jun. 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300008. Acesso em: 13 mai.2020.

LIMA, M. A. L.; SERRA, F. A. R.; SOARES, T. C.; LIMA, C. R. M. Estratégia ou legitimidade: análise do papel do plano de desenvolvimento institucional nas universidades brasileiras. **Brazilian Business Review**, Vitória, v.17, n.1, jan./fev. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/bbr/v17n1/pt_1808-2386-bbr-17-01-66.pdf. Acesso em: 25 mar. 2020.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 2013. 128 p.

LUGOBONI, Leonardo Fabris et al. Governança corporativa em instituições de ensino fundações e não-fundações. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 15, n. 3, p. 114-132, jul./set., 2019.Doi:10.4270/ruc.2019323. Acesso em 19 jan. 2021.

LUZ, R. J. P. da; MELO, P. A. de; ANGELO, G. V. Educação superior na América Latina: a convergência necessária. **Revista de Ciências da Administração**, v.7, n.13, jan/jul 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2326/2037>. Acesso em 25 fev. 2020.

MANCEBO, D.; VALE, A. A. do; MARTINS, T. B. Políticas de expansão da educação superior. **Revista Brasileira de Educação**, v. 20 n. 60, jan.-mar, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v20n60/1413-2478-rbedu-20-60-0031.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

MARCONI, M. de A; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, A. C. P. Ensino superior no brasil: da descoberta aos dias atuais. *Acta Cirúrgica Brasileira*. v.17. suppl. 13. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/acb/v17s3/15255.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2020.

MATEI, A; DRUMASU, C. Corporate Governance and public sector entities. **Procedia Economics and Finance**. n. 26, p. 495-504, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/283236465_Corporate_Governance_and_Public_Sector_Entities. Acesso em: 10 jan. 2020.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2010. E-book. 283 p.

_____. Reforma do estado e controle da corrupção no Brasil. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, abril/junho 2005. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/919/1/ARTIGO_ReformaEstadoControle.pdf. Acesso em: 06 out. 2019.

_____; DANI, A. C.; MAGRO, C. B. D.; ZONATTO, V. C. da S. Efeito da qualidade da governança pública sobre o sentimento de confiança da população nas instituições governamentais: uma análise para países latino-americanos. **Administração Pública e Gestão Social**. v.10, n.4, p.228-238, out./ dez. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v10i4.1794>. Acesso em: 06 out. 2019

MATOS, F.; DIAS, R. **Governança pública: novo arranjo de governo**. São Paulo: Editora Alínea, 2013.

MENEZES, M. O tribunal de contas da união, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 107-125, out. 2012. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31846>. Acesso em: 05 nov. 2019.

_____. O Controle externo do legislativo: uma análise comparativa entre Argentina, Brasil e Chile. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 66, n. 2, p. 257-279, abr./jun. 2015. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/36567/o-controle-externo-do-legislativo--uma-analise-comparada-entre-argentina--brasil-e-chile-/i/pt-br>. Acesso em: 05 nov. 2019.

_____. Controle externo na América Latina. **Revista Debates**. Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 141-160, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/61638>. Acesso em: 05 nov. 2019.

MEYER JR., V. Planejamento universitário: ato racional, político ou simbólico: um estudo de universidades brasileiras. **Revista Alcance - UNIVALI**. v.12, n.3, p. 373-389, set./dez. 2005. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/ra/article/view/236/222>. Acesso em: 25 fev. 2020.

_____. A prática da administração universitária: contribuições para a teoria. **Revista Universidade em Debate**. v.2, n.1, p.12-26, jan./dez. 2014. Disponível em: <https://docplayer.com.br/storage/35/17272360/1588002510/FHruV5bfKIFeYEgfvv4mQ/17272360.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2020.

O'DONNELL, G. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of Democracy**, v. 9, n. 3, p. 112-126, july 1998.

OLIVEIRA, A. G. de; PISA, B. J. IGovPub: índice de avaliação da governança pública-instrumento de planejamento do estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. n. 49, p. 1263-1290, set./out. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/54990/53684>. Acesso em: 16 nov. 2018.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

PALUDO, A. C.; PUTZ, R. B. Z.; FARAH JÚNIOR, M. F. Governança corporativa. p.105-133. In: OLIVEIRA, A. G. de; PISA, B. J.; AUGUSTINHO, S. M. (Orgs.). **Gestão e governança pública: aspectos essenciais**. Curitiba: UTFPR, 2016.

