



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

EDIMILSON MONTEIRO BATISTA

**GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: uma análise das práticas da Universidade
Federal do Rio Grande do Norte**

NATAL/RN
Novembro de 2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

Edimilson Monteiro Batista

**GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: uma análise das práticas da Universidade
Federal do Rio Grande do Norte**

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Doutor Thiago Ferreira Dias

NATAL/RN
Novembro de 2016

Catálogo da Publicação na Fonte.
UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA

Edimilson Monteiro Batista.

Governança no setor público: uma análise das práticas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte / Edimilson Monteiro Batista. - Natal, RN, 2016.

130f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Ferreira Dias.

Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Ciências Administrativas. Programa de Pós-graduação em Gestão Pública.

1. Governança pública - Dissertação. 2. Gerencialismo - Dissertação. 3. Transparência - Dissertação. 4. Participação Social - Dissertação. I. Dias, Thiago Ferreira. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BS/CCSA

CDU 351

EDIMILSON MONTEIRO BATISTA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: uma análise das práticas da Universidade
Federal do Rio Grande do Norte**

Aprovada em: 14/12/2016

BANCA EXAMINADORA

**Prof. Dr. Thiago Ferreira Dias
Orientador – UFRN**

**Prof. Richard Medeiros de Araújo
Membro interno - UFRN**

**Prof. Antônio Sérgio Araújo Fernandes
Membro externo - UFBA**

**Natal – RN
2016**

Dedico este trabalho aos meus pais, **Francisco e Maria**, os primeiros que, na grandeza do amor, sonharam o que poderia vir a ser aquele menino nascido no sertão maranhense.

AGRADECIMENTOS

A **Deus** por revelar grandes coisas aos pequeninos.

À **equipe de professores do Departamento de Pós-graduação em Gestão Pública da UFRN**, pela disposição para o ensino.

Ao **meu professor orientador Dr. Thiago Ferreira Dias** que, de forma simples, compreensiva e amigável, mostrou-me alternativas de melhorias para este trabalho.

Ao **professor Álvaro Luiz**, meu professor de inglês, pela entrega e envolvimento para minha aprendizagem.

Aos **colegas da turma do Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública do ano de 2015**, pela amizade, compreensão, alegrias e discussões temáticas ou não, próprias do convívio acadêmico.

Aos **colegas professores do Departamento de Ciências Contábeis da UFRN**, pela amizade e companheirismo características dos que sabem aprender.

Aos **dirigentes da UFRN entrevistados na presente pesquisa**, pela generosidade de emprestarem suas experiências, conhecimentos e tempo a este trabalho.

Aos **colegas de trabalho da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União no Estado do Rio Grande do Norte (TCU/Secex-RN)**, pela amizade, compreensão, carinho e afetos desmedidos com o autor, especialmente a **Célio Barros**, amigo generoso na grandeza de ensinar e servir.

Aos **meus filhos Pedro, Tiago, André e Giselly; à minha esposa Neta; e a meus netos Jefferson e Lucas**, pela esperança que derramam em minha vida.

RESUMO

A administração pública brasileira busca ao longo dos tempos uma atuação mais ágil e eficiente com resultados que melhor satisfaçam as necessidades da sociedade. Para além da Nova Gestão Pública no Brasil, realizada a partir de 1995, cujo foco central é a redução da burocracia e dos custos, o aumento da eficiência dos serviços públicos e o controle dos resultados econômicos, a pesquisa aborda o surgimento da governança no setor público, com as práticas da transparência, da participação social, das relações éticas, do compromisso de prestação de contas (*accountability*), da avaliação e gestão de riscos e da integração entre as partes interessadas na execução das políticas públicas. Utilizando-se como instrumento de coleta de dados o formulário de entrevista semiestruturada realizada com 7 dirigentes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), a pesquisa, classificada como exploratória, descritiva e qualitativa, objetiva analisar se práticas de governança no setor público, seus conceitos, princípios e proposições estão sendo adotadas pela alta gestão da instituição. Os resultados do trabalho demonstram que, entre as práticas pesquisadas, 10 estão sendo adotadas pela instituição e 18 ainda não foram implantadas na autarquia, evidenciando-se que o maior número de princípios e conceitos de governança pública vinculados às práticas não adotadas são: eficiência, gestão de riscos, transparência e responsabilidade. Entre as práticas não adotadas estão: a inexistência de processo formal e transparente para garantir que nomeações ao corpo diretivo obedeam aos critérios da competência e do mérito; a não avaliação dos membros da alta administração com base em indicadores e metas de desempenho; a inexistência de plano de gestão de riscos; e a ausência de diretrizes institucionais, para a participação social e envolvimento da sociedade civil organizada no planejamento e orçamento participativo. As constatações da pesquisa, mais que apontar práticas não adotadas pela organização, sinalizam para as oportunidades de melhoria da governança, na medida em que tais práticas vierem a ser implementadas na instituição pesquisada.

PALAVRAS-CHAVE: Governança Pública. Gerencialismo. Transparência. Participação Social.

ABSTRACT

The Brazilian public administration search over time for a more responsive and efficient with performance results that best meet the needs of society. Beyond the New public management in Brazil, held from 1995, whose central focus is the reduction of bureaucracy and costs, increasing the efficiency of public services and the control of economic results, the research discusses the emergence of governance in the public sector, with the practices of transparency, social participation, ethical relationships, commitment to accountability (accountability), evaluation and risk management and the integration of stakeholders in the implementation of public policies. Using as data collection instrument the semi-structured interview held with 7 leaders of the Federal University of Rio Grande do Norte (UFRN), the research, classified as exploratory, descriptive and qualitative aims to examine governance practices in the public sector, its concepts, principles and propositions are being adopted by the senior management of the institution. The results of the work show that, among the surveyed, 10 practices are being adopted by the institution and 18 have not been deployed in the municipality, showing that the largest number of public governance concepts and principles linked to practices adopted are: efficiency, risk management; transparency; and responsibility. Among the practices adopted are: the lack of a formal and transparent process to ensure that appointments to the Board of Directors comply with the criteria of competence and merit; the assessment of members of senior management based on performance indicators and targets; the lack of a risk management plan; and the absence of institutional guidelines for social participation and involvement of organized civil society in the planning and participatory budgeting. The findings of the survey, more than point practices adopted by the Organization, signaling to the opportunities for improvement of governance, to the extent that such practices will be implemented in the institution research.

KEY WORDS: Public Governance. Managerialism. Transparency. Social participation.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AI	Auditoria Interna
AP	Administração Pública
ANAO	<i>Australian National Audit Office</i>
CAPES	Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior
CF/1988	Constituição Federal Brasileira de 1988
CIPFA	<i>Chartered Institute of Public Finance and Accountancy</i>
CONCURA	Conselho de Curadores
CONSAD	Conselho de Administração
CONSEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CONSUNI	Conselho Universitário
GesPública	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
EDUFRN	Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte
EFS	Entidade de Fiscalização Superior
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IGC	Indicador Geral de Cursos
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IIA	Institute of Internal Auditors
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
MEC	Ministério da Educação
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	<i>New Public. Management</i>
OECD	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OPM	<i>Office for Public Management Ltd</i>
PPG	Pró-Reitoria de Pós-Graduação
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PROAD	Pró-Reitoria de Administração
PROAE	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis

PROEX	Pró-Reitoria de Extensão
PROGESP	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
PROGRAD	Pró-Reitoria de Graduação
PROPESQ	Pró-Reitoria de Pesquisa
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento e Coordenação Geral
RBG/TCU	Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União
RG	Relatório de Gestão
RI/UFRN	Regimento Interno da Reitoria da UFRN
RN	Estado do Rio Grande do Norte
SCIELLO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SEDIS	Secretaria de Educação à Distância
SIN	Superintendência de Infraestrutura
SINFO	Superintendência de Informática
SPELL	<i>Scientific Periodicals Electronic Library</i>
SRI	Secretaria de Relações Internacionais
TCU	Tribunal de Contas da União
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
WORLD BANK	Banco Mundial - Bank for Reconstruction and Development

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Sequência evolutiva da administração pública brasileira.....	27
Figura 2 - Objetivos da Reforma Gerencial.....	30
Figura 3 - Teoria da Agência – Investidores e Administradores.....	35
Figura 4 - Teoria da Agência – Setor público.....	36
Figura 5 - Integração de práticas da Governança a NGP.....	38
Figura 6 - Princípios da Governança – IFAC.....	41
Figura 7 - Princípios da Boa Governança no Setor Público – ANAO.....	42
Figura 8 - Sistema de Governança – Órgãos da Administração Federal.....	50
Figura 9 - Níveis de Análise do Referencial Básico de Governança do TCU.....	51
Figura 10 - Mecanismos de governança do RBG/TCU.....	52
Figura 11 - Objetivos da UFRN.....	63
Figura 12 - Organograma da UFRN – Órgãos Superiores.....	65
Figura 13 - Aderência das práticas de gestão à Governança Pública.....	93
Figura 14 - Quantidade de princípios/conceitos de governança das práticas não adotadas...	97

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Pesquisas sobre Governança Pública – 2012 a 2016.....	25
Quadro 2 - Racionalidade burocrática x gerencial.....	28
Quadro 3 - Conceitos e significados para governança, governabilidade e gestão.....	39
Quadro 4 - Princípios da boa governança acrescidos pelo ANAO.....	41
Quadro 5 - Princípios da governança – Banco Mundial.....	43
Quadro 6 - Objetivos das práticas de governança.....	45
Quadro 7 - Benefícios da boa governança.....	45
Quadro 8 - Comparativo Reforma Gerencial X Governança.....	48
Quadro 9 - Formas de Atuação das instâncias de governança.....	50
Quadro 10 - Componentes dos mecanismos de governança.....	52
Quadro 11 - Práticas dos Componentes e Mecanismos do RBG/TCU.....	53/54
Quadro 12 – Governança: comparativo de princípios internacionais e mecanismos do TCU.....	55
Quadro 13 - Conceitos referenciais da governança pública.....	56
Quadro 14 - Estudos anteriores sobre governança nas IFES.....	58/59
Quadro 15 - Unidades da Alta Administração da UFRN e suas atividades.....	66
Quadro 16 - Unidades da Alta Administração da UFRN.....	67
Quadro 17 - Modelo do formulário de questões da entrevista semiestruturada.....	70
Quadro 18 – Perguntas repetidas de 5 práticas distintas.....	71
Quadro 19 - Aderência das práticas de governança (Reitoria).....	75
Quadro 20 - Aderência das práticas de governança (PROPLAN).....	78
Quadro 21 - Aderência das práticas de governança (PROAD).....	81
Quadro 22 - Aderência das práticas de governança (Auditoria Interna)	83
Quadro 23 - Aderência das práticas de governança (PROGESP).....	85
Quadro 24 - Aderência das práticas de governança (SINFO).....	87
Quadro 25 - Aderência das práticas de governança (SIN).....	89
Quadro 26 - Respostas por unidades às questões das entrevistas.....	91
Quadro 27 - Práticas de gestão adotadas	94
Quadro 28 - Práticas de gestão não adotadas.....	96

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE A -	Formulário de Entrevista semiestruturada.....	109
APÊNDICE B -	Transcrição das Entrevistas.....	111
APÊNDICE C -	Resultado das Respostas das Entrevistas.....	129

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO E PROBLEMA.....	16
1.1	DEFINIÇÃO DO PROBLEMA.....	19
2	OBJETIVOS DA PESQUISA.....	22
2.1	OBJETIVO GERAL	22
2.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	22
3	JUSTIFICATIVA.....	23
4	REFERENCIAL TEÓRICO.....	26
4.1	NOVA GESTÃO PÚBLICA.....	26
4.1.1	No Mundo.....	31
4.1.2	No Brasil.....	32
4.2	GOVERNANÇA: CONCEITOS E TEORIA DA AGÊNCIA.....	34
4.3	GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO.....	40
4.4	GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL.....	46
4.5	ESTUDOS ANTERIORES DA GOVERNANÇA DAS IFES BRASILEIRAS.	56
5	METODOLOGIA.....	60
5.1	TIPO DE PESQUISA.....	61
5.2	CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO PESQUISADA.....	63
5.2.1	Histórico e objetivo da instituição da Pesquisa.....	62
5.2.2	Estrutura Administrativa.....	64
5.3	SELEÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA.....	67
5.4	PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS.....	68
5.5	METODOLOGIA DA ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO.....	72
5.6	LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	72
6	RESULTADOS E ANÁLISES.....	73
6.1	REITORIA.....	74
6.2	PROPLAN.....	77
6.3	PROAD.....	80
6.4	AUDITORIA INTERNA.....	82
6.5	PROGESP.....	84

6.6	SINFO.....	87
6.7	SIN.....	89
6.8	VISÃO AGRUPADA DOS RESULTADOS.....	91
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
	REFERÊNCIAS.....	103
	APÊNDICE A - Formulário de Entrevista semiestruturada.....	109
	APÊNDICE B - Transcrição das Entrevistas.....	111
	APÊNDICE C - Resultado das Respostas das Entrevistas.....	129

1 INTRODUÇÃO E PROBLEMA

É possível se esperar da administração pública uma atuação mais ágil e eficiente na busca de resultados que atendam satisfatoriamente as necessidades da sociedade? Esta é uma pergunta que gestores públicos, agentes políticos e estudiosos da área buscam responder.

Questionamentos similares a este na Administração Pública em nível mundial motivam a evolução nesse campo do conhecimento e são indutores de transformações ao longo dos anos, sendo inclusive a motivação de reformas da administração do Estado, surgidas a partir da década 1970, para dar conta das demandas crescentes de uma sociedade cada vez mais complexa (REIS, 2014).

Entre as muitas ideias e discussões sobre a crise do Estado, e em meio a uma grande depressão econômica que se instalou por quase todo o mundo no final dos anos 70, emerge como um dos problemas relevantes a crise fiscal. Para o enfrentamento dessas dificuldades é que surge a necessidade de tornar o Estado mais eficiente no gerenciamento dos recursos e no atendimento das mais diversas demandas da sociedade.

Conhecida como Nova Gestão Pública (NGP) ou *New Public Management* (NPM), essa reforma, de acordo com Marini (2002), iniciada em 1979 no Reino Unido, e adotada nos Estados Unidos, nos anos 1980, se expandiu por países como Austrália, Nova Zelândia, e alcançou praticamente a totalidade dos países da chamada Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

De acordo com o que leciona Bresser Pereira (1998), a inauguração dessas iniciativas, nos anos 1980, colocava em prática a chamada primeira geração de reformas do Estado no interesse de promover o ajuste estrutural da economia em um modelo de Estado liberal, com medidas como programas de privatização, liberalização comercial e liberação de preços.

A partir da década de 1990, de acordo com o mesmo autor, surge a chamada segunda geração de reformas, cujo objetivo principal foi reconstruir o Estado, destacando-se nesse modelo o fortalecimento das instituições, com maior ênfase na efetividade das ações públicas, no aumento da *accountability* e da participação social.

A NGP, em seu modelo estrutural, destaca Costa (2002), traz para a administração pública a *expertise* do estilo gerencialista adotado no mundo dos negócios do setor privado, cujo foco central é a diminuição da burocracia e dos custos e o aumento da eficiência nos resultados das ações realizadas.

É certo que a implementação no Brasil, da Reforma Gerencial (NGP), a partir de 1995, dadas as peculiaridades locais brasileiras, não apresenta uma ruptura com os modelos pré-burocráticos e o burocrático, até pela questão cultural já arraigada nas velhas estruturas, por isso, a sua implantação no Brasil convive com avanços e retrocessos, enfrentando a resistência natural à mudança. Com efeito, coexistem com a NGP, ainda que parcialmente, o patrimonialismo, o clientelismo, o corporativismo da velha burocracia, os interesses eleitorais dos políticos e o interesse de grupos econômicos em obter vantagens da máquina pública (NUNES, 2010).

De fato, transcorridos mais de vinte anos da reforma gerencial constata-se que a NGP ainda não se consolidou por inteiro no estado brasileiro, pois a administração pública nacional ainda convive com conteúdo burocrático e patrimonialista, com seus reflexos e impactos no atendimento aos interesses da população.

É certo que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995, que introduz a NGP no Brasil, tem como base e fundamentos o foco da administração pública para valores como a eficácia, eficiência e a competitividade, trazendo para o modelo pátrio um formato que já abordava os elementos da primeira e segunda geração do gerencialismo (BRASIL, 1995).

Importa lembrar que a eficiência também é um valor previsto como princípio na Carta Constitucional brasileira de 1988, e consiste em fazer certo as coisas, estando geralmente ligada ao nível operacional, para buscar realizar as ações certas, com menos recursos, no menor tempo e com o menor orçamento.

No final da década de 1990, as discussões sobre governança no setor público se iniciam, com enfoques semelhantes ao da governança corporativa empresarial, tendo como precursores, quanto a estudos e aplicações, os países Austrália, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido (IFAC, 2001).

Naquela ocasião, a exemplo do que já ocorria no setor corporativo das empresas privadas, para além dos conceitos da eficácia, eficiência e efetividade no alcance dos resultados esperados pela sociedade, a governança acrescentou as práticas da transparência, do compromisso de prestação de contas das ações (*accountability*), do gerenciamento de riscos e da capacidade cooperativa, entre Estado, Sociedade e Mercado, na execução das políticas públicas.

De um modo mais abrangente, a governança pública, para além dos mecanismos da Nova Gestão Pública e da convivência com práticas oriundas dos modelos burocrático e patrimonialista, também se instrumentaliza com práticas diferenciadas que trazem para a

administração pública, entre outras ferramentas, um modelo de relacionamento do sistema de governo com o ambiente político e com outros atores interessados e intervenientes (*stakeholders*) nas políticas públicas.

No Brasil, em 2014, o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão técnico auxiliar do Congresso Nacional, responsável pela fiscalização do controle externo, divulgou um referencial básico de governança no setor público contemplando os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão pública dos órgãos da administração federal (BRASIL, 2014).

Sob esse novo paradigma prático de atuação da administração pública, os diversos órgãos e instituições do setor governamental, especialmente na área federal, passaram a reformular suas estruturas e práticas de trabalho na busca da boa governança. Essas organizações são os instrumentos importantes que, de forma descentralizada e segmentada por áreas, os governos têm para alcançar os objetivos e finalidades esperados pela sociedade.

No contexto, às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), da administração pública federal, compete descobrir, criar e gerar novos conhecimentos para levar à sociedade e, com isso, garantir a satisfação das necessidades de estudantes e profissionais para ser competentes no mundo e mercado de trabalho nas mais variadas profissões. Essas entidades são cobradas por exercerem uma missão de interesse público, nos campos administrativo, na gestão de recursos públicos e operacional, na prestação de benefícios para a sociedade em geral, e no desenvolvimento social, cultural e educacional, ante a qualificação técnico-acadêmica de seus quadros profissionais, comprometidos, no seu *mister*, com a construção do saber e a inovação científica.

Um desses entes, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), é uma autarquia federal que oferece cursos de graduação presencial, cursos de graduação a distância e cursos de pós-graduação. Em 2016, a sua comunidade acadêmica é formada por mais de 37.000 estudantes, e seu quadro de servidores possui mais de 3.100 técnicos e administrativos e 2.000 docentes efetivos, além dos professores substitutos e visitantes (BRASIL, 2016a).

Na nova abordagem das práticas trazidas pela governança pública, espera-se que o funcionamento do Estado e de suas organizações atenda às demandas legítimas da sociedade e garantam o alcance dos melhores resultados, observando-se a constante elevação do grau de governança da Administração Pública e o compromisso dos gestores com a ética, a integridade, a transparência, a participação social e a prestação de contas dos atos.

Para além da eficiência das ações públicas, antes medida suficiente para reconhecer o bom desempenho do governo, modernamente é indispensável a comprovada efetividade do bom desempenho das políticas públicas, com a participação da sociedade organizada, e também com um padrão de comportamento ético, legal, transparente e íntegro, por parte dos gestores públicos.

O enfoque da Governança Pública estudada nesse trabalho não se limita à abordagem do Referencial Básico de Governança do TCU, mas envolve o aspecto relacional da administração pública entre atores públicos e privados que devem ter direito de influenciar e colaborar na construção das políticas públicas, incluindo-se os princípios e conceitos da literatura científica aplicáveis ao tema.

Nesse trabalho, a partir de um referencial teórico que focaliza as reformas na administração pública e a governança no setor público, seus princípios e conceitos, será analisado em que medida as práticas de gestão adotadas pela Universidade estão em conformidade com os conceitos, princípios e proposições da governança pública.

1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

O Estado vem continuamente buscando a melhoria nas práticas de gestão dos recursos públicos com vistas ao alcance de melhores resultados em benefício do interesse da sociedade. Seguidas reformas na administração pública ocorreram objetivando a agilização da operacionalização da máquina pública, a eficácia, a eficiência e a efetividade dos bens e serviços postos à disposição do interesse coletivo.

Nessa evolução, após o modelo pré-burocrático, chamado de patrimonialista, cujas características marcantes são o clientelismo e personalismo, e o surgimento do modelo burocrático, com as marcas da rigidez normativa (NUNES, 1997), sobreveio a Nova Gestão Pública (NGP), também chamada de reforma gerencial, com acentuado foco no equilíbrio das contas e na efetividade dos resultados pretendidos (BRESSER PEREIRA, 2001). Mais recentemente, nos anos 2000, a governança corporativa, adotada nas empresas e negócios privados, foi incluída nas práticas de melhoria para o setor governamental, surgindo a governança pública (MATIAS-PEREIRA, 2010).

A governança no setor público, apesar de tratar de práticas surgidas nos anos de 1970 e 1980, nos países Austrália, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido, somente teve a sua implementação na área governamental, no cenário brasileiro, ainda de modo

incipiente, a partir dos anos 1990, com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), datado de novembro de 1995.

Porém, a partir de 2014, a governança como prática administrativa vem aumentando a sua aplicação em órgãos do governo federal, a partir da publicação institucional do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria, por parte do Tribunal de Contas da União - RBG/TCU (BRASIL, 2014).

Essa sucessão de abordagens nominadas de modelos na literatura científica não ocorrem para significar a ruptura de um modelo com a chegada de outro modelo novo. Para além disso, a sequência temporal desses modelos representa a evolução da gestão, com a chegada de novas práticas, princípios, conceitos e procedimentos, para o enfrentamento de novas demandas e o surgimento de novas realidades políticas.

Assim, o modelo burocrático sucedendo ao modelo patrimonialista significa uma redução das práticas personalistas e clientelistas e o aumento das práticas de formalismo, profissionalismo e impessoalidade, características do primeiro. De sua vez, a chegada da NGP após o modelo burocrático, representa uma mudança de enfoque que reduz a predominância das normas e formalismos para priorizar a prática gerencial voltada para o alcance de resultados. Finalmente, a governança pública chegando após a NGP, acrescenta à administração pública gerencialista, a prática da democracia participativa, entre outros procedimentos. Dito de outra forma, a governança pública, realçando suas práticas, convive com as práticas dos modelos antecedentes, como a NGP e os modelos burocrático e patrimonialista.

As organizações e instituições públicas, a partir das novas práticas de gestão surgidas são induzidas a buscarem a aplicação dos novos métodos e procedimentos, adaptados às suas realidades e estruturas, de modo a tornar mais eficazes, eficientes e efetivos os resultados de suas políticas públicas, construídas em benefício dos cidadãos.

A Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), autarquia e instituição federal de ensino superior, local da presente pesquisa, atua em segmento de destacada relevância, na formação superior de pessoas para o mercado profissional de trabalho e no desenvolvimento de pesquisas científicas com o potencial de impulsionar a cultura e a economia regional e nacional, além de gerenciar recursos federais de grande materialidade, cujo montante anual, no exercício de 2016, alcança o volume de R\$ 1,5 bilhão de reais, representando o segundo maior orçamento no âmbito do estado do RN, sendo inferior apenas ao orçamento do município de Natal, capital do Estado (BRASIL, 2016b). O Relatório de

Gestão da instituição de 2015, demonstra a liquidação anual da despesa nos valores de R\$ 1,42 bilhão, em m2014; e e R\$ 1,46 bilhão em 2015 (BRASIL, 2016g).

Por se tratar de um ente federal, cujo objetivo está centrado na política da educação superior, a eficiência da UFRN traz inúmeros benefícios para toda a sociedade do Estado do Rio Grande do Norte, e mais diretamente aos estudantes dos cursos daquela instituição, por meio de uma formação profissional de qualidade, sendo muito importante que as práticas de gestão adotadas sejam as mais adequadas para o alcance dos melhores resultados.

Dessa forma, surge o interesse de pesquisar se as práticas da alta gestão da Universidade Federal do RN estão compatíveis com os conceitos, princípios e práticas da boa governança no setor público, referidos na literatura científica. Nesse sentido, para a presente pesquisa, formula-se a seguinte questão-problema: **em que medida as práticas da governança no setor público, seus princípios e conceitos, estão sendo adotadas pela alta gestão da Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Norte?**

2 OBJETIVOS DA PESQUISA

Nessa seção descreve-se o objetivo geral e os objetivos específicos pretendidos pelo pesquisador no presente trabalho.

2.1 OBJETIVO GERAL

Essa pesquisa, a partir de um referencial teórico sobre as reformas da administração pública e de entrevistas realizadas com dirigentes da Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Norte (UFRN), tem por objetivo analisar se as práticas da governança no setor público, seus conceitos, princípios e proposições, estão ou não sendo adotadas pela alta gestão da instituição.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

a) Levantar, por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas junto a gestores e dirigentes da UFRN, em que medida as práticas de governança pública da alta gestão estão sendo adotadas pela Universidade;

b) analisar, com base no referencial teórico pesquisado, em que medida as práticas de gestão pesquisadas estão de acordo com os conceitos e princípios da governança no setor público;

c) identificar, nos relatórios de gestão da UFRN, os registros que se refiram a práticas ou estruturas de governança adotadas na instituição ou recomendadas por órgãos de controle.

3 JUSTIFICATIVA

A relevância da pesquisa surge ao se considerar que a aplicação de práticas de governança na Universidade podem levar a instituição a melhoria no atendimento aos interesses da sociedade, seja na garantia do comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente de suas lideranças; no controle da corrupção; na implementação efetiva de um código de conduta e de valores éticos; na observância e garantia da aderência da organização às regulamentações, códigos, normas e padrões estabelecidos; na garantia da transparência e da efetividade das comunicações; e no fortalecimento de suas práticas democráticas, com o balanceamento de interesses e o envolvimento efetivo dos *stakeholders* (partes interessadas nos serviços e sociedade).

Além disso, cada vez mais os organismos de controle da administração pública avaliam os órgãos e instituições governamentais quanto à regularidade de suas práticas de governança. Como exemplo, cita-se recente auditoria realizada pelo TCU na UFRN para avaliar a maturidade da Auditoria Interna da Instituição, cuja conclusão resultou em recomendações à Autarquia, entre essas, o disciplinamento das atividades da Auditoria Interna e responsabilidades da chefia da unidade e o desenvolvimento de metodologia adequada de gestão de riscos para os processos da universidade, conforme Acórdão 3466/2014-TCU-Plenário (BRASIL, 2015).

A importância social e econômica da presente pesquisa se evidencia na política pública, foco da presente investigação, no caso, a educação superior como instrumento de desenvolvimento social na formação e preparação de estudantes para ser competentes no mundo do trabalho e o significativo montante de recursos federais que são destinados às universidades federais brasileiras, o que sugere um esforço na busca de práticas de gestão mais eficientes e efetivas.

No caso vertente, acerca da materialidade dos recursos financeiros geridos pela UFRN, o orçamento da autarquia, no valor de cerca de R\$ 1,5 bilhão, é o segundo maior em volume no estado do Rio Grande do Norte, no exercício de 2016, sendo superado apenas pelo valor do orçamento do município de Natal, a capital potiguar, conforme levantamento junto às Leis Orçamentárias Anuais dos municípios (BRASIL, 2016b; BRASIL, 2016c). Dados do Relatório de Gestão de 2015, da instituição, demonstram que a despesa liquidada alcançou o valor de R\$ 1,42 bilhão, em 2014, e R\$ 1,46 bilhão, em 2015 (BRASIL, 2016g).

A importância da UFRN no cenário da educação superior deve também ser ressaltada, afinal trata-se de instituição classificada em primeiro lugar entre as universidades das regiões

Norte e Nordeste, nos exercícios de 2012 e 2013, no *ranking* do Indicador Geral de Cursos (IGC) do Ministério da Educação (MEC), e em 3º lugar, no ano de 2014, atrás apenas das Universidades Federais de Pernambuco e do Ceará, classificadas em 1º e 2º lugar, respectivamente (BRASIL, 2016d).

Além disso, menciona-se o pequeno número de pesquisa técnico-científico-acadêmica sobre o tema e enfoque pretendido, isto é, governança no setor público envolvendo estudos nas IFES. Constatação nesse sentido foi evidenciada em pesquisa eletrônica, realizada na *Internet*, em 23/8/2016, com o argumento “governança pública” na busca de trabalhos científicos realizados nos últimos cinco anos, com status de **Dissertação de Mestrado e Tese de Doutorado**, por considerar se tratar de trabalhos similares à presente pesquisa.

No *site* do *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO) (www.scielo.org/php/index.php), retornaram 124 trabalhos, sendo que nenhum deles tratavam concretamente de abordagem no tema governança no setor público nas instituições federais de ensino superior (IFES), como no presente trabalho, com o status de dissertação de mestrado e tese de doutorado.

Na *homepage* do *Scientific Periodicals Eletronic Library* (SPELL) (www.spell.org.br), a pesquisa retornou nove artigos científicos publicados como periódicos no tema pesquisado, entretanto, nenhum tratava da governança nas universidades federais, local da presente pesquisa, nem no *status* de dissertação e tese, formato considerado próximo ao do presente trabalho.

Pesquisa similar realizada no *site Google Acadêmico* (scholar.google.com.br), trouxe como resultado 211 títulos, sendo que apenas **seis** atendiam as diretrizes definidas, **cinco** se referiam a dissertação de mestrado e **um** a tese de doutorado.

Um resumo sobre a abordagem e resultados dos **seis** trabalhos de pesquisa consultados constam no referencial teórico desse trabalho, no item titulado de “4.5 Estudos Anteriores sobre a Governança nas IFES Brasileiras”, contendo essencialmente os resultados e propostas dessas pesquisas.

Essas pesquisas foram utilizadas para comparação das suas abrangências e seus resultados com as constatações do presente trabalho, inclusive para a correlação com ocorrências similares. Adianta-se, desde logo, que a amplitude da abordagem da presente dissertação permitiu identificar constatações similares às dos estudos pesquisados, significando a existência real de oportunidades de melhoria para a governança pública nas instituições federais de ensino superior (IFES) brasileiras.

Para uma primeira visualização, no quadro 1 são relacionados os trabalhos localizados,

autores e ano da produção:

Quadro 1 – Pesquisas sobre Governança – 2012 a 2016

Autor/Título	Ano/Tipo
CARDOZO , Maria A. A Evidenciação das Políticas de Governança nas IFES: um estudo nas Universidades Federais do Sul do Brasil.	2012 Dissertação
LINCZUK , Luciane, M. W. Governança aplicada à administração pública: a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em universidades públicas federais	2012 Dissertação
FIJOR , Thiago, F. A. O controle patrimonial como ferramenta de governança pública: o caso da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.	2014 Dissertação
SANTIAGO , M. G. C. Análise da adequação dos mecanismos de governança utilizados para a gestão da Universidade Federal do Ceará (UFC).	2014 Dissertação
ZORZAI , Luzia. Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na Administração.	2015 Tese
SANTOS , Fabricio. N. Governança no Setor Público: análise dos mecanismos de governança nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) da Paraíba.	2016 Dissertação

Fonte: Elaborado pelo autor com base em CARDOZO (2012); LINCZUK (2012); FIJOR (2014); SANTIAGO (2014); ZORZAI (2015); SANTOS (2016).

Em especial, ressalta-se ainda a carência de estudos acadêmicos na área do presente trabalho no que se refere a aplicação do Referencial Básico de Governança do TCU - RBG/TCU, entre outras razões, por se tratar de publicação ocorrida recentemente, em 2014, aspecto também motivador dessa pesquisa uma vez que, pela originalidade e atualidade, a publicação do RBG/TCU se constitui em matéria inovadora no setor público.

Com a consistência técnica e acadêmica do projeto qualificado, a viabilidade do trabalho se materializou com a disponibilização de tempo do autor para a pesquisa e a realização das entrevistas, bem como pela aquiescência dos dirigentes da instituição pesquisada em participar como entrevistados sobre os temas do estudo.

Diante dos destaques enumerados no presente tópico, haja vista os aspectos envolvidos na presente dissertação, tais como a importância do Estado como agente de transformação, especialmente em relação à educação, por envolver no presente caso uma instituição federal do ensino superior; a atualidade do tema pesquisado: a governança no setor público; a lacuna de pesquisas acerca desse conhecimento nas instituições federais de ensino superior; a materialidade do valor gerido e a significância do *lôcus* de estudo nas regiões Norte e Nordeste brasileiro, justificam a realização desse estudo.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

Esse tópico apresenta a contextualização da evolução da administração pública a partir da Reforma Gerencial ou Nova Gestão Pública até a Governança no Setor Público, estruturando-se nos subitens: Nova Gestão Pública; Governança: Conceitos e teoria da agência; Governança no Setor Público; Governança Pública no Brasil; e Estudos anteriores sobre a governança das Instituições Federais de Ensino Superior, nessa ordem.

4.1 NOVA GESTÃO PÚBLICA

As reformas na administração do Estado, de forma mais abrangente, não são vistas quanto à sua ocorrência, de um modo específico, localizado ou particular, e destinadas apenas a algumas localidades ou sociedades, pois surgem em decorrência de mudanças e fenômenos sociais, econômicos e políticos que, normalmente, atingem vários países e governos, sendo que, o grau de intensidade das ações, podem variar em função de condições e impactos vigentes em cada um deles (DI GIACOMO, 2005).

Circunstâncias específicas, culturais e sociais, podem até retardar em alguns países a implementação de determinada reforma que, em um tempo certo, é adotada em países desenvolvidos e somente depois pode vir a ser implantada nos países em desenvolvimento. Mesmo que não haja cronologia temporal igual para as reformas da administração pública em todos os países, as mudanças do processo reformista tendem a ocorrer, mais cedo ou mais tarde, em razão do processo de globalização tecnológica mundial.

Das crises enfrentadas no gerenciamento do Estado, em nível mundial, no início de 1979, advém, no Reino Unido, no período da primeira-ministra Margaret Thatcher, o modelo conhecido como Nova Gestão Pública (NGP) ou *New Public Management (NPM)*, adotado nos Estados Unidos nos anos 80, e em países como Austrália e Nova Zelândia, alcançando praticamente todos os países da chamada Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tendo chegado ao Brasil nos anos 90, através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (MARINI, 2002; OCDE, 2004).

É preciso considerar ainda que, qualquer modelo de gestão que tenha obtido êxito em uma outra época no passado, não garante que a sua aplicação seja também eficiente nos dias atuais. No mesmo sentido, um modelo que seja considerado adequado para o tempo atual pode não mais servir e não se adequar a um futuro breve. Os países, os processos e as pessoas estão em constante mudança em função das transformações nas organizações, nos negócios,

nos ambientes, nos mecanismos e procedimentos, porque a sociedade e o Estado evoluem, com o tempo.

A literatura científica (BRESSER PEREIRA, 2001) menciona dois modelos de administração pública anteriores à Nova Gestão Pública, o Patrimonialismo e o Burocrático, o primeiro, com origem ainda no período imperial, identificado pela prática de gestão que desconhece a divisão entre as esferas pública e privada, por parte dos administradores, resultando em personalismo do público como se privado fosse; e o segundo, surgido na década de 40, traz o formalismo para, exatamente, profissionalizar e impessoalizar o setor público, estabelecendo normativos com procedimentos, para inibir a corrupção e garantir a neutralidade nas ações públicas (NUNES, 2010).

Nos idos dos anos 90, a introdução em grande escala das tecnologias da informação e comunicação, instrumentos que alteraram significativamente as formas de organização e execução dos trabalhos na área pública, desde os níveis mais modestos de atuação até os setores de conhecimento mais especializados, em um cenário internacional permeado de restrições fiscais, recessão econômica, competição global e uma maior pressão da sociedade por eficiência na área governamental, fomentaram o surgimento do gerencialismo (DI GIACOMO, 2005). A figura 1 demonstra a sequência temporal de evolução da administração pública.



Figura 1 – Sequência Evolutiva da Administração Pública (modelos)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Bresser Pereira (2001)

O estudo desses modelos um após o outro, com a evolução dos tempos, não indica a ruptura total do modelo mais atual sobrepondo e extinguindo os modelos antecessores, antes disso, representa, a renovação e o acréscimo de práticas e valores, e até de novas dimensões políticas. Assim é que a burocracia weberiana, que veio após o patrimonialismo, traz o profissionalismo e o formalismo de procedimentos para a Administração Pública; enquanto a NGP, sequenciando o burocratismo, introduz o gerencialismo de receitas e gastos que, para além dos formalismos, prioriza o foco em resultados econômicos, trazendo para o cenário

governamental a utilização em larga escala de padrões gerenciais na administração pública, tendo em vista que aquele modelo burocrático não respondia mais às demandas da sociedade contemporânea (POLLITT, 1990), circunstância que favoreceu a que o modelo gerencial passasse a ser discutido em toda a parte do mundo, uma vez que o burocratismo tradicional, cada vez mais voltado para um fim em si mesmo, caminhava na direção contrária de uma sociedade cada vez mais crítica sobre o papel do Estado na vida dos cidadãos, exigindo novas posturas dos gestores, tais como o controle de gastos públicos e a melhoria da qualidade dos serviços públicos. Nesse sentido, Abrúcio (1997, p. 10), acrescenta que “o aparato governamental precisava ser mais ágil e mais flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas”.

Mesmo assim o enfoque gerencialista vivencia transformações, pois, iniciado sob o enfoque economicista de cortar despesas e gastos, o modelo gerencial vem acrescentando-se de avanços dominados por temáticas de práticas republicanas e democráticas contemporâneas como instrumentos de modernização do setor público, a exemplo da melhoria dos serviços, a participação social, a busca contínua da qualidade, a transparência e a prestação de contas das ações e políticas públicas.

A grande vertente das mudanças do modelo burocrático para o da NGP na administração pública é a abordagem racional gerencial (NGP) como prioridade em relação à racionalidade formal (burocrática), de modo que os resultados e as melhorias sejam mais consideradas que os processos formais nas práticas de gestão. O quadro 2 demonstra aspectos da racionalidade gerencial e da racionalidade burocrática (FOUCHER; ALECIAN, 2001).

Quadro 2 – Racionalidade burocrática X racionalidade gerencial: contexto da NGP

Dimensão	Racionalidade burocrática	Racionalidade gerencial
Legitimidade	Regularidade de procedimentos	Eficácia das ações empreendidas
Primazia	Dos meios	Dos fins
Prioridade	A estabilidade das estruturas formais	Adaptação às mudanças, à inovação
Concepção da organização	Fechada, atua na lógica própria	Aberta ao meio; adaptação constante
Autoridade	Hierarquia, obediência, ordem de cima	Delegações, iniciativas e negociação
Atitude	Respeito às regras	Busca de resultados, ao objetivo

Fonte: Elaboração do autor, adaptado de Foucher e Alecian (2001).

Em todas as dimensões relacionadas no quadro 2 verifica-se aspectos da racionalidade burocrática em contraponto com a racionalidade gerencial para a indicação da prática previsível de cada um dos modelos em seus contextos. Apenas para discussão ressalta-se as dimensões da prioridade que, na racionalidade burocrática, é a estabilidade das estruturas formais, e na gerencial é a adaptação às mudanças; a dimensão da autoridade, com o destaque da hierar-

quia, na burocrática, e das delegações e negociações, na racionalidade gerencial; e na dimensão da atitude, centrada nas regras, na burocrática, enquanto na gerencial o enfoque é o da busca dos resultados. À toda evidência a racionalidade gerencialista da NGP, por se permitir maior flexibilidade no enfrentamento das realidades administrativas, sociais e políticas, traz consideráveis avanços à gestão pública, notadamente o foco no objetivo e finalidade pretendidos.

Com esse novo modelo da NGP a Administração Pública busca uma maior profissionalização na administração do Estado, pelo aumento da eficiência, a redução de custos, o foco voltado para resultados e o aumento da produtividade, resultando na melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade, isto é, os seus principais clientes, que são os cidadãos. Novos conceitos vão surgir para combater práticas antigas, nesse caso, a substituição do modelo burocrático, centrado em si ou seus formalismos, pela NGP, focada em uma abordagem mais gerencial, trazendo uma melhor definição de responsabilidades e a busca da utilização dos recursos públicos de forma mais seletiva e criteriosa.

De acordo com Matias-Pereira (2010), a administração pública deve ser entendida como todo o sistema de governo e o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana que determinam a forma de distribuir e exercer a autoridade política e de atender aos interesses públicos.

Essa compreensão de Matias-Pereira dimensiona o alcance das ações da administração pública na vida dos cidadãos e na sociedade como um todo. Desde o sistema de governo político-administrativo com suas estruturas e procedimentos até as formas mais elementares de comprar, contratar, priorizar, requerer ou não a participação social, são todos elementos determinantes para a qualidade do objetivo pretendido na gestão pública.

De um modo objetivo é isso que descreve Di Pietro (2003) ao afirmar que a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais, por meio da estrutura de planejamento governamental, envolvendo os orçamentos públicos, e a função administrativa, por meio de sua estrutura organizacional, que as executa. De fato, cabe às organizações e entes da administração pública utilizarem os recursos oriundos da sociedade na execução dos planos, ações e serviços prioritários e considerados necessários para a melhoria da vida dos cidadãos.

A reforma gerencialista (NGP) traz em sua concepção objetivos relevantes para a qualidade da gestão pública, a exemplo do foco na eficiência dos procedimentos; efetividade dos resultados e objetivos planejados, a redução de gastos e custos, a flexibilidade para mudanças e inovação, entre outros, conforme descrito na figura 2.



Figura 2 – Objetivos da Reforma Gerencial (NGP)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Mas o gerencialismo não pode ser visto somente como um instrumento de reforma da administração pública em si, situações específicas de como o modelo foi introduzido em cada país evidenciam um componente político nesse arranjo. A esse respeito, pode-se citar que as privatizações como forma de reduzir o tamanho do Estado, dependendo das situações específicas e da realidade local a serem implantadas, podem trazer para o cenário das mudanças transformações nas dimensões sociais e culturais, motivadas pela visão própria do foco político e econômico.

Essa concepção da reforma gerencial foi descrita por Newman e Clarke (2012):

O foco sobre o acordo político e econômico, argumentamos, tendia a desconsiderar o acordo social inscrito no estado de bem-estar e o acordo organizacional que era fundamental para sua concretização. Como tal, oferecia uma compreensão muito limitada acerca do dismantelamento de uma conjuntura política particular na qual as dimensões social e cultural foram deslocadas por um foco estreito sobre o político e o econômico - para uma leitura bem diferente sobre a crise britânica e a conjuntura em meados da década de 1970, ver Hall *et al.*, 1978 (NEWMAN e CLARKE, 2012, P. 355).

O texto de Newman e Clarke (2012) ressalta a característica central e particular da reforma gerencial, o enfoque político e o econômico, com prejuízo para as dimensões sociais

e culturais, por não serem essas áreas as abordagens centrais da reforma. Na sequência, para uma visão mais particularizada da NGP na geografia mundial, será feita uma abordagem da evolução da reforma gerencial no mundo e no Brasil.

4.1.1 No mundo

O processo de reforma da administração pública do gerencialismo (*managerialism*) originado nos anos de 1980 e 1990 na Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, depois, gradualmente, na Europa continental e Canadá que, em sua maioria, tinham sofrido recessão econômica e problemas fiscais, teve como base a prática de negócios do setor privado, trazendo, entre outros procedimentos, métricas de avaliação de desempenho como se estivesse em um mercado competitivo, introduzindo na área governamental “novas lógicas de tomada de decisão que privilegiavam a economia e a eficiência acima de outros valores públicos” (NEWMAN e CLARKE, 2012).

O sucesso desses planos colocaram a *New Public Management* na agenda da maioria dos países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) e outras nações também (OCDE, 1995). Desse formato de gestão pública emergia um novo conjunto de crenças sobre novas formas de reorganização administrativa do setor público, cujo foco central são novos padrões de relacionamento e produtividade gerencial entre o Estado, o mercado e a sociedade civil.

A referência que se faz aos anos de 1980 e 1990, segundo Newman e Clarke (2012) retrata uma evolução da reforma, na primeira fase, em 1980, do gerencialismo rígido ou puro, de controle de metas e de desempenho, que privilegia a eficiência e a produtividade; e o novo gerencialismo, na segunda fase, a partir de 1990, centrado nas pessoas e orientado para a qualidade e excelência; sendo este último o modelo que dominou a literatura sobre gestão na década de 1990. As práticas do gerencialismo seguiam o experimento neoliberal do Chile de Pinochet, na década de 1970, cujas premissas são descritas, como segue, pelos autores referidos.

Os pressupostos compartilhados de *liberar* as forças do mercado do controle do estado; *liberar* o consumidor da carga de impostos; e reduzir o tamanho, âmbito e custo do estado informaram todo um rol de governos nacionais e organizações internacionais ao longo deste período (NEUMAN e CLARKE, 2012, p. 354).

Nesse contexto, após determinação do Consenso de Washington, nos Estados Unidos, realizada em novembro de 1989, que tinha como objetivo discutir as reformas necessárias para a América Latina e como um dos seus planos de ação, o equilíbrio fiscal, as reformas administrativas implementadas no mundo contemporâneo, denominadas de NPM, atingiram a maioria dos países em desenvolvimento, incluindo-se o Brasil, onde foi denominada de Nova Gestão Pública (NGP) e reforma gerencial (MATIAS-PEREIRA, 2010).

No sub tópico seguinte serão abordados a motivação e objetivos da reforma gerencial na administração pública no Brasil.

4.1.2 No Brasil

Bresser Pereira (1997), ao se referir à reforma do Estado nos anos 1990 assinala quatro necessidades que a motivaram: (1) a delimitação do tamanho do Estado; (2) a redefinição do papel regulador do Estado; (3) a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões do governo; e (4) o aumento da governabilidade ou capacidade de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar. Destaca-se que as duas últimas se relacionam diretamente com o tema ora estudado.

Em que pese a cronologia de Bresser Pereira, Costa (2002) menciona que a primeira ideia de uma reforma gerencial do Estado Brasileiro, foi proposta pelo Decreto-Lei 200/67, mediante a divisão da administração pública em duas estruturas: uma a administração direta, de perfil burocrático, marcadamente centralizada e rígida; e a outra, a administração indireta, de perfil gerencial, ou melhor, de formato descentralizado e com menor dependência normativa do Estado.

A afirmação de Costa (2002) deve ser considerada, pois o DL-200 já trouxe em 1967 a atual concepção de uma nova gestão para “alguns” entes da administração governamental. Nesse sentido, a estrutura da Administrativa Pública Federal Brasileira compreende a Administração Direta, representada pela Presidência da República e Ministérios, e a Indireta, composta por diversos entes estruturados em Autarquias ou Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

A administração indireta, embora vinculada a órgãos da administração direta, é composta de órgãos que possuem autonomia e independência administrativa e financeira, podendo ter por finalidade atividade tipicamente da Administração Pública, no caso de autarquias e fundações públicas e a exploração de atividade econômica para empresa pública ou sociedade

de economia mista. Nessa abordagem já se vê contemplado um espaço legal para o Estado atuar de modo flexível e pouco normativo em seus negócios e atividades, como empresário, em áreas de interesse estratégico.

As reformas da administração pública brasileira, apesar de reconhecidas por ter contribuído para melhorar a capacidade de decisão política e para a descentralização do Estado, com a implementação da coordenação horizontal e modernização do potencial humano de gestão, ainda assim são criticadas por não corresponder às expectativas do povo brasileiro (RIBEIRO, PEREIRA e BENEDICTO, 2013).

Em concordância com essas críticas pode-se mencionar que, apesar dos progressos na qualificação e formação de quadros profissionais, na AP brasileira, ainda há a presença de patrimonialismo e burocratismo. A grande centralização de recursos e competências no governo central ainda é motivo de reclamação pela sociedade e agentes políticos nacionais e regionais, haja vista a grande dependência e a pouca autonomia dos governos subnacionais junto ao poder central (BRESSER PEREIRA, 2001).

A visão economicista também foi expressa por Costa (2002), ao comentar que a Reforma Gerencial implementada a partir de 1995, teve por objetivo: (1) consolidar o ajuste fiscal, através de instrumentos de planejamento, orçamento, gestão e controle; (2) concluir a profissionalização da administração pública, mediante a estruturação das carreiras, especialmente nos níveis gerenciais, buscando mecanismos mais eficientes e eficazes de gestão, e todas iniciativas complexas que exigiam do governo uma elevada capacidade de coordenação interministerial, além da cooperação “espontânea” da burocracia.

Destaca-se que o Plano de Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995 (BRASIL, 1995), até por já está sob a tutela da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), chamada de Constituição Cidadã, já trazia em seu bojo procedimental, inclusive de forma expressa, a indução a práticas de consenso e participação popular como forma instrumental de avanços para a qualidade e efetividade das políticas públicas, como descritas em: fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas; o surgimento de uma nova sociedade, baseada na participação popular, que recoloca o Estado como instrumento do exercício pleno da cidadania; e possibilidades de descentralização visando dotar o Estado de uma estrutura organizacional moderna e ágil e permeável à participação popular. Esse aspecto, porém, do processo democrático na reforma gerencial, não foi o foco central da NGP, mas o ajuste fiscal.

É que o diagnóstico da necessidade da Reforma do Aparelho de Estado era de que a Administração Pública Federal se encontrava em uma acentuada decadência institucional em razão do esgotamento do modelo burocrático, agravado pela crise fiscal provocada pelo Estado Desenvolvimentista, cuja estratégia social e política viável para a superação dessa crise era articular o ajuste fiscal, com uma profunda reconfiguração das estruturas da burocracia federal (COSTA, 2008).

É nessa perspectiva de que o Estado, na implementação de suas ações, faça valer a vontade da sociedade, garantindo a legitimidade dos governantes e recuperando a capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões do governo, que vem surgir no cenário da gestão pública uma necessidade de práticas nominadas de governança para melhor atender as demandas sociais e reduzir o distanciamento entre Estado e a Sociedade, cuja abordagem se fará nos itens seguintes desse trabalho, nessa ordem: governança: conceitos e teoria da agência; governança no setor público; referencial básico de governança do TCU; e estudos recentes sobre governança no setor público.

4.2 GOVERNANÇA: CONCEITOS E TEORIA DA AGÊNCIA

A origem da governança se relaciona com o momento em que as organizações deixaram de ser geridas por seus proprietários e passaram a ser conduzidas por terceiros, a quem foi delegado autoridade e poder para administrar os recursos e os negócios pertencentes aos proprietários (BRASIL, 2014).

Não é por acaso que o crescimento dos negócios do mundo empresarial acontece com a adoção de uma gestão profissionalizada, que se pautaria em adotar princípios ou regras, que minimizam os problemas dos gestores-administradores e garantam a proteção a acionistas e credores.

A propósito, a governança teve sua implementação iniciada no setor privado sob a chancela de governança corporativa. A separação entre a propriedade e a gestão das empresas, principalmente as de grande porte, e a preocupação com os investidores, se constituiu a principal causa da atenção necessária à boa gestão das empresas (BIZERRA, ALVES e RIBEIRO, 2012).

Essa separação é que dá origem à Teoria da Agência aplicável principalmente no mundo corporativo. Dessa compreensão é que Berle e Means (1932) estabelecem dois grupos distintos e definidos, o primeiro, formado pelos proprietários ou acionistas (principal), donos do capital, mas que não dispõem do controle da organização, que é delegado a gestores

legalmente nomeados; e o segundo, formado pelos administradores (agente), que dirigem a organização, mas não dispõem do capital patrimonial (ação) da propriedade, os quais, na condição de dirigentes, prestam contas aos proprietários.

A Figura 3 demonstra graficamente a relação principal *versus* agente e responsabilidades inerentes.



Figura 3 – Teoria da agência – relação Investidores e Administradores

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Berle e Means (1932)

Observando a figura 3, o investidor proprietário dos recursos (principal) contrata profissionais especializados e qualificados (agente) para gerir e administrar o seu negócio ou empreendimento, delegando a este os poderes necessários à gestão patrimonial, financeira e operacional da organização. Compete ao agente atuar de modo a atender as expectativas do principal e evitar conflitos de interesses entre as partes, prestando contas de todas as ações pactuadas e medidas adotadas e resultados obtidos.

O conceito de governança impõe essa relação de responsabilização e prestação de contas (*accountability*) entre interessados, e a interação contratual de planos, metas e objetivos pactuados entre as partes envolvidas (BRASIL, 2014).

Marques (2007) assinala que, de forma genérica, a governança corporativa surgiu como um "conjunto de regras que visam minimizar o problema da agência".

No entender de Fontes Filho e Picolin (2008, p. 1165), na definição de governança corporativa, predomina "a vertente financeira, associando-a ao desenho de um sistema que facilite o acesso e o controle de investidores sobre as empresas das quais participam".

Com compreensão no mesmo sentido, Mello (2006, P. 13) destaca que a governança corporativa ganhou ênfase "com o reconhecimento de excessos corporativos nos anos 80 e relatórios da mídia sobre os altos lucros nos casos de fraudes".

De modo simplificado, as referências conceituais de Marques (2007), Fontes Filho e Picolin (2008) e Mello (2006) são confluentes ao vincularem o surgimento da governança corporativa com a preocupação e zelo dos investidores e acionistas (principal) com a manu-

tenção, preservação e a melhoria dos resultados do patrimônio de suas empresas (negócio), que passaram a ser geridas por administradores profissionais (agentes).

A abordagem conceitual da governança no setor público se assemelha à visão do tema no mundo corporativo, no entanto, agora os investidores e acionistas são substituídos pela própria sociedade, que assume o papel de principal da teoria da agência e deve exigir nesse papel, a exemplo dos investidores/acionistas das empresas no mundo corporativo, que os dirigentes e servidores públicos (agentes), além de zelar e proteger o patrimônio público (Estado), apresentem resultados que atendam os interesses dela (sociedade), além de continuamente prestarem contas das ações realizadas e resultados obtidos.

Nesse tocante, o parágrafo único do art. 1º, da Constituição Federal, de 1988, ao estabelecer que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988), já define o poder da sociedade como instância principal na estrutura política e administrativa do Estado, que deve ser exercido de forma conjunta e ordenada por meio de estruturas criadas para a sua representação (DALLARI, 2005).

Essa compreensão também é a de Peters (2010), que explica a importância da governança no setor público mencionando o conflito de agência em que o agente recebe os recursos e tem, por dever de delegação, que gerenciar estes recursos mediante estratégias e ações para atingir os objetivos, tudo isto mediante uma obrigação constante de uma contraturalização que vincule aos agentes o compromisso de prestação de contas (*accountability*).

A figura 4 apresenta uma demonstração gráfica da teoria da agência aplicada à governança ao setor público.



Figura 4 – Teoria da agência – Setor público

Fonte: Elaboração própria do autor com base em Peters (2010).

No campo conceitual, ainda que o foco dos setores privado e público sejam distintos, o primeiro com a visão no lucro e o segundo no máximo benefício social, a governança apresenta traços comuns nos dois enfoques, conforme Matias-Pereira (2010), a separação de propriedade e gestão (problemas de agência), instrumentos definidores de responsabilidade e poder, acompanhamento e incentivo na execução das políticas e objetivos desejados, são exemplos desses traços.

A definição da Federação Internacional de Contadores (IFAC), do Comitê do Setor Público, ressalta a proteção ao inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão, visando relacionar os objetivos políticos de maneira eficiente e eficaz e comunicar publicamente, isto é, providenciar uma prestação de contas para o benefício da sociedade (TIMMERS *apud* BOGONI *et al.*, 2010).

Para Secchi (2010), a governança no setor público denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Sendo assim, a organização pública vai monitorar seus relacionamentos com diversos organismos e atores, como Ministério da Educação, Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União, contratados, conveniados, terceirizados, entre outros, de modo a garantir a melhoria em seus resultados e em benefício da sociedade.

Ao se referir aos aspectos básicos do conceito, Matias-Pereira (2010) aponta quatro aspectos para uma boa governança pública: relações éticas; conformidade; transparência; e prestação responsável de contas, sem esquecer que a governança está ligada ao aumento da eficiência e efetividade governamental, por um lado, e à democracia participativa e ao poder emancipatório, por outro.

Por sua vez, Bizerra, Alves e Ribeiro (2012, p. 5), definem governança:

(...) o conjunto de princípios básicos e práticas que conduzem a administração pública ao alcance da eficiência, eficácia e efetividade nos seus resultados, através de um melhor gerenciamento dos seus processos e de suas atividades, promovendo a prestação de contas responsável (*accountability*) por parte dos gestores e a transparência de suas ações.

De maneira similar, Diniz (1996) esclarece que a expressão “*governance*” surge a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente, pois essa preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação governamental para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública, e

assim, a capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas, também, pela forma que o governo exerce o seu poder.

Para a efetividade das instituições políticas, especialmente a participação social, inerente nos regimes democráticos, Bevir (2010), entende que esta participação cidadã apesar de propiciar um processo deliberativo com múltiplos atores sociais isto não significa dispensar a democracia representativa, mas tão-somente incorpora valores que possibilitam uma relação de diálogo participativo dentre o Estado e a Sociedade

A figura 5 apresenta a governança como um conjunto de práticas de gestão que, para além da NGP, buscam melhoria dos benefícios para a sociedade e demais *stakeholders* envolvidos nas ações das políticas públicas.



Figura 5 – Integração de práticas da Governança e NGP

Fonte: Elaborado pelo autor com base na literatura pesquisada (SECCHI, 2010; BEVIR, 2010; BACH, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2010; BIZERRA, ALVES, RIBEIRO, 2012; IFAC, 2013).

Os conceitos apresentados por Matias-Pereira (2010), Bizerra, Alves e Ribeiro (2012), Diniz (1996), IFAC (2013) e Secchi (2010), embora preservem características específicas, com maior ou menor aprofundamento, todos apresentam aspectos que ressaltam a responsabilização, transparência, valores éticos, capacidade governativa e a participação da sociedade como instrumentos de melhoria dos resultados da política pública.

No contexto, algumas precisões conceituais devem ser destacadas no uso das palavras governança, governabilidade e gestão, pois, embora semanticamente similares, possuem sentidos e abordagens diferentes.

O quadro 3 apresenta conceituações que ajudam a entender o significado de cada palavra.

Quadro 3 – Conceitos e significados para governança, governabilidade e gestão

Palavra	Conceito (autor)	Significado
Governabilidade	Capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular políticas adequadas ao seu enfrentamento; capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários a execução dessas políticas, bem como a sua implementação; e capacidade de liderança do Estado, sem a qual as decisões tornam-se inócuas, ficando claros dois aspectos: (a) governabilidade está situada no plano do Estado; e (b) representa um conjunto de atributos essenciais ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido (DINIZ, 1996).	Capacidade de governar; liderar o governo; poder de governo.
Gestão	Manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos (BRASIL, 2014). 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, 2015).	Ação de fazer a gestão. Contratar, comprar, pagar, licitar, etc.
Governança	Direciona, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão (BRASIL, 2014). Para além da direção, refere-se a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos, arranjos institucionais, redes sociais e hierarquias de vários tipos (SANTOS, 1997).	Ação de dirigir, monitorar, supervisionar e articular a gestão (pela alta administração)

Fonte: Elaborado pelo autor com base na literatura pesquisada (DINIZ, 1996; SANTOS, 1997; BRASIL, 2014; WORLD BANK, 2015).

Evidencia-se uma estreita correlação entre as ações expressas e os termos constantes no quadro 3. Nessa relação verifica-se a interdependência e a complementariedade entre gestão, governança e governabilidade. A gestão enquanto ato de gerir se materializa na ação tática ou operacional ao realizar um ato intermediário ou final da administração (licitar, comprar, pagar, receber, autorizar, contratar, prestar o serviço etc.), e a governança, por sua vez, se reporta a atos da alta gestão identificados em ações de direção e supervisão, mediante monitoramento e avaliação das práticas de gestão que estão sendo empreendidas, em especial o estabelecimento de regulamentos e procedimentos que fortaleçam as práticas institucionais (regimentos internos, manuais, código de ética e outros normativos). No contexto, a governança se refere à construção de valores para a administração, nos aspectos éticos, transparência, segurança/riscos patrimoniais e sustentabilidade ambiental, prestação de contas e participação dos atores (*stakeholders*) envolvidos. A governabilidade, porém, representando a “força político-administrativa” do Estado, se atém às condicionantes indispensáveis à ação de governar, poder, liderança e capacidades necessárias, aspectos com reflexos diretos na governança e na gestão.

A interação sociedade-mercado se consubstancia como um instrumento de parceria político-administrativa entre diversos atores civis e institucionais, estatais e não-estatais, em

uma soma de esforços para uma construção de decisões tomadas de forma colaborativa sope-sando os complexos e diversos interesses envolvidos e que devem convergir para uma solução mais vantajosa para todos (BACH, 2010).

Essa visão multiparceirizada da governança pública é também presente nos estudos de Torfing; Sorensen; Fotel (2009), com observações sobre compreensões opostas de atores sociais sobre a existência ou não de benefício na participação social, uma vez que, especialmente a participação em rede podem representar uma ameaça à regimes democráticos haja vista o poder dessas em minar princípios e instituições democráticas, ao postularem participação , deliberação e contestação. Outros atores, entretanto, compreendem que esse modo de agir, ao contrário de ameaçar, propicia o fortalecimento da democracia.

Nesse sentido, pela sua amplitude, o conceito de governança de Santos (1997), se amplia, pois não se limita aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho do Estado, mas se refere a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico, incluindo-se não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos.

Diante das abordagens conceituais da governança nos setores privado e público, cabe conhecer como os diversos estudiosos veem a aplicação do tema na área governamental.

No tópico seguinte apresentam-se estudos sobre a governança no setor público.

4.3 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Com a crise fiscal dos anos 80, exigiu-se novo arranjo econômico e político internacional, para tornar o Estado mais eficiente. Esse ambiente propiciou discutir a governança no âmbito do Estado e resultou no estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas: **transparência, integridade e prestação de contas**, por parte do *International Federation of Accountants – IFAC* (Instituto Internacional dos Contadores) (IFAC, 2001). Desse modo, deve o administrador público agir com integridade e transparência e prestar contas de tudo.

A figura 6 ilustra o surgimento dos princípios ou pilares básicos da governança no setor público, segundo o IFAC.

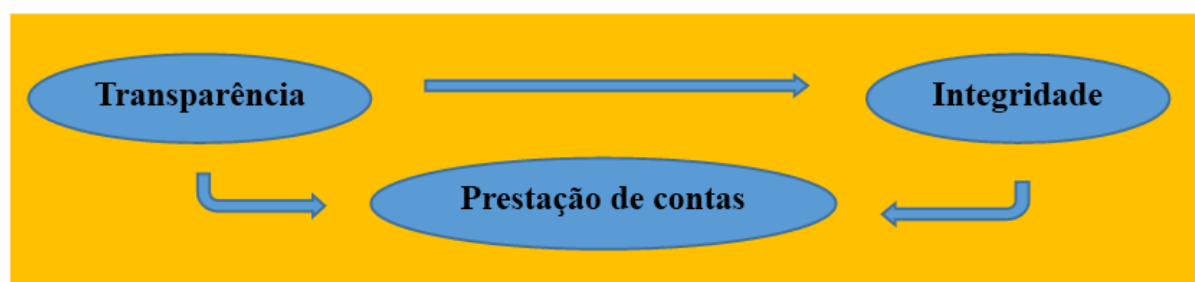


Figura 6 – Princípios da Governança (IFAC, 2001)

Fonte: Elaborado pelo autor com base na literatura pesquisada.

Com base no exposto, surgiam os três pilares básicos para a garantia da governança na área pública: a **transparência** das informações e dos atos de gestão para toda a sociedade; a **integridade** de valores como ética, moral, legitimidade, probidade e conduta ilibada dos agentes e servidores públicos; e o compromisso voluntário dos gestores e agentes públicos de **prestação de contas** das ações realizadas e resultados obtidos.

Posteriormente, em 2003, o *Australian National Audit Office* (ANAO, 2003) publicou o guia de melhores práticas para a governança no setor público. Na ocasião, além de ratificar os princípios preconizados pela IFAC (**transparência, integridade e prestação de contas**), o ANAO ainda acrescentou outros três princípios: **liderança, compromisso e integração**, tendo adotado a denominação de **responsabilidade**, em substituição ao princípio da **prestação de contas**.

Os princípios acrescidos pelo ANAO podem ser compreendidos nas dimensões destacadas por Marques (2007), apresentados no quadro 4, seguinte:

Quadro 4 – Princípios da boa governança, acrescido pelo ANAO

Princípios	Definição
Liderança	Clara identificação e articulação da responsabilidade, bem assim a compreensão real e apreciação das várias relações entre os <i>stakeholder's</i> da organização e os responsáveis pela gestão dos recursos e obtenção dos resultados desejados (<i>outcomes</i>), sendo fundamental o estabelecimento de prioridades governamentais de modo claro.
Compromisso	Mais do que pôr as estruturas para funcionar, pugnar pela obtenção de bons resultados não é um fim em si mesmo. As melhores práticas requerem um compromisso de todos os participantes para serem implementadas e exigem uma boa orientação das pessoas, o que envolve melhoria da comunicação; uma abordagem sistemática da gestão da organização; uma grande ênfase nos valores da entidade e conduta ética; gestão dos riscos; relacionamento com os cidadãos e os clientes e prestação de serviço de qualidade.
Integração	Não simplesmente definir os vários elementos de uma efetiva governança corporativa, mas garantir que estejam holisticamente integrados dentro de uma abordagem da organização, pelos seus funcionários e compreendidos e aplicados dentro de suas unidades.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na literatura científica (ANAO, 2003)

A figura 7 apresenta os seis princípios da boa governança pública, de acordo com o ANAO, classificados pela relevância nas dimensões de características pessoais e gerenciais. Nas gerenciais foram agrupados os princípios da **transparência**, **responsabilidade** e **integração**, e nos aspectos pessoais agrupou-se os princípios da **liderança**, **integridade** e **compromisso**.

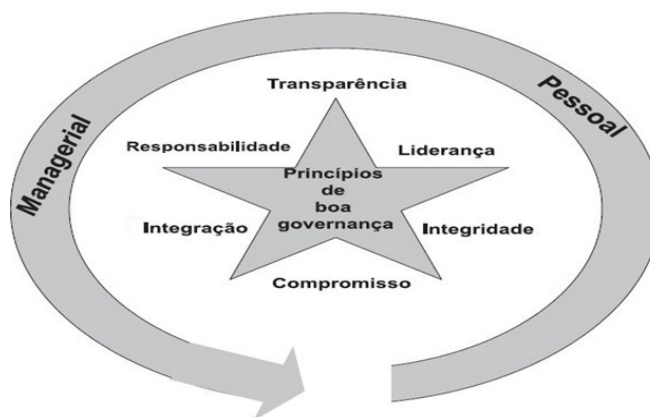


Figura 7 - Princípios de Boa Governança nas Entidades do Setor Público.

Fonte: ANAO (2003).

O Banco Mundial afirma que a governança pressupõe a existência de um Estado de Direito; de uma sociedade civil participativa no que tange aos assuntos públicos; de uma burocracia imbuída de ética profissional; de políticas planejadas de forma previsível, aberta e transparente; e de um braço executivo que se responsabilize por suas ações, além da adoção dos princípios de **legitimidade**, **equidade**, **responsabilidade**, **eficiência**, **probidade**, **transparência** e **accountability** (WORLD BANK, 2007).

Os princípios de governança do Banco Mundial, até por serem posteriores aos estabelecidos pelo IFAC e o ANAO, já incorporam as abordagens estabelecidas anteriormente, adotando-se, naturalmente, enfoques mais contemporâneos, como é o caso do *accountability*, equidade e transparência, com forte aderência às práticas democráticas.

É possível fazer uma correlação dos princípios do Banco Mundial que não foram mencionados literalmente, mas que, de certa forma, estão implicitamente contidos nos do ANAO. É o caso de **legitimidade**, **equidade** e **probidade**, princípios do Banco Mundial que apontam práticas presentes no princípio da **integridade**, do ANAO. De forma intrínseca também os princípios da **eficiência** e **accountability** estão contidos no princípio da **responsabilidade**, ainda que de forma parcial.

De todo o modo, a forma mais analítica de denominação dos princípios adotada pelo Banco Mundial é melhor compreendida pelo trato mais específico da descrição dos procedimentos necessários para o cumprimento do princípio, o que torna mais compreensiva e

objetiva a abordagem temática do foco procedimental contido na definição do princípio e inibe, por isso mesmo, possíveis ilações subjetivas acerca dos aspectos e valores destacados.

Nessa perspectiva os princípios da governança do Banco Mundial, do ANAO e do IFAC constituem literatura fundamental para a compreensão desejada para uma abordagem mais plural e qualitativa da compreensão da governança no setor público, em especial, a abordagem que impulsiona a gestão para uma aproximação com os cidadãos e a sociedade civil, como a transparência, equidade, prestação de contas e *accountability*, sem descuidar da responsabilidade de uma gestão permeada de valores como a probidade, a responsabilidade e a legitimidade para o atingimento da efetividade dos resultados nas condições de maior eficiência operacional.

Destaca-se no quadro 5 as definições dos sete princípios da governança relacionados pelo Banco Mundial.

Quadro 5 – Princípios do Banco Mundial para a Governança

Princípios	Definição
Legitimidade	Amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, interessa mais saber se o interesse público e o bem comum foram alcançados, pois nem sempre o que é legal, é legítimo (BRASIL, 2012).
Equidade	Visa garantir equilíbrio das condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis, tais como, liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros; e direitos políticos e sociais, a exemplo de saúde, educação, moradia, segurança (BRASIL, 2010).
Eficiência	Fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto (BRASIL, 2010).
Probidade	Trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. Enfim, refere-se à obrigação que os servidores têm de demonstrar serem dignos de confiança (IFAC, 2001).
<i>Accountability</i>	As normas de auditoria da Intosai conceituam <i>accountability</i> como a obrigação que têm as pessoas ou entidades que se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar sobre a regularidade a quem lhes delegou essas responsabilidades (BRASIL, 2011). Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2009).
Responsabilidade	Respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações (IBGC, 2010)
Transparência	Possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros (BRASIL, 2014).

Fonte: Elaborado pelo autor com base na literatura pesquisada (BRASIL, 2010; BRASIL, 2011; BRASIL, 2012; BRASIL, 2014; IFAC, 2001; IBGC, 2009; IBGC, 2010).