PAULA, M. F. de. A formação universitária no Brasil: concepções e influências. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 14, n. 1, p. 71-84, mar. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772009000100005>. Acesso em 13 mai.2020.

PETERS, B. G. O que é governança. **Revista do TCU**. p. 28-33. maio/ago. 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87>. Acesso em: 06 mar.2020.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **RAP**. Rio de Janeiro 43(6):1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>. Acesso em 13 nov. 2020.

QUINTÃO, C. M. P. G.; CARNEIRO, R.. A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 49(2):473-491, mar./abr. 2015. Disponível em <https://doi.org/10.1590/0034-7612127943>. Acesso em 16 out. 2020.

REIS, I. Governança e regulação da educação: perspectivas e conceitos. **Revista Educação, Sociedade & Culturas**, n.39, 2013, 101-118. Disponível em: <https://www.fpce.up.pt/ciie/sites/default/files/07.IsauraReis.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2019.

RIBCZUK, P.; NASCIMENTO, A. R. do. Governança, governabilidade, accountability e gestão pública: critérios de conceituação e aferição de requisitos de legitimidade. **Revista Direito Mackenzie**, v. 9, n. 2, p. 218-2, 2017. Disponível em: <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/issue/view/535>. Acesso em: 15 jan. 2020.

RODRIGUES, A. de C.; RODRIGUES, S. B. Governança pública e reeleições municipais em Minas Gerais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 1, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/download/5682/5195/>. Acesso em: 27 mar. 2020.

SEVERINO, A. J., **Metodologia do trabalho científico**. 2. ed. [e-book]. São Paulo: Cortez, 2017.

SCHMAL, R.; CABRALES, F. El desafío de la gobernanza universitaria: el caso chileno. **Ensaio: avaliação de políticas públicas em Educação**. v.26, n.100, p.822-848, maio 2018.

SECHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP**. Rio de Janeiro, v. 43, n.2, p.347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>. Acesso em: 16 out. 2019.

SILVA JUNIOR, S. D. da; COSTA, F. J. Mensuração e escalas de verificação: uma análise comparativa das escalas de likert e phrase completion. **Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia**, São Paulo, Brasil, V. 15, p. 1-16, outubro, 2014. ISSN 2317-0123 On-line.

TORRES, M. D. de F. **Fundamentos da administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 352p.

UFPI. Universidade Federal do Piauí. **Respostas do Questionário de Levantamento de Governança Organizacional Pública da Universidade Federal do Piauí do ano de 2018** [mensagem pessoal]. 2020a. Mensagem recebida por <sabrigalcantara@hotmail.com> em 06 out. 2020.

_____. Universidade Federal do Piauí. **Respostas do Questionário de Levantamento de Governança Organizacional Pública da Universidade Federal do Piauí do ano de 2017** [mensagem pessoal]. 2020b. Mensagem recebida por <sabrigalcantara@hotmail.com> em 06 out. 2020.

_____. Universidade Federal do Piauí. **Plano de desenvolvimento institucional – PDI: 2020-2024**. Teresina, 2020c. Disponível em: https://proplan.ufpi.br/images/conteudo/PROPLAN/PDI/PDI_2020_2024_UFPI_vf.pdf. Acesso em: 08 out. 2020.

_____. Universidade Federal do Piauí. **Guia de planejamento e elaboração do PDI 2020-2024**. Teresina, 2020d. Disponível em: https://proplan.ufpi.br/images/conteudo/PROPLAN/PDI/Estrategia-PDI_FINAL18.pdf. Acesso em 22 jan. 2021.

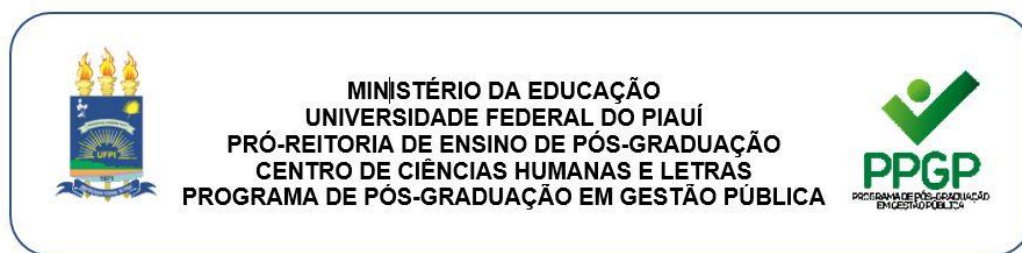
_____. Universidade Federal do Piauí. **Guia de planejamento e elaboração do PDU 2020-2022**. Teresina, 2020e. Disponível em: https://proplan.ufpi.br/images/conteudo/PROPLAN/PDI/PDU/PDU_v2.18.pdf. Acesso em: 22 jan. 2021.