As práticas de governança, por exigirem constante processo de inter-relação do Estado com a sociedade, vão encontrar mais receptividade e adequação operacional em governos de Estados democráticos.

Nesse sentido, Tomassini (2001) assevera que a governança nos governos democráticos exige a concorrência dos governantes (Estado) e dos cidadãos e de suas organizações (sociedade civil organizada) para construir e assegurar consensos que tornem possível a formulação de políticas que permitam responder equilibradamente ao que a sociedade espera do governo.

À luz dos conceitos e princípios apresentados constata-se que, para uma boa governança, é necessária uma inter-relação de capacidades e conhecimentos para aprender com as intervenções e encontrar formas para melhorar o desempenho das estruturas do Estado, com ampla transparência das ações, participação social e constante avaliação dos resultados alcançados. Para isso o *feedback* e a *accountability* são processos indispensáveis.

É certo que os cidadãos esperam e reclamam uma boa governança das suas autoridades governamentais, pois o governo é não só responsável perante o Poder Legislativo, que o fiscaliza, mas também, e principalmente, perante a sociedade, que o escolhe para gestor do patrimônio e recursos públicos.

A rigor, essa responsabilidade, de acordo com Marques (2007), envolve todas as vertentes do progresso da sociedade, tais como o incremento no nível de educação, da saúde, da assistência social e da segurança pública das pessoas, acompanhados por um aumento na emancipação político-social, dos progressos verificados no campo das tecnologias da informação e dos meios de comunicação.

A tendência de tornar o setor público mais eficiente e ético foi reforçada pela publicação conjunta em 2004, pelo *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) e *Office for Public Management Ltd* (OPM), de padrões de boa governança para serviços públicos, cujos seis princípios alinham-se aos apresentados pelo ANAO, e que atuam com ênfase na eficiência e na eficácia (BRASIL, 2014).

Referida publicação relaciona os objetivos das práticas de governança que estão demonstradas no quadro 6, apresentado a seguir:

Quadro 6 – Objetivos das práticas de governança

1. Melhor atender aos interesses da sociedade, e garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança;
2. Controlar a corrupção;
3. Implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos;
4. Observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões;
5. Garantir a transparência e a efetividade das comunicações; e
6. Balancear interesses e envolver efetivamente os <i>stakeholders</i> (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada).

Fonte: Elaborado pelo autor com base na literatura (CIFPA, 2004).

O quadro 6 elenca um conjunto de comportamento e valores relevantes para uma prática responsável e comprometida com os interesses da sociedade, como os comportamentos ético, íntegro e transparente dos dirigentes e o envolvimento com os interessados, notadamente os cidadãos. Além disso uma regulamentação clara, mediante códigos, normas e padrões estabelecidos dão segurança aos relacionamentos profissionais e institucionais, sem descurar de práticas de controle e combate à corrupção.

A propósito, a compilação realizada pelo IFAC (2013), elenca também extensa relação de benefícios da boa governança no setor público.

O quadro 7 apresenta os benefícios da boa governança, segundo o IFAC (2013):

Quadro 7 – Benefícios da boa governança

(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 decisões;
(f) dialogar e prestar com 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).

Fonte: Elaborado pelo autor com base na literatura (IFAC, 2013).

Uma análise dos seis objetivos da governança do quadro 6 (CIFPA, 2004), em confronto com os dezesseis benefícios da boa governança (IFAC, 2013) do quadro 7, evidencia-se a compatibilidade de intenções, em substância, entre os dois quadros, sendo que

os benefícios relacionados pelo IFAC estão descritos de forma mais detalhada e analítica, enquanto os objetivos do CIFPA e OPM estão estabelecidos de forma mais ampla e abrangente.

Os objetivos e benefícios apresentados nos dois quadros 6 e 7, revelam a importância da integração da administração pública com a sociedade (participação) para a boa governança e melhor garantia dos interesses dos cidadãos, mediante qualidade e efetividade dos produtos e serviços, diálogo e prestação de contas, e benefícios econômicos, sociais e ambientais (objetivos 1 e 6 do CIFPA e OPM, no quadro 6 e benefícios “a”, “b”, “c”, “f”, “g” e “p” do IFAC, no quadro 7).

A prática da governança na área pública, tendo em vista o empoderamento da sociedade como principal da teoria da agência, pode representar avanço para o processo democrático participativo, e traduzir melhoria da qualidade dos quadros eleitos para mandatos de representação política.

Nessa perspectiva é possível afirmar que a governança é mais que uma mudança de modernização da burocracia, pois, para além disso, é também um conceito que reforça a prática da participação democrática direta, levando a que a pressão da sociedade atue como um fator de impulsão para mudança.

No contexto, para que a governança pública seja efetiva é indispensável uma democracia participativa, e que o Estado, pela transparência e acesso às informações, forneça instrumentos para que haja um controle efetivo da administração pública por parte da sociedade civil, de forma que o problema da agência seja reduzido a níveis mínimos.

No tópico seguinte será abordada a Governança Pública no Brasil, em especial, a iniciativa do Tribunal de Contas da União de publicar um referencial básico de governança para a administração pública federal brasileira.

4.4 GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece, no caput do art. 1º, que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988), importando dizer que, em termos de governança, o cidadão é o ator principal e tem o poder para escolher os seus representantes.

A Carta Magna dispõe que o poder não está concentrado no governo, mas emana do povo, tendo sido estabelecidas as condições necessárias à governança do Estado, no tocante aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos; a organização política e administrativa do

Estado e seus Poderes; a segregação de papéis e responsabilidades; e as estruturas de controle interno e externo, vale dizer, de freios e contrapesos.

Outros instrumentos surgem após a CF/88 para fortalecer a governança pública, entre eles, cabe mencionar:

a) o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), que têm por objeto aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança;

b) o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, que tem por objetivo estimular e apoiar os órgãos e entidades públicos a implementarem medidas de fortalecimento em sua gestão interna, a fim de oferecerem serviços de melhor qualidade aos cidadãos, cujos fundamentos norteiam-se pelos princípios constitucionais da administração pública e da excelência gerencial contemporânea;

c) legislação que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal (Lei 12.813, de 16 de maio de 2013), estabelecendo regulação sobre situações geradas pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública; e

d) os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que asseguram o direito fundamental de acesso à informação e facilitam o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos.

Todas essas iniciativas governamentais e legislativas trazem consigo novas práticas com impacto no *modus operandi* da administração pública, seja nos aspectos comportamentais dos agentes públicos (código de ética e conflito de interesses público e privado), seja com um novo olhar para os cidadãos e a sociedade civil organizada (transparência e qualidade dos serviços prestados).

Vale lembrar que o marco inicial da governança pública no Brasil, segundo Costa (2008), ocorre em meados dos anos 90, com a NGP, quando o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), coordenado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado em 1995 (BRASIL, 1995), definiu governança como a capacidade do Estado de implementar de forma eficiente as políticas públicas. No entanto, somente a partir do ano 2000, o IFAC (2001), de forma sistemática estabeleceu os primeiros princípios da governança, sur-

gindo então as iniciativas de governança no setor público, focalizando práticas de participação social, relações éticas, transparência pública e responsabilidade, com vistas a atender satisfatoriamente os interesses da sociedade.

Mas não se pode confundir a Reforma Gerencial (NGP) com a Governança Pública, visto que, nesse sentido, Matias-Pereira (2010) apresenta as principais diferenças entre estas. No caso da reforma gerencial, três aspectos são destacados: as organizações públicas serão tratadas de forma similar às privadas, se referir a práticas intraorganizacionais e derivar do nível tático da administração, enquanto na governança pública destacam-se: a situação essencialmente democrática; o foco interorganizacional; e a origem na alta administração.

Nota-se na compreensão analítica da governança pública, conforme os aspectos destacados por Matias-Pereira (2010), a presença de três elementos fundamentais: primeiro, a participação social, por isso o requisito essencial de uma cultura de prática democrática; segundo, a vivência de práticas de interação e integração com outras esferas de governos e organizações aderentes às políticas públicas; e terceiro, a definição formal dos procedimentos ter origem na alta administração para a garantia do envolvimento da direção maior na efetividade das políticas. De fato, tais elementos trazem significativa importância se acrescidos aos aspectos da reforma gerencial.

O quadro 8, de forma ilustrativa, relaciona os enfoques comparativos entre a Reforma Gerencial e a Governança Pública.

Quadro 8 – Comparativo da Reforma Gerencial e Governança Pública

Reforma Gerencial	Governança
É ideologicamente neoliberal e busca tornar as organizações públicas similares às privadas, reconhecendo apenas a diferença no produto a ser entregue.	É um conceito essencialmente democrático. O aumento das parcerias com o setor privado e com o terceiro setor é impulsionado pela crescente pressão da sociedade.
O principal foco são as práticas intraorganizacionais . Busca mudar o setor público, tornando-o próximo ao privado.	Tem foco interorganizacional e estimula as redes como forma alternativa para o alcance do interesse público . O setor público é responsável pelo controle político e pelo desenvolvimento de estratégias que sustentam a capacidade de ação do governo.
Sustenta-se pela ideologia neoliberal e busca a penetração das forças do mercado no setor público.	É maleável em diferentes contextos ideológicos ou culturais.
Não demonstra a mesma sensibilidade contextual e ideológica da governança.	A governança é multifacetada e plural, busca eficiência adaptativa e exige flexibilidade, experimentação e aprendizagem via prova e erro . Ela deriva da cultura política onde se insere.
Deriva dos níveis tático e operacional da administração.	Deriva da alta administração, mediante direção, coordenação e monitoramento das ações operacionais.

Fonte: Adaptado pelo autor com base na literatura pesquisada (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Do ponto de vista crítico pode-se perceber que as mudanças da governança pública não são puramente institucionais ou de gestão, menos ainda de procedimentos e regras, antes disso tratam de novos modos mentais da sociedade agir e comportar-se, de modo a refletir a efetiva aplicação dos princípios estabelecidos.

É conveniente, porém, uma reflexão sobre a real situação e estágio da democracia brasileira e sobre a plenitude (ou não) da aplicação dos princípios da governança na administração pública nacional brasileira.

Acerca da democracia no Brasil, pode ser mencionada a sua jovialidade, de pouco mais de 27 anos, advindos da recente Constituição de 1988, sem que ainda tenham se consolidado práticas como o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular, e outras formas de organização social que demonstrem a maturidade da democracia participativa prevista na Carta Magna.

No tocante aos princípios da governança, são incipientes os estudos sobre suas aplicabilidades plenas, inclusive em face de normativos recentes, como é o caso da transparência, pois a Lei de Acesso à Informação (LAI) só veio a ser editada em 2011, e da integridade, que teve a Lei que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal, sendo sancionada em 2013.

De todo o modo o Estado brasileiro avança na construção de uma governança para o setor público. A publicação Governança Pública: Referencial Básico de Governança Aplicada a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria – RBG/TCU, estabelece que 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).

Diferentes dos modelos existentes o TCU preferiu no seu referencial estabelecer os mecanismos de liderança, estratégia e controle, sem prejuízo de uma vinculação desses mecanismos com os princípios de governança já consagrados internacionalmente.

A estrutura administrativa demonstrará como os diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança, sendo relevantes as estruturas administrativas (instâncias), os processos de trabalho, os instrumentos (ferramentas, documentos, etc.), o fluxo de informações e o comportamento das pessoas envolvidas direta, ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização (BRASIL, 2014).

De modo simplificado o sistema de governança pode ser evidenciado como demonstrado na Figura 8, envolvendo os dirigentes que atuam na gestão tática, a alta administração e órgãos superiores, inclusive instâncias externas, responsáveis pelo controle e regulamentação.

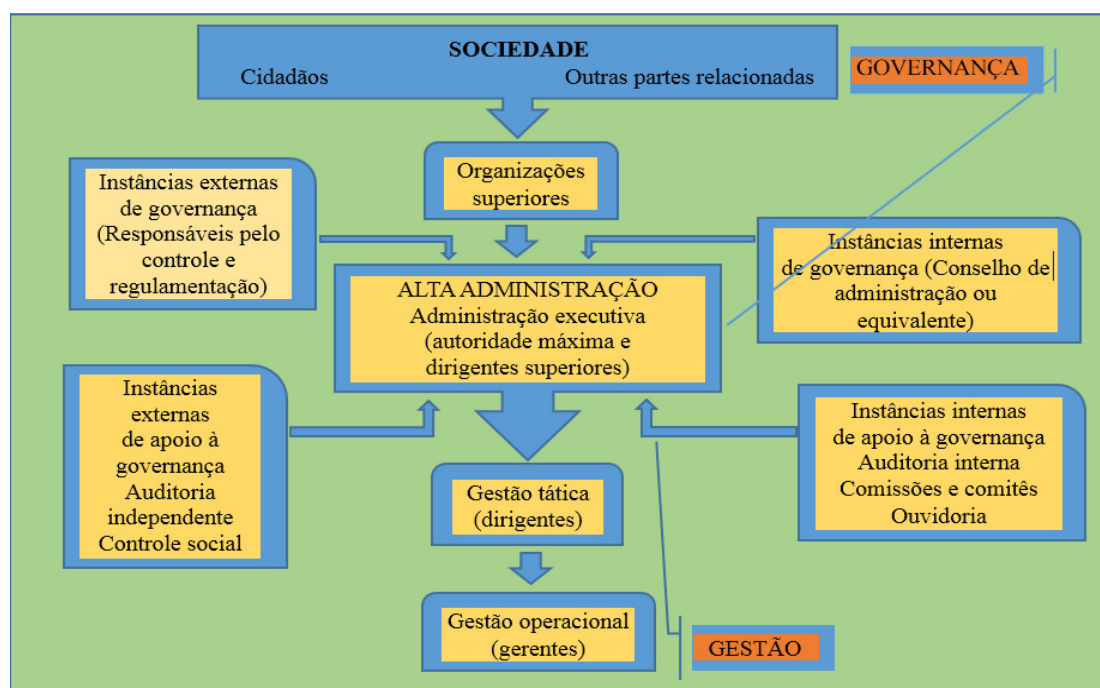


Figura 8 - Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública.

Fonte: Adaptado pelo autor com base na literatura pesquisada (BRASIL, 2014).

Na ilustração da Figura 8, destacam-se quatro instâncias relevantes para a governança, vinculadas à alta administração, sendo duas próprias de governança, uma externa e outra interna, e duas de apoio à governança (também externa e interna), consoante que se demonstrará no quadro seguinte:

Quadro 9 – Formas de atuação das instâncias de governança

Instâncias	Forma de atuação
Externas de governança	Fiscalização pelo controle e regulação desempenhando importante papel para promoção da governança das organizações públicas, no caso macro, o Congresso Nacional e o TCU.
Externas de apoio	Avaliação, auditoria e monitoramento independente e, nos casos em que disfunções são identificadas, pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança, nesse caso, as auditorias independentes e o controle social organizado.
Internas de governança	Definição ou avaliação da estratégia e das políticas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados, bem como garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público servindo de elo entre principal e agente. Ex. conselhos de administração ou equivalentes e, na falta desses, a alta administração.
Internas de apoio	Realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, e também auditorias internas que avaliam e monitoram riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções identificadas à alta administração. Ex. a ouvidoria, a auditoria interna, o conselho fiscal, as comissões e os comitês.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no RBG/TCU (BRASIL, 2014).

O quadro 9 identifica as diversas instâncias que desempenham papéis relevantes na governança pública, segundo o RBG/TCU (BRASIL, 2014). No caso brasileiro as instâncias externas, de modo macro, são o Congresso Nacional, enquanto órgão legislativo federal a quem compete o controle externo da administração pública, e o TCU, órgão definido constitucionalmente como órgão auxiliar do controle externo. São citados como entes de apoio externo as auditorias independentes e organismos do controle social organizado. O referido quadro ainda identifica como órgãos internos os conselhos de administração e a alta administração, e como apoio, a ouvidoria, auditoria interna, conselho fiscal, conselhos e comissões.

Além dessas instâncias, outras estruturas contribuem para a boa governança da organização, como: a administração executiva; a gestão tática; e a gestão operacional. A primeira como unidade própria de governança e as duas últimas como instâncias coordenadoras e executoras dos processos finalísticos, conforme descreve-se a seguir:

a) **Administração executiva ou alta administração** é responsável por avaliar, direcionar e monitorar internamente o órgão ou a entidade. A autoridade máxima da organização e os dirigentes superiores são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura (BRASIL, 2014).

b) **Gestão tática** é responsável por coordenar a gestão operacional em áreas específicas. Os dirigentes que integram o nível tático da organização (secretários) são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura (BRASIL, 2014).

c) **Gestão operacional** a responsável pela execução de processos produtivos finalísticos e de apoio. Os gerentes, membros da organização que ocupam cargos ou funções a partir do nível operacional (diretores, gerentes, supervisores, chefes), são os agentes públicos que atuam nessa estrutura (BRASIL, 2014).

Na formulação de seu referencial de governança (RBG/TCU), o TCU tomou por base quatro níveis de análise: os mecanismos de governança, os componentes, as práticas e os itens de controle, conforme demonstrado na figura a seguir:



Figura 9 - Níveis de análise do RBG/TCU.
Fonte: TCU (BRASIL, 2014).

Visto isso, estabeleceu o referencial que, para as funções de avaliar, direcionar e monitorar, serem executadas de forma satisfatória, de modo a alcançar a boa governança, devem ser adotados os **mecanismos da liderança, estratégia e controle**, cujas definições estão identificadas na figura 10:

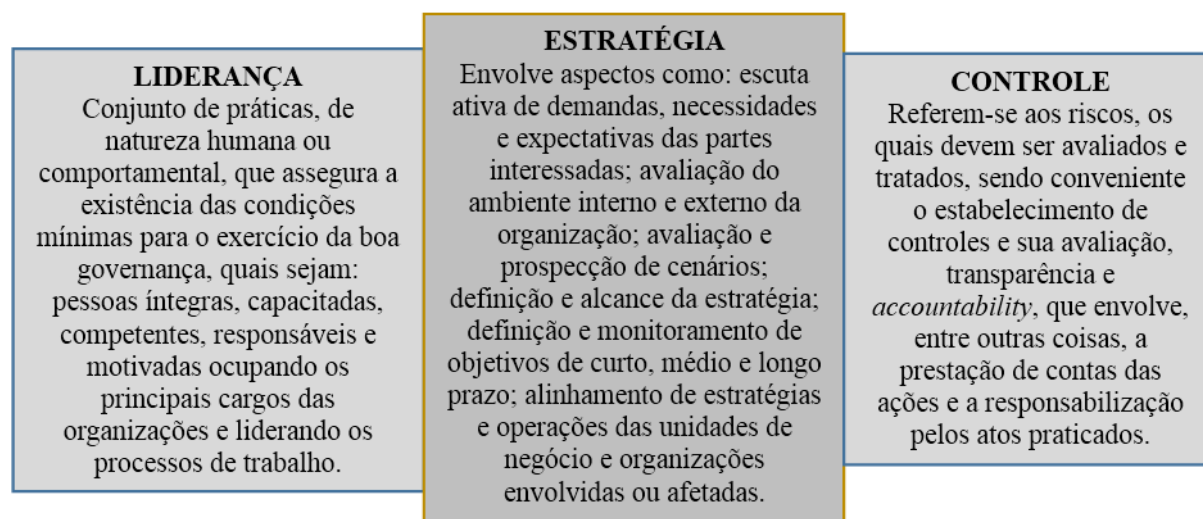


Figura 10 – Mecanismos de governança do RBG/TCU.

Fonte: Elaboração pelo autor com base no RBG/TCU (BRASIL, 2014).

De maneira ideal, os três mecanismos propostos podem ser aplicados em órgãos e entidades, devem, no entanto, estarem alinhados de forma a garantir que direcionamentos de altos níveis se reflitam em ações práticas pelos níveis subalternos (BRASIL, 2014).

A cada mecanismo de governança (liderança, estratégia e controle) foi associado um conjunto de componentes que contribuem direta, ou indiretamente, para o alcance dos objetivos identificados. Para uma melhor compreensão do modelo estrutural do RBG/TCU, o Quadro 10, seguinte, ilustra os componentes que integram cada mecanismo, sendo relevante a observância desses para a boa governança das organizações.

Quadro 10 – Componentes dos mecanismos de governança

GOVERNANÇA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA		
LIDERANÇA	ESTRATÉGIA	CONTROLE
L1-Pessoas e competências L2-Princípios e comportamentos L3-Liderança organizacional L4-Sistema de governança	E1-Relacionamento com partes interessadas E2-Estratégia organizacional E3-Alinhamento transorganizacional	C1-Gestão de riscos e controle interno C2- Auditoria interna C3- <i>Accountability</i> e transparência

Fonte: Elaborado pelo autor com base na literatura pesquisada (BRASIL, 2014).

Por se tratar de um referencial que pode ser visto como pragmático e positivista, em face da vinculação expressa aos componentes dos mecanismos de **liderança, estratégia e controle**, o RBG/TCU agrupa, também expressamente, a esses componentes, um conjunto identificado de elementos, atitudes, comportamentos e ações que resultam em práticas para a boa governança.

A título de exemplo cita-se no componente de “pessoas e competências”, a prática de assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração; no “componente princípios e comportamentos”, a prática de adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração e da alta administração; no componente de “liderança organizacional”, menciona-se a prática de avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais; no comportamento de “estratégia organizacional”, cita-se a prática de se estabelecer um modelo de gestão que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.

Um conjunto das práticas de governança pública consta no RBG/TCU, a título sugestivo, o que torna o referencial um modelo prático para a implementação nos órgãos da administração federal. Essa característica detalhista e objetiva é um diferencial da publicação do TCU em relações às demais obras que tratam do tema, cujas abordagens temáticas no campo dos princípios e conceitos permitem maior extensão dialética.

O quadro 11 apresenta um conjunto de boas práticas de governança por componentes e vínculos com os mecanismos correspondentes, estabelecidos no RBG/TCU.

Quadro 11– Práticas dos Componentes e Mecanismos do Referencial Básico do TCU

Componentes	Práticas
Mecanismo Liderança	- Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração;
Pessoas e competências	- Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração; - Estabelecer um sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração; - Garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração, seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais.
Princípios e comportamentos	- Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração; - Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração; - Estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.
Liderança organizacional	- Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais; - Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos; - Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização; - Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno; - Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.
Sistema de governança	- Estabelecer as instâncias internas de governança da organização. - Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas. - Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.

Mecanismo Estratégia	- 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;
Relacionamento com partes interessadas	- Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização; - Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores; - Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.
Estratégia organizacional	- Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas; - Estabelecer a estratégia da organização; - Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.
Alinhamento transorganizacional	- Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.
Mecanismo Controle	- Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno;
Gestão de riscos e controle interno	- Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.
Auditoria Interna	- Estabelecer a função de auditoria interna; - Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente; - Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.
Accountability e transparência	- Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei; - Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de <i>accountability</i> ; - Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos; - Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na literatura pesquisada RBG/TCU (BRASIL, 2014).

A adoção das práticas é que vai demonstrar se a organização está ou não aderente à governança, uma vez que estas estabelecem procedimentos e comportamentos esperados dos administradores públicos, por parte dos cidadãos. Em se tratando de gestor público é de se esperar um comportamento ético, íntegro e responsável aparente, também não se espera ver um administrador público perdulário, mas sim, um profissional austero com as finanças e com os gastos, assim como se aguarda que o servidor público seja um profissional qualificado, preparado, atento e comprometido com a eficiência nos resultados.

A indicação das práticas de governança no referencial básico do TCU, pela objetividade, permite uma abordagem mais direta sobre os aspectos que envolvem as práticas da governança no setor público, diferentemente das abordagens do ANAO, do IFAC e do Banco Mundial, os quais ao definirem os princípios para a boa governança, deixam em aberto a possibilidade de construção de práticas específicas e seus vínculos com os princípios. Nesse sentido o RBG/TCU, pode-se dizer, apresenta um modelo lógico e sistemático para implementação.

De todo modo, as duas abordagens, a do TCU com foco nos mecanismos, componentes e práticas da governança, e a dos organismos internacionais (IFAC, ANAO e Banco Mundial), fundamentadas em princípios do tema, são complementares, e serão utilizadas para a compreensão teórica e prática da governança nesse trabalho.

No contexto, embora os organismos internacionais tenham estabelecidos princípios e o TCU tenha preferido estabelecer mecanismos em seu referencial, os modelos são totalmente

compatíveis, cabendo apenas destacar que o referencial do TCU se constitui em um modelo com maior ênfase objetiva e prática na sua aplicação.

Apresenta-se no quadro 12, um resumo dos princípios adotados pelos organismos internacionais, e os mecanismos do referencial básico de governança do TCU.

Quadro 12 – Governança: comparativo de princípios internacionais e mecanismos do TCU

IFAC (2001) ¹	ANAO (2003) ¹	World Bank (2007) ¹	TCU (2014) ²
Transparência	Transparência	Transparência	Controle
Integridade	Integridade	Probidade	Liderança
Prestação de Contas	Prestação de Contas	Responsabilidade	Estratégia
	Liderança	Eficiência	
	Compromisso	Legitimidade	
	Integração	Equidade	
		Accountability	

Legenda: 1– Princípios; 2 – Mecanismos.

Fonte: Elaboração do autor com base nos autores pesquisados nesse trabalho (IFAC, 2001; ANAO, 2003; WORLD BANK, 2007; BRASIL, 2014).

Uma compreensão do relacionamento dos princípios internacionais e mecanismos do TCU pode ser feita com a visão de que o mecanismo **Controle** do referencial do TCU trabalha a abordagem dos princípios da **responsabilização, prestação de contas, accountability e transparência**, além de enfatizar de modo próprio e específico o **gerenciamento de riscos**. Por sua vez, ao mecanismo da **Liderança**, além do princípio de mesmo nome, podem também ser associados os princípios da **integridade, probidade, legitimidade e responsabilidade**. E, por último, ao mecanismo **Estratégia**, do RBG/TCU, cabe a sua associação aos princípios da **integração, equidade, eficiência e compromisso**, sem deixar de levar em conta a estreita correlação desse mecanismo com **responsabilidade, transparência e legitimidade**. Embora não se tenha estabelecido o princípio da **participação social**, prática fundamental da governança pública, esse é um valor que pode ser associado aos princípios internacionais da **legitimidade, integração e compromisso**, e, no RBG/TCU, no mecanismo da **Estratégia**.

As dimensões conceituais para a governança dos autores pesquisados para esse trabalho são também complementares entre si, na construção de uma visão mais ampliada para a boa governança da administração pública.

O quadro a seguir destaca os aspectos referenciais dos conceitos da governança da literatura científica utilizados nesse trabalho.

Quadro 13 – Conceitos referenciais da governança pública

Conceitos	Diniz (1996)	Santos 1997	World Bank (2007)	Marques (2007)	Secchi 2010	Matias-Pereira (2010)	Bizerra et al. (2012)	BRASIL (2014)
1. Relações éticas			X			X		X
2. Conformidade						X		X
3. Transparência			X			X	X	X
4. Prestação de contas			X			X	X	X
5. Eficiência	X		X			X	X	X
6. Efetividade						X	X	X
7. Participação social		X	X		X	X		X
8. Eficácia							X	X
9. Foco na dimensão social e política	X	X						X
10. Avalia a forma de poder	X							X
11. Padrões de articulação e cooperação		X						X
12. Gestão de riscos								X
13. Supervisão								X
14. Auditoria Interna								X
15. Liderança				X				X

Fonte: Elaborado pelo autor com base na literatura científica pesquisada (MARQUES, 2007; SANTOS, 1997; MATIAS-PEREIRA, 2010; DINIZ, 1996; BIZERRA ET AL., 2012; SECCHI, 2010; WORLD BANK, 2007; BRASIL, 2014).

Alguns conceitos do quadro 13, nos itens 9, 10 e 11, de formato mais descritivo, podem ser integrados aos conceitos já definidos. No caso do item 11, conceito **padrões de articulação e cooperação** pode, de uma maneira central, estar contemplado nos conceitos da **participação social** e da **supervisão**. Além disso, o conceito **foco na dimensão social e política** pode ser visto no conceito da **efetividade**. Por fim, outra associação é a do conceito **avalia a forma de poder** que integraria um conjunto ampliado dos conceitos de **relações éticas, transparência, participação social e prestação de contas**.

Todos os conceitos do referencial básico do TCU estão presentes na última coluna do quadro 13, cujo referencial, apesar de ter sido publicado recentemente em 2014, já é utilizado em trabalhos científicos realizados com o objetivo de analisar a governança em órgãos públicos brasileiros, inclusive em instituições federais de ensino superior (FIJOR, 2014; SANTIAGO, 2014; ZORZAI, 2015; e SANTOS, 2016).

No próximo tópico apresenta-se um recorte sobre trabalhos de pesquisas acadêmicas recentes sobre a governança em instituições de ensino superior.

4.5 ESTUDOS ANTERIORES SOBRE A GOVERNANÇA NAS IFES BRASILEIRAS

A governança já é campo de conhecimento objeto de muitas pesquisas acadêmicas já realizadas. Para uma visão de trabalhos com abordagem similar ao presente estudo foram feitas consultas eletrônicas em endereços eletrônicos especializados em publicação de

pesquisas acadêmicas sobre o tema objeto de estudo: **governança pública** e o *lócus* da pesquisa: instituição federal de ensino superior (IFES).

As informações foram obtidas em pesquisa eletrônica na *Internet* nos *sites google* acadêmico, *SCIELLO* e *SPELL*, utilizando-se o argumento de pesquisa “governança pública”, para trabalhos divulgados, datados dos últimos cinco anos, restrito a trabalhos de cunho acadêmico do tipo **dissertação de mestrado**, natureza do presente trabalho, ou **tese de doutorado**.

Entre os artigos que versavam sobre o tema e não se enquadravam como **dissertação** e **tese** destacam-se o artigo “Modelos organizacionais e reformas da administração pública”, de Secchi (2009), que, referindo-se aos modelos burocrático, gerencial e governança pública, menciona que “reformas da administração pública ocorrem em diferentes contextos espaciais e temporais, sob a guarda de diferentes escopos e valores”, bem como o trabalho “Governança Pública: ensaiando uma concepção”, de Dias e Cario, 2014.

Dias e Cario (2014), ao referirem-se à governança, ressaltam que [...] a sua relação com uma maior democratização dos processos que constroem soluções para as questões sociais, ou seja, a sua relação com a construção do público, pelo público e para o público (Dias e Cario, 2014, p. 91).

Essas abordagens denotam no primeiro trabalho aspecto reformador do ambiente da administração pública e, no segundo, o enfoque da participação popular como elemento essencial da governança pública.

A pesquisa apresentou apenas seis trabalhos no tema objeto da investigação ora realizada que atenderam as condições definidas, tratar do tema governança pública nas universidades federais e, quanto ao formato, ser uma pesquisa de dissertação de mestrado ou tese de doutorado. O registro dos resultados e propostas formuladas nas pesquisas, quando possível, foram retirados do resumo do trabalho, porém, quando o resumo foi impreciso ou generalista, procurou-se utilizar parte de redação constante nos tópicos “resultados” e “propostas” do próprio trabalho.

O quadro 14 apresenta os resultados do estado do conhecimento dessas pesquisas, destacando-se além do nome do autor, ano, tipo da publicação, título, resumo dos resultados e propostas sugeridas. Nos resultados da presente pesquisa serão destacados os aspectos de cada trabalho que estão relacionados com as constatações dessa dissertação.

Quadro 14 – Estudos anteriores sobre governança nas IFES

Autor / Tipo / Ano	CARDOZO, M. A. Dissertação, 2012
Título	A evidênciação das políticas de governança nas IFES: um estudo nas Universidades Federais do Sul do Brasil (UFPR, UFRGS e UFSC)
Resumo dos resultados	Os resultados mostram que não há clareza nas informações que se referem à origem e aplicação dos recursos das IFES, tanto na acessibilidade quanto na compreensão da informação. O que se tem são informações dispersas e de entendimento antidemocrático. Os relatórios contábeis são pouco abordados e há carência de políticas e de ações de governança relacionadas à qualidade do ensino.
Proposta	Entre outras recomendações, sugerir a criação de um código de ética e conduta próprio; criação de um código de governança; e incluir, dentre as políticas de governança, aspectos que envolvam a utilização das diversas formas de evidênciação contábil assegurando que a prestação de contas da gestão dos recursos financeiros seja mais transparente e a informação tenha mais qualidade.
Autor / Tipo / Ano	LINCZUK, L. M. W. Dissertação, 2012
Título	Governança aplicada à administração pública - a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em universidades públicas federais (39 universidades).
Resumo dos resultados	Ainda existe a necessidade de implantação e estruturação adequada da auditoria interna, a fim de que se traduza em um instrumento efetivo de implantação da governança pública como princípio inerente à Administração Pública.
Proposta	Sugere-se o aprofundamento do trabalho mediante um estudo de caso que gere um modelo de implantação e estruturação de unidades de auditoria interna com ênfase na implantação da governança em órgãos públicos, indo além do controle de legalidade – mais comumente difundido.
Autor / Tipo / Ano	FIJOR, Thiago, F. A., Dissertação, 2014
Título	O controle patrimonial como ferramenta de governança pública: o caso da Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Resumo dos resultados	O controle patrimonial de bens permanentes da UTFPR não é, atualmente, uma ferramenta de Governança Pública, tendo em vista a inexistência de transparência no que tange ao controle patrimonial. Da mesma forma, o atendimento ao princípio da prestação de contas encontra-se prejudicado, pois não são disponibilizados dados analíticos acerca dos bens que compõem o patrimônio da UTFPR. Por outro lado, as informações disponibilizadas de maneira sintética nos relatórios de gestão não encontram lastro com a realidade, tendo em vista que os inventários patrimoniais não são realizados em alguns <i>campi</i> .
Proposta	A realização de treinamentos, a elaboração de normas acerca do controle patrimonial, o estudo da possibilidade da adoção de novas tecnologias e a realização efetiva dos inventários nos <i>campi</i> .
Autor / Tipo / Ano	SANTIAGO, M. G. C., Dissertação, 2014
Título	Análise da adequação dos mecanismos de governança utilizados para a gestão da Universidade Federal do Ceará (UFC).
Resumo dos resultados	Os controles internos setoriais ainda carecem de estruturação, normatização e definição de responsabilidades e competência setoriais.
Proposta	Instituir uma Secretaria (ou instância similar) de Governança, com capacidade para estabelecer estratégias operacionais para a UFC. As estratégias devem definir objetivos e metas por áreas (tanto gerais como específicos, de curto e longo prazos), de planos necessários ao seu alcance, e o acompanhamento por indicadores e métodos confiáveis de avaliação da gestão em cada Unidade.
Autor / Tipo / Ano	ZORZAL, Luzia, Tese, 2015
Título	Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na Administração Pública Federal
Resumo dos resultados	Das cinco universidades analisadas, nenhuma atingiu o patamar de alta transparência de acordo com o que foi definido na metodologia deste trabalho, acerca da intensidade do nível de transparência, com cinco graus na escala de valores. Três universidades classificaram-se no nível médio-alto e duas no nível médio. O atendimento aos princípios de boa governança nos Relatórios de Gestão dessas universidades ainda é insuficiente para se atingir o nível mais alto de transparência.
Proposta	Implantação das práticas de boa governança, visando a ampliar a transparência ativa prevista na lei brasileira de acesso à informação. Para tanto, a divulgação das

	informações necessita ser tempestiva, com clareza e acurácia. Tal iniciativa poderia mitigar a assimetria informacional e democratizar o acesso às informações produzidas pelas universidades públicas federais considerando que estas devem cumprir os mesmos requisitos de transparência exigidos da Administração Pública Federal.
Autor/Tipo/Ano	SANTOS, Fabricio. N, Dissertação, 2016
Título	Governança no Setor Público: análise dos mecanismos de governança nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) da Paraíba
Resumo dos Resultados	Foram encontrados instrumentos relativos às práticas de governança públicas adotadas pelo manual do TCU, entretanto, os instrumentos achados correspondem a itens de pequena magnitude, em relação ao que se pretende obter na implantação de um sistema de governança para instituições públicas, dentre as quais, nove práticas tiveram instrumentos identificados, todos em estágio inicial, até por vezes desconhecidos.
Considerações finais	O aprofundamento dessa temática, por sua natureza relacionada à gestão pública e aos aspectos sociais e políticos, pode trazer contribuições para a participação cidadã na gestão pública, melhorar a forma de prestar os serviços públicos para a população e até fortalecer as bases da democracia brasileira.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em consulta aos trabalhos relacionados (CARDOZO, 2012; LINCZUK, 2012; FIJOR, 2014; SANTIAGO, 2014; ZORZAI, 2015; SANTOS, 2016).