WORLD BANK. **Worldwide Governance Indicators (WGI)**. 2013. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#faq>> Acesso em: 25 nov. 2019.

YIN, R. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016. e-PUB.

APÊNDICES

APENDICE A – Questionário de Pesquisa



QUESTIONÁRIO SOBRE AS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

Prezado (a) Gestor (a),

Sou mestranda do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí - UFPI, no Campus Ministro Petrônio Portella e orientanda do Professor Dr.º Raimundo Batista dos Santos Júnior.

O tema da minha dissertação é **“ACCOUNTABILITY HORIZONTAL: ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ (UFPI)”**. O objetivo da minha pesquisa é analisar as práticas de governança pública no âmbito da Universidade Federal do Piauí no intuito de compreender o nível de maturidade em governança pública desta IFES baseado nos levantamentos realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Assim, para que este trabalho atinja o seu objetivo, faz-se necessário a realização deste instrumento de coleta de dados, motivo pelo qual conto com sua valiosa contribuição respondendo ao presente questionário. Sua participação é muito importante, pois estará representando a UFPI, dentre todas as universidades públicas federais do Brasil no que se refere à análise de suas práticas de Liderança, Estratégia e *Accountability*, demonstradas no gerenciamento desta IES.

Após responder ao questionário, basta clicar em **enviar** que os dados serão encaminhados automaticamente. Durante o preenchimento o Senhor (a) poderá salvar as respostas já informadas, podendo retomar no momento oportuno até a conclusão do preenchimento. Ressalto que as informações encaminhadas terão tratamento confidencial, sem identificação do respondente e da unidade/setor a que pertence, sendo que os dados levantados serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos e sua divulgação se dará na forma de dados agregados, não havendo sob hipótese alguma, a divulgação de dados individuais.

Solicito a gentileza de suas respostas ao questionário até o **dia 16 de novembro de 2020**.

Solicito, ainda, que preencham, assinem e encaminhem o [Termo de Consentimento Livre e Esclarecido \(TCLE\)](#), para o e-mail sabrigalcantara@hotmail.com

Desde já, agradeço imensamente sua colaboração.

Atenciosamente,

Sabrina Gomes de Alcântara (Mestranda)

E-mail: sabrigalcantara@hotmail.com

Contato: (86) 99415-5183 (Telefone/Whatsapp)

Parte I

As perguntas, a seguir, tem como finalidade traçar o perfil do respondente.

1. Qual cargo o (a) Sr (a) exerce atualmente na UFPI? *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Reitor (a)
- ☐ Pró-Reitor (a) de Administração
- ☐ Pró-Reitor (a) de Assuntos Estudantis e Comunitários
- ☐ Pró-Reitor (a) de Extensão e Cultura
- ☐ Pró-Reitor (a) de Ensino de Pós-Graduação
- ☐ Pró-Reitor (a) de Ensino de Graduação
- ☐ Pró-Reitor (a) de Pesquisa e Inovação
- ☐ Pró-Reitor (a) de Planejamento e Orçamento

2. Quanto tempo no atual cargo de direção? *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Menos de 1 ano
- ☐ Entre 1 a 2 anos
- ☐ Entre 2 a 4 anos
- ☐ Mais de 4 anos

3. A qual carreira o (a) Sr. (a) pertence? *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Docente
- ☐ Técnico-Administrativo

4. Qual a sua faixa etária? *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Entre 20 a 30 anos
- ☐ Entre 31 a 40 anos
- ☐ Entre 41 a 50 anos
- ☐ Mais de 50 anos

5. Quanto tempo de serviço o (a) Sr (a) tem na UFPI? *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Entre 1 a 5 anos
- ☐ Entre 5 a 10 anos
- ☐ Entre 10 a 20 anos
- ☐ Mais de 20 anos

6. Qual o seu grau de escolaridade? *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Graduação
- ☐ Pós-graduação lato sensu
- ☐ Mestrado
- ☐ Doutorado
- ☐ Pós-doutorado

Parte II

As perguntas, a seguir, tem como finalidade identificar o (s) conhecimento (s) do Sr (a) acerca dos trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no que se refere as boas práticas de governança pública.

1. Alguma vez o (a) Sr (a) respondeu ao Questionário (Levantamentos) sobre Governança Pública aplicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU)? *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

☐ Sim

☐ Não

Mais informações sobre os Levantamentos de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU) no link:

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>

2. O Sr (a) já teve acesso a algum documento (ex. *Guia dos 10 Passos para Boa Governança, Referencial básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas*) e/ou cursos relacionados a governança pública disponibilizados pelo TCU? *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

☐ Sim

☐ Não

3. O Sr.(a) tem conhecimento dos resultados obtidos pela UFPI nos levantamentos de governança pública realizados pelo TCU? *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

☐ Sim

☐ Não

4. Enquanto gestor, o Sr (a). teve conhecimento de alguma recomendação do TCU acerca de boas práticas de governança para a UFPI?*

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

☐ Sim

☐ Não

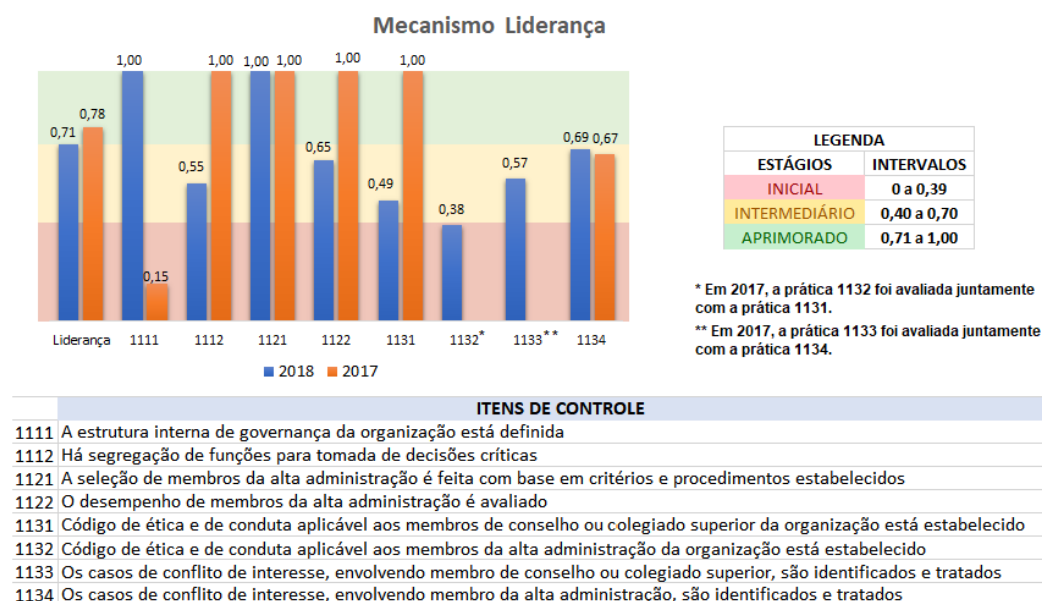
Parte III

As perguntas, a seguir, tem como finalidade conhecer a opinião do Sr (a) sobre as boas práticas de governança pública aplicadas ou não na Universidade Federal do Piauí (UFPI).

1. Nessa seção, o Sr (a). visualizará os resultados do índice de governança pública (iGovPub) obtidos pela UFPI, nos últimos levantamentos realizados e publicados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), para o Mecanismo de Liderança.

O MECANISMO DE LIDERANÇA, refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança. Dessa forma, esse mecanismo abrange itens relacionados ao estabelecimento do modelo de governança da organização, da gerência de desempenho da alta administração e do zelo por princípios de ética e conduta.

Gráfico 1 - Resultados dos Levantamentos de Governança do TCU para o Mecanismo Liderança na UFPI - 2017 e 2018



A seguir são apresentadas algumas afirmações consideradas como boas práticas de governança pelo TCU para o MECANISMO DE LIDERANÇA. Solicito que o (a) Sr (a) avalie-as quanto à sua aplicabilidade ou não na UFPI. Por favor, utilize a escala de concordância variando de 1 até 5, conforme legenda abaixo.