Os resultados dos trabalhos das pesquisas do quadro 14 evidenciam fragilidades nas práticas de governança das instituições no objeto dos estudos. Na UTFPR foi constatado que, sobre o controle dos bens patrimoniais, não há transparência, nem o cumprimento do princípio da prestação de contas por não se disponibilizar dados analíticos da organização. Registra-se ainda que os inventários não têm lastro real, pois não são realizados em alguns *campi* (FIJOR, 2014).

Na UFC a pesquisa revelou que os controles internos carecem de estruturação, normatização e definição de responsabilidades e competências (SANTIAGO, 2014), enquanto em cinco universidades pesquisadas por Zorzai (2015), nenhuma alcançou o patamar de alta transparência, sendo que três foram classificadas no nível médio-alto e duas no nível médio. Além disso, não se constatou nos Relatórios de Gestão o atendimento dos princípios da boa governança (ZORZAI, 2015).

Em duas instituições da Paraíba, das dez práticas de governança do referencial do TCU pesquisadas, nove tiveram instrumentos identificados, todos em estágio inicial (SANTOS, 2016), e em três universidades do Sul do Brasil, constatou-se que não há clareza nas informações que se referem à origem e aplicação dos recursos das IFES, tanto na acessibilidade quanto na compreensão da informação, tendo se constatado informações dispersas e de entendimento antidemocrático, bem como que os relatórios contábeis são pouco abordados e há carência de políticas e de ações de governança relacionadas à qualidade do ensino (CARDOZO, 2012).

Em pesquisa realizada para avaliar a governança das auditorias internas das IFES constatou-se que, nas 39 instituições pesquisadas, ainda existe a necessidade de implantação e estruturação adequada da auditoria interna, a fim de que tal unidade seja um instrumento

efetivo de implantação da governança pública como princípio inerente à Administração Pública (LINCZUK, 2012).

As pesquisas realizadas contemplaram áreas específicas para desenvolverem seus estudos: (a) na UTFPR os estudos priorizaram a verificação da governança aplicável ao controle patrimonial; (b) na UFC o foco dos estudos se concentrou sobre a qualidade e suficiência dos controles internos; (c) no estudo das cinco universidades federais o objetivo foi verificar se os Relatórios de Gestão atendiam os princípios da boa governança da administração pública federal; (d) em duas IFES da Paraíba o objetivo foi analisar a aplicabilidade dos mecanismos de governança elaborados pelo TCU para a gestão desses entes; (e) na pesquisa sobre as universidades da região Sul o objetivo foi verificar se há influência das auditorias internas para a efetivação dos princípios de governança pública nessas universidades; e o estudo nas 39 universidades brasileiras pretendeu-se identificar as políticas de governança nas Universidades Federais da região sul do Brasil.

O presente trabalho tem abrangência que perpassa as áreas das seis pesquisas mencionadas: controle patrimonial de bens, qualidade dos controles internos, atendimento da boa governança nos relatórios de gestão; governança da auditoria interna; identificação de práticas de governança nas IFES; e aplicabilidade dos mecanismos de controle do RBG/TCU. Dessa forma, para além da análise da aderência das práticas de gestão da UFRN com os princípios e as proposições conceituais da governança pública apresentados no referencial teórico, a presente pesquisa se utilizará ainda dos resultados e análises dos trabalhos anteriores referidos para examinar eventual correlação desses com os resultados e constatações observadas na IFES local do presente estudo, de modo a construir reflexão crítica sobre possíveis contrastes ou similaridades de enfoque ou de procedimento.

5 METODOLOGIA

Este capítulo descreve a metodologia utilizada para o alcance dos objetivos propostos no presente estudo: o tipo e classificação de pesquisa, a caracterização da instituição *lócus*, a seleção dos sujeitos da pesquisa, o procedimento de coleta e análise de dados, a forma de análise dos relatórios de gestão e as limitações da pesquisa.

5.1 TIPO E CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Quanto aos fins, esta pesquisa é exploratória e descritiva na perspectiva apontada por Vergara (1998), segundo a qual uma investigação é exploratória em áreas nas quais há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. A pesquisa também é descritiva porque expõe como as práticas de gestão da UFRN, dados coletados para a presente pesquisa, se relacionam com os princípios e mecanismos de governança, apresentados pelos organismos internacionais e pelo Tribunal de Contas da União. Essa vinculação prática *versus* princípios/conceitos se constituirá em um elemento anterior que assegurará a presença ou ausência, total ou parcial, dos fundamentos teóricos da governança nas práticas da universidade pesquisada.

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa apresenta-se como qualitativa para além da compreensão dos procedimentos de gestão da UFRN, que foram objeto de pesquisas realizadas mediante entrevistas semiestruturadas, pois foram feitas, ainda, análises dos dados textuais (análise de conteúdo) dos Relatórios de Gestão (RGs) da autarquia pesquisada, dos exercícios de 2012 a 2015, com o objetivo de compreender e classificar processos dinâmicos vividos na mesma (RICHARDSON, 2012).

Nessa perspectiva, foi feito um exame comparativo entre as informações obtidas nas entrevistas realizadas e os registros contidos nos Relatórios de Gestão, em conjunto com a literatura que ensina uma abordagem da gestão fundamentada nos conceitos de governança no setor público, para a verificação da aderência desses conceitos com as práticas institucionais na universidade pesquisada.

A análise qualitativa consiste na verificação da presença ou ausência de uma dada característica de conteúdo (BARDIN, 2004), ao se efetuar a comparação dos dados obtidos com algum padrão de adequação ou desempenho (FRANCO, 2003).

Acerca do objetivo da análise de conteúdo Bardin (2006, p. 98) esclarece (...) “é compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas”.

Nessa análise é importante ressaltar que são relevantes o tema, a novidade e o interesse, aspectos esses pertencentes à esfera subjetiva (FREITAS; CUNHA JÚNIOR; MOSCAROLA, 1997). Nesse sentido, na abordagem qualitativa, o pesquisador desempenha papel crucial na análise dos dados e informações, constituindo, essa circunstância, uma das limitações da pesquisa (MINAYO, 2012).

Foi adotada a análise de conteúdo dos Relatórios de Gestão (RGs) da UFRN, dos exercícios de 2012 a 2015, com a finalidade de diagnosticar práticas de governança adotadas ou não pela instituição pesquisada. A pré-análise consistiu em identificar nos RGs tópicos que tratam do tema pesquisado e, em seguida, na exploração do material, foi segmentado em categorias, áreas de trabalho, as referências expressas das práticas de governança, possibilitar relacioná-las com o objeto da presente pesquisa, não sendo identificada qualquer contradição entre as constatações da pesquisa e os registros dos relatórios de gestão, identificando-se, entretanto, anotações nos Relatórios de Gestão de ocorrências que não foram objeto desse trabalho.

A metodologia consiste, também, em pesquisa bibliográfica e documental, a qual, segundo Vergara (2004) e Marconi e Lakatos (2003), é o marco inicial de qualquer estudo, uma vez que busca reunir o maior conhecimento publicado relacionado ao objeto de pesquisa. Segundo Gil (1999), a pesquisa bibliográfica e a documental são semelhantes, estando sua maior diferença nas fontes de pesquisa, sendo que a primeira se utiliza fundamentalmente das contribuições de diversos autores sobre determinado assunto, as referências bibliográficas, também chamadas de secundárias, enquanto a segunda vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico. As chamadas “fontes primárias” referem-se a papéis que ainda podem ser reelaborados e receber tratamento de acordo com o objetivo da pesquisa, no caso do presente trabalho, o estatuto, regimento interno, portarias, entre outros documentos.

5.2 CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO PESQUISADA: UFRN

No presente tópico serão focalizadas as características da organização lócus desta pesquisa, ressaltando um breve histórico e a sua estrutura administrativa, de modo a possibilitar sua dimensão.

5.2.1 Histórico e objetivo da instituição *locus* da pesquisa

A Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), local da presente pesquisa, foi criada pela Lei Estadual 2.307/1958, e federalizada pela Lei 3.849/1960. É uma instituição universitária pública, organizada sob a forma de autarquia de regime especial, vinculada ao Ministério da Educação, com sede e foro na cidade de Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte, com as autonomias didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial garantidas pelo art. 207 da Constituição Federal, e se rege pelos seguintes instrumentos normativos, entre outros: (I) Estatuto; (II) Regimento Geral; (III) Regimento Interno da Reitoria; (IV) Regimentos Internos dos Centros Acadêmicos e dos demais componentes de sua estrutura organizacional; e (v) demais normas emanadas dos Colegiados Superiores (BRASIL, 2015).

A missão da Universidade é educar, produzir e disseminar o saber universal, preservar e difundir as artes e a cultura, e contribuir para o desenvolvimento humano, comprometendo-se com a justiça social, a sustentabilidade socioambiental, a democracia e a cidadania, descrito no Relatório de Gestão da autarquia, de 2015.

A figura 11 demonstra os objetivos da UFRN contidos no estatuto da instituição (BRASIL, 2002).



Figura 11 – Objetivos da UFRN

Fonte: Elaborado pelo autor com base no estatuto da UFRN (BRASIL, 2002)

Cabe considerar a relevância da atividade da instituição, uma vez que o ensino superior contribui para promover o desenvolvimento humano, econômico, ambiental e social, através da formação de cidadãos responsáveis e ativos na construção de sociedades orientadas a defender a paz, os direitos humanos e os valores da democracia.

Desse modo, entre as competências da UFRN incluem-se: a democratização do acesso ao ensino superior; a expansão das matrículas; a reposição do quadro docente; a adequação e ampliação da infraestrutura física; e a melhoria das condições de permanência do estudante na Instituição, consoante o seu Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI 2010-2019 (BRASIL, 2016e).

A qualidade do desempenho da UFRN pode ser demonstrada no Indicador Geral de Cursos (IGC) do Ministério da Educação (MEC), que apontou a Universidade em 1º lugar nos anos de 2012 e 2013, entre todas as universidades das regiões Norte e Nordeste, tendo no ano de 2014 perdido essa liderança e obtido o 3º lugar no IGC/MEC, ficando atrás das Universidades Federais de Pernambuco (1º lugar) e do Ceará (2º lugar). A classificação do ano de 2015 será divulgada no decorrer do ano de 2016.

5.2.2 Estrutura administrativa

A estrutura organizacional da UFRN é composta pelos colegiados superiores: Conselho Universitário (CONSUNI), Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE), Conselho de Administração (CONSAD), Conselho de Curadores (CONCURA) e pela Administração Superior, formada pela Reitoria, Pró-Reitorias, Superintendências, Centros Acadêmicos, Unidades Acadêmicas Especializadas, Unidades Suplementares e Hospitais Universitários (BRASIL, 2015a).

Destaca-se que as unidades suplementares da UFRN, Superintendência de Comunicação, Editora Universitária, Biblioteca Central Zila Mamede, Hospital Universitário Onofre Lopes, Maternidade Escola Januário Cicco, Hospital Universitário Ana Bezerra, Núcleo de Hematologia e Hemoterapia, Museu Câmara Cascudo, Núcleo de Pesquisa em Alimentos e Medicamentos, Núcleo para Ação Acadêmica em Comunidades – CRUTAC, Núcleo Permanente de Concursos – Comperve, Núcleo de Arte e Cultura, Complexo de Esportes e Eventos, Instituto Internacional de Física, e Instituto de Medicina Tropical, não foram objeto da presente pesquisa.

Para ilustração da estrutura organizacional da alta administração da UFRN, a figura 12 demonstra o organograma da Universidade (BRASIL, 2015a):

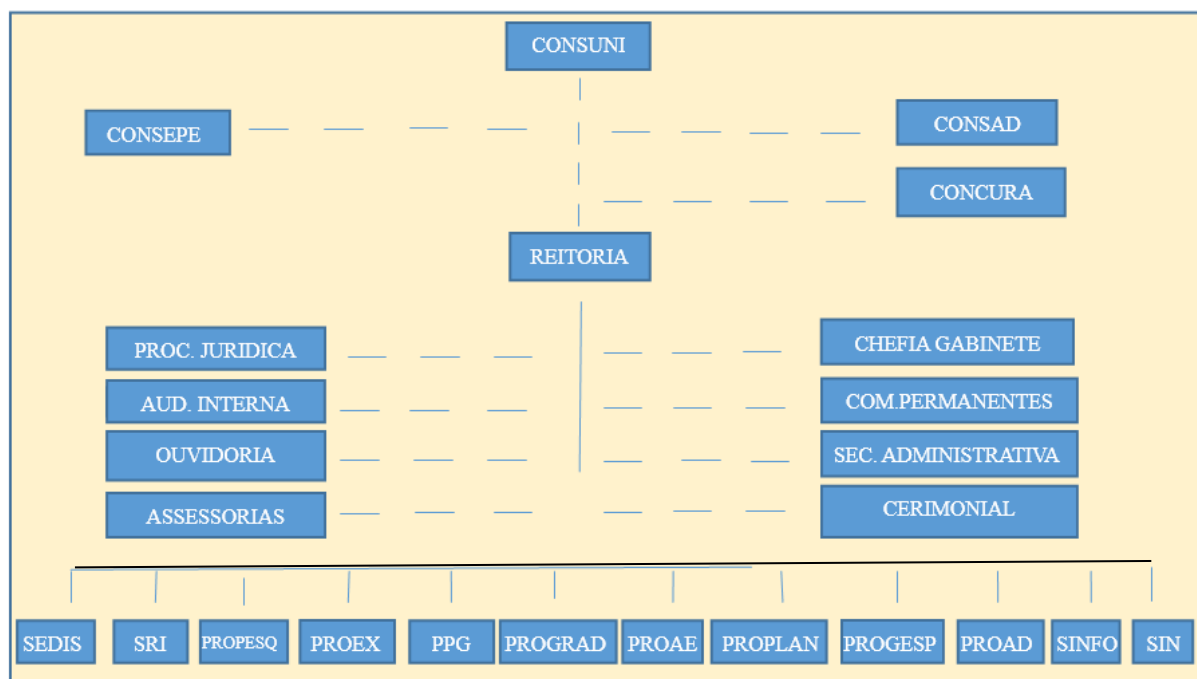


Figura 12 – Organograma da UFRN – Órgãos superiores

Fonte: Adaptado pelo autor a partir do Estatuto da UFRN (BRASIL, 2015a).

A respeito de suas funções, de acordo com o Estatuto da UFRN, os colegiados têm as seguintes competências (BRASIL, 2015a):

- a) O **CONSUNI** é o órgão máximo da Universidade, com funções consultivas e deliberativas e de planejamento, presidido pelo Reitor e com a participação do Vice-Reitor, Pró-Reitores, Conselhos, Diretores e representantes das demais unidades da UFRN;
- b) O **CONSEPE** é o órgão superior com funções deliberativas, normativas e consultivas sobre matéria acadêmica, didático-pedagógica, científica, cultural e artística. É a última instância de deliberação para recursos nessas áreas;
- c) O **CONSAD** é o órgão superior com funções deliberativas, normativas e consultivas sobre matéria administrativa, orçamentária, financeira, patrimonial e de política de recursos humanos. É a última instância de deliberação para recursos nessas áreas; e
- d) O **CONCURA** é o órgão superior de acompanhamento e fiscalização das atividades de natureza econômica, financeira, contábil e patrimonial da Universidade.

A estrutura executiva da Universidade se estabelece a partir da Reitoria, com as Pró-Reitorias e Unidades Acadêmicas e Administrativas com natureza de Secretaria, conforme se descreve no quadro a seguir (BRASIL, 2015a):

Quadro 15 – Unidades da Alta Administração da UFRN e suas atividades

Unidade	Atribuições/Atividades
Reitoria	Órgão superior executivo, ao qual compete dirigir, administrar, planejar, coordenar e fiscalizar as atividades da Universidade.
Proplan	Unidade responsável pela direção e coordenação do sistema de planejamento da UFRN.
Proad	Responsável pela supervisão e coordenação das áreas de contabilidade, finanças, materiais, patrimônio, segurança, transportes e serviços gerais da UFRN.
Progesp	Órgão de planejamento e de gestão administrativa dirigido à formulação e implementação da política de gestão de pessoas da Universidade, sendo também responsável por supervisionar e coordenar as ações estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Institucional e no Plano de Gestão, aprovados pelo Conselho Universitário, na Universidade.
Proae	Supervisiona e coordena as atividades de assistência estudantil, articulando as políticas e diretrizes locais com as nacionais.
Prograd	Planeja, coordena, organiza, controla e avalia as atividades de ensino de graduação.
PPG	Coordena e elabora projetos que proporcionem melhorias de natureza acadêmica, em nível de Pós-Graduação e desenvolver ações que estimulem a participação dos docentes nesses projetos.
PROEX	Atuação voltada as atividades extra ensino, para desenvolvimento e apoio da sociedade.
PROPESQ	Propõe as políticas de pesquisa, desenvolvimento científico e tecnológico e ações voltadas para a inovação, além de supervisionar, coordenar e, quando necessário, gerenciar as atividades de pesquisa na Universidade, estabelecer os vínculos necessários com os agentes externos para ampliar as ações de cooperação científica e tecnológica, voltadas para a inovação e financiamento à pesquisa, divulgar as atividades de pesquisa realizadas na Universidade e identificar áreas de investigação científica e de interesse social.
SRI	Planeja, apoia, divulga, coordena, supervisiona, controla e avalia a mobilidade acadêmica nacional e internacional.
SEDIS	Responsável pela articulação e pelo fomento de programas e políticas, em nível institucional, das ações de educação à distância, e ainda por suporte e assessoria a essas ações.
SIN	Responsável pelas ações de planejar, coordenar, organizar, executar e avaliar as atividades de infraestrutura.
Sinfo	Responsável pelo gerenciamento das atividades de informática na Universidade, por meio do gerenciamento dos sistemas de gestão integrados e da infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação atualizados e disponíveis aos usuários.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Regimento Interno da Reitoria da UFRN (BRASIL, 2015).

A reitoria conta também com unidades de assessoria e fiscalização, como: (a) **chefia de gabinete**; (b) **procuradoria jurídica**; (c) **auditoria interna**; e (d) **ouvidoria**. Para a presente pesquisa destaca-se, entre essas, a auditoria interna, responsável pelo assessoramento ao Reitor e demais gestores da UFRN no cumprimento de metas, na comprovação da legalidade e na avaliação de resultados, quanto à economicidade, eficácia e eficiência da gestão, que tem atribuições de controle inseridas nos mecanismos de governança estabelecidos no referencial básico do TCU.

A UFRN está estruturada em 5 *campi* (Campus Central, Campus de Macaíba, Campus de Santa Cruz, Campus de Caicó e Campus de Currais Novos) e 5 unidades acadêmicas especializadas (Escola de Música, Escola Agrícola de Jundiaí, Faculdade de Ciências da Saúde do Trairi, Escola de Ciências e Tecnologia e Instituto do Cérebro), 3 escolas de ensino técnico e 1 escola de ensino fundamental.

5.3 SELEÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA

Segundo Vergara (2004), população é definida por um conjunto de elementos que possuem características que serão objeto de estudo, podendo este ser formado por empresas, produtos ou pessoas. Tendo em vista o objetivo desse estudo, de analisar se as práticas da governança pública estão sendo aplicadas na UFRN, a população selecionada para responder sobre as práticas de governança da Instituição pode ser composta pelos dirigentes das unidades da alta administração da UFRN, uma vez que as práticas selecionadas para essa pesquisa estão mais diretamente relacionadas com essas unidades e responsáveis da instituição.

Ao todo são 18 setores/conselhos da alta administração reunidos inicialmente e relacionados, como observado no quadro a seguir:

Quadro 16 – Unidades da Alta Administração da UFRN

Unidade	Sigla/abreviatura
Conselho Universitário	Consuni
Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	Consepe
Conselho de Administração	Consad
Conselho de Curadores	Concura
Reitoria	Gabinete da Reitoria
Auditoria Interna	Audin
Secretaria de Educação à Distância	Sedis
Secretaria de Relações Internacionais	SRI
Pró-Reitoria de Pesquisa	Propesq
Pró-Reitoria Extensão Universitária	Proex
Pró-Reitoria de Pós-Graduação	PPG
Pró-Reitoria de Graduação	Prograd
Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis	Proae
Pró-Reitoria de Planejamento e Coordenação-Geral	Proplan
Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas	Progesp
Pró-Reitoria de Administração	Proad
Superintendência de Informática	Sinfo
Superintendência de Infraestrutura	SIN

Fonte: Elaborado pelo autor com informações do Regimento Interno da Reitoria (BRASIL, 2015).

Levando em consideração que as unidades relacionadas no quadro 16, nas linhas em claro, conforme pesquisa no Regimento Interno e no Estatuto da UFRN acerca das atribuições, têm suas atividades mais diretamente envolvidas com a área acadêmica ou não têm suas ações associadas claramente às práticas de gestão e governança, objeto da presente pesquisa. É que restringiu-se o estudo às 7 unidades da alta administração da autarquia, indicadas nas linhas escurecidas do referido quadro, a saber: **Reitoria, Auditoria Interna, Proplan, Progesp, Proad, SIN e Sinfo.**

Dessa forma, além da direção máxima da instituição, as entrevistas envolveram as unidades de planejamento e gestão administrativa (administração, pessoas, informática e infraestrutura), orçamentária, financeira e de auditoria interna da instituição *locus* dessa pesquisa e, também, por serem as unidades mais demandadas pelos órgãos de controle interno e externo. Ressalta-se que à exceção da Proplan, onde o dirigente-adjunto foi o pesquisado, nas demais unidades o dirigente titular foi o pesquisado. No contexto, demonstra-se no quadro 15 as unidades pesquisadas, que se constituem na amostra do trabalho, e as respectivas atribuições/atividades, que motivaram a seleção para responderem o formulário da pesquisa semiestruturado.

5.4 PROCEDIMENTO DE COLETA DOS DADOS

A coleta de dados se iniciou com base na pesquisa bibliográfica e na pesquisa documental. Na bibliográfica, utilizando-se dos títulos referenciados no trabalho, foi feita uma abordagem da evolução da administração pública a partir da Nova Gestão Pública (NGP) e dos conceitos, princípios e mecanismos da Governança, da Governança Corporativa, da Governança no Setor Público, do Referencial Básico de Governança do TCU e de Estudos anteriores realizados sobre o tema, no período de 2012 a 2016, incluindo-se, nesse último caso, pesquisas de dissertações de mestrado e teses de doutorado. Foram realizadas ainda pesquisas no *site* oficial da UFRN sobre documentos e normativos da instituição, a exemplo de estatutos, regimentos, resoluções, portarias e relatórios de gestão.

As entrevistas foram elaboradas a partir de uma seleção de 35 perguntas colhidas no *site* do TCU (BRASIL, 2016) e organizadas por unidade/setor em um formulário de entrevista semiestruturada, as quais foram adaptadas para o objetivo do presente trabalho, levando em conta os princípios e a aderência aos conceitos da governança pública e os estudos anteriores. Algumas perguntas são específicas à atividade da unidade pesquisada, havendo, porém, questões que se repetem a mais de uma unidade por se tratar de abordagem que perpassa mais de uma unidade/atividade e se aplica em outras dimensões gerenciais, de modo que são totalizadas 27 práticas específicas de governança no setor público. A rigor, as práticas selecionadas envolvem procedimentos tradicionais e contemporâneos, como delegação de competência, segregação de funções, participação social, relações éticas e processos formais e transparentes para a nomeação para cargos de direção.

Marconi e Lakatos (2013) definem formulário como um dos instrumentos essenciais para a investigação social, cujo sistema de coleta de dados consiste em obter informações diretamente do entrevistado.

A cada pergunta do formulário, em conformidade com o objetivo desse estudo, foi feita a vinculação do tema envolvido na questão com uma dimensão conceitual da governança, o que permitiu a análise objetiva nos resultados das entrevistas realizadas, sem a perda da análise qualitativa das práticas, nas dimensões da ética, auditoria interna, eficiência, efetividade, gestão de riscos, transparência, participação social, liderança, auditoria interna, supervisão e integração, entre outros, conforme o referencial teórico dessa pesquisa indicado no quadro 13, página 55. Mais ainda, foram vinculados às questões os princípios da governança pública inerentes ao tema da pergunta, tais como: eficiência, legitimidade, responsabilidade, integridade, integração, liderança, transparência, prestação de contas, compromisso, probidade e equidade, conforme relacionado no quadro 12, página 54. Nesse trabalho a *accountability*, por falta de uma tradução mais objetiva, está sendo entendida como prestação de contas. O “Apêndice A” do trabalho em questão apresenta as perguntas das entrevistas e respectivas dimensões de princípios e conceitos da governança pública.

No tocante aos princípios utilizou-se exatamente os definidos pelo IFAC (2001), ANAO (2003) e World Bank (2007) e acerca dos conceitos, à exceção da eficiência, que também foi tomado como integrante do conceito, foram tomadas os valores e significados destacados das definições dos autores pesquisados no referencial teórico desse estudo.

A realização das entrevistas no mês de agosto de 2016, se operacionalizou com perguntas formuladas pessoalmente pelo autor da pesquisa a todos os dirigentes das unidades selecionadas, no total de cinco perguntas para cada um, com prévia concordância da gravação do áudio das entrevistas. À exceção da entrevista da Reitoria, que foi acompanhada por uma assessora da titular da unidade, as demais entrevistas contaram somente com as presenças do entrevistado e entrevistador. Previstas inicialmente para durarem individualmente o tempo máximo de vinte minutos, registra-se que cinco das sete entrevistas ficaram abaixo desse tempo e duas entrevistas o ultrapassaram.

Embora todas as perguntas tenham um enfoque dirigido, no sentido de que as respostas fossem uma afirmação ou negação da prática de governança pesquisada, por parte da unidade/instituição, todos os entrevistados expuseram, de forma analítica e explicativa, aspectos circunstanciais ou característicos da prática no âmbito organizacional de sua atuação profissional, de modo que não existiram respostas limitadas a “sim” ou “não”. Cabe lembrar que, além da entrevista aos dirigentes, esta pesquisa verificou nos Relatórios de Gestão da

instituição, dos exercícios de 2012 a 2015, os registros contidos em espaço próprio do RG sobre as estruturas e os procedimentos de governança da entidade, não encontrando inconsistências entre essas duas fontes (Entrevistas e Relatórios de Gestão).

As respostas que mencionaram não adotarem determinada prática, mas indicaram estágio de preparação para a implementação da prática pesquisada, apesar dos resultados apontarem a negação da prática, ressaltou-se as circunstâncias e condições de que a prática se encontra em construção. Se a prática é adotada e a unidade pesquisada registrou que o procedimento não é igual ao descrito na pergunta, esse aspecto foi registrado, situação que ocorreu somente na entrevista da PROGESP, onde foi esclarecido que a segregação de funções nos processos de registro cadastral e financeiro em folha de pagamento não ocorre de maneira pontual da forma que uma instância ou colaborador não inicie e conclua todas as etapas, como foi perguntado, e sim de modo sistemático, com modernos instrumentos de tecnologia da informação que possibilitam melhoria da análise do conteúdo dos registros.

A vinculação entre a prática pesquisada e o princípio e o conceito da governança se deu de maneira a estabelecer uma relação direta entre esses. Assim, a adoção de práticas de participação de atores sociais nos procedimentos pesquisados, indicará um vínculo com o conceito de “participação social”, por óbvio, e um vínculo com o princípio da “legitimidade”, uma vez que as ações destinadas às políticas públicas devem buscar como fim legítimo o benefício da sociedade.

A título de exemplo destaca-se no quadro 17 um modelo do preenchimento das dimensões inerentes ao conteúdo teórico de uma prática de gestão relativa a uma pergunta que foi formulada.

Quadro 17 – Formulário de questões de entrevista semiestruturada

Pergunta	Dimensões	
	Princípios	Conceitual
Diretrizes para participação social na UFRN (avaliação, direcionamento e monitoramento) estão definidas (p. ex., planejamento e orçamento participativo, envolvimento da sociedade civil organizada, controle social)?	Legitimidade	Participação social

Fonte: Elaborado pelo autor com base na literatura científica pesquisada (BRASIL, 2014).

No exemplo indicado no quadro 17, a eventual não-adoção da prática pesquisada evidencia a oportunidade de melhoria da governança da instituição nas dimensões dos princípios e conceitos da governança no setor público vinculados no formulário. Por outro lado, a confirmação empírica de que a prática está sendo adotada garante que a instituição

adota, para aquela prática, os aspectos teóricos envolvidos (princípio e conceito) da boa governança. É possível supor que outros princípios e conceitos possam também estar vinculados à prática descrita no exemplo do quadro 17, podendo-se citar prestação de contas, responsabilidade etc., no entanto, o da legitimidade, no caso específico, parece ser o mais adequado para essa vinculação, especialmente por se referir ao envolvimento do principal e legítimo representante do poder público no estado democrático, a sociedade civil organizada.

No “Apêndice A” consta o roteiro com todas as 35 perguntas das entrevistas realizadas, 5 a cada pesquisado: a dirigente maior da instituição, 5 dirigentes e 1 dirigente-adjunto das unidades pesquisadas, associando-se a cada questão as dimensões dos princípios e conceitos da governança pública vinculados.

Das 35 perguntas do formulário, 5 são questões sobre práticas comuns a outras unidades, as quais se repetiram para avaliar se haviam práticas diferentes entre unidades, a exemplo de não ser adotada em uma unidade e ser adotada em outra. Ao final não se constatou divergências nas respostas das questões comuns. Ao todo foram 13 perguntas comuns sobre apenas 5 práticas distintas, formuladas a mais de uma unidade. Pode-se citar uma pergunta feita à Reitoria foi também feita à PROAD; uma questão feita à Reitoria, foi feita também à Auditoria Interna e PROAD; uma pergunta para a Reitoria, foi também feita à PROPLAN, PROGESP e SIN; e questão formulada à PROPLAN foi também feita à PROAD. Com isso, do total de 35 perguntas, excluídas as 13 repetidas e somadas as 5 práticas distintas que envolvem as questões repetidas, as entrevistas se resumem a 27 práticas pesquisadas.

O quadro 18 demonstra as 13 questões repetidas sobre 5 práticas distintas:

Quadro 18 – Perguntas repetidas de 5 práticas distintas

Perguntas Formuladas	Dimensões	
	Princípios	Conceitos
Reitoria: 3. Estão implantados mecanismos para receber e tratar denúncias sobre violação de código de ética, conflito de interesse e antinepotismo? Repetida na PROAD (questão 2)	Probidade	Relações éticas
Reitoria: 5. A Reitoria se posiciona sobre as atividades internas de controle e as recomendações/determinações da auditoria? Repetida na Auditoria Interna (questão 1), e PROAD (questão 5)	Liderança e Responsabilidade	Gestão de riscos
Reitoria: 2. Os membros da alta administração são avaliados com base em indicadores e metas de desempenho definidos? Repetida na PROPLAN (questão 5), PROGESP (questão 1) e SIN (questão 1).	Eficiência	Efetividade
Reitoria: há um processo formal e transparente para garantir que as nomeações ao corpo diretivo obedeçam aos critérios da competência, do mérito e da capacidade para o papel definido dentro da Instituição? Repetida na PROGESP (questão 5).	Eficiência	Eficiência
PROPLAN: 1. Existem diretrizes definidas para participação social na UFRN (p. ex., planejamento e orçamento participativo, envolvimento da sociedade civil organizada, controle social)? Repetida na PROAD (questão 4).	Legitimidade	Participação social

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas realizadas e autores pesquisados (MARQUES, 2007; SANTOS, 1997; MATIAS-PEREIRA, 2010; DINIZ, 1996; BIZERRA ET AL, 2012; SECCHI, 2010; WORLD BANK, 2007; BRASIL, 2014).

Ainda sobre as práticas pesquisadas, cabe destacar que o número foi acrescido de 27 para 28, em razão da questão sobre a habitualidade, sistemática e temporariedade da realização de inventários formulada ao dirigente da PROAD, ter duas respostas, configurando duas práticas, uma adotada para inventário de bens de estoque de manutenção, e a outra, não adotada, para estoques de bens permanentes e de uso duradouro. Diante dessa situação, ao invés de uma só prática, para essa resposta as duas práticas foram consideradas na análise dos resultados, o que elevou para 28 (vinte e oito) o número de práticas pesquisadas.

A análise das respostas dos entrevistados está apresentada em tópico próprio desse trabalho “5 – Resultados e análises”.

5.5 METODOLOGIA DA ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO DA UFRN

De forma a complementar a análise da pesquisa, foi apresentada correlação entre os registros constantes nos relatórios de gestão da UFRN, dos exercícios de 2012 a 2015, a partir da leitura desses documentos, e as práticas pesquisadas nas entrevistas realizadas, de modo a verificar possíveis inconsistências entre as informações. A pesquisa inicialmente foi feita na busca textual da palavra “governança”, no texto do relatório, e a partir da localização e verificação se a referência envolve prática que tem relação com as questões pesquisadas nesse trabalho, situações que foram pontualmente identificadas. Em caso negativo, se tratando de prática de governança não relacionada com as perguntas do formulário de entrevista, a ocorrência também foi destacada.

Desse modo, a análise dos resultados contempla uma abordagem triangular contendo o resultado das entrevistas, os registros sobre a governança contidos nos relatórios de gestão e os estudos anteriores realizados.

5.6 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A limitação do presente trabalho refere-se à pesquisa se tratar de estudo de caso em apenas uma IFES, aspecto que impede a generalização a instituições similares. Bem assim, o fato da amostra das entrevistas realizadas envolver tão-somente unidades administrativas da alta gestão, sem alcançar as unidades acadêmicas da universidade.

6 RESULTADOS E ANÁLISES

Foram feitas entrevistas a sete dirigentes da UFRN: a dirigente maior, a Reitora da universidade, e seis dirigentes de unidades da alta administração, das Pró-reitorias de Planejamento e Coordenação Geral (PROPLAN); de Gestão de Pessoas (PROGESP); de Administração (PROAD); da Auditoria Interna; da Superintendência de Informática (SINFO) e da Superintendência de Infraestrutura (SIN). À exceção da PROPLAN, que o entrevistado foi o Pró-reitor adjunto, as demais entrevistas foram feitas com os titulares das unidades. As entrevistas contaram apenas com a presença do entrevistador e do entrevistado, exceto na com a Reitoria, que contou com a presença de uma assessora da dirigente.

As entrevistas foram todas realizadas no mês de agosto de 2016, no local de trabalho dos entrevistados, nas datas e horários previamente agendados, cuja gravação de áudio foi permitida pelos pesquisados. Todos os entrevistados se mostraram solícitos e atenciosos com as perguntas que foram formuladas e procuraram ser o mais analítico e explicativo possível em suas respostas, só havendo interrupção por parte do pesquisador, muito raramente, para uma ou outra confirmação de algum relato. O tempo de 20 minutos, previsto para a entrevista, foi superado apenas em dois casos, mas os entrevistados não demonstraram qualquer constrangimento com o fato, continuaram respondendo com atenção e presteza às perguntas. A transcrição textual das entrevistas ocorreu sempre no dia seguinte ao da sua realização para que não houvesse perda ou esquecimento de fatos, por parte do entrevistador.

Ainda que as questões induzissem os entrevistados a uma resposta para a confirmação ou a negação de uma prática de gestão descrita na pergunta formulada, tal ocorrência não trouxe limitação ou a inibição dos respondentes, pois todas as respostas obtidas foram além do sim ou não, com o entrevistado emitindo explicações detalhadas sobre os procedimentos de gestão adotado na instituição acerca do tema pesquisado.

As respostas apresentadas nesse trabalho, representam fielmente o conteúdo das respostas dos (as) entrevistados (as), entretanto, na transcrição das respostas, foi dada aos relatos uma redação em formato impessoal, mais objetivo, conciso e abreviado, sem a perda de sua essencialidade, constante no APÊNDICE “B”, para eventual consulta detalhada e pormenorizada das respostas.

Quando necessário, a análise faz ainda uma correlação triangular entre as constatações das entrevistas, o exame dos relatórios de gestão da instituição dos exercícios de 2012 a 2015, cujo conteúdo passou a ser mais completo a partir do RG de 2014, com a edição do RBG/TCU (BRASIL, 2014) e o levantamento dos estudos anteriores sobre o tema pesquisado.

Na sequência, apresenta-se as perguntas formuladas por unidade, as respostas obtidas e a análise das práticas de gestão pesquisadas.

6.1 REITORIA

Nessa unidade, as respostas obtidas sobre as práticas de gestão pesquisadas demonstram que três das cinco práticas não estão ainda implementadas. Não estão implantadas as práticas de: processo formal e transparente para nomeação de membros do corpo diretivo em obediência a critérios de competência, mérito e capacidade (questão 1); avaliação dos membros da alta administração com base em indicadores e metas de desempenho (questão 2) e da implantação de plano de gestão para avaliação de riscos (questão 4). As respostas da dirigente maior da instituição indicam, no entanto, que tais práticas, embora ainda não implantadas, já se encontram em construção na organização.

As práticas mencionadas nas questões 1 e 2 referem-se explicitamente a qualidades relativas à competência técnica profissional e pessoal e capacidades de desempenho de ocupantes de cargos de direção da instituição, atributos que podem impulsionar os níveis de eficiência e efetividade dos serviços da organização, princípio e conceito de governança referidos na literatura científica (MATIAS-PEREIRA, 2010; BIZERRA *ET AL.*, 2012; BRASIL, 2014), valendo dizer que a não adoção dessas práticas denotam a fragilidade da governança nos procedimentos práticos focalizados.

O relatório de gestão de 2013 informa que os indicadores de desempenho de gestão definidos pela Universidade têm apoiado o processo de tomada de decisão. O relatório apresenta quadro de indicadores por dimensões de pessoal administrativo e docente, abrangendo o período de 2005 a 2013, nele constando indicadores da instituição e nove indicadores determinados pelo TCU (Decisão 408/2002 - Plenário e modificações posteriores). Não há, no entanto, referência à avaliação de desempenho dos cargos de direção com base nas metas e indicadores de gestão como foi o tema da questão 2 da entrevista.

A prática da questão 4, também não adotada, indica a inexistência de um plano de gestão de riscos para a instituição, instrumento importante para, de forma planejada e sistemática, possibilitar que a gestão dos serviços públicos da instituição ocorra de uma forma bem estruturada e direta, de modo a identificar e avaliar riscos no atingimento dos objetivos e em produzir respostas apropriadas (BRASIL, 2014). Acrescente-se a isso a fragilização do princípio da responsabilidade, uma vez que, adotada a prática, o plano de gestão de riscos evidencia elementos relativos à sustentabilidade da instituição, inclusive nos aspectos de

ordem social e ambiental dos negócios e atividades da universidade (IBGC, 2010).

De fato, em convergência com a resposta da questão 4 da entrevista, o relatório de gestão de 2014 destaca que ainda não há uma cultura institucional de avaliação de riscos na organização, o que está, prossegue o relatório, a requerer forte esforço de capacitação dos gestores em todos os níveis para sua efetividade como estratégia de gestão na universidade. Além disso, dada a complexidade das universidades, a gestão baseada na avaliação de risco não pode se limitar à simples aplicação de modelos já validados em outros tipos de organização.

A Secretaria de Gestão de Projetos, nova unidade criada e diretamente vinculada ao Gabinete da Reitoria, terá como uma de suas responsabilidades, alinhar atividades relacionadas à melhoria dos processos organizacionais com a implementação da gestão de riscos, de forma que os controles internos a serem utilizados sejam resultantes dessa abordagem.

O quadro a seguir demonstra os efeitos das respostas na aderência das práticas aos princípios e conceitos da governança pública.

Quadro 19 – Aderência das práticas a Governança Pública (Reitoria)

Reitoria Perguntas Formuladas	Dimensões	
	Princípios	Conceitos
1. Há um processo formal e transparente para garantir que as nomeações ao corpo diretivo obedeçam aos critérios da competência, do mérito e da capacidade para o papel definido dentro da UFRN? (C*)	Eficiência	Eficiência
2. Os membros da alta administração são avaliados com base em indicadores e metas de desempenho definidos? (C*)	Eficiência	Efetividade
3. Estão implantados mecanismos para receber e tratar denúncias sobre violação de código de ética, conflito de interesse e antinepotismo? (C*)	Probidade	Relações éticas
4. A UFRN tem um plano de gestão para avaliar riscos que podem comprometer o alcance dos principais objetivos organizacionais e fornece direção para que os riscos sejam gerenciados?	Responsabilidade	Gestão de riscos
5. A Reitoria se posiciona sobre as atividades internas de controle e as recomendações/determinações da auditoria? (C*)	Liderança	Gestão de riscos

Fonte: Elaboração do autor com base nos resultados das entrevistas e autores pesquisados (MATIAS-PEREIRA, 2010; BIZERRA *ET AL.*, 2012; BRASIL, 2014; IBGC, 2010; IFAC, 2001; MARQUES, 2007).

Legenda: ADOTADA NÃO ADOTADA

Sobre a prática adotada de implantação de mecanismos para receber e tratar denúncias de violação do código de ética, conflito de interesse e antinepotismo (Questão 3), em especial pela criação da Ouvidoria, sua adoção revela avanços na governança nas estruturas que fortalecem os comportamentos de probidade e as relações éticas na organização, com a criação da Ouvidoria (IFAC, 2001; MATIAS-PEREIRA, 2010; WORLD BANK, 2007; BRASIL, 2014).

Em convergência com a resposta da entrevista, menciona-se que todos os relatórios de gestão pesquisados (exercícios de 2012 a 2015) destacam a criação da Ouvidoria, no ano de 1999, ressaltando sua atuação como um canal de comunicação entre a instituição e a comunidade interna e externa, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento institucional e para a defesa dos direitos dos usuários, com competências para receber, encaminhar e acompanhar críticas, reclamações, sugestões, denúncias, elogios e outras questões que sejam de interesse da comunidade; formalmente, dar conhecimento ao interessado das providências tomadas; sugerir às diversas instâncias da administração universitária, medidas para o aperfeiçoamento da organização e o funcionamento da instituição; e recomendar aos dirigentes das unidades competentes a apuração de denúncias de qualquer natureza na organização.

A propósito do tema de apuração de denúncias, vale ressaltar que os RGs informam que a instituição ainda não possui unidade específica de Corregedoria como unidade para atuação nos processos disciplinares da instituição, sendo que, até o ano de 2014, os relatórios mencionavam também a inexistência de uma base normativa para regular tal atividade na organização. Entretanto, o RG de 2015, já registra que a elaboração de normativo interno sobre os processos disciplinares, foi iniciada, em atendimento à uma recomendação da Controladoria-Geral da União (CGU), e está em andamento. Os trabalhos de correição, sem a Corregedoria, são realizados por um servidor lotado diretamente ao Gabinete da Reitoria, na Secretaria Administrativa, sendo este o responsável pela inclusão de todos os processos administrativos disciplinares e de sindicâncias da Universidade no sistema de Processo Administrativo Disciplinar da CGU que, por meio de comissões permanentes e temporárias da instituição apuram possíveis infrações disciplinares de servidores administrativos e discentes.

A atuação da instituição nas correições não foi objeto de questões da entrevista da presente pesquisa, contudo, pela grande quantidade de servidores que tem a universidade, a implantação de uma unidade de correição e a regulamentação normativa dessa atividade, é procedimento necessário para complementar as ações da Ouvidoria, na boa governança da organização, nas apurações a serem objeto de medidas de correição.

Acerca da questão 5, o posicionamento da Reitoria sobre as atividades internas de controle e as recomendações/determinações de auditorias realizadas na instituição, mediante a participação da autoridade maior no conhecimento das ações e trabalhos da auditoria interna da organização, demonstra o zelo, cuidados e responsabilidade da direção com problemas críticos da instituição, ações que denotam o envolvimento da liderança em soluções de temas de risco (MARQUES, 2007; BRASIL, 2014).

6.2 PROPLAN

Mesmo que três das cinco práticas pesquisadas junto à Pró-Reitoria de Planejamento não estejam totalmente implantadas na UFRN, as respostas do Pró-reitor adjunto entrevistado demonstram que a unidade vem buscando aperfeiçoar seus procedimentos de trabalho na busca da boa governança. De todo modo, as respostas indicam que ainda não estão definidas diretrizes para participação social na Instituição (questão 1); bem como não está definida a estratégia da organização de forma a explicitar objetivos, iniciativas, indicadores de desempenho e metas (questão 2); e também a não implantação de avaliação dos membros da alta administração com base em indicadores e metas de desempenho (questão 5).

A não implantação da prática da questão 1 fragiliza a governança pública nos aspectos da legitimidade e participação social na instituição, em especial quanto a busca do interesse público, o interesse comum e o atendimento satisfatório das necessidades da sociedade, uma vez que não há a participação do legítimo e principal interessado: a sociedade civil (BRASIL, 2012; SANTOS, 1997; SECCHI, 2010; WORLD BANK, 2007; BRASIL, 2014).

O relatório de gestão de 2014 registra avanços no relacionamento da instituição com a sociedade, por meio da elaboração da versão final da Carta de Serviços ao Cidadão a partir das informações disponíveis na PROPLAN, complementadas com as recebidas das demais unidades, as quais foram posteriormente disponibilizadas na *Internet* em sua versão final, em agosto de 2014, no endereço www.cartadeservicos.ufrn.br. Para medir a satisfação dos seus produtos e serviços, a instituição disponibilizou o *menu* “Fale Conosco” na página principal (<http://www.sistemas.ufrn.br/portal/PT/>), o que permite, por meio de uma solicitação, reclamação, denúncia ou sugestão, o registro e o encaminhamento de manifestações da comunidade acadêmica e da sociedade. Da mesma forma, as páginas das unidades da Administração Central e das pró-reitorias possuem um *menu* denominado “Contato” para comunicação dos usuários com a respectiva unidade ou pró-reitoria, possibilitando o envio de qualquer manifestação dos usuários da comunidade acadêmica e da sociedade para as unidades da UFRN.

Além da Carta ao Cidadão, com a adesão do Departamento de Administração de Pessoal (DAP), da instituição, ao Programa GesPública, foi elaborada, a partir de um trabalho conjunto entre o DAP e a Superintendência de Informática, a Carta de Serviços do DAP,

disponível *on line*, no menu principal “Carta de Serviços” ou através do *link* www.portaldap.ufrn.br/carta_servicos.php. Também a prática da avaliação institucional e da autoavaliação constitui outro importante mecanismo para medir a satisfação dos produtos e serviços da UFRN.

Outro avanço é a instrumentalização do acesso a informação, da LAI, que é uma realidade positiva e já concretizada no país, tornando o cidadão brasileiro consciente do seu direito oficializado legalmente, proporcionando o benefício de acesso às informações à sociedade. Na instituição o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC-UFRN) realiza pelo Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), os encaminhamentos das solicitações recebidas com base na LAI, e oferece um prazo para responder ao demandante.

Ainda que os exemplos mencionados no RG se refiram a instrumentos de relacionamento com a comunidade interna da instituição e a sociedade, as práticas não substituem diretrizes definidas para participação social, do tipo planejamento e orçamento participativo, com o envolvimento da sociedade civil organizada, objeto da pergunta formulada na entrevista realizada.

O quadro 20 detalha práticas, princípios e conceitos relativos à PROPLAN.

Quadro 20 - Aderência das práticas a Governança Pública (PROPLAN)

PROPLAN Perguntas Formuladas	Dimensões	
	Princípios	Conceitos
1. Diretrizes para participação social na UFRN (avaliação, direcionamento e monitoramento) estão definidas (p. ex., planejamento e orçamento participativo, envolvimento da sociedade civil organizada, controle social)? (C*)	Legitimidade	Participação social
2. A estratégia da UFRN está definida e explicita objetivos, iniciativas, indicadores de desempenho e metas?	Eficiência	Transparência
3. Diretrizes da alta administração da UFRN para abertura de dados, divulgação de informações relacionadas à área de atuação e comunicação com as diferentes partes interessadas estão definidas?	Transparência	Transparência
4. Estão implantados mecanismos de relacionamento: (a) com a mídia; (b) com organizações de controle; (c) com outras organizações públicas e privadas?	Equidade	Participação social
5. Os membros da alta administração da UFRN são avaliados com base nos indicadores e metas de desempenho definidos? (C)	Eficiência	Efetividade

Fonte: Elaboração do autor com base nos resultados da pesquisa e autores pesquisados (BRASIL, 2012; SANTOS, 1997; SECCHI, 2010; WORLD BANK, 2007; BRASIL, 2014; BRASIL, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2010; DINIZ, 1996; BIZERRA ET AL., 2012).

Legenda:

ADOTADA

NÃO ADOTADA

No tocante à questão 2, a não implantação da estratégia organizacional, explicitando objetivos, iniciativas, indicadores e metas de desempenho, por se tratar de instrumento abrangente sobre os planos, intenções e visão da atuação planejada da instituição, a sua não

adoção compromete a eficiência e a transparência (BRASIL, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2010; DINIZ, 1996; BIZERRA *ET AL*, 2012; WORLD BANK, 2007; BRASIL, 2014).

O Relatório de Gestão de 2015 registra, contudo, que os objetivos estratégicos da Universidade do período de 2010-2014, foram centrados na formação do cidadão, fundamentados na ética, no pluralismo, na democracia, na contemporaneidade e na sua missão, contemplando a formação de valores e introduzindo suas ações na ordem moral, cultural, científica e tecnológica para dar conta das transformações da sociedade. Na pesquisa, a resposta foi de que a estratégia com esse espectro amplo, de explicitação de objetivos, iniciativas, indicadores e metas de desempenho, ainda está em construção, dada a dinâmica de processos.

A resposta da questão 3 informa que a instituição ainda não adota a prática de abertura de dados, resposta que fragiliza a governança da instituição no aspecto da transparência, contudo foi destacado à época que era uma prática que estava em construção. De fato, menos de dois meses após a realização da entrevista, o *site* da instituição divulgou, no dia 30 de setembro de 2016, a notícia de que a UFRN é pioneira no Brasil, na aprovação do Plano de Dados Abertos (PDA), que orienta as ações de implementação e promoção de abertura de dados da instituição, ante a aprovação pelo Conselho de Administração (Consad) da autarquia, da prática de disponibilização de dados acessíveis ao público em um Portal de Dados Abertos (PDA) próprio da universidade. Essa nova informação motivou a alteração da prática de não adotada para adotada, de modo a refletir a situação atualizada dessa prática na instituição.

Tal como a direção da instituição, a PROPLAN respondeu à questão 5 dizendo que não é adotada a avaliação dos membros da alta administração com base em indicadores e metas de desempenho, constatação que compromete a eficiência e a efetividade, como analisado no subitem anterior “Reitoria”.

Ficou evidenciado sobre a questão 4 que os mecanismos de relacionamento com a mídia, organizações de controle e outras organizações públicas e privadas, estão implantados, cabendo transcrever trecho da resposta obtida:

(...) uma assessoria de comunicação diretamente ligada ao gabinete da direção, que é o mecanismo de relacionamento com a mídia de uma maneira geral. Internamente a universidade tem também uma TV, uma rádio, uma agência de comunicação, para o exercício da comunicação pública e para servir como laboratório para os alunos da área. Com relação aos órgãos de controle tem a Auditoria Interna que, normalmente é o órgão que estabelece todos esses relacionamentos com o TCU e a CGU. Tem a Procuradoria que estabelece relações com o Ministério Público e também outros órgãos de controle.

Esses instrumentos possibilitam a universalização de informações para melhorar o exercício de direitos civis, políticos e sociais, consubstanciando práticas que fortalecem a equidade e a participação social na governança pública da instituição (BRASIL, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2010; DINIZ, 1996; BIZERRA *ET AL.*, 2012; WORLD BANK, 2007; BRASIL, 2014).

6.3 PROAD

Na entrevista do titular da PROAD as respostas demonstraram que duas das cinco práticas de gestão objeto da entrevista não estão sendo adotadas pela Instituição. É o caso da inexistência de diretrizes e limites para delegação de competência na unidade (questão 3) e da ausência de diretrizes para a participação social na universidade (questão 4). A existência de diretrizes e limites para a delegação de competência pode descentralizar processos e decisões críticas nas organizações, promovendo maior alcance público e mais agilidade nos serviços prestados, resultando em aumento de eficiência e efetividade das ações e atividades realizadas (BRASIL, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2010; DINIZ, 1996; BIZERRA *ET AL.*, 2012; WORLD BANK, 2007; BRASIL, 2014).

A inexistência dessa prática centraliza atribuições e processos e pode fragilizar a eficiência e efetividade da governança pública. A ausência de diretrizes para a participação social já foi comentada na resposta da PROPLAN, subitem 6.2, destacando-se a falta de diretrizes sobre a participação da sociedade civil no planejamento e orçamento da instituição, legítima e principal beneficiária dos recursos públicos.

Uma das práticas que está sendo adotada apenas parcialmente é a realização sistemática de inventário periódico com o confronto da situação física e o registro formal, que é realizado apenas para os estoques de manutenção, sem alcançar os bens permanentes (questão 1). Nesse caso, esta questão será tratada como duas práticas: adotada, para o inventário de bens de estoques de manutenção; e não adotada, para os bens de natureza permanente e de uso duradouro

A não adoção da prática da questão 1, de inventário de bens permanentes e de uso duradouro, pode resultar, com o decorrer do tempo, em desconformidade dos registros com a existência física e efetiva dos bens patrimoniais e, ainda, a possibilidade de riscos de perda, desgaste e obsolescência de bens, dando causa a danos e prejuízos ao patrimônio público, fragilizando, dessa forma, a governança pública da instituição, no tocante ao princípio e conceito de conformidade e gestão de riscos (MATIAS-PEREIRA, 2010; BRASIL, 2014).

A esse respeito, transcreve-se trecho da resposta da PROAD:

Cada unidade tem seu estoque físico verificado e depois se faz esse confronto com o que está registrado. Se tiver diferença, tem que se apurar a diferença. Quanto à questão do inventário de bens duráveis, esse não se faz periodicamente não. Assim, de períodos em períodos a Universidade faz o levantamento de bens patrimoniais, e isso demanda tempo, por isso a periodicidade é mais demorada. A PROAD percebe que precisa fazer, mas é um trabalho que requer muita gente e não tem recursos para isso.

Fazendo um vínculo da pesquisa nessa unidade com o trabalho de dissertação de Fijor (2014), que trata do controle patrimonial como ferramenta de governança pública na Universidade Tecnológica Federal do Paraná, destaca-se a conclusão de que na referida instituição tal controle não é uma ferramenta de governança, ante a constatação da inexistência de transparência sobre o controle patrimonial. Além disso pode significar fragilidade na gestão de riscos e possível perda de itens patrimoniais.

Na presente pesquisa a entrevista da PROAD demonstrou que a instituição não realiza habitual, sistemática e periodicamente o inventário de bens patrimoniais, mas, tão-somente, o inventário de estoques de manutenção. Em sendo assim, por que não dizer, a não habitualidade da realização do inventário de bens duráveis contribui para a falta de transparência patrimonial.

O quadro 21 apresenta um resumo das respostas e efeitos nos princípios e conceitos da governança pública.

Quadro 21 - Aderência das práticas a Governança Pública (PROAD)

PROAD Perguntas Formuladas	Dimensões	
	Princípios	Conceitos
1. São realizados inventários periodicamente com o confronto do controle formal e a existência física dos bens da UFRN?	Conformidade	Gestão de riscos
2. Estão implantados mecanismos para receber e tratar denúncias sobre violação de código de ética, conflito de interesse e antinepotismo? (C*)	Probidade	Relações Éticas
3. Há diretrizes e limites para delegação de competências associadas a decisões críticas de negócio formalmente definidos?	Eficiência	Efetividade
4. Diretrizes para participação social na UFRN (avaliação, direcionamento e monitoramento) estão definidas (p. ex., planejamento e orçamento participativo, envolvimento da sociedade civil organizada, controle social)? (C*)	Legitimidade	Participação social
5. A unidade se posiciona com respeito aos resultados das atividades internas de controle e às recomendações dos trabalhos de auditoria? (C*)	Responsabilidade	Gestão de riscos

Fonte: Elaboração do autor com base nos resultados da pesquisa e autores pesquisados (BRASIL, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2010; DINIZ, 1996; BIZERRA *ET AL.*, 2012; WORLD BANK, 2007; BRASIL, 2014).

Legenda:

ADOTADA

NÃO ADOTADA

PARCIALMENTE

Duas práticas de gestão, porém, foram informadas como adotadas na organização, a implantação de mecanismos para receber e tratar denúncias sobre violação de código de ética,

acumulação de cargos, conflito de interesses e antinepotismo, por meio da criação da Ouvidoria, o que resulta em fortalecimento nos aspectos da probidade e das relações éticas, já analisada no subitem 6.1 Reitoria, na resposta dessa mesma questão, por parte da direção da instituição (questão 2). A afirmação de que a PROAD se posiciona em relação aos resultados das atividades internas de controle e às recomendações dos trabalhos de auditoria, garantindo maior governança no tocante a responsabilidade e gestão de riscos (questão 5), já analisado no subitem 6.1 Reitoria.

6.4 AUDITORIA INTERNA

As respostas da titular da chefia da Auditoria Interna evidenciam que pelo menos três das cinco práticas de gestão pesquisadas não são adotadas na unidade, embora todas estejam em construção, com prazo previsto para os próximos meses para a implantação. Não implantadas são as práticas da falta de normativo interno (regimento/estatuto/manual) para a unidade, fragilizando o princípio do compromisso e a dimensão conceitual da própria auditoria interna (questão 2); a inexistência de um plano de avaliação de riscos para os trabalhos da AI, com efeitos na fragilização da responsabilidade e da gestão de riscos (questão 3); e a inexistência de manuais de auditoria para os trabalhos de fiscalização e controle na UFRN, comprometendo a eficiência dos trabalhos da própria Unidade (questão 3).

A definição de propósito, autoridade e responsabilidade da auditoria interna em estatuto e regimento que estabeleçam ainda a natureza e abrangência de seus trabalhos, processos e manuais de procedimentos sugerem o fortalecimento das práticas de controle, compromisso, responsabilidade e eficiência dos trabalhos da Auditoria Interna, inclusive na avaliação de áreas de maior ou menor risco para o patrimônio e o negócio da instituição (BRASIL, 2010; BRASIL, 2011; BRASIL, 2014; IBGC, 2009; IBGC, 2010). Acrescenta-se que o RG de 2015 registra que a instituição vem adotando providências para a elaboração de normativos reguladores das atividades e prerrogativas da AI.

Acerca das providências em andamento para a normatização do funcionamento e trabalhos da AI, transcreve-se trecho de resposta da entrevista:

Ano passado teve greve e este ano [2016] se está tentando recuperar um pouco dos trabalhos de auditoria não desenvolvidos em 2015, por isso a unidade deixou os normativos para segundo plano. A auditoria deu encaminhamento a outros trabalhos que eram mais urgentes. A expectativa é de que até o final do corrente ano esses normativos sejam concluídos. É esta a proposta, até porque a auditoria tem que informar a CGU e já passou do prazo pedido que foi até setembro desse ano. Não

vai dar para concluir em setembro, mas a unidade espera que até o fim do ano consiga concluir.

O quadro 22, de forma resumida, apresenta o resultado das respostas da unidade.

Quadro 22 - Aderência das práticas a Governança Pública (Auditoria Interna)

Auditoria Interna Perguntas Formuladas	Dimensões	
	Princípios	Conceitos
1. A Reitoria se posiciona acerca das atividades internas de controle e as recomendações/determinações da auditoria? (C*)	Responsabilidade	Gestão de riscos
2. Há normativos internos como estatuto/regulamento/regimento para auditoria interna?	Compromisso	Auditoria interna
3. A Auditoria Interna da UFRN tem um plano de avaliação de riscos da Instituição?	Responsabilidade	Gestão de riscos
4. Existem manuais de procedimentos próprios da UFRN nos quais a unidade de auditoria interna utiliza uma abordagem sistemática e disciplinada das suas atividades?	Eficiência	Auditoria interna
5. Há um plano de auditorias/fiscalizações periódico aprovado pela UFRN.	Eficiência	Auditoria interna

Fonte: Elaboração do autor com base nos resultados da pesquisa e autores pesquisados (BRASIL, 2010; BRASIL, 2011; BRASIL, 2014; IBGC, 2009; IBGC, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2010; DINIZ, 1996; BIZERRA *ET AL.*, 2012; WORLD BANK, 2007).

Legenda:

ADOTADA

NÃO ADOTADA

De acordo com o quadro 22, a Auditoria Interna respondeu que duas práticas já são por ela adotadas. A esse respeito respondeu que a direção da organização se posiciona sobre os trabalhos internos de controle e as recomendações da auditoria, revelando boa governança nos aspectos da responsabilidade (princípio) e gestão de riscos (dimensão conceitual), já comentado no subitem 6.1 Reitoria. Garantiu a AI que há um plano de auditoria/fiscalização periódico aprovado pela Universidade, denominado de Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT), o que ressalta a existência da prática de uma ação planejada a contribuir para a governança da unidade nos aspectos da eficiência e do controle e qualidade dos trabalhos a serem desenvolvidos pela unidade de auditoria interna (BRASIL, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2010; DINIZ, 1996; BIZERRA *ET AL.*, 2012; WORLD BANK, 2007; BRASIL, 2014).

Acerca das pesquisas anteriores sobre a atuação da AI, ressalta-se que a dissertação de Linczuk (2012), sobre a efetividade da auditoria interna em 30 universidades públicas federais, finaliza destacando que existe a necessidade da implantação e estruturação adequada de auditoria interna nas IFES para que essas unidades se traduzam em um instrumento efetivo de governança pública. Na presente pesquisa, as respostas da entrevista da titular da Auditoria Interna evidenciam que, a exemplo do estudo de Linczuk (2012), está em construção na UFRN a formalização de instrumentos normativos como estatuto, regimento, manuais e procedimentos, para regulamentação da atuação da unidade de AI.

De modo similar, a dissertação de Santiago (2014), ao analisar a adequação dos

mecanismos de governança utilizados para a gestão da Universidade Federal do Ceará, registra, ao final, que os controles internos setoriais da IFES ainda carecem de estruturação, normatização e definição de responsabilidades e competências setoriais. Também, na presente pesquisa, se evidencia a ausência de normativos regulamentares, como regimento e manuais de procedimentos da auditoria interna, subitem 6.4, página 83. Menciona-se, ainda a ausência de código de ética próprio, referido no subitem 6.5 PROGESP, página 85; e diretrizes para a contratação de bens e serviços de TI, comentado no subitem 6.6 SINFO, página 87; os quais, a partir da implementação, representam reforço nos controles internos da instituição pesquisada.

Os relatórios de gestão apontam a criação da Auditoria Interna, em 1995, como unidade responsável por analisar a regularidade da gestão contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional da instituição e se destacou, no RG de 2015, que as ações da auditoria interna foram realizadas de acordo com o previsto no Plano de Auditoria Interna de 2015 e, ainda, que o novo Regimento Interno da Reitoria, revisado e publicado em 2015, apresenta alterações sobre a estrutura da AI, com a criação de coordenadorias e a redistribuição de suas competências.

As medidas em andamento para a elaboração dos normativos regulamentadores das funções e prerrogativas da Auditoria Interna da UFRN, estão em consonância com recomendações dos Acórdãos TCU n.º 577/2010 e 1612/2013-Plenário, e do Ofício n.º 23131/2013, da CGU, especialmente relacionados à: (1) definição da sua missão, autoridade e da responsabilidade; (2) delimitação da atuação dos seus trabalhos, evitando que desempenhe tarefas de gestão administrativa, próprias de gestores; (3) normas que devem ser seguidas pelos auditores internos, a fim de evitarem conflitos de interesses e favorecer a imparcialidade e a objetividade nos resultados dos trabalhos; (4) prerrogativa formalizada de obtenção de apoio necessário dos servidores das unidades submetidas à auditoria e de assistência de especialistas e profissionais de dentro e de fora da organização, quando considerado necessário; (5) norma que explicita vedação da participação dos auditores internos em atividades que possam caracterizar participação na gestão.

6.5 PROGESP

Das cinco perguntas da entrevista da PROGESP, quatro tiveram resposta negativa sobre as práticas de gestão que estariam sendo adotadas na organização. É o caso da não avaliação dos membros da alta administração com base nos indicadores e metas de

desempenho, o que representa fragilização do princípio da eficiência e do conceito da efetividade da governança pública, conforme já comentado no subitem 6.1 Reitoria desse trabalho (questão 1).

Outras três práticas não adotadas são: na questão 2, a falta de um instrumento que defina uma política para o desenvolvimento de sucessores para as ocupações de gestão, requisito que pode garantir a continuidade satisfatória e à eficiência das atividades da instituição, mediante esforço de formação de quadros de sucessores das funções de direção, de modo a não oferecer riscos à continuidade das ações organizacionais (MATIAS-PEREIRA, 2010; DINIZ, 1996; BIZERRA *ET AL.*, 2012; WORLD BANK, 2007; BRASIL, 2014); e na questão 3, a inexistência de código de ética próprio da universidade, em que pese a instituição adotar o código de ética geral dos servidores públicos, a existência de regulamento específico para o órgão permitiria detalhar valores, princípios e comportamentos específicos esperados dos servidores e colaboradores, inclusive, para a difusão de uma cultura organizacional, estabelecendo os procedimentos de tratamento e aplicações de sanções em prováveis infrações, quando for o caso. A inexistência de código próprio fragiliza a unidade nos aspectos de compromisso e relações éticas (MATIAS-PEREIRA, 2010; WORLD BANK, 2007, BRASIL, 2014; ANAO, 2003).

Um comparativo com estudos anteriores demonstra que a dissertação de Cardozo (2012) constatou também a ausência de código de ética próprio nas IFES pesquisadas (UFSC, UFPR e UFRGS), pois ao final do trabalho resolveu recomendar a criação de um código de ética próprio nas instituições federais de ensino pesquisadas (universidades federais dos estados do sul do Brasil).

O quadro 23 demonstra os efeitos das respostas na governança pública.

Questão 23 - Aderência das práticas a Governança Pública (PROGESP)

PROGESP Perguntas Formuladas	Dimensões	
	Princípios	Conceitos
1. Os membros da alta administração da UFRN são avaliados com base nos indicadores e metas de desempenho definidos? (C)	Eficiência	Efetividade
2. A UFRN possui instrumento que define política para o desenvolvimento de sucessores para as ocupações de gestão?	Eficiência	Gestão de riscos
3. Há segregação das funções relativas aos processos de registro cadastral e financeiro em folha de pagamento, de forma que uma instância ou colaborador não inicie e conclua todas as etapas desses processos?	Responsabilidade	Gestão de riscos
4. Há código de ética próprio da UFRN, detalhando os comportamentos esperados e os comportamentos vedados, prevendo sua aplicação aos colaboradores e gestores da organização?	Compromisso	Relações éticas
5. Há um processo formal e transparente para garantir que as nomeações ao corpo diretivo sejam feitas de acordo com os critérios de competência especificados e com base em mérito e na capacidade do indivíduo de desempenhar um papel definido dentro da organização? (C*)	Eficiência	Eficiência

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa e autores pesquisados (MATIAS-PEREIRA, 2010; WORLD BANK, 2007, BRASIL, 2014; ANAO, 2003; DINIZ, 1996; BIZERRA *ET AL.*, 2012; IBGC, 2010).

Legenda:

ADOTADA

NÃO ADOTADA

Foi respondido na questão 4 que a unidade não adota um processo formal e transparente para garantir que as nomeações do corpo diretivo sejam feitas de acordo com critérios de competência, mérito e capacidade de desempenho pessoal, procedimento que, se adotado, contribuiria para a eficiência organizacional. A entrevistada ressaltou que a prática é adotada, entretanto, disse que não há um procedimento com requisitos e regimentos formalizados.

Transcreve-se, a seguir, um trecho da resposta da PROGESP a essa questão:

A questão da formalidade é dizer que [essa prática] está informal. Por exemplo, quando a Reitora vai designar algum dos diretores, alguém para chefia, todos esses critérios de competência, de capacidade para desempenhar, tanto técnica, como outras competências, é avaliado na hora de fazer a designação e a nomeação de um servidor para as funções. Agora a universidade não tem isso formalizado. Algumas funções já dizem, por exemplo, se você for para as Pró-reitorias fins, o próprio regimento já diz que tem de ser professor, o nome tem que ser aprovado no Conselho, então minimamente você já tem critérios para algumas funções. Por exemplo, um Pró-reitor para ser nomeado tem que ser aprovado no Conselho Superior, seguindo determinados critérios. Claro que isso não está formalizado, mas quando a Reitora vai fazer a nomeação tem-se um cuidado com relação a isso, mas não é formal. Está em construção.

A não formalização desse procedimento deixa de contribuir com valores como segurança normativa e transparência, sobretudo, para eventuais servidores interessados nessas funções, e a adoção da prática, pela observância dos requisitos de competências e capacidades, pode assegurar a eficiência na nomeação para cargos de direção (MATIAS-PEREIRA, 2010; DINIZ, 1996; BIZERRA *ET AL.*, 2012; WORLD BANK, 2007; BRASIL, 2014).

A PROGESP já adota a segregação de funções relativa aos processos de registro cadastral e financeiro da folha de pagamento (Questão 3), embora argumente a titular em sua resposta que o *modus operandi* não seja necessariamente da forma descrita na pergunta formulada, uma vez que a utilização de sistemas informatizados modernos no cadastro e elaboração da folha, afirma a entrevistada, requerem uma atualização de métodos na segregação.

Segue o trecho da transcrição da entrevista relativa à questão ora focalizada:

A questão é que, da forma que a segregação se encontra hoje definida na literatura, nos próprios normativos internos, ela não ocorre mais. Então, um processo que um fazia o cadastro e outro fazia a folha, está acabando. E não é porque a segregação não está sendo observada, é porque hoje o próprio sistema da folha é basicamente calculado todo a partir do cadastro. Então essa forma [de segregação] do modo que

está definido hoje precisa ser repensada, mas tem a segregação, sim. Isso é muito bem definida na UFRN.