- (1)Discordo totalmente (se discorda em 100% da afirmativa);
- (2)Discordo parcialmente (se discorda da afirmativa, mas não em 100%);
- (3)Concordo parcialmente (se concorda com a afirmativa, mas não em 100%);
- (4)Concordo totalmente (se concorda em 100% da afirmativa);
- (5)Não sei responder (se não tem conhecimento acerca da afirmativa).

AFIRMATIVAS:

A) A estrutura interna de governança da organização está definida.*

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- () Discordo totalmente
 () Discordo parcialmente
 () Concordo parcialmente
 () Concordo totalmente
 () Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

B) Há segregação de funções para tomada de decisões críticas. *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- () Discordo totalmente
 () Discordo parcialmente
 () Concordo parcialmente
 () Concordo totalmente
 () Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

C) A seleção de membros da alta administração é feita com base em critérios e procedimentos estabelecidos. *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

D) O desempenho de membros da alta administração é avaliado. *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

E) Código de ética e de conduta aplicável aos membros de conselho ou solegiado superior da organização está estabelecido. *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

F) Código de ética e de conduta aplicável aos membros da alta administração da organização está estabelecido *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

G) Os casos de conflito de interesse, envolvendo membro de conselho ou colegiado superior, são identificados e tratados. *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

H) Os casos de conflito de interesse, envolvendo membro da alta administração, são identificados e tratados. *

Escolha a(s) que mais se adequa(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- () Discordo totalmente
 () Discordo parcialmente
 () Concordo parcialmente
 () Concordo totalmente
 () Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

2. De que forma o Sr(a) entende que essas boas práticas de governança referentes ao mecanismo de liderança podem contribuir para a UFPI alcançar seus objetivos e atender as demandas da sociedade? *

Por favor, coloque sua resposta aqui:

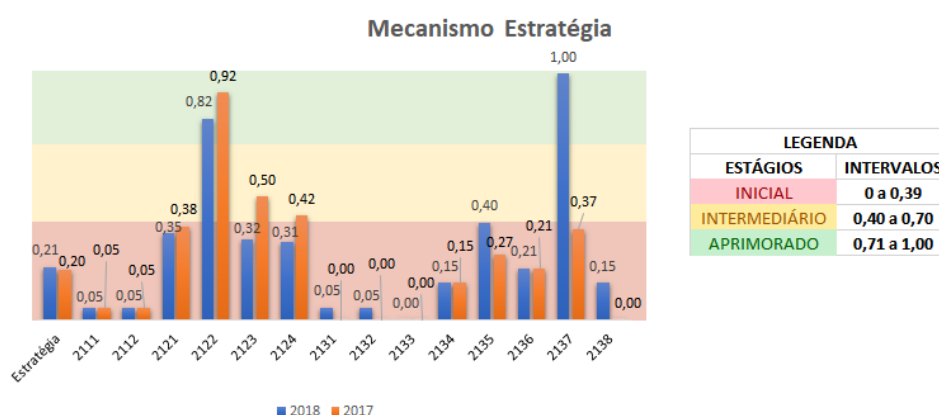
3. Diante dos resultados apresentados no Gráfico 1, qual a sua expectativa sobre o mecanismo de liderança da UFPI para o próximo levantamento a ser realizado pelo TCU, previsto para o ano de 2021? *

Por favor, coloque sua resposta aqui:

4. Nessa seção, o Sr (a). visualizará os resultados do índice de governança pública (iGovPub) obtidos pela UFPI, nos últimos levantamentos realizados e publicados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), para o Mecanismo de Estratégia.

O MECANISMO DE ESTRATÉGIA refere-se ao conjunto de práticas que permitem os líderes conduzirem o processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança, ou seja, gerir os riscos da organização, estabelecer a estratégia da organização e promover a gestão estratégica.