A atuação evidencia nessa prática a observância do princípio da responsabilidade e do conceito de gestão de riscos, pois a segregação pode evitar o registro e pagamento de benefícios indevidos, sendo assim, elemento relevante para a boa governança pública (BRASIL, 2014, IBGC, 2010).

6.6 SINFO

Já adotada, com exceção da questão 1, as demais práticas não foram adotadas pela unidade. Ainda assim, a entrevistada titular da SINFO, de maneira articulada e explicativa, mencionou diversos procedimentos que estão em andamento e em estágio avançado para a melhoria da governança na Instituição.

O quadro 24 demonstra, de forma resumida, as respostas e seus efeitos na aderência aos princípios e conceitos da governança pública.

Quadro 24 - Aderência das práticas a Governança Pública (SINFO)

SINFO Perguntas Formuladas	Dimensões	
	Princípios	Conceitos
1. A UFRN dispõe de um comitê de Tecnologia da Informação (TI) formalmente instituído, composto por representantes de áreas relevantes da organização?	Legitimidade	Supervisão
2. Há uma definição formal de diretrizes para a contratação de bens e serviços de TI?	Legitimidade	Transparência
3. A UFRN define formalmente as diretrizes para gestão dos riscos de TI aos quais o negócio está exposto?	Responsabilidade	Gestão de riscos
4. A UFRN aprova, de forma periódica, plano de auditoria que inclua avaliação da governança e da gestão de TI?	Eficiência	Gestão de riscos
5. A UFRN dispõe de política de controle de acesso à informação e aos recursos e serviços de TI formalmente instituída, como norma de cumprimento obrigatório?	Transparência	Transparência

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa e autores pesquisados (BRASIL, 2012; BRASIL, 2014; MATIAS-PEREIRA, 2010; BIZERRA *ET AL.*, 2012; WORLD BANK, 2007; DINIZ, 1996).

Legenda:

ADOTADA

NÃO ADOTADA

A questão 1 relativa à criação do Comitê de Gestão de Tecnologia da Informação (CGTI) na instituição, de acordo com a titular, já foi adotada pela SINFO, o que fortalece o princípio da legitimidade e o conceito de supervisão da governança pública no caso focalizado, ante a designação de organismo autônomo específico qualificado para a gestão das ações da área (BRASIL, 2012; BRASIL, 2014).

Em convergência com a resposta da SINFO, o relatório de gestão de 2015 destaca a criação do Comitê de Gestão de Tecnologia da Informação (CGTI), e informa que o referido

comitê foi instalado em 2011 e sua principal função foi a construção do Plano de Desenvolvimento da Tecnologia da Informação (PDTI), aprovado somente em 2016. Dessa forma, o RG de 2015 destaca que, apenas a partir do exercício de 2016, a instituição terá a comissão instituída para atuação efetiva.

As demais práticas ainda não foram adotadas, porém, segundo as respostas da titular da unidade, estão em construção na SINFO. A questão 2, sobre a inexistência de diretrizes para a contratação de bens e serviços de TI, relacionadas com o princípio da legitimidade e o conceito de transparência, pela falta de normatização para essa prática a instituição deixa de atender requisitos de padronização e segurança técnica e jurídica (BRASIL, 2012; MATIAS-PEREIRA, 2010; BIZERRA *ET AL.*, 2012; WORLD BANK, 2007; BRASIL, 2014). A não adoção de diretrizes para a gestão de riscos de TI, prática vinculada ao princípio de responsabilidade e o conceito de gestão de riscos (questão 3), deixa os sistemas de informação mais vulneráveis a riscos (IBGC, 2010; BRASIL, 2014).

Nesse caso, a SINFO ressaltou que já existe alguns procedimentos, só que não foi ainda normatizado, conforme trecho transcrito a seguir:

Isso é um negócio que não está formalizado. Algumas das ações que vinham acontecendo, como o PDTI, vinham acontecendo sem estar formalizado. Então, é uma das ações desse Comitê de Gestão do TI, mas a SINFO já tem um plano inicial de ações necessárias, então, logo que o Comitê tiver a primeira reunião, com certeza já vai estabelecer algumas prioridades de ações já iniciadas, e ainda não formalizadas, e outras que foram iniciadas, pararam e precisam ser retomadas. Então, com certeza, essa é uma diretriz que precisa ser formalizada para algumas coisas que o pessoal já tem feito.

A questão 4, sobre a não realização de auditorias de governança e gestão de TI na Superintendência, por parte da Auditoria Interna da instituição, a SINFO menciona ser importante para a unidade, entretanto, trabalhos dessa natureza ainda não foram realizados, o que fragiliza a governança nos aspectos da eficiência e da gestão de riscos, pela falta de revisão e avaliação dos procedimentos (MATIAS-PEREIRA, 2010; DINIZ, 1996; BIZERRA *ET AL.*, 2012; WORLD BANK, 2007; BRASIL, 2014). A ausência de auditoria de governança de gestão de TI de iniciativa da própria instituição é também mencionada nos RGs pesquisados. De todo o modo, os relatórios registram, ano a ano, os avanços na área de TI da instituição, e o RG de 2013 destaca a autossuficiência da instituição em sistemas de informação, inclusive na exportação de sistemas para outros órgãos federais e no desenvolvimento de sistema de informação para a CAPES, na plataforma Sucupira.

Acerca da questão 5, ante a não adoção e definição de uma política de controle de

acesso à informação e aos serviços de TI, a boa governança da instituição se fragiliza no princípio da transparência, por não disponibilizar a usuários e comunidade interna as regras e procedimentos da política de controle e acesso aos serviços de TI (BRASIL, 2014; MATIAS-PEREIRA, 2010; BIZERRA *ET AL.*, 2012; WORLD BANK, 2007).

6.7 SIN

A entrevista do titular da Superintendência de Infraestrutura (SIN) evidencia que, das cinco práticas de gestão pesquisadas, duas já são adotadas pela unidade e três ainda não. A exemplo de outras unidades que responderam também essa questão a SIN confirma que os membros da alta administração da Instituição não são avaliados com base em indicadores e metas de desempenho, prática que, se adotada, contribuiria para a eficiência (princípio) e efetividade (conceito) da governança da organização (questão 1), prática já analisada no subitem 6.1 Reitoria.

O quadro 25 apresenta as respostas da SIN e sua influência na dimensão dos princípios e conceitos da governança.

Quadro 25 - Aderência das práticas a Governança Pública (SIN)

SIN Perguntas Formuladas	Dimensões	
	Princípios	Conceitos
1. Os membros da alta administração são avaliados com base em indicadores e metas de desempenho definidos? (C*)	Eficiência	Efetividade
2. Funções relacionadas a decisões críticas na UFRN estão segregadas de modo a não concentrar em uma única pessoa o poder para tais decisões?	Integridade	Gestão de riscos
3. Há carreira(s) específica(s) para os servidores que atuam na área da unidade no plano de cargos da organização?	Equidade	Eficiência
4. A unidade executa procedimento formal que permite identificar pessoas que exercem funções-chave e que também exerçam atividade privada, o que pode gerar conflito de interesses?	Probidade	Gestão de riscos
5. A UFRN designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à infraestrutura?	Legitimidade	Supervisão

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa e autores pesquisados (BRASIL, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2010; DINIZ, 1996; BIZERRA *ET AL.*, 2012; WORLD BANK, 2007; BRASIL, 2014, IFAC, 2001; MARQUES, 2007).

Legenda:

ADOTADA

NÃO ADOTADA

Sobre a questão 3, a SIN respondeu não haver carreira específica para os servidores que atuam na unidade no plano de cargos da Instituição, o que permitiria uma política de cargos e salários com tratamentos próprios e específicos, equilibrado nas condições de trabalho do mercado, para a carreira dos profissionais da unidade com resultados no fortalecimento da governança na equidade e na eficiência operacional (BRASIL, 2010;

MATIAS-PEREIRA, 2010; DINIZ, 1996; BIZERRA *ET AL.*, 2012; WORLD BANK, 2007; BRASIL, 2014).

A respeito dessa pergunta transcreve-se trecho da resposta da SIN, indicando que o assunto está em discussão na unidade:

Essa é uma questão em construção na Superintendência. Falando especificamente dos engenheiros e arquitetos há uma progressão em função de titulação, mas esse ponto específico a Superintendência precisa se modernizar, e está passando por um processo de reestruturação. A Superintendência percebe uma certa inquietação dos profissionais, de nivelamento de funções gratificadas. Existe certa disparidade, alguns setores precisam mais, outros menos. Isso realmente é um assunto que a SIN tem trabalhado, em um encontro geral, porque há algumas reclamações pela diversidade e tamanho da Superintendência, que cuida de todos os *campi* da UFRN, não apenas do *campus* central.

A resposta da questão 4 menciona que a SIN não executa procedimento formal que permita identificar pessoas que exerçam funções-chave e que também exerçam atividade privada, para evitar a ocorrência de conflito de interesses, o que fragiliza a unidade nos aspectos da probidade e gestão de riscos na governança pública (IFAC, 2001; BRASIL, 2014).

Transcreve-se trecho da resposta dessa questão da entrevista:

Em relação ao mercado privado, a SIN tem algumas atividades que podem conflitar interesses, é o caso dos fiscais de obra e engenheiros, os quais, às vezes, podem prestar serviços para fora, diferente dos professores, que tem dedicação exclusiva. Mas, a gente nunca teve nenhum caso, que eu saiba, de favorecimento, porque passa por muitas esferas e tem o controle interno das auditorias, que estão sempre acompanhando e existe uma orientação. As obras têm sempre muitos aditivos de supressão, aditivo de prazo e até mesmo de preços, e sempre passam pelo crivo da Procuradoria, então mesmo que tenha aqui ou ali, se eventualmente tiver, tem a apuração de responsabilidade e isso inibe, quando se percebe alguma inconsistência.

As questões 2 e 5 são práticas que o titular da SIN respondeu que são adotadas pela organização/unidade. É adotada a segregação de funções relacionadas a decisões críticas para não concentrar em uma só pessoa o poder de decidir, prática importante para a melhoria da integridade, isto é, conduta íntegra dos servidores, e da gestão de riscos na instituição (MARQUES 2007; BRASIL, 2014). Menciona também a criação, no Regimento da Reitoria, da Comissão de Gestão de Espaço Físico responsável para auxiliar a Instituição nas decisões relativas à infraestrutura, como uma forma de garantir ações comprometidas com a legitimidade e uma ampla supervisão nas questões de infraestrutura das áreas físicas da Universidade (BRASIL, 2012; MARQUES, 2007). Cabe registrar que a referida Comissão de Gestão de Espaço Físico, apesar de criada no Regimento Interno da Reitoria, ainda não teve a

designação formal de seus membros, situação relatada na entrevista, ainda assim, a resposta foi considerada como afirmativa.

6.8 VISÃO AGRUPADA DOS RESULTADOS

Uma visualização completa das perguntas e respostas da entrevista dos dirigentes da Instituição e a análise global da aderência das práticas de gestão pesquisadas, adotadas e não adotadas, aos princípios e conceitos da governança pública possibilita uma quantificação das ocorrências e uma melhor compreensão dos resultados das práticas de governança da instituição pesquisada. Mais que apresentar um diagnóstico de práticas não adotadas, a análise agrupada permite visualizar procedimentos que apresentam oportunidades de melhoria para a governança da organização.

No contexto, cabe verificar se o objetivo geral dessa pesquisa foi efetivamente cumprido, isto é, analisar se práticas de governança pública, com os seus princípios e conceitos, estão sendo adotadas pela alta administração da instituição. Inicialmente se demonstrará um quadro resumo com todas as respostas das unidades entrevistadas, contendo a indicação se a prática é adotada, não adotada ou adotada parcialmente, para, além da visão geral, também se observe o comportamento das práticas de um modo intersetorial nas diversas unidades da instituição pesquisada (a numeração das questões segue a ordem das questões formuladas para cada unidade).

O quadro 26, de forma ilustrativa, apresenta um resumo dos resultados das respostas das entrevistas.

Quadro 26 – Respostas por Unidades às Questões das Entrevistas (princípios/conceitos)

Questões	Reitoria	PROPLAN	PROAD	Audi. Interna	PROGESP	SINFO	SIN
1^a	Eficiência Eficiência	Legitimidade Part. social	Conformidade G. de riscos	Responsabilidade G. de riscos	Prest. Contas Efetividade	Legitimidade Supervisão	Eficiência Efetividade
2^a	Eficiência Efetividade	Eficiência Transparência	Probidade Rel. éticas	Compromisso Aud. interna	Eficiência Gest. De	Legitimidade Transparência	Integridade G. de riscos
3^a	Probidade Rel. Éticas	Transparência Transparência	Eficiência Efetividade	Responsabili- dade Gest. de riscos	Responsabili- dade G. de riscos	Responsabili- dade G. de riscos	Equidade Eficiência
4^a	Responsabili- dade G. de riscos	Equidade Part. social	Legitimidade Part. social	Eficiência Aud. interna	Compromisso Rel. éticas	Eficiência G. de riscos	Probidade G. de riscos
5^a	Liderança G. de riscos	Prest. Contas Efetividade	Responsabilidade G. de riscos	Eficiência Aud. interna	Eficiência Eficiência	Transparência Transparência	Legitimidade Supervisão

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas das entrevistas e autores pesquisados (MARQUES, 2007; SANTOS, 1997; MATIAS-PEREIRA, 2010; DINIZ, 1996; BIZERRA ET AL., 2012; SECCHI, 2010; WORLD BANK, 2007; BRASIL, 2014).

Legenda:

ADOTADA

NÃO ADOTADA

PARCIALMENTE

O quadro 26 vem demonstrar que todas as unidades entrevistadas apontaram práticas adotadas e práticas não adotadas, sendo a maioria delas com duas práticas adotadas e três não adotadas (Reitoria, PROPLAN, Auditoria Interna, e SIN), apenas as unidades PROGESP e SINFO constaram com uma prática adotada e quatro não adotadas. A PROAD além das duas práticas adotadas, teve uma adotada parcialmente e duas não adotadas. Com efeito, mais que conduzir a conclusão de que uma unidade teve mais práticas adotadas que outra, o quadro evidencia a necessidade de todas as unidades avançarem em suas práticas para uma boa governança.

Ressalta-se, ainda, que algumas práticas são procedimentos de maior ou menor avanço, o que concorre para algumas práticas ainda não estarem sendo adotadas e outras já estarem implantadas, entre os exemplos de práticas mais avançadas cita-se o exemplo da área de Tecnologia da Informação (TI), a cargo da SINFO, com apenas uma prática adotada, no caso, a instalação de um comitê de Tecnologia da Informação. Nas práticas mais tradicionais cita-se a segregação de funções, com resposta de adotada pela PROGESP. Desse modo, a análise das práticas da instituição como um todo, prevista na metodologia, parece o procedimento mais adequado, o que será feito mais adiante.

Um outro modo de ver o resultado das entrevistas é a observação dos conceitos e princípios da governança das práticas adotadas e não adotadas. Cabe esclarecer que a conversão de perguntas em práticas efetivas é necessária, em razão da repetição de perguntas a unidades pesquisadas, identificadas no quadro 18, página 70, cujo objetivo foi identificar se uma mesma prática de gestão poderia estar sendo adotada em uma unidade e em outra não, hipótese que não ocorreu, pois, as respostas a essas questões repetidas foram todas convergentes, isto é, sempre no mesmo sentido, não havendo respostas divergentes entre as unidades.

Desse modo, levando em conta que do total de 35 perguntas pesquisadas, excluídas as 13 perguntas comuns sobre um conjunto de 5 práticas, feitas a mais de uma unidade, chega-se a um total de 27 práticas, as quais acrescentada a resposta da PROAD sobre a prática de inventários, que gerou duas respostas a práticas que foram separadas, adotada para os inventários de estoques de manutenção, e não adotada para os estoques de bens permanentes e de uso duradouro, as respostas das entrevistas realizadas representam um total de 28 práticas pesquisadas, conforme evidenciado no quadro 18, página 70, da metodologia, sendo 18 práticas não adotadas e 10 adotadas pela universidade.

A figura 13 demonstra os princípios e conceitos das práticas de gestão relativas às práticas de governança pública.

<u>CONCEITOS/PRINCÍPIOS DAS 10 PRÁTICAS ADOTADAS</u>	<u>CONCEITOS/PRINCÍPIOS DAS 18 PRÁTICAS NÃO ADOTADAS</u>
Reitoria: 3ª e 5ª questões (Probidade, Relações éticas, liderança e gestão de riscos). PROPLAN: 3ª e 4ª questão (Transparência, equidade participação social). PROAD: 1ª questão (Conformidade, gestão de riscos, probidade, relações éticas e responsabilidade). Auditoria Interna: 5ª questão (eficiência e auditoria interna). PROGESP: 3ª questão (Responsabilidade, gestão de riscos). SINFO: 1ª questão (Legitimidade e supervisão) SIN: 2ª e 5ª questões (Integridade, gestão de riscos, legitimidade e supervisão).	Reitoria: 1ª, 2ª e 4ª questões (Legitimidade, participação social, eficiência, efetividade, responsabilidade e gestão de riscos). PROPLAN: 1ª e 2ª questões (Legitimidade, participação social, eficiência, transparência). PROAD: 1ª e 3ª questões (Conformidade, gestão de riscos, eficiência, efetividade, legitimidade). Auditoria Interna: 2ª, 3ª e 4ª questões (Compromisso, auditoria interna, responsabilidade, gestão de riscos e eficiência). PROGESP: 2ª e 4ª questões (Eficiência, gestão de riscos, compromisso e relações éticas). SINFO: 2ª a 5ª questões (Legitimidade, transparência, responsabilidade, gestão de riscos e eficiência). SIN: 3ª e 4ª questões (Equidade, probidade e gestão de riscos).

Figura 13 - Aderência das práticas de gestão pesquisadas à Governança Pública.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da entrevista e autores pesquisados (MARQUES, 2007; SANTOS, 1997; MATIAS-PEREIRA, 2010; DINIZ, 1996; BIZERRA *ET AL.*, 2012; SECCHI, 2010; WORLD BANK, 2007; BRASIL, 2014).

Na figura 13 pode ser destacado o conceito de gestão de riscos que, entre as práticas não adotadas, consta nas unidades Reitoria, PROAD, Auditoria Interna, PROGESP, SINFO e SIN, e deixa de constar apenas na PROPLAN. Vale registrar que a gestão de riscos é prática bem recente na gestão pública, ressaltada mais objetivamente no RBG/TCU (BRASIL, 2014). De outro lado, entre as práticas adotadas também se verifica, a presença de gestão de riscos na Reitoria, PROAD, PROGESP e SIN, isto é, em quatro das sete unidades pesquisadas identifica-se prática de gestão que concebe esse valor gerencial. A eficiência, por sua vez, é um princípio apontado nas práticas não adotadas na maioria das unidades, à exceção apenas da SIN. Por ser um dos pilares dos objetivos da governança pública a eficiência é foco qualificado na maioria das práticas pesquisadas, sendo justificável a alta frequência desse princípio nas unidades, ante a significativa quantidade de práticas não adotadas.

Uma visão mais específica de cada prática pode qualificar melhor a análise global das práticas pesquisadas. A esse respeito, se evidenciará nos quadros 27 e 28, as práticas de gestão adotadas e as não adotadas, respectivamente, pela instituição, ressaltando-se que os referidos quadros totalizam 28 práticas, 10 adotadas e 18 não adotadas, consoante totalização já indicada no item 5. Metodologia, quadro 18, página 70.

Na sequência, o quadro 27 relaciona as 10 práticas adotadas e os princípios e conceitos a elas vinculados.

Quadro 27 – Práticas de gestão adotadas

Práticas adotadas	Dimensões	
	Princípios	Conceitos
Reitoria: 3. Estão implantados mecanismos para receber e tratar denúncias sobre violação de código de ética, conflito de interesse e antinepotismo. repetida	Probidade	Relações éticas
5. A Reitoria se posiciona sobre as atividades internas de controle e as recomendações/determinações da auditoria repetida	Liderança	Gestão de riscos
Auditoria Interna: 5. Há um plano de auditorias/fiscalizações periódico aprovado pela UFRN.	Eficiência	Auditoria Interna
PROPLAN: 3. Existência de diretrizes da alta administração da entidade para abertura de dados, divulgação de informações relacionadas à área de atuação e comunicação com as diferentes partes interessadas.	Transparência	Transparência
4. Estão implantados mecanismos de relacionamento: (a) com a mídia; (b) com organizações de controle; (c) com outras organizações públicas e privadas.	Equidade	Participação social
PROGESP 3. Há segregação das funções relativas aos processos de registro cadastral e financeiro em folha de pagamento, de forma que uma instância ou colaborador não inicie e conclua todas as etapas desses processos.	Responsabilidade	Gestão de riscos
PROAD 1. São realizados inventários periodicamente com o confronto do controle formal e a existência física dos bens de consumo/manutenção da UFRN.	Conformidade	Conformidade
SINFO 1. A UFRN dispõe de um comitê de Tecnologia da Informação (TI) formalmente instituído, composto por representantes de áreas relevantes da organização.	Legitimidade	Supervisão
SIN 2. Funções relacionadas a decisões críticas na UFRN estão segregadas de modo a não concentrar em uma única pessoa o poder para tais decisões.	Integridade	Gestão de riscos
5. A UFRN designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à infraestrutura.	Legitimidade	Supervisão

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas realizadas e autores pesquisados (MARQUES, 2007; SANTOS, 1997; MATIAS-PEREIRA, 2010; DINIZ, 1996; BIZERRA ET AL., 2012; SECCHI, 2010; WORLD BANK, 2007; BRASIL, 2014).

Importa lembrar que as práticas adotadas são evidências de que os princípios e conceitos de governança pública a ela vinculados estão presentes na instituição, significando dizer que a organização já preenche os requisitos da boa governança em pelo menos 10 práticas de gestão pesquisadas. Nesse sentido, as práticas da alta gestão adotadas ressaltam os conceitos de gestão de riscos, com três práticas; supervisão, com duas práticas; e relações éticas, conformidade, auditoria interna e participação social, com apenas um registro.

Na dimensão dos princípios verifica-se responsabilidade (liderança) e legitimidade, com dois registros cada; e eficiência, probidade, equidade, conformidade e integridade, com um registro cada. Esse diagnóstico demonstra que a instituição já vem adotando práticas de boa governança na sua administração, com destaque para as práticas pesquisadas que envolvem padrões gerenciais (conceitos/princípios) de gestão de riscos, responsabilidade e legitimidade.

Sem desprezar a importância das demais práticas relacionadas no quadro 27, pelo menos cinco práticas adotadas podem ser citadas como modernas para a governança da instituição, representando avanços significativos para a gestão pública, é o **caso da (1)**

existência de diretrizes da alta administração da entidade para abertura de dados; (2) da implantação de mecanismos de relacionamento com a mídia, organizações de controle e outras organizações públicas e privadas; (3) criação de comitê de Tecnologia da Informação (TI) formalmente instituído, composto por representantes de áreas relevantes da organização; (4) a designação formal de corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à infraestrutura; e (5) implantados mecanismos para receber e tratar denúncias sobre violação de código de ética, conflito de interesse e antinepotismo. Relativamente à esta última prática, ressalta-se a pendência da implantação de um órgão de correição na instituição, conforme relatado no Relatório de Gestão de 2014, unidade que complementaria as ações da Ouvidoria já instalada na universidade.

As demais práticas adotadas são igualmente relevantes para a organização, porém estão mais alinhadas a procedimentos mais tradicionais da gestão, a exemplo da segregação de funções para evitar a concentração de poder; a realização de inventário sistemático e periódico de bens; a existência de um plano de auditoria periódico; e pronunciamento da autoridade maior sobre as constatações da auditoria interna.

Diferentemente das adotadas, as práticas de gestão não adotadas evidenciam fragilidades da governança pública na instituição, nos princípios e conceitos vinculados, significando oportunidades de melhoria para a organização/unidade em práticas pontuais de gestão, a sua maioria, segundo as respostas das entrevistas, já em construção na universidade. Exemplo desse progresso em algumas práticas que estão em construção na Universidade é a abertura de dados, que o *site* da instituição divulgou no dia 30/09/2016, já ter sido implantada naquela instituição, em cuja publicação foi ressaltado o fato da IFES ser a primeira no Brasil a adotar tal procedimento, conforme está registrado no subitem 6.2 PROPLAN, página 78. Nesse aspecto, pode-se mencionar que as respostas da Auditoria Interna apontaram prazos para a adoção de suas práticas não adotadas, cujo marco temporal foi o ano de 2017.

Apresenta-se, a seguir, o quadro 28 com as respostas das práticas de gestão não adotadas.

Quadro 28 – Práticas de gestão não adotadas

Práticas não adotadas	Dimensões	
	Princípios	Conceitos
REITORIA 1. Não há um processo formal e transparente para garantir que as nomeações ao corpo diretivo obedecem aos critérios da competência, do mérito e da capacidade para o papel definido dentro da Instituição.	Eficiência	Eficiência
2. Os membros da alta administração não são avaliados com base em indicadores e metas de desempenho definidos.	Eficiência	Efetividade
4. A UFRN não tem um plano de gestão para avaliar riscos que podem comprometer o alcance dos principais objetivos organizacionais e fornece direção para que os riscos sejam gerenciados.	Responsabilidade	Gestão de riscos
PROPLAN 1. Não existem diretrizes definidas para participação social na UFRN (p. ex., planejamento e orçamento participativo, envolvimento da sociedade civil organizada, controle social).	Legitimidade	Participação social
2. A estratégia da Instituição ainda não está definida, de modo a especificar os objetivos, iniciativas, indicadores de desempenho e metas.	Eficiência	Transparência
PROAD 1. Não são realizados inventários periódicos de bens permanentes com o confronto do controle formal e a existência física.	Conformidade	Gestão de riscos
3. Não existem diretrizes e limites para delegação de competências formalmente definidas e associadas a decisões críticas de negócio.	Eficiência	Efetividade
AUDITORIA INTERNA 2. Inexistência de normativos internos como estatuto/regimento para auditoria interna.	Compromisso	Auditoria interna
3. A Auditoria Interna da UFRN não tem um plano de avaliação de riscos da Instituição.	Responsabilidade	Gestão de riscos
4. Inexistem manuais de procedimentos próprios nos quais a unidade de auditoria interna utiliza uma abordagem sistemática e disciplinada das suas atividades.	Eficiência	Auditoria interna
PROGESP 2. Inexiste instrumento que define política para o desenvolvimento de sucessores para as ocupações de gestão.	Eficiência	Gestão de riscos
4. Inexistência de código de ética próprio da UFRN, detalhando os comportamentos esperados e os comportamentos vedados, aos colaboradores e gestores da organização.	Compromisso	Relações éticas
5. Não há um processo formal e transparente para garantir que as nomeações ao corpo diretivo sejam feitas de acordo com os critérios de competência especificados e com base em mérito e na capacidade do indivíduo de desempenhar um papel definido dentro da organização (C*)	Eficiência	Eficiência
SINFO 2. Inexiste definição formal de diretrizes para a contratação de bens e serviços de TI.	Legitimidade	Transparência
3. Não estão definidas formalmente as diretrizes para gestão dos riscos de TI aos quais o negócio está exposto.	Responsabilidade	Gestão de riscos
4. Inexistência de plano de auditoria que inclua avaliação da governança e da gestão de TI.	Eficiência	Gestão de riscos
5. Ausência de política de controle de acesso à informação e aos recursos e serviços de TI formalmente instituída, como norma de cumprimento obrigatório.	Transparência	Transparência
SIN 3. Não dispõe de carreira específica para os servidores que atuam na área de infraestrutura no plano de cargos da organização.	Equidade	Eficiência
4. Ausência de procedimento formal que permite identificar pessoas que exercem funções-chave e que também exerçam atividade privada, o que pode gerar conflito de interesses.	Probidade	Gestão de riscos

Fonte: Elaboração do autor com base nas entrevistas realizadas e autores pesquisados (MARQUES, 2007; SANTOS, 1997; MATIAS-PEREIRA, 2010; DINIZ, 1996; BIZERRA ET AL., 2012; SECCHI, 2010; WORLD BANK, 2007; BRASIL, 2014).

A informação de práticas em construção alcança as três práticas da entrevista da Reitoria; na PROPLAN, exceto a falta de diretrizes para a participação social no planejamento e orçamento da organização, a outra prática não adotada também está em construção; a PROAD sinalizou com medidas para uma maior frequência na realização de inventários periódicos de bens permanentes, mas não informou sobre procedimentos para a implantação de diretrizes e limites para a delegação de competência definidas e associadas a decisões

críticas em sua área de atuação; a Auditoria Interna mencionou que está ultimando os atos formais de regulamentação da atuação da unidade, o regimento interno, o plano de avaliação de riscos e os procedimentos próprios de auditoria; a PROGESP, por sua vez, também mencionou que estão em construção os instrumentos das práticas daquela área constantes como não adotadas; a SINFO, em suas respostas, menciona que as quatro práticas não adotadas estão em construção para, em breve, serem implementadas; e a SIN, por fim, nas suas respostas não indica o estágio de tratativas com vistas à implantação das práticas de gestão não adotadas a ela vinculadas, quais sejam, a falta de carreira específica para os servidores que atuam na área de infraestrutura no plano de cargos da organização e a inexistência de procedimento formal que permita identificar pessoas que exercem funções-chave e que também exerçam atividade privada.

Um levantamento quantitativo dos princípios e conceitos de governança que constam como não aderentes em razão de práticas de gestão que não estão sendo adotadas (quadro 28), sem a contagem repetida (duplicada), no caso de o princípio ter denominação coincidente com a dimensão conceitual na mesma prática, está demonstrado na figura 14 seguinte:

Princípios/Conceitos-Questões	Quantidades de Questões							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Eficiência								
Efetividade								
Responsabilidade								
Gestão de riscos								
Legitimidade								
Participação social								
Transparência								
Conformidade								
Compromisso								
Auditoria interna								
Relações éticas								
Probidade								
Equidade								

Figura 14 - Distribuição dos princípios/conceitos de governança de práticas não adotadas.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados das entrevistas e autores pesquisados (MARQUES, 2007; SANTOS, 1997; MATIAS-PEREIRA, 2010; DINIZ, 1996; BIZERRA ET AL., 2012; SECCHI, 2010; WORLD BANK, 2007; BRASIL, 2014).

A figura 14 demonstra que os princípios e conceitos de governança mais ausentes em face das práticas de gestão **não** adotadas pela instituição são a eficiência, com 8 práticas; e a gestão de riscos, com 7 práticas; se seguindo, transparência em quatro práticas; responsabilidade em três; efetividade, compromisso e auditoria interna, em duas; e prestação de contas, participação social, conformidade, relações éticas, probidade e equidade em apenas uma prática cada. Essas informações demonstram que, das práticas não adotadas, os conceitos/princípios mais repetidos são os aspectos mais fragilizados da abordagem da

governança pública na instituição, na presente pesquisa.

Em que pese o grande número de práticas não adotadas, 18 (dezoito) em relação ao número das práticas adotadas, 10 (dez) não se pode desconsiderar o fato de a governança no setor público ser ainda uma abordagem contemporânea e de vanguarda nos organismos governamentais, exemplo disso é a atuação inovadora do Tribunal de Contas da União (TCU) ao editar em 2013/2014, o seu Referencial Básico de Governança, titulado com o complemento “Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria” (BRASIL, 2014).

Nesse contexto, pode-se citar exemplos dessas práticas inovadoras: **abertura de dados para a sociedade; participação da sociedade nas ações de planejamento e orçamento; transparência nas ações, atos e documentos que versam sobre a gestão pública; gerenciamento e avaliação de riscos como forma de garantir a sustentabilidade, o patrimônio e os objetivos institucionais; criação de código de ética próprio como forma de estimular uma cultura e relações éticas nas organizações; e estabelecimento de mecanismos formais e transparente para garantir que as nomeações ao corpo diretivo obedçam aos critérios da competência, do mérito e da capacidade na Instituição**, entre outras.

A propósito da prática de transparência, citada entre as **não** adotadas, na presente pesquisa, constata-se que, em sentido similar, ocorreu na tese de doutorado de Zorzai (2015), cuja pesquisa sobre a transparência das informações em cinco universidades federais traz a conclusão de que nenhuma das IFES pesquisada alcançou o patamar de alta transparência; três tiveram classificação no nível médio-alto e duas no nível médio.

O trabalho de pesquisa da dissertação de Santos (2016), ao analisar os mecanismos de governança de duas IFES do Estado da Paraíba, concluiu que os instrumentos constatados correspondem a itens de pequena magnitude em relação ao que se pretende obter em um sistema de governança para instituições públicas, dentre as quais, nove práticas tiveram instrumentos identificados, todos em estágio inicial, até por vezes desconhecidos. Nesse ponto, a respeito do estágio das práticas pesquisadas, a presente pesquisa, ao constatar que, em sua maioria, as práticas já estão em processo de construção, se evidencia que a instituição pesquisada caminha para uma boa aderência das suas práticas de gestão à governança pública.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança pública está inserida na administração pública como um arranjo, um mecanismo, um avanço ou um conjunto de práticas que buscam a melhoria dos resultados da gestão governamental. O referencial teórico dessa pesquisa ressalta valores e conceitos como participação popular, gerenciamento de riscos, relações éticas, transparência, integração e prestação de contas, entre outros, para a boa governança pública, conforme quadro 13 (SANTOS, 1997; MATIAS-PEREIRA, 2010; BIZERRA *ET AL.*, 2012; SECCHI, 2010; WORLD BANK, 2007; e BRASIL, 2014).

Destaca-se ainda nesse trabalho que, a partir de sua estruturação no campo corporativo das empresas, a boa governança passou também a ser prática relevante na área pública, por meio da definição dos princípios da transparência, integridade, prestação de contas, liderança, compromisso, integração, equidade, responsabilidade, probidade, legitimidade e eficiência, por parte dos organismos internacionais ANAO, IFAC e Banco Mundial, conforme no quadro 12.

Nesse estudo se acrescenta ainda o Referencial Básico de Governança Pública instituído pelo Tribunal de Contas da União, estruturado com base nos mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle e perpassando os conceitos e princípios inerentes à governança, voltados para avaliação, direcionamento e monitoramento da atuação da gestão das políticas e serviços públicos com vistas ao melhor atendimento do interesse da sociedade, demonstrado no quadro 9.

Nessa pesquisa, mediante a realização de entrevistas de dirigentes de uma universidade federal, o objetivo geral foi analisar se as práticas de gestão da alta administração da instituição pesquisada estão em conformidade com os princípios, conceitos e proposições da governança pública. Em resposta ao problema pesquisado, de um total de 35 perguntas feitas a dirigentes de 7 unidades da organização, incluindo-se a direção maior, os resultados demonstram que, de um total de 28 práticas de gestão pesquisadas, naquela autarquia, 10 práticas estavam sendo adotadas, relacionadas no quadro 27, e 18 ainda não haviam sido implantadas, conforme o quadro 28.

A não adoção de práticas específicas de governança evidencia fragilidade na dimensão de conceitos e princípios da governança pública. No presente trabalho, esses princípios e conceitos vinculados às práticas não adotadas, foram **eficiência** e **gestão de riscos**, com 7 registros; **transparência**, com 4 registros; **responsabilidade**, com 3 registros; **efetividade**, **compromisso**, **auditoria interna** e **legitimidade**, com 2 registros; e **conformidade**, **relações**

éticas, probidade, equidade e participação social, com 1 registro cada, conforme demonstrado na figura 14.

Entre as práticas de gestão **não** adotadas, constam: inexistência de processo formal e transparente para garantir que nomeações ao corpo diretivo obedçam aos critérios da competência e do mérito; não avaliação dos membros da alta administração com base em indicadores e metas de desempenho; inexistência de plano de gestão de riscos que podem comprometer o alcance dos principais objetivos organizacionais; não há diretrizes na instituição, para a participação social e envolvimento da sociedade civil organizada no planejamento e orçamento participativo; a estratégia da instituição ainda não está definida, de modo a especificar objetivos, iniciativas, indicadores de desempenho e metas; não são realizados com regularidade e periodicidade sistemática inventário de bens permanentes; não existem diretrizes e limites para delegações de competência formalmente definidas e associadas a decisões críticas; não existem normativos internos como estatuto, regimento e manuais de procedimentos para a auditoria interna; a auditoria interna não tem um plano de avaliação de riscos da instituição; inexistência de um instrumento que defina uma política para o de sucessores para as ocupações de gestão; inexistência de código de ética próprio; inexistência de definição formal de diretrizes para a contratação de bens e serviços de TI; não há definição formal de diretrizes para a gestão de riscos de TI; não existe plano de auditoria de avaliação da governança e gestão de TI; inexistência de instrumento formal de política de controle de acesso à informação e aos recursos de TI; a infraestrutura não dispõe de carreira específica no plano de cargos da instituição; e ausência de procedimento formal que permita identificar pessoas que exercem funções chave e que também exerçam atividade privada, o que pode gerar conflito de interesses, todas relacionadas no quadro 28.

Efetivamente, a não adoção das práticas de governança pela instituição, conforme os princípios e conceitos a essas vinculados, pode resultar em fragilidades para a eficiência e efetividade dos serviços prestados à sociedade, bem como ao patrimônio público, em razão da ausência de práticas que não observam princípios/conceitos, como gestão de riscos, transparência, responsabilidade, legitimidade, entre outros, relacionados na figura 14 desse trabalho.

Um dos objetivos específicos desse trabalho foi verificar nos Relatórios de Gestão dos exercícios de 2012 a 2015 da instituição, apontamentos sobre práticas e estruturas e governança lançados naqueles documentos e correlacionar tais registros com os resultados da presente pesquisa. Nesse sentido, ao longo das análises anotadas ao longo dos resultados desse trabalho, ressaltou-se as constatações pertinentes, entre elas, a convergência das informações

dos RG com as das entrevistas realizadas, cabendo, porém, os seguintes destaques sobre as ocorrências apontadas nos relatórios de gestão e que não foram objeto da pesquisa, como: de forma negativa, a não criação da Corregedoria na instituição; e de forma positiva, a utilização de indicadores para a tomada de decisão; a elaboração da carta ao cidadão, como instrumento para aproximação com a sociedade; a atuação da instituição em cumprimento à Lei de Acesso à Informação (LAI); e a definição de objetivos estratégicos voltados para o cidadão, a ética, o pluralismo, a democracia e a contemporaneidade. Embora não tenha sido citada expressamente nas perguntas da entrevista a Corregedoria, referida nos Relatórios de Gestão como ainda não criada, é uma unidade necessária para a apuração de denúncias envolvendo servidores da instituição, sendo importante a sua criação e a regulamentação de sua atuação, uma vez que se trata de uma atividade que, entre outras ações, complementará as atividades da Ouvidoria, já criada e mencionada na entrevista realizada com a PROAD e PROPLAN.

Ainda no presente estudo foi feita uma comparação dos resultados com estudos anteriores, de 6 trabalhos científicos com a presente pesquisa, sendo 1 tese de doutorado e 5 dissertações de mestrado. A grande capilaridade temática da presente dissertação ficou comprovada, uma vez que abordagens feitas nos trabalhos anteriores foram também objeto desse estudo, como é o caso da falta de um código de ética próprio (CARDOZO, 2012); da necessidade de estruturação adequada da Auditoria Interna (LINCZUK (2012); da falta de transparência no controle patrimonial (FIJOR, 2014); da carência de estruturação, normatização e definição de competências setoriais (SANTIAGO, 2014); de que instituições pesquisadas não alcançaram a alta transparência (ZORZAI, 2015); e da constatação da existência de mecanismos de governança de pequena magnitude em relação ao que universidades podem obter (SANTOS, 2016).

Para além do senso comum, as práticas de governança selecionadas nas entrevistas realizadas com os dirigentes da instituição pesquisada envolvem procedimentos/mecanismos da boa governança, sendo raro, no Brasil, que as organizações públicas adotem todas essas práticas, até porque é recente para esses entes uma literatura dirigida à órgãos e entidades do governo federal, no caso, o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014). Nesse sentido, é essencial ver os resultados dos estudos anteriores mencionados nesse trabalho, em que instituições similares também deixam de adotar práticas que foram objeto da pesquisa. Contudo, é preciso dizer que, apesar de apontar práticas da alta gestão que ainda não são adotadas e por isso podem, mais que fragilizar a gestão, deixar de contribuir para a boa governança da instituição, a pesquisa evidencia oportunidades para a melhoria da governança da universidade, na medida em que tais práticas vierem a ser

implementadas. A esse respeito, os dirigentes entrevistados, mais que sinalizar, indicaram medidas e procedimentos que estão em construção, com vistas a melhoria da governança em suas unidades.

Em razão de se tratar de estudo de caso em instituição de ensino identificada os resultados da presente pesquisa não podem ser extrapolados para aplicação em outras organizações, excetuando-se a abordagem comparativa com outros estudos no tema e em organizações similar à dessa dissertação.

Tendo em vista as diversas medidas em andamento na instituição, à época da presente pesquisa, sugere-se a realização de novos trabalhos sobre governança pública na UFRN, com abordagem que, entre outros fins, objetive analisar a situação das práticas de gestão da alta administração tidas como não adotadas nesse trabalho.

De modo mais abrangente, sugere-se, ainda, a realização de futuras pesquisas no tema desse trabalho em órgãos e entidades públicas, com vistas a se verificar a evolução de possíveis melhorias na eficiência e efetividade dos serviços públicos disponibilizados para a sociedade, com base nas práticas de boa governança adotadas.

REFERÊNCIAS:

ANAO. **Public sector governance**: better practice guide. Framework, processes and practices, 2003.

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos Enap. SP. 1997.

BACH, I. **Partnership as an EU Policy Instrument**: A Political History. West European Politics. v. 33, n. 1, jan. 2010.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70. 2004.

BERLE, A. Jr. & MEANS, G. **The modern corporation and private property**. MacMillan publishing company. New York. 1932.

BEVIR, M. **Democratic governance**. New Jersey: Princeton, 2010.

BIZERRA, A. L. V., ALVES, F. J. S., RIBEIRO, C. M. A. **Governança pública**: uma proposta de conteúdo mínimo para os relatórios de gestão das entidades governamentais. In. **Anais do XXXVI ENANPAD**, Salvador, 2012.

BOGONI, N. M., ZONATTO, V. C. S., ISHIKURA, E. R., FERNANDES, F. C. Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação nº 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.44, n.1, p.119-142, jan./fev. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122010000100006&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 21 mai. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República. Casa Civil. 1988.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Brasília. 1995.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União**. 3ª. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico TCU 2011-2015**. Brasília, 2011.

_____. Tribunal de Contas da União - TCU. **Glossário de termos do controle**, 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública**: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria / Tribunal de Contas da União. Brasília. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3466-TCU-Plenário**, 2014. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces;jsessionid=wYmyLBBwByHJ1gBMZPMesBg.host1a21:juris>>. Acesso em 5 Mai. 2015.

_____, Tribunal de Contas da União. **Fundamentos das assertivas do questionário**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/manualonline/>>. Acesso em 27/6/2016.

_____. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **Regimento Interno da Reitoria**. 2011. Disponível em: <<http://www.sistemas.ufrn.br/portal/PT/documento/84525090#.VkYN9XarRD8>>. Acesso em 12 Nov. 2015a.

_____, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **Estatuto da UFRN**, 2002. Disponível em: <https://sigrh.ufrn.br/sigrh/public/coligiados/anexos/estatuto_ufrn_2009.pdf>. Acesso em 6 Out. 2016.

_____. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **Institucional. História**. Disponível em: <<https://sistemas.ufrn.br/portal/PT/institucional/historia/#.WA9RUy0rKpo>>. Acesso em: 10 Out. 2016a.

_____. Imprensa Nacional. **Orçamento Federal**. Disponível em: <file:///D:/Users/edimilsonmb/Downloads/SuplementoOrcamento_2016_01_15.pdf>. Acesso em: 25 Out. 2016b.

_____. Prefeitura Municipal de Natal. **Orçamento Municipal**. Disponível em: <http://portal.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/documento/2016_Orcamentario_Lei_Orcamentaria_Anual__LOA_Projeto_de_Lei_LOA_2016_1463.pdf>. Acesso em: 25 Out. 2016c.

_____. INEP. **Índice Geral de Cursos**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/educacao-superior/indicadores/indice-geral-de-cursos-igc>>. Acesso em: 25 Out. 2016d.

_____, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **Plano de Desenvolvimento Institucional**. Disponível em: <<https://sistemas.ufrn.br/portal/PT/documento/4056334#.WBdb3S0rKpo>>. Acesso em: 25 Out. 2016e.

_____. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **Plano de Desenvolvimento Institucional**. Disponível em: <<https://sistemas.ufrn.br/portal/PT/busca?q=noticias#.WDdXYLlrKpo>>. Acesso em: 25 Out. 2016f.

_____. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **Relatórios de Gestão**. Disponível em: <<https://sistemas.ufrn.br/portal/PT/documento/4056332#.WFfpYFMrKFo>>. Acesso em: 25 Out. 2016g.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, n. 1, julho 1997.

_____, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional** – Ed. ENAP, 1998.

_____, L. C. **Do Estado patrimonial ao gerencial**. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

CARDOZO, Maria A. **A Evidenciação das Políticas de Governança nas IFES**: um estudo nas Universidades Federais do Sul do Brasil. Dissertação. 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/100641/309349.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 22 mai. 2016.

CIPFA. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. The good governance standard for public services, 2004. Disponível em: <<https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/1898531862.pdf>>. Acesso em: 1 Out. 2016.

COSTA, V. M. F. **A dinâmica institucional da reforma do Estado**: um balanço do período FHC. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud/ OCDE, 2002.

COSTA, F. L. 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. n. 42, 2008.

DALLARI, D. D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2005.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. Governança Pública: ensaiando uma concepção. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 17, n. 3, 2014

DI GIACOMO, W. Á. O New public management no Canadá e a gestão pública contemporânea. **Revista Interfaces Brasil/Canadá**. Rio Grande. nº. 5. 2005.

DI PIETRO, M. S. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas. 2003.

DINIZ, E. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**. Rio de Janeiro. nº. 2. v. 120, 1996.

FIJOR, Thiago, F. A. **O controle patrimonial como ferramenta de governança pública**: o caso da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Dissertação. 2014. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1002/1/CT_PPGPGP_M_FIJOR,%20Thiago%20Frederic%20Albert%20_2014.pdf>. Acesso em: 5 mai. 2016.

FONTES FILHO, J. R. F. PICOLIN, L. M. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.6, nov./dez.2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000600007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 jun. 2012.

FOUCHER, Dominique; ALECIAN, Serge. **Guia de gerenciamento no setor público**. Brasília: ENAP, 2001.

FRANCO, M.A.R.S. **Pedagogia como ciência da educação**. Campinas: Papirus, 2003.

FREITAS, H., CUNHA Jr. M.V.M. e MOSCAROLA, J. Aplicação de sistema de software para auxílio na análise de conteúdo, **RAUSP**, v. 32, nº 3, Jul/Set., São Paulo/SP. 1997.

IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**, BRASIL, 2009.

IFAC. **Governance in the public sector**: a governing body perspective. **International public sector study**, nº 13, 2001.

_____. **Good governance in the public sector**: consultation draft for an international framework, 2013.

LINCZUK, Luciane, M. W. **Governança aplicada à administração pública**: a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em universidades públicas federais. Dissertação. 2012. Disponível em <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/381/3/CT_PPGGPGP_M_Linczuk,%20Luciane%20Mialik%20Wagnitz_2012.pdf>. Acesso em: 5 ma. 2016.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MARINI, C. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, n. 4, p. 31-52, out./dez. 2002.

MARQUES, C. C. M. Aplicação dos princípios de governança corporativa no setor público. **Rev. Adm. Contemp.** vol.11, n.2 Curitiba. 2007.

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

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

MINAYO, M. C. S. (org.). DESLANDES, S. F. GOMES, R. **Pesquisa Social**: Teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 31ª ed., 2012.

NEWMAN, Janet. CLARKE, John. **Gerencialismo**. Educ. Real., Porto Alegre, v. 37, n. 2, maio/ago. 2012. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/edu_realidade>. Acesso em 5 Mai. 2016.

NUNES, E. O. **Gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010.

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **Princípios da OCDE sobre o governo das sociedades**, 2004. Disponível em: <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/33931148.pdf>.> Acesso em: 25 Ago. 2016.

PETERS, G. **Governance as political Theory**. In. Jerusalem Paper in Regulation & Governance. Working Paper nº 22. 2010.

POLLITT, C. **Managerialism and the public services — the angloamerican experience**. Oxford/Massachusetts: Basil Blackwell. 1990.

REIS, M. L. **Reforma do estado**: da administração burocrática à administração pública gerencial: o caso brasileiro. FOCO – **Revista da Administração e Recursos Humanos da Faculdade Novo Milênio. Vila Velha**, v. 7, n. 1, p. 104-137, jan.jul. 2014. Disponível em: <<http://www.novomilenio.br/periodicos/index.php/foco/article/view/91>>. Acesso em: 22 de outubro de 2016.

RIBEIRO, L. M. P., PEREIRA, J. R., BENEDICTO, G. C. As Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas. In. **Anais do XXXVII ENANPAD**, Rio de Janeiro, 2013.

RICHARDSON, R. J. *et al.* **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTIAGO, M. G. C. **Análise da adequação dos mecanismos de governança utilizados para a gestão da Universidade Federal do Ceará (UFC)**. Dissertação. 2014. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/15814/1/2015_dis_mgcsantiago.pdf>. Acesso em: 5 Mai. 2016.

SANTOS, Fabricio. N. **Governança no Setor Público**: análise dos mecanismos de governança nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) da Paraíba. Dissertação. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/21353/1/FabricioDoNascimentoSantos_DISSERT.pdf>. Acesso em: 5 Mai. 2016.

SANTOS, M. H. D. C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Rev. Adm. Pública, Abr. 2009.

_____. **Políticas Públicas, conceitos, esquemas de análise, casos práticos**, São Paulo: Cengage Learning, 2010.

TOMASSINI, L. Governabilidad y Politicas Publicas em America Latina. In: FLÓREZ, F. C. (editor). **Democracia em déficit**. Gobernabilidad y desarrollo em América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

TORFING, J.; SØRENSEN, E.; FOTEL, T. **Democratic Anchorage of Infrastructure Governance Networks**: the Case of the Femern Belt Forum. *Planning Theory*, v.8, n. 3, p. 282-308, 2009.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

WORLD BANK. Chapter 12. **Governance and management**. In: Global Evaluations Source-book, 2007. Disponível em:

<http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/Congresso_2015/5a_sessa_referencial_governanca_Augusto_Nardes.PDF>. Acesso em: 5 Mai. 2016.

WORLD BANK. **The International Bank for Reconstruction and Development. Worldwide Governance Indicators (WGI)**, 2013. Disponível em:<http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/Congresso_2015/5a_sessa_referencial_governanca_Augusto_Nardes.PDF>. Acesso em: 5 Mai. 2015.

ZORZAL, Luzia. **Transparência das informações das universidades federais**: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na Administração. Tese. 2015. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/19202>>. Acesso em: 5 Mai. 2016.

APÊNDICE A – Formulário de Entrevista semiestruturada

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS MESTRADO EM GESTÃO PÚBLICA

Mestrando: Edimilson Monteiro Batista

Orientador: Dr. Thiago Ferreira Dias

Observações:

- Este formulário semiestruturado apresenta as questões elaboradas nas entrevistas realizadas com dirigentes de unidades da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, contemplando, ainda, as dimensões dos princípios, conceitos e mecanismos do referencial básico do TCU, de governança no setor público, visando fundamentar a dissertação de Mestrado, cujo objetivo é analisar se as práticas da alta gestão adotadas na UFRN estão de acordo com os conceitos, princípios e proposições da governança no setor público, referidos na literatura científica.

- Os dados obtidos serão utilizados unicamente para fins acadêmicos.

Formulário de entrevistas para avaliação da governança na UFRN

Perguntas do Formulário/Unidade Pesquisada	Dimensões	
	Princípios	Conceitos
Reitoria		
1. Há um processo formal e transparente para garantir que as nomeações ao corpo diretivo obedecem aos critérios da competência, do mérito e da capacidade para o papel definido dentro da UFRN? (C*)	Eficiência	Eficiência
2. Os membros da alta administração são avaliados com base em indicadores e metas de desempenho definidos? (C*)	Eficiência	Efetividade
3. Estão implantados mecanismos para receber e tratar denúncias sobre violação de código de ética, conflito de interesse e antinepotismo? (C*)	Probidade	Relações éticas
4. A UFRN tem um plano de gestão para avaliar riscos que podem comprometer o alcance dos principais objetivos organizacionais e fornece direção para que os riscos sejam gerenciados?	Responsabilidade	Gestão de riscos
5. A Reitoria se posiciona sobre as atividades internas de controle e as recomendações/determinações da auditoria? (C*)	Liderança	Gestão de riscos
Auditoria Interna		
1. A Reitoria se posiciona acerca das atividades internas de controle e as recomendações/determinações da auditoria? (C*)	Responsabilidade	Gestão de riscos
2. Há normativos internos como estatuto/regulamento/regimento para auditoria interna?	Compromisso	Auditoria interna
3. A Auditoria Interna da UFRN tem um plano de avaliação de riscos da Instituição?	Responsabilidade	Gestão de riscos
4. Existem manuais de procedimentos próprios da UFRN nos quais a unidade de auditoria interna utiliza uma abordagem sistemática e disciplinada das suas atividades?	Eficiência	Auditoria interna
5. Há um plano de auditorias/fiscalizações periódico aprovado pela UFRN.	Eficiência	Auditoria interna
PROPLAN		
1. Diretrizes para participação social na UFRN (avaliação, direcionamento e monitoramento) estão definidas (p. ex., planejamento e orçamento participativo, envolvimento da sociedade civil organizada, controle social)? (C*)	Legitimidade	Participação social
2. A estratégia da UFRN está definida e explicita objetivos, iniciativas, indicadores de desempenho e metas?	Eficiência	Transparência

3. Diretrizes da alta administração da UFRN para abertura de dados, divulgação de informações relacionadas à área de atuação e comunicação com as diferentes partes interessadas estão definidas?	Transparência	Transparência
4. Estão implantados mecanismos de relacionamento: (a) com a mídia; (b) com organizações de controle; (c) com outras organizações públicas e privadas?	Equidade	Participação social
5. Os membros da alta administração da UFRN são avaliados com base nos indicadores e metas de desempenho definidos? (C)	Accountability (Prestação de contas)	Efetividade
PROGES 1. Os membros da alta administração da UFRN são avaliados com base nos indicadores e metas de desempenho definidos? (C)	Accountability (Prestação de contas)	Efetividade
2. A UFRN possui instrumento que define política para o desenvolvimento de sucessores para as ocupações de gestão?	Eficiência	Gestão de riscos
3. Há segregação das funções relativas aos processos de registro cadastral e financeiro em folha de pagamento, de forma que uma instância ou colaborador não inicie e conclua todas as etapas desses processos?	Responsabilidade	Gestão de riscos
4. Há código de ética próprio da UFRN, detalhando os comportamentos esperados e os comportamentos vedados, prevendo sua aplicação aos colaboradores e gestores da organização?	Compromisso	Relações éticas
5. Há um processo formal e transparente para garantir que as nomeações ao corpo diretivo sejam feitas de acordo com os critérios de competência especificados e com base em mérito e na capacidade do indivíduo de desempenhar um papel definido dentro da organização? (C*)	Eficiência	Eficiência
PROAD 1. São realizados inventários periodicamente com o confronto do controle formal e a existência física dos bens da UFRN?	Conformidade	Conformidade
2. Estão implantados mecanismos para receber e tratar denúncias sobre violação de código de ética, conflito de interesse e antinepotismo? (C*)	Probidade	Relações éticas
3. Há diretrizes e limites para delegação de competências associadas a decisões críticas de negócio formalmente definidos?	Probidade	Gestão de riscos
4. Diretrizes para participação social na UFRN (avaliação, direcionamento e monitoramento) estão definidas (p. ex., planejamento e orçamento participativo, envolvimento da sociedade civil organizada, controle social)? (C*)	Integração	Participação social
5. A unidade se posiciona com respeito aos resultados das atividades internas de controle e às recomendações dos trabalhos de auditoria? (C*)	Responsabilidade	Conformidade
SINFO 1. A UFRN dispõe de um comitê de Tecnologia da Informação (TI) formalmente instituído, composto por representantes de áreas relevantes da organização?	Legitimidade	Supervisão
2. Há uma definição formal de diretrizes para a contratação de bens e serviços de TI.	Legitimidade	Transparência
3. A UFRN define formalmente as diretrizes para gestão dos riscos de TI aos quais o negócio está exposto?	Responsabilidade	Gestão de riscos
4. A UFRN aprova, de forma periódica, plano de auditoria que inclua avaliação da governança e da gestão de TI?	Eficiência	Gestão de riscos
5. A UFRN dispõe de política de controle de acesso à informação e aos recursos e serviços de TI formalmente instituída, como norma de cumprimento obrigatório?	Transparência	Transparência
SIN 1. Os membros da alta administração são avaliados com base em indicadores e metas de desempenho definidos? (C*)	Eficiência	Efetividade
2. Funções relacionadas a decisões críticas na UFRN estão segregadas de modo a não concentrar em uma única pessoa o poder para tais decisões?	Integridade	Gestão de riscos
3. Há carreira(s) específica(s) para os servidores que atuam na área da unidade no plano de cargos da organização?	Equidade	Eficiência
4. A unidade executa procedimento formal que permite identificar pessoas que exercem funções-chave e que também exerçam atividade privada, o que pode gerar conflito de interesses?	Probidade	Gestão de riscos
5. A UFRN designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à infraestrutura?	Legitimidade	Supervisão

(C*) – questão comum a mais de uma unidade.

Fonte: Elaboração pelo autor com base no RBG/TCU e Princípios da Governança.

APÊNDICE B – Transcrição das Entrevistas

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS MESTRADO EM GESTÃO PÚBLICA

Mestrando: Edimilson Monteiro Batista

Orientador: Dr. Thiago Ferreira Dias

A seguir, constam as perguntas formuladas nas entrevistas e as respostas dos dirigentes entrevistados.

1 REITORIA

1ª pergunta: Há processo formal e transparente para garantir que as nomeações ao corpo diretivo obedeçam aos critérios da competência, do mérito e da capacidade para o papel definido dentro da UFRN? (C)

Resposta: Começa-se a fazer uma definição mais completa para que se tenha esta organização e este planejamento de preenchimento para nomeações de corpos diretivos. Parte da direção na universidade é um processo de escolha de eleições, de acordo com o estatuto e o regimento interno da instituição. A parte diretiva, os cargos de Reitor e Vice-reitor, são escolhidos em processo eletivo normatizado por decreto. Para as funções dos pró-reitores, secretários, superintendentes, observa-se os currículos, a atuação das pessoas nas suas trajetórias profissionais acadêmicas e, como instância obrigatória, todas essas escolhas são submetidas à aprovação e deliberação nos Conselhos de Administração (CONSAD) ou Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE), em cada caso específico. Busca-se refinar esse processo até para as induções que a gente tem recebido do próprio Tribunal de Contas, no que diz respeito a governança da alta gestão.

2ª pergunta: Há um instrumento ou procedimento que garante que os membros da alta administração sejam avaliados com base em indicadores e metas de desempenho definidos? (C)

Resposta: Do ponto de vista interno, da própria universidade, existem as avaliações sistemáticas que são periódicas, e o período mais comum é semestral. A organização neste ano

está aperfeiçoando o SIGPP [Sistema Integrado de Planejamento e Projetos], que é um dos sistemas “SIG” da universidade, para planejamento, gestão e acompanhamento de metas. As metas são guias, mas se estabelece metas para cumprir qualidade na gestão acadêmica, qualidade na gestão administrativa, nos projetos pedagógicos, e tudo isso está vinculado a qualidade que o INEP [Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais] exige nos cursos de graduação, de pós-graduação, na responsabilidade social, na acessibilidade das universidades. Procura-se fazer os planos e trabalhar em metas que deem conta da missão da universidade, das diretrizes e princípios que estão nos planos, estratégico, institucional e, também, no plano de gestão. De certo modo agrega a avaliação individual, porque quando se está no processo de avaliação que se busca na universidade, termina sendo dados que se vai buscar sobre o cumprimento das metas.

3ª pergunta: Estão implantados mecanismos para receber e tratar denúncias sobre violação de código de ética, conflito de interesse, acumulação de cargos e antinepotismo? (C)

Resposta: A instituição tem a Ouvidoria, que já está trabalhando desde 2012. Quem coordena a LAI [Lei de Acesso a Informação] é o próprio Ouvidor, ou seja, após recebidas, essas denúncias são encaminhadas para os devidos setores para cuidar das apurações e do tratamento delas. E tem ainda uma Comissão Permanente, que é chamada de “Resolução de Conflitos”, embora na portaria nem seja nominada assim, mas termina sendo para resolver conflitos, é a “Comissão de Relações Interpessoais”. Antes de um problema virar um processo, quando ele é detectado e denunciado, aquele problema é encaminhado para essa comissão. Sobre a questão da acumulação de cargos, tem-se todo um controle que é a consulta anual ao servidor, que hoje é disponibilizada para todos os servidores preencherem anualmente o formulário, informando se está ou não acumulando cargos. Então há o controle.

4ª pergunta: A UFRN tem um plano de gestão para avaliar riscos que podem comprometer o alcance dos principais objetivos organizacionais e fornecer direção para que os riscos sejam gerenciados?

Resposta: Ainda não. A instituição tem Plano de Gestão. Agora falta um componente na gestão pública que é a gestão de risco. A Universidade está se aperfeiçoando nisso, faz pouco tempo que o Tribunal de Contas começou a induzir auditorias de acompanhamento da gestão, auditorias mais gerais, são documentos que, na UFRN, se começa a elencar essas questões dos riscos. Então a universidade está trabalhando por setores. A Pró-reitoria de Gestão de Pessoas é a que está mais afinada com isso, porque os processos de trabalho estão mais planejados e trabalhados. O planejamento estratégico está muito fortemente trabalhado na PROGESP, inclusive com apoio de um de um servidor auditor da UFRN, que fez uma

dissertação de mestrado sobre a gestão de riscos. É um processo altamente importante que está em andamento. Nesse sentido, também, até para que isso ficasse bastante fortalecido na universidade, em uma modificação do Regimento da Reitoria, no final do ano passado, foi criada uma secretaria na estrutura de gestão de projetos e processos, que vai ajudar os vários setores. Hoje, essa secretaria está focando em algumas áreas, por exemplo, a área de gestão de pessoas e a área de infraestrutura, que está com um planejamento também bem aperfeiçoado, para fazer o planejamento estratégico, pois, só compreendendo o processo em todas as suas etapas e dificuldades é que se pode gerenciar riscos. Mas, essa secretaria vai ajudar junto com esse trabalho do auditor, para que a universidade tenha a gestão de riscos mais trabalhada e trazer mais confiança e eficiência na execução do plano de gestão.

5ª pergunta: A Reitoria se posiciona sobre as atividades internas de controle e as recomendações/determinações da auditoria? (C)

Resposta: Sim. A unidade recebe os relatórios e, muitas vezes, a própria Reitoria, em conversa com a Chefe da Auditoria, mostra a necessidade de olhar alguns setores, pois recebeu alguma informação, denúncia ou suspeita de uma atividade inadequada que está sendo realizada em alguns setores. A Reitoria também apresenta demandas para a Auditoria Interna incluir no Plano PAINT [Plano Anual de Auditoria Interna] que é feito e apresentado a CGU. Ao mesmo tempo, ao receber o PAINT, com todo o programa para validar, para avaliar, a Reitoria também se posiciona, porque, às vezes, a Administração tem demanda, tem setores frágeis na gestão pública, muito suscetíveis a erros, porque somos humanos, são as pessoas que fazem a gestão da universidade, então, a auditoria tem esse papel preventivo: de acompanhar e recomendar correções quando encontrar nos seus próprios trabalhos, nos que recebem da CGU, e do TCU, para acompanhar certos processos. Ao receber os relatórios, a Administração chama as unidades para solicitar as medidas cabíveis.

2 PROPLAN

1ª pergunta: As diretrizes para participação social na UFRN (avaliação, direcionamento e monitoramento) estão definidas (p. ex., planejamento e orçamento participativo, envolvimento da sociedade civil organizada, controle social)? (C)

Resposta: Existem alguns atos que são estabelecidos, sejam em leis maiores, sejam em normas internas que estabelecem alguns procedimentos ou alguns documentos que, na realidade, são frutos de procedimentos, alguns planos que tem que ser estabelecidos. Por exemplo, a universidade deve elaborar um plano chamado de Plano de Desenvolvimento

Institucional (PDI), isto está estabelecido em lei externa. Esse plano é elaborado com duração mínima de 5 anos, e na instituição tem um horizonte maior. Esse plano é o principal documento de planejamento estratégico da Universidade. Ele é feito de forma participativa, a gente sempre comenta, ele é um plano de estado, não é um plano de governo. Então, ele normalmente é elaborado por uma Comissão externa à Administração e é aprovado pelo Conselho Universitário (CONSUNI), evidentemente que as administrações participam ativamente na coordenação, no encaminhamento das grandes questões, mas, ele é um plano da comunidade interna da Universidade, através de suas representações. Há um momento em que esse Plano é discutido nos centros acadêmicos, nas unidades acadêmicas especializadas, com as entidades representativas das classes, antes de chegar à discussão nos Conselhos superiores da Universidade. Esse é um primeiro grande plano resultado de uma atividade de planejamento. Um segundo plano, chamado de equivalente a um plano de governo, é o Plano de Gestão, que estaria no nível mais intermediário de planejamento, que é o Plano de Gestão das diferentes administrações que passam na Universidade. O plano de gestão tem que ser elaborado com a duração de 4 anos, normalmente a duração de um mandato do dirigente, diferente, por exemplo, dos Planos Plurianuais de governo, que tem um ano de defasagem do mandato, de tal forma que no primeiro ano do governo seguinte ainda executa o PPA [Plano Plurianual] do governo anterior. Esse também é um documento, elaborado pela Administração central e, evidentemente, ele é aprovado também pelos Conselhos superiores. Significa que você tem que estabelecer um processo de discussão com a comunidade interna para que você tenha uma aprovação nos Conselhos. Do ponto de vista da participação externa, infelizmente ainda não ocorre uma opinião pessoal, até pela falta de estabelecimento de canais suficientemente ágeis para que se possa expandir a participação para outros setores da sociedade.

2ª questão: A estratégia da UFRN está definida e explicita objetivos, iniciativas, indicadores de desempenho e metas?

Resposta: Esse é um processo bastante complexo. Idealmente se poderia responder afirmativamente, mas é um caminho longo. A Universidade corresponde a um município de médio porte e uma cidade de médio porte com um nível de formação intelectual bem alto, então, a instituição tem uma série de pressões que são presentes, mas, assim, se trabalha muito com políticas. Por quê, qual a ideia? A ideia é que uma política permite induzir um conjunto de ações para modificar determinado ramo de dificuldade da instituição. O PDI foi elaborado em cima de políticas e não de objetivos, então, há um pequeno descompasso no processo normal de um plano, mas, por outro lado, ele estabelece metas bem claras e levando em conta

o último que tem vigência até 2019. No ano passado foi feita uma revisão das metas, porque as metas tinham sido previstas inicialmente para 5 anos e seriam reavaliadas, então, elas foram reavaliadas o ano passado e associado a essas metas. A Universidade elaborou um conjunto de estratégias para facilitar o alcance dessas metas. Do ponto de vista de organização, há uma operacionalização. O problema é que o universo é muito diversificado, com pessoas de diferentes formações. O planejamento, sobretudo em todas as unidades, menos no nível dos Departamentos e mais das direções dos Centros, das Unidades da Administração central, também trabalha muito sobre demanda, que são postas, não pelas organizações internas, mas pela própria ação da Universidade. Porém, a instituição está avançando na cultura do planejamento e no convencimento aos gestores de que planejar é importante.

3ª pergunta: As diretrizes da alta administração da UFRN para abertura de dados, divulgação de informações relacionadas à área de atuação e comunicação com as diferentes partes interessadas estão definidas?

Resposta: A instituição está definindo agora. Tem um decreto sobre a política de dados abertos e a universidade está um pouco atrasada, até porque houve uma divulgação meio confusa pelo Ministério do Planejamento para as instituições universitárias de uma maneira geral. Não é a situação dessa universidade, é a situação de todas as universidades. A Administração ainda está fechando os planos de dados abertos, já há uma proposta elaborada, e a pessoa responsável, que é um gerente da Superintendência da Informática, está de férias. A Administração espera fechar esse plano para levar aos Conselhos, mas ele ainda não está oficialmente estabelecido, porém, a Universidade vem trabalhando e brevemente esse plano de dados abertos será divulgado na nossa página da *Internet*, e pronto para ser entregue.

4ª pergunta: Estão implantados mecanismos de relacionamento: (a) com a mídia; (b) com organizações de controle; e (c) com outras organizações públicas e privadas?

Resposta: A instituição tem uma assessoria de comunicação diretamente ligada ao gabinete da direção, que é o mecanismo de relacionamento com a mídia de uma maneira geral. Internamente a universidade tem também uma TV, uma rádio, uma agência de comunicação, para o exercício da comunicação pública e servir como laboratório para os alunos da área. Com relação aos órgãos de controle, tem a Auditoria Interna, que normalmente é o órgão que estabelece todos esses relacionamentos, com o TCU, e a CGU. Tem a Procuradoria que estabelece relações com o Ministério Público e também outros órgãos de controle. E com as organizações públicas e privadas não há um mecanismo centralizado, até porque, o docente e o pesquisador fazem contato direto com uma instituição externa à Universidade para discutir um projeto de pesquisa, isso é feito no Departamento deles, não há uma centralização, ela

existe no momento em que as relações vão ser definidas e devem ser estabelecidas formalmente. Então, esse processo tem que ser internalizado e ser submetido a toda avaliação, tanto nos aspectos acadêmicos, se efetivamente se constitui em uma atividade de pesquisa, uma atividade de extensão ou uma atividade de pós-graduação; bem como nos seus aspectos formais para a formalização de instrumento jurídico, sobretudo se envolver transferência de recursos. Se uma empresa privada ou uma instituição governamental vai transferir recurso para a Universidade, isso tem que estar juridicamente embasado, e isso normalmente é feito através de instrumentos que vão ser celebrados entre as partes, ou de nossa Universidade com a nossa Fundação de apoio. Então, tudo isso é feito e submetido ao crivo institucional. Sobre as relações, a universidade participa de vários organismos nacionais, internacionais, como Grupo Coimbra de Universidades Brasileiras (GCUB), ANDIFES [Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior], onde tem assento e participa, se fazendo representar. Na instituição, o CONSUNI tem representações da sociedade e na atual gestão foi criada a Secretaria de Gestão de Projetos ligada ao Gabinete da reitoria, que é uma unidade que visa ordenar essa apresentação da universidade. Do ponto de vista acadêmico, a sociedade, de uma maneira geral, estabelece pontes para trazer possibilidades de cooperação aos seus pesquisadores e, também, para levar o que tem na universidade para fora. Essa Secretaria vem trabalhando com as entidades de classe FIERN [Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte], Fecomércio [Federação do Comércio do Estado do Rio Grande do Norte], tentando estabelecer carteiras de projetos de interesse público, do interesse da sociedade, da mesma forma que a Instituição também temos várias relações com organizações. Pedagogia da terra é o exemplo de um curso oferecido para assentados, há outros com instituições municipais e estaduais, secretarias, secretaria de saúde, secretaria de planejamento de municípios. Então, tem várias formas de interlocução, e esses mecanismos são muito devido à procura mútua e menos por formalização. É claro que a administração tem que ter o controle do que está sendo realizado. Nenhum docente pode estabelecer algum tipo de projeto e receber recursos à revelia da instituição. Isso é legalmente errado, e o docente corre muito risco.