Gráfico 2 - Resultados dos Levantamentos de Governança do TCU para o Mecanismo Estratégia na UFPI - 2017 e 2018



ITENS DE CONTROLE	
2111	O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido
2112	Os riscos considerados críticos para a organização são geridos
2121	O modelo de gestão estratégica da organização está estabelecido
2122	A estratégia da organização está definida
2123	Os principais processos estão identificados e mapeados
2124	As demandas das partes interessadas estão identificadas, mapeadas e priorizadas
2131	A alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos
2132	A alta administração monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos
2133	A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas
2134	A alta administração monitora o desempenho da gestão de pessoas
2135	A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação
2136	A alta administração monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação
2137	A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações
2138	A alta administração monitora o desempenho da gestão de contratações

A seguir são apresentadas algumas afirmações consideradas como boas práticas de governança pelo TCU para o MECANISMO DE ESTRATÉGIA. Solicito que o (a) Sr (a) avalie-as quanto à sua aplicabilidade ou não na UFPI. Por favor, utilize a escala de concordância variando de 1 até 5, conforme legenda abaixo.

- (2)Discordo totalmente (se discorda em 100% da afirmativa);
- (2)Discordo parcialmente (se discorda da afirmativa, mas não em 100%);
- (3)Concordo parcialmente (se concorda com a afirmativa, mas não em 100%);
- (4)Concordo totalmente (se concorda em 100% da afirmativa);
- (5)Não sei responder (se não tem conhecimento acerca da afirmativa).

AFIRMATIVAS:

A) O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido. *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

B) Os riscos considerados críticos para a organização são geridos. *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

C) O modelo de gestão estratégica da organização está estabelecido. *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

D) A estratégia da organização está definida. *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

E) Os principais processos estão identificados e mapeados. *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

F) As demandas das partes interessadas estão identificadas, mapeadas e priorizadas. *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

G) A alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos. *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

H) A alta administração monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos. *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

I) A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas. *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

J) A alta administração monitora o desempenho da gestão de pessoas. *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

L) A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação. *

Escolha a(s) que mais se adequa(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

M) A alta administração monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação. *

Escolha a(s) que mais se adequa(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

N) A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações. *

Escolha a(s) que mais se adequa(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

O) A alta administração monitora o desempenho da gestão de contratações. *

Escolha a(s) que mais se adequa(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

5. De que forma o Sr(a) entende que essas boas práticas de governança referentes ao mecanismo de estratégia podem contribuir para a UFPI alcançar seus objetivos e atender as demandas da sociedade?*

Por favor, coloque sua resposta aqui:

6. Diante dos resultados apresentados no Gráfico 2, qual a sua expectativa sobre o mecanismo de estratégia da UFPI para o próximo levantamento a ser realizado pelo TCU, previsto para o ano de 2021? *

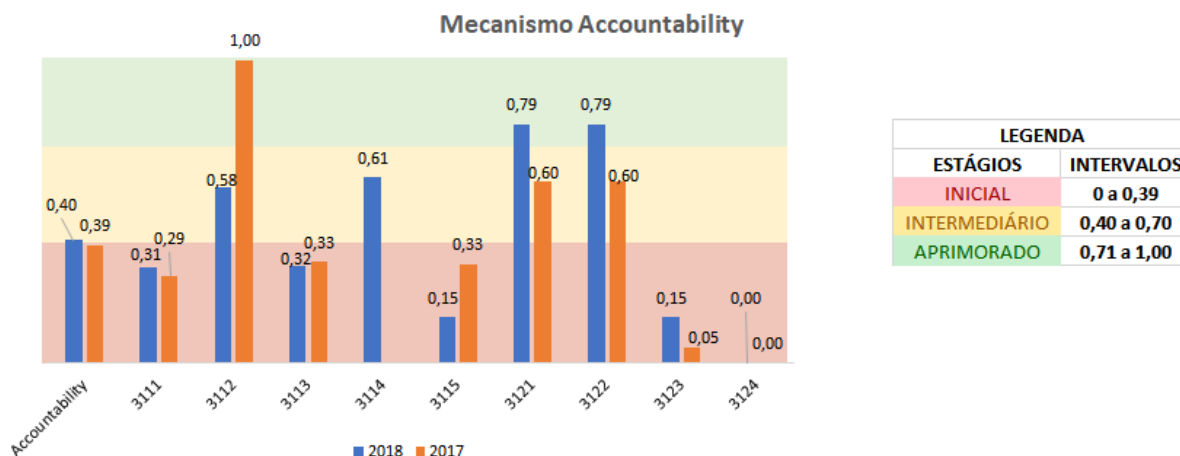
Por favor, coloque sua resposta aqui:

7. Nessa seção, o Sr (a). visualizará os resultados obtidos pela UFPI nos últimos levantamentos do índice de governança pública (iGovPub) realizados e publicados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para o Mecanismo de Accountability.