5ª pergunta: Os membros da alta administração da UFRN são avaliados com base nos indicadores e metas de desempenho definidos? (C)

Resposta: Avaliados em processo formal? É desconhecido. Talvez a Progesp possa dizer se é feita essa avaliação através de processo formal. Na realidade, os dirigentes são muito avaliados todo dia pela comunidade de uma maneira geral e, internamente, a Alta administração faz reunião de avaliação anual das atividades, não havendo um processo formal

de avaliação, mas onde cada dirigente se apresenta e é questionado sobre o seu desempenho ou o desempenho que ele está apresentando, de uma maneira democrática, aberta. Avaliação? A comunidade interna faz todo dia, mas é desconhecida em processo formal.

3 PROAD

1ª pergunta: São realizados inventários periodicamente com o confronto do controle formal e a existência física dos bens da UFRN?

Resposta: Sim. Teoricamente são realizados esses confrontos, principalmente os controles de estoques, de manutenção. Cada unidade tem seu estoque físico verificado e depois se verifica fazendo esse confronto com o que está registrado. Se tiver diferença, tem que se apurar a diferença. Quanto à questão do inventário de bens duráveis, esse não se faz periodicamente. Assim, de períodos em períodos a Universidade faz o levantamento de bens patrimoniais, e isso demanda tempo, por isso a periodicidade é mais demorada. A PROAD percebe que precisa fazer, mas é um trabalho que requer muita gente e não tem recursos para isso.

2ª pergunta: Estão implantados mecanismos para receber e tratar denúncias sobre violação de código de ética, conflito de interesse, acumulação de cargos e antinepotismo? (C)

Resposta: A Universidade tem a Ouvidoria, qualquer pessoa pode fazer denúncia na Ouvidoria, pode ser anônima ou identificada. Pode dizer qual a atividade, qual o gestor, todos os itens são apurados. Quando o Ouvidor toma conhecimento, identifica qual a unidade está sendo denunciada e distribui a denúncia para toda a Unidade ou o para o gestor responsável daquela área, para que ele possa responder sobre aquele expediente. Além de ter a Ouvidoria, que você é obrigado por lei a responder, a universidade tem também a Auditoria Interna que, ao perceber os processos que podem não estar regulares faz questionamentos ao gestor solicitando tal processo, tal procedimento. Não existe um código de ética específico, mas tem o Conselho de Ética, o código é o do servidor público. A questão da acumulação de cargos é com a PROGESP, não se sabe bem como é. O antinepotismo, que é importante destacar nos contratos de terceirização, para a mão de obra, a PROAD alerta todos os gestores, a não indicar ninguém, amigo, parente, quem conhece, o que for, nos contratos terceirizados.

3ª questão: Há diretrizes e limites para delegação de competências associadas a decisões críticas de negócio formalmente definidos?

Resposta: Formalmente não. A PROAD tem seis diretorias: Gestão da Informação, Material e Patrimônio, Segurança Patrimonial, Contabilidade e Finanças, Contratos e

Transportes. Cada diretoria tem suas competências, então se há uma questão do Departamento de Material e Patrimônio, todas as competências estão previstas no Regimento. Cada diretoria tem a competência especificada: gestão de contratos, elabora contratos, fiscaliza, informa os contratos que estão próximos de se encerrar, solicita nova licitação e a renovação de contratos. Há procedimentos na PROAD para avaliar, mas a diretoria tem a sua função na sua área, tendo ela que adotar as suas providências. Por exemplo, tem medidas que o ordenador é que tem de autorizar, como a abertura de licitação, o empenho da despesa e autorizar o pagamento, mas tem os procedimentos que as diretorias é que devem fazer, assim, tem outros que a PROAD deve fazer, por questão de competência. Não tem ato de delegação de competência na PROAD.

4ª pergunta: As diretrizes para participação social na UFRN (avaliação, direcionamento e monitoramento) estão definidas (p. ex., planejamento e orçamento participativo, envolvimento da sociedade civil organizada, controle social)? (C)

Resposta: A questão da participação social na Universidade, no orçamento participativo, pode ser que lá na PROPLAN se saiba informar. Não há uma participação no orçamento, mas uma discussão. Não é controle social, mas é um controle administrativo, da própria universidade, tem representante de sindicato de servidores, de alunos, de todos os centros e da Administração central.

5ª pergunta: A unidade se posiciona com respeito aos resultados das atividades internas de controle e às recomendações dos trabalhos de auditoria? (C)

Resposta: Não há normativo sobre isso, mas a PROAD sempre atende tudo das auditorias. Na PROAD vem a Auditoria Interna, do Tribunal de Contas, da Controladoria-Geral da União, e ainda vem demanda do Ministério Público. Quando essas demandas são recebidas, se analisa, tenta responder, tenta justificar e se faz demandas contínuas na gestão da Universidade para melhor atender qualquer pedido de esclarecimento ou providências. É muito bom quando vem no relatório de auditoria uma orientação que pode aprimorar o trabalho. Para a PROAD isso dá até mais força para algumas práticas na administração, pois como a administração segue regras, normas, pode ser que não esteja seguindo adequadamente naquele momento e sempre que vem a questão depois observada pelo pessoal de controle busca-se atender plenamente e de imediato e, quando for o caso, justificar as razões porque ainda não atendeu.

4 AUDITORIA INTERNA

1ª pergunta: A Reitoria se posiciona acerca das atividades internas de controle e as recomendações/determinações da auditoria? (C)

Resposta: A Auditoria Interna emite o relatório e manda para os setores fiscalizados, onde foi feito o trabalho, enviando sempre uma cópia para a Reitoria. Então, qualquer trabalho realizado, além dos interessados a Reitoria, sempre recebe uma cópia. Normalmente a cópia da Reitoria vai impressa e digitalizada. Não é um procedimento normatizado, porque a Auditoria Interna ainda não tem as suas normas internas, inclusive, a unidade está devendo essas normas para a CGU, porque há uma recomendação da CGU para que se faça normativos para a auditoria interna. Este ano iria ser feita, mas em função de afastamento da titular por muito tempo não foi possível concluir. Há muita coisa já anotada, como a estrutura da unidade, mas ainda não está formalizada completamente, sendo possível que até o final do ano esse normativo esteja terminado, para ser encaminhado para as instâncias aprovarem. Uma vez enviado esse relatório com as recomendações a auditoria vai fazer o monitoramento. Nesse segundo momento é que as recomendações são feitas, e uma vez recebidas pelas unidades, essas vão responder ou fazer um plano de providências, que depois vai ser cobrado. A Instrução Normativa da CGU 24/2015 recomenda que mensalmente a auditoria interna apresente ao Conselho de Administração um resumo de como estão os atendimentos das recomendações da Auditoria Interna. Então, por causa disso a auditoria passou a encaminhar esse relatório todo mês.

2ª pergunta: Há normativos internos como estatuto/regulamento/regimento para auditoria interna?

Resposta: O regimento interno da Reitoria é o único normativo que tem um capítulo da Auditoria Interna. Desde o ano passado que a unidade rascunha um regimento, até para cumprir recomendação da CGU. Ano passado teve greve e esse ano se está tentando recuperar um pouco dos trabalhos de auditoria não desenvolvidos em 2015, por isso a unidade deixou os normativos para segundo plano. A auditoria deu encaminhamento a outros trabalhos que eram mais urgentes e entendeu que os normativos podem esperar mais um pouquinho. A expectativa é de que até o final do corrente ano esses normativos sejam concluídos. É esta a proposta, até porque a auditoria tem que informar a CGU e já passou do prazo pedido que foi até setembro desse ano. Não vai dar para concluir em setembro, mas a unidade espera que até o fim do ano consiga concluir.

3ª pergunta: A Auditoria Interna da UFRN tem um plano de avaliação de riscos da Instituição?

Resposta: Não. A única coisa que ainda trata disso e de forma muito inicial, muito

simples, é o Plano Anual de Auditoria Interna, o PAINT. Nesse plano a auditoria faz uma pequena avaliação de risco, ainda muito simplória e não de acordo com os padrões, COSO e outros métodos. Os padrões eram os anteriormente definidos pela CGU, de materialidade, relevância e criticidade, então, fazia naquele padrão de avaliação de risco de maneira geral para realizar as ações da instituição. O plano existe ainda com essa base, mas é uma avaliação de risco que não está de acordo com os padrões internacionais. A Associação Nacional dos Integrantes das Auditorias Internas está oferecendo um curso na Universidade Federal do ABC Paulista, que é uma universidade que já está adotando um Plano de Avaliação de Riscos desenvolvido naquela instituição. E foi projetado esse curso para o final de agosto de 2016, na UFABC. A auditoria vai enviar um servidor, já autorizado pela Reitoria, para que, após o curso, o planejamento de 2017 já seja feito considerando a avaliação de risco padrão COSO. A previsão é 2017. Quer dizer, o planejamento vai sair até 31 de outubro, pois o PAINT é entregue até o último dia útil de outubro.

4ª pergunta: Existem manuais de procedimentos próprios da UFRN nos quais a unidade de auditoria interna utiliza uma abordagem sistemática e disciplinada das suas atividades?

Resposta: A auditoria tem papeis de trabalho com os procedimentos do que vai fazer em cada área. Nenhum tem aprovação formal. A unidade pretende colocar tudo no manual da unidade, desde a estrutura até o fluxo de trabalho. Essa parte está sendo desenvolvida também junto com o pessoal da informática, para que já contemple sistema, fluxo e procedimentos. A proposta é esta e a unidade já está trabalhando há quase dois anos com a informática. O sistema já está se desenvolvendo desde o planejamento até o relatório de monitoramento, tudo pela informática. Por enquanto, a Auditoria ainda está caminhando a passos lentos e não se sabe quando esse sistema vai estar perfeito. No passado, a auditoria só fazia monitoramento de TCU e CGU nos sistemas, sem fazer o fluxo da Unidade.

5ª pergunta: Há um plano de auditorias/fiscalizações periódicos aprovados pela UFRN?

Resposta: Sim, é o PAINT. A Auditoria faz o PAINT até o último dia útil de outubro, e antigamente a gente enviava para a CGU. Quando a CGU aprovava o plano era encaminhado para o Conselho de Administração, por meio da Reitoria para aprovação. A partir da nova IN da CGU, a partir de 2016, é encaminhado primeiro para o CONSAD e depois da aprovação pelo conselho, é enviado, com as alterações, para a CGU. Desde 2007, há um plano de auditoria periódico, anual, aprovado pela UFRN, contemplando todas as auditorias e todas as horas a serem trabalhadas, distribuídas homem/hora, considerando as ausências, licenças,

férias, etc.

5 PROGESP

1ª pergunta: Os membros da alta administração da UFRN são avaliados com base nos indicadores e metas de desempenho definidos? (C)

Resposta: De certo forma sim. Isso é um processo que ainda está em aprimoramento. A universidade tem o plano de gestão que estabelece metas, periodicamente os gestores precisam apresentar os resultados e, na avaliação de desempenho dos servidores, os gestores também são avaliados. Têm questões formais, mas é um modelo que precisa ainda de passar por uma redefinição. Não tem um modelo só para avaliar a alta gestão. A alta gestão é avaliada por meio dos outros processos de avaliação, mas é avaliado.

2ª pergunta: A UFRN possui instrumento que define política para o desenvolvimento de sucessores para as ocupações de gestão?

Resposta: Essa é uma política que está em construção. A universidade começou definindo as competências institucionais e já definiu perfil para começar a trabalhar a política de parte da gestão, porque, na universidade, boa parte dos gestores são de cargos eletivos, começando pela Reitoria, diretores de unidades acadêmicas e a parte mais administrativa, não. Está bem encaminhado, mas ainda não foi homologado. Hoje, não temos, está em construção.

3ª pergunta: Há segregação das funções relativas aos processos de registro cadastral e financeiro em folha de pagamento, de forma que uma instância ou colaborador não inicie e conclua todas as etapas desses processos?

Resposta: Sim. Isso tem uma segregação. Agora, assim, hoje quando se fala nisso é precisa ser repensado, pois, com a evolução dos próprios sistemas e das próprias tecnologias hoje tem muita coisa, por exemplo, pegando o caso da pergunta, da folha de pagamento, já é calculada automaticamente pelo cadastro. Antes se tinha essa segregação muito bem definida, hoje, porém, dizer que o servidor não inicia e conclua uma etapa de um processo, por mais segregação que você tenha, porque a gente tem uma evolução muito forte dentro dos sistemas e cada vez isso vai mais ainda acontecer. Então, aquelas etapas de processos bem definidas, bem detalhadas, que passava de setor e por pessoa, começa a mudar e tem mudado muito, a partir da evolução tecnológica. Então, a gente trabalha na literatura com uma questão bem definida de segregação que precisa ser repensada. A questão é que da forma que a segregação se encontra hoje definida na literatura, nos próprios normativos internos, ela não ocorre mais. Então, um processo que um fazia o cadastro e outro fazia a folha, está acabando. E não é

porque a segregação não está sendo observada, é porque o próprio sistema da folha hoje é basicamente todo calculado a partir do cadastro. Então, essa forma (de segregação) que está definido hoje precisa ser repensada, mas tem a segregação, sim, isso é muito bem definida na UFRN. E o normativo é o regimento da Universidade e o regimento da Reitoria, quando define as atividades da Pró-reitoria de Gestão de Pessoas.

4ª pergunta: Há código de ética próprio da UFRN, detalhando os comportamentos esperados e os comportamentos vedados, prevendo sua aplicação aos colaboradores e gestores da organização?

Resposta: Não. Hoje a UFRN utiliza o código de ética geral do serviço público, mas a Comissão de Ética está elaborando. Está em construção de um código específico, próprio para a Universidade.

5ª pergunta: Há um processo formal e transparente para garantir que as nomeações ao corpo diretivo sejam feitas de acordo com os critérios de competência especificados e com base em mérito e na capacidade do indivíduo de desempenhar um papel definido dentro da organização? (C)

Resposta: Isso tem, agora não é formal. Essa questão está um pouco relacionada com a segunda pergunta. A questão da formalidade, é de dizer que está informal. Por exemplo, quando a Reitora vai designar algum dos diretores, alguém para chefia, todos esses critérios de competência, de capacidade para desempenhar tanto técnica, como outras competências, isso é avaliado na hora de fazer a designação, e a nomeação de um servidor para as funções. Agora a universidade não tem isso formalizado. Algumas funções já dizem, por exemplo, se você for para as pró-reitorias fins, o próprio regimento já diz que tem de ser professor, assim, assim, assim... O nome tem que ser aprovado no Conselho, então, minimamente, você já tem critérios para algumas funções. Por exemplo, um pró-reitor ele é nomeado e tem que ser aprovado no Conselho Superior, seguindo determinados critérios. Claro que isso não está formalizado, mas quando a Reitora vai fazer a nomeação tem-se um cuidado com relação a isso. Mas não é formal. Está em construção.

6 SINFO

1ª Pergunta: A UFRN dispõe de um comitê de Tecnologia da Informação (TI) formalmente instituído, composto por representantes de áreas relevantes da organização?

Resposta: Sim. Ele foi instituído este ano, porque na verdade a gente estava com uma

pendência do PDTI [Plano Diretor da Tecnologia da Informação] para aprovação, o que só ocorreu no ano passado. E a partir do PDTI é que a gente poderia ter o comitê gestor de TI. Os nomes foram indicados no mês passado e a gente está nessa iminência da PROPLAN, pois a Presidência desse Comitê é da Pró-Reitoria de Planejamento, para que seja feita a primeira reunião, de instalação e de divisão de atribuições. A gente tem, mas não entrou ainda em operação. O Comitê é formado de pessoas de áreas relevantes, algumas envolvidas na área de TI, recursos humanos, sistemas administrativos, acadêmicos, etc. tem uma boa representatividade.

2ª Pergunta: Há uma definição formal de diretrizes para a contratação de bens e serviços de TI?

Resposta: Na UFRN, especificamente, essa é uma das tarefas desse Comitê, mas existe orientações já no Ministério do Planejamento com algumas normas diretivas, na Secretaria de Tecnologia da Informação. O que esse Comitê vai precisar fazer é validar esses procedimentos e acrescentar, caso tenha alguma especificidade na UFRN a ser normatizada, mas, já existem algumas normativas disciplinadas pelo Ministério do Planejamento.

3ª Pergunta: A UFRN define formalmente as diretrizes para gestão dos riscos de TI aos quais o negócio está exposto?

Resposta: Isso é um negócio que não está formalizado. Algumas das ações que vinham acontecendo, como o PDTI, vinham acontecendo sem estar formalizado. Então, isso é uma das ações desse Comitê de Gestão do TI, mas, a SINFO já tem um plano inicial de ações necessárias, então, logo que o Comitê tiver a primeira reunião, com certeza já vai estabelecer algumas prioridades de ações já iniciadas, e ainda não formalizadas, e outras que foram iniciadas, pararam, e precisam ser retomadas. Então, com certeza, essa é uma diretriz que precisa ser formalizada para algumas coisas que o pessoal já tem feito.

4ª Pergunta: A UFRN aprova, de forma periódica, plano de auditoria que inclua avaliação da governança e da gestão de TI?

Resposta: Não. A auditoria tem realmente pouquíssimas coisas que são ações, inclusive, preventivas com relação a TI, o que a auditoria tem feito é mais ações reativas a partir das ações que vêm dos órgãos de controle. Então, a SINFO tem respondido mais coisas relativas a demandas que vem de outros órgãos do que algo preventivo, de governança, para que se possa avaliar essas ações. Então, infelizmente a auditoria não está ainda atrelada a nenhuma ação conjunta com a TI, nesse sentido aqui. A SINFO tem tido outras ações com auditoria dessas e outro de um sistema de gestão que a unidade tem dentro dos módulos da auditoria, tentando melhorar esse sistema para que ele seja mais transparente e consiga ser

mais ágil em relação aos processos de auditoria quando eles são encaminhados dentro da UFRN. Então, não é necessariamente para TI, é para a universidade como um todo. Mas, a relação da SINFO com a Auditoria tem sido muito mais reativa, nesse sentido. A Auditoria provoca a SINFO e esta vai e responde algumas perguntas, mas de avaliação de governança, infelizmente ainda não.

5ª Pergunta: A UFRN dispõe de política de controle de acesso à informação e aos recursos e serviços de TI formalmente instituída, como norma de cumprimento obrigatório?

Resposta: Essas questões de segurança, como nesse caso, de controle de acesso, a gente tem várias orientações e várias normativas que a SINFO vem fazendo na prática. A própria reação de que os usuários só conseguem acessar os sistemas da Universidade por um *login* e uma senha específica já é um controle. Então, por exemplo, dentro da Superintendência, dentro dos sistemas, a SINFO já tem uma hierarquia de perfis de pessoas que podem acessar determinada informação dos sistemas da organização. Essa prática está formalizada na unidade, internamente, não de forma externa. Essa prática é validada junto com a Reitoria e a partir do momento em que a Reitoria solicita um novo perfil de alguma pessoa que tem que ter acesso ao sistema, a SINFO apresenta quais são os perfis disponíveis, e se atender em algum daqueles o acesso é liberado, senão a unidade pode fazer um *mix* de perfis que já são conhecidos. Se for alguém com o cargo de gerência, se for alguém com cargo de coordenação, então, esses têm perfis de acessos diferentes aos sistemas. Dentro da rede da UFRN, a rede está desenhada com relação aos perfis de cada unidade. Cada unidade tem autonomia e demanda pedidos para a SINFO. De antemão, a gente tem um padrão e na medida em que nos é solicitado para um determinado setor não ter acesso a algumas informações ou dados, a SINFO vai lá e fecha as portinhas para impedir um determinado acesso. Mas a nossa rede sem fio, infelizmente, não está ainda controlada, isso é algo que a gente precisa fazer, está com uma Comissão de Segurança da informação que está instituída. Essa Comissão está trabalhando para, exatamente, apresentar o plano de ações que remetem a essas diretrizes com relação à informação na UFRN. O que a SINFO tem estabelecido como praxe é que quando tem algum aluno que vem solicitar informações sobre dados para pesquisa dos sistemas da UFRN, a Superintendência instituiu, em uma nota interna nossa, de que a unidade não é a detentora da informação, mas a guardiã. Então, se alguém tem que dar autorização para alguém consultar algo ou para que alguém faça alguma coisa, esses são as pró-reitorias vigentes. A SINFO tem colocado isso na prática, embora não esteja formalizada. De novo, essa política de controle formalizada da UFRN também vai ser mais um dos itens que realmente está pendurado muito nesse Comitê que vai ser instituído. Provavelmente isso,

depois de aprovado pelo Comitê, deve ir para os colegiados superiores.

7 SIN

1ª Pergunta: Os membros da alta administração são avaliados com base em indicadores e metas de desempenho definidos? (C)

Resposta: A SIN trabalha com a construção de metas e tem um controle através de indicadores, e existe uma sistemática da Administração central do planejamento de acompanhamento da execução das metas. E quando não se executa tem de justificar porque não executou. E essas metas estão inseridas em eixos que estão contidos no Plano de Gestão da Universidade e, por sua vez, vinculados ao Plano institucional (PDI). Existem as convocações de reuniões específicas da PROPLAN e talvez o Planejamento possa dizer se há uma resolução sobre isso.

2ª Pergunta: Funções relacionadas a decisões críticas na UFRN estão segregadas de modo a não concentrar em uma única pessoa o poder para tais decisões?

Resposta: A SIN tem um acompanhamento muito próximo da Reitoria. A Reitoria acompanha. Não parece que as decisões críticas ficam concentradas, a Reitoria tem sempre o *staff*. Ou convoca o *staff* ou especificamente, quando são questões muito relacionadas diretamente com a Superintendência de Infraestrutura, há um compartilhamento dessas decisões com a Procuradoria, porque geralmente as questões envolvem decisões jurídico-administrativas, Ministério Público, Tribunal de Contas e assuntos ligados a obras, então, há necessidade de que seja uma ação da Instituição e não de uma pessoa. Relativamente falando de obras você tem desde o fiscal ao Diretor de Obras, passa pelo Superintendente, depois vem o Pró-reitor de Planejamento. Existe uma preocupação com segregação, até porque toda e qualquer alteração de cronograma de obras que suscite a execução de aditivos, tem que passar pelo fiscal, que passa pelo parecer do Coordenador do fiscal, pelo parecer do Diretor, pelo parecer da Assessoria jurídica, passando pelo Superintendente até ir para a Administração e Procuradoria. São diferentes fiscais, depende da obra, cada obra tem um.

3ª Pergunta: Há carreira(s) específica(s) para os servidores que atuam na área da unidade no plano de cargos da organização?

Resposta: Essa é uma questão em construção na Superintendência. Falando especificamente dos engenheiros e arquitetos há uma progressão em função de titulação, mas, esse ponto específico, a Superintendência precisa se modernizar e está passando por um processo de reestruturação. A Superintendência percebe uma certa inquietação dos

profissionais, de nivelamento de funções gratificadas, existe certa disparidade, alguns setores precisam mais, outros menos. Isso realmente é um assunto que a SIN tem trabalhado, em um encontro geral, porque há algumas reclamações pela diversidade e tamanho da superintendência, que cuida de todos os *campi* da UFRN, não é só do *campus* central.

4ª Pergunta: A unidade executa procedimento formal que permite identificar pessoas que exercem funções-chave e que também exerçam atividade privada, o que pode gerar conflito de interesses?

Resposta: Procedimento formal, não. Até o momento não foi tomada nenhuma ação nesse sentido. Agora, existe o pleito de vários profissionais de reduzir o expediente para seis horas corridas alegando a questão dos vencimentos que não são suficientes, principalmente a classe técnica de engenheiros e arquitetos. Embora esses servidores tenham essa possibilidade de progressão na carreira em função da titulação, eles colocam que em alguns órgãos públicos os vencimentos são melhores que a UFRN. Então, ao mesmo tempo que existe um pedido, uma reivindicação de melhorar esses vencimentos, e a universidade depende de uma esfera federal, também existem servidores que deixam a superintendência porque passam em concursos para fora e preferem deixar o cargo. Agora, em relação ao mercado privado, a SIN tem algumas atividades que podem conflitar interesses, é o caso dos fiscais de obra e engenheiros, os quais às vezes podem prestar serviços para fora, diferente dos professores, que tem dedicação exclusiva. Mas, a gente nunca teve nenhum caso, que eu saiba, que teve favorecimento, porque passa por muitas esferas e tem o controle interno das auditorias, que estão sempre acompanhando e existe uma orientação. As obras têm sempre muitos aditivos de supressão, aditivo de prazo e até de preços mesmo, e sempre passam pelo crivo da Procuradoria, então mesmo que tenha aqui ou ali, se eventualmente tiver, tem a apuração de responsabilidade e isso inibe, quando você percebe alguma inconsistência. Já houve uma série de apurações de responsabilidades, então, ao mesmo tempo que isso causa essa atenção redobrada, causa também a exigência do pessoal da área técnica de mudar esses procedimentos, no sentido de diluir essas responsabilidades. Da corresponsabilidade tanto do gestor, bem como dos servidores que estão nos cargos de execução direta. A maior dificuldade é que são muitos processos, muitos em todas as áreas, desde a reposição de estoques no almoxarifado que faz a manutenção corretiva às grandes obras. Não tem condição de participar do detalhe em tudo. Por isso que é descentralizado, mas é um descentralizado que requer o atesto de todos os que estão envolvidos na cadeia produtiva. O tempo todo utiliza-se a delegação de competência. Você tem as comissões de recebimento de obras, que envolve normalmente o arquiteto, o fiscal, isso falando das obras, que são mais delicadas, mais

complexas. Dentro da estrutura da superintendência, tem as diretorias; suas coordenações e coordenadorias; e cada um tem a sua competência. Além disso, têm as comissões, seja para atestar o recebimento provisório, definitivo, seja comissões técnicas, elaboração de planos, ou até mesmo, em alguns casos, de laudos.

5ª Pergunta: A UFRN designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à infraestrutura?

Resposta: Sim. Quando se fala a UFRN, dependendo da área se precisa de comissões. Especificamente de Infraestrutura a SIN tem no regimento a Comissão de Gestão de Espaço Físico da UFRN que é composta, de acordo com o Regimento, pelo superintendente e mais quatro nomes indicados pela Reitoria, para tratar da gestão do espaço físico. Ficou desativada um tempo e agora com os planos diretores, [será ativada] porque a Universidade têm cinco *campi*, cada um com seu plano diretor. Nesses planos diretores, normalmente são feitas comissões. Existem ações, mais da Administração central, como a elaboração de planos de logística sustentável, que envolve toda a universidade e acaba repercutindo na superintendência. Dependendo muito do assunto os planos diretores, para serem implementados, tem que passar pelo Conselho de Administração (CONSAD), qualquer alteração tem que remeter ao CONSAD. Os planos novos, dos *campi* de Caicó e Currais Novos, já foram aprovados no Conselho de Administração superior. O do *campus* Central está precisando ser revisado porque foram feitas várias obras, e não é que desrespeitaram, mas porque todo Plano Diretor precisa de uma revisão periódica e o atual ainda é de 2007. E teve o REUNE [Reestruturação e Expansão das universidades Federais], com uma série de obras no *campus*, e questões como mobilidade, acessibilidade, gestão de ambientais. A SIN está retomando para poder fechar, no sentido de concluir, uma formatação de um sistema de planejamento, embora seja a infraestrutura que esteja à frente disso, mas como cada plano diretor tem o seu comitê gestor, a Comissão de Gestão de Espaço Físico junta representantes desses comitês numa visão mais ampla das diretrizes mais gerais da gestão de espaço físico da universidade e eventualmente cruza com alguns planos que vem lá da Reitoria ou que são comprometimentos com o Ministério da Educação. Há o exemplo do plano de logística sustentável e do plano de eficiência energética. Não existe nenhuma esfera no gabinete da Reitoria que tenha esse papel de juntar Diretores de Centro que formem esse Comitê de Gestão de Espaço Físico. Na verdade, essa instância está prevista nesse comitê interno da Superintendência, que além do representante da Superintendência, tem quatro pessoas indicadas pela Reitoria. A proposta da SIN é de que essa composição seja feita por representantes de outros *campi*, como são quatro, a nossa proposta é que sejam Caicó e

Currais Novos, que é o Ceres, e Jundiaí, Santa Cruz, Campo Central, juntamente com a Superintendência, porque, dessa forma, cada plano diretor, ou seja, cada espaço físico onde os campos estão instalados, teria o seu comitê diretor. Caicó e Currais Novos que são recentes, estão sendo implementados agora e já têm a sua comissão de gestão, que é o Diretor, o Superintendente de Infraestrutura, e um representante da área de meio ambiente, engenharia e arquitetura. Então, cada plano tem o seu comitê, e o representante desse *Campus* que é o Diretor, vem para o Comitê Central de Gestão de Espaço Físico e, com isso, a Instituição consiga essa articulação. Isso ainda não está sacramentado, a SIN está construindo agora porque cabe à superintendência retomar todos os planos diretores. A universidade cresceu muito, os problemas se avolumaram e sem plano diretor a gente fica descoberto.

APÊNDICE C – Resultado das Respostas das Entrevistas

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS MESTRADO EM GESTÃO PÚBLICA

Mestrando: Edimilson Monteiro Batista

Orientador: Dr. Thiago Ferreira Dias

Respostas das entrevistas para avaliação da governança na UFRN

Unidade / Prática Pesquisada	Adotada
Reitoria	
1. Há um processo formal e transparente para garantir que as nomeações ao corpo diretivo obedçam aos critérios da competência, do mérito e da capacidade para o papel definido dentro da UFRN? (C*)	Não
2. Os membros da alta administração são avaliados com base em indicadores e metas de desempenho definidos? (C*)	Não
3. Estão implantados mecanismos para receber e tratar denúncias sobre violação de código de ética, conflito de interesse e antinepotismo? (C*)	Sim
4. A UFRN tem um plano de gestão para avaliar riscos que podem comprometer o alcance dos principais objetivos organizacionais e fornece direção para que os riscos sejam gerenciados?	Não
5. A Reitoria se posiciona sobre as atividades internas de controle e as recomendações/determinações da auditoria? (C*)	Sim
Auditoria Interna	
1. A Reitoria se posiciona acerca das atividades internas de controle e as recomendações/determinações da auditoria? (C*)	Sim
2. Há normativos internos como estatuto/regulamento/regimento para auditoria interna?	Não
3. A Auditoria Interna da UFRN tem um plano de avaliação de riscos da Instituição?	Não
4. Existem manuais de procedimentos próprios da UFRN nos quais a unidade de auditoria interna utiliza uma abordagem sistemática e disciplinada das suas atividades?	Não
5. Há um plano de auditorias/fiscalizações periódicos aprovados pela UFRN?	Sim
PROPLAN	
1. Diretrizes para participação social na UFRN (avaliação, direcionamento e monitoramento) estão definidas (p. ex., planejamento e orçamento participativo, envolvimento da sociedade civil organizada, controle social)? (C*)	Não
2. A estratégia da UFRN está definida e explicita objetivos, iniciativas, indicadores de desempenho e metas?	Não
3. Diretrizes da alta administração da UFRN para abertura de dados, divulgação de informações relacionadas à área de atuação e comunicação com as diferentes partes interessadas estão definidas?	Não
4. Estão implantados mecanismos de relacionamento: (a) com a mídia; (b) com organizações de controle; (c) com outras organizações públicas e privadas?	Sim
5. Os membros da alta administração da UFRN são avaliados com base nos indicadores e metas de desempenho definidos? (C)	Não
PROGESP	
1. Os membros da alta administração da UFRN são avaliados com base nos indicadores e metas de desempenho definidos? (C)	Não
2. A UFRN possui instrumento que define política para o desenvolvimento de sucessores para as ocupações de gestão?	Não
3. Há segregação das funções relativas aos processos de registro cadastral e financeiro em folha de pagamento, de forma que uma instância ou colaborador não inicie e conclua todas as etapas desses processos?	Sim
4. Há código de ética próprio da UFRN, detalhando os comportamentos esperados e os comportamentos vedados, prevendo sua aplicação aos colaboradores e gestores da organização?	Não
5. Há um processo formal e transparente para garantir que as nomeações ao corpo diretivo sejam feitas de acordo com os critérios de competência especificados e com base em mérito e na capacidade do indivíduo de desempenhar um papel definido dentro da organização? (C*)	Não
PROAD	
1. São realizados inventários periodicamente com o confronto do controle formal e a existência física dos bens da UFRN?	Parcial
2. Estão implantados mecanismos para receber e tratar denúncias sobre violação de código de ética, conflito de interesse e antinepotismo? (C*)	Sim
3. Há diretrizes e limites para delegação de competências associadas a decisões críticas de negócio formalmente definidos?	Não
4. Diretrizes para participação social na UFRN (avaliação, direcionamento e monitoramento) estão definidas (p. ex., planejamento e orçamento participativo, envolvimento da sociedade civil organizada, controle social)? (C*)	Não
5. A unidade se posiciona com respeito aos resultados das atividades internas de controle e às recomendações dos trabalhos de auditoria? (C*)	Sim

SINFO	
1. A UFRN dispõe de um comitê de Tecnologia da Informação (TI) formalmente instituído, composto por representantes de áreas relevantes da organização?	Não
2. Há uma definição formal de diretrizes para a contratação de bens e serviços de TI?	Não
3. A UFRN define formalmente as diretrizes para gestão dos riscos de TI aos quais o negócio está exposto?	Não
4. A UFRN aprova, de forma periódica, plano de auditoria que inclua avaliação da governança e da gestão de TI?	Não
5. A UFRN dispõe de política de controle de acesso à informação e aos recursos e serviços de TI formalmente instituída, como norma de cumprimento obrigatório?	Não
SIN	
1. Os membros da alta administração são avaliados com base em indicadores e metas de desempenho definidos? (C*)	Não
2. Funções relacionadas a decisões críticas na UFRN estão segregadas de modo a não concentrar em uma única pessoa o poder para tais decisões?	Sim
3. Há carreira(s) específica(s) para os servidores que atuam na área da unidade no plano de cargos da organização?	Não
4. A unidade executa procedimento formal que permite identificar pessoas que exercem funções-chave e que também exerçam atividade privada, o que pode gerar conflito de interesses?	Não
5. A UFRN designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à infraestrutura?	Sim

(C*) – Questão comum formulada a mais de uma unidade.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no RBG/TCU e Princípios da Governança Pública.