O MECANISMO DE ACCOUNTABILITY, refere-se ao conjunto de processos que visam selecionar, organizar e disponibilizar as informações de interesse das partes interessadas,

ou seja, promover transparência, responsabilidade e prestação de contas e assegurar a efetiva atuação da auditoria interna.

Gráfico 3 - Resultados dos Levantamentos de Governança do TCU para o Mecanismo Accountability na UFPI - 2017 e 2018



ITENS DE CONTROLE	
3111	O modelo de transparência está estabelecido
3112	O modelo de prestação de contas diretamente à sociedade está estabelecido
3113	O modelo de responsabilização está estabelecido
3114	O canal de denúncias e representações está estabelecido
3115	A organização publica conjuntos de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos
3121	A organização definiu o estatuto da auditoria interna
3122	A organização elabora Plano Anual de Auditoria Interna
3123	A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança
3124	A organização avalia o desempenho da função de auditoria interna com base em indicadores e metas

A seguir são apresentadas algumas afirmações consideradas como boas práticas de governança pelo TCU para o MECANISMO DE ACCOUNTABILITY. Solicito que o (a) Sr (a) avalie-as quanto à sua aplicabilidade ou não na UFPI. Por favor, utilize a escala de concordância variando de 1 até 5, conforme legenda abaixo.

- (3)Discordo totalmente (se discorda em 100% da afirmativa);
 (2)Discordo parcialmente (se discorda da afirmativa, mas não em 100%);
 (3)Concordo parcialmente (se concorda com a afirmativa, mas não em 100%);
 (4)Concordo totalmente (se concorda em 100% da afirmativa);
 (5)Não sei responder (se não tem conhecimento acerca da afirmativa).

AFIRMATIVAS:

A) O modelo de transparência está estabelecido.*

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- () Discordo totalmente
 () Discordo parcialmente
 () Concordo parcialmente
 () Concordo totalmente
 () Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

B) O modelo de prestação de contas diretamente à sociedade está estabelecido.*

Escolha a(s) que mais se adequa(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

C) O modelo de responsabilização está estabelecido. *

Escolha a(s) que mais se adequa(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

D) O canal de denúncias e representações está estabelecido. *

Escolha a(s) que mais se adequa(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

E) A organização publica conjuntos de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos. *

Escolha a(s) que mais se adequa(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

F) A organização definiu o estatuto da auditoria interna. *

Escolha a(s) que mais se adequa(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente
- ☐) Discordo parcialmente
- ☐) Concordo parcialmente
- ☐) Concordo totalmente
- ☐) Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

G) A organização elabora Plano Anual de Auditoria Interna. *

Escolha a(s) que mais se adequa(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐) Discordo totalmente

- () Discordo parcialmente
 () Concordo parcialmente
 () Concordo totalmente
 () Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

H) A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança. *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- () Discordo totalmente
 () Discordo parcialmente
 () Concordo parcialmente
 () Concordo totalmente
 () Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

I) A organização avalia o desempenho da função de auditoria interna com base em indicadores e metas. *

Escolha a(s) que mais se adeque(m)

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- () Discordo totalmente
 () Discordo parcialmente
 () Concordo parcialmente
 () Concordo totalmente
 () Não sei responder

Glossário de verbetes para consulta [clique aqui.](#)

8. De que forma o Sr(a) entende que essas boas práticas de governança referentes ao mecanismo de accountability podem contribuir para a UFPI alcançar seus objetivos e atender as demandas da sociedade?*

Por favor, coloque sua resposta aqui:

9. Diante dos resultados apresentados no Gráfico 3, qual a sua expectativa sobre o mecanismo de accountability da UFPI para o próximo levantamento a ser realizado pelo TCU, previsto para o ano de 2021?*

Por favor, coloque sua resposta aqui:

Parte IV

A pergunta, a seguir, tem como finalidade conhecer a opinião, de modo geral, do Sr (a). quanto a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) na UFPI.

1. Qual sua opinião sobre os levantamentos, relatórios, recomendações, cursos e documentos de orientação elaborados e disponibilizados pelo TCU, no que se refere a governança pública para a política de governança da UFPI ? *

Por favor, coloque sua resposta aqui:

Ver [DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017](#) que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Obrigada pela participação!

Enviar questionário

Obrigado por ter preenchido o questionário.