

ASPECTOS DA CONTROLADORIA EM UMA SECRETARIA DE GOVERNANÇA DE UMA IFES E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A MELHORIA DA GESTÃO UNIVERSITÁRIA

Antonio Vanderley Moreira

Universidade Federal do Ceará (UFC)
vanderley@sobral.ufc.br

Raimundo Mendes da Silva

Universidade Federal do Ceará (UFC)
mendescsb@gmail.com

Maxweel Veras Rodrigues

Universidade Federal do Ceará (UFC)
maxweelveras@gmail.com

RESUMO

A administração pública brasileira experimenta, atualmente, um novo modelo de gestão. Trata-se da governança, sistema baseado na gestão estratégica das organizações empresariais. Na nova concepção da visão estratégica, inserida no serviço público, justifica-se a necessidade da transparência, eficiência e eficácia nos processos da administração pública como fator para a modernização e confiança junto à sociedade. Neste cenário de novas competências e através do Decreto Presidencial nº. 9.206, de 20 de setembro de 2017, instituiu-se a governança na administração pública federalizada. Em conformidade com a lei, aspectos da controladoria pública, como transparência, integridade e accountability, são requisitos obrigatórios a todas as IFES brasileiras. Diante do exposto, este artigo tem como objetivo analisar aspectos da controladoria pública em uma secretaria de governança de uma IFES e a sua contribuição para a melhoria da gestão universitária. Para a realização da pesquisa, utilizou-se um estudo descritivo, com pesquisa de campo associada à pesquisa documental, com aplicação de questionário semiestruturado na coleta de dados. O trabalho revela que existe uma relação direta e muito próxima da controladoria e governança. Além disso, observa-se que neste aspecto busca-se uma melhoria na prestação de serviços na administração pública, cujo consumidor final é o cidadão.

Palavras-chave: Administração Pública. Governança. Controladoria. *Accountability*.

CONTROLLERSHIP ASPECTS IN AN IFES (FEDERAL HIGHER EDUCATION INSTITUTION) GOVERNANCE GENERAL OFFICE AND ITS CONTRIBUTION TO IMPROVING UNIVERSITY MANAGEMENT

ABSTRACT

The Brazilian public administration is currently experiencing a new management mode known as the governance, a system based on the strategic management of business organizations which uses values and principles such as transparency, equity, accountability and corporate responsibility for obtaining profits and favoring the longevity of the organization in a globalized and highly competitive environment. In this conception of strategic vision, inserted in the public service, the need for transparency, efficiency and effectiveness in public administration processes is justified as a factor for modernization and trust within the society. In this scenario of new competences and through the publication of the Presidential Decree no. 9,206

of September 20, 2017, which instituted governance in federalized public administration, a new behavior in public sector management emerges. In accordance with the law, aspects of public controllership, such as transparency, integrity and accountability, are mandatory requirements for all Brazilian Higher Education Institutions (HEI). Given the above, this article aims to analyze aspects of public controllership in a HEI governance secretariat and its contribution to improving university management. In order to carry out this research, a descriptive study was used, with field research associated with documentary research, with the application of a semi-structured questionnaire in data collection. The work reveals that there is a direct and very close relationship with controllership and governance. In addition, it is observed that, in this aspect an improvement, the provision of services in the public administration is sought, whose final consumer is the citizen.

Key-words: Governance. Controllership. Public administration. Accountability.

ASPECTOS DEL CONTROL EN UN SECRETARIA DE GOBERNANZA DE UNA IFES Y SU CONTRIBUCION A LA MEJORA DE LA GESTIÓN UNIVERSITÁRIA

RESUMEN

La administración pública brasileña está experimentando actualmente con un nuevo modelo de gestión. Se trata de la gobernanza, un sistema basado en la gestión estratégica de las organizaciones empresariales. En la nueva concepción de la visión estratégica, insertada en el servicio público, la necesidad de transparencia, eficiencia y eficacia en los procesos de la administración pública se justifica como factor de modernización y confianza con la sociedad. En este escenario de nuevas competencias y a través del Decreto Presidencial No. 9.206, de 20 de septiembre de 2017, se estableció la gobernanza en la administración pública federalizada. De acuerdo con la ley, aspectos de la administración pública, como la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas, son requisitos obligatorios para todos los IFES brasileños. En vista de lo anterior, este artículo tiene como objetivo analizar aspectos de la gestión pública en una secretaría de gobierno de un IFES y su contribución a la mejora de la gestión universitaria. Para la investigación, se utilizó un estudio descriptivo, con investigaciones de campo asociadas con la investigación documental, con la aplicación de un cuestionario semiestructurado en la recopilación de datos. La obra revela que hay una relación directa muy cercana al control y la gobernanza. Además, se observa que en este aspecto buscamos una mejora en la prestación de servicios en la administración pública, cuyo consumidor final es el ciudadano.

Palabras clave: Administración pública. Gobierno. Controlar. Responsabilidad.

1 INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira passou por vários processos de gestão durante a sua história. Desde o modelo patrimonialista, passando pelo burocrático e o neoliberal burocrático, experimentando agora o modelo gerencial, em todos, sempre prevalecendo a busca da eficiência no setor público. Neste último, o Estado mostra uma adaptação à nova ordem da administração moderna empresarial, implantada nas organizações de capital privado, cuja finalidade é o lucro financeiro. Mesmo sem ser essa a sua premissa e ainda considerando todos os processos da burocracia vigente nas organizações públicas, o novo modelo mostra um desapego às formalidades legais e, em alguns casos paralisantes, que permeiam a administração pública, passa a prezar por mecanismos de gestão estratégica que apontam para os tão esperados resultados de eficiência, eficácia e de transparência pública.

Neste processo de implantação do novo modelo de gestão pelo Estado, pode-se destacar a atuação de órgãos governamentais, como o Ministério Público Federal (MPF) e a Controladoria-Geral da União (CGU), que vêm desenvolvendo várias políticas públicas de controle, ações e processos, visando à melhoria do serviço público, tendo como objetivo comum o combate à corrupção. Neste sentido, elaboram e implantam programas em âmbito nacional para que o gestor público, no exercício de sua função, tenha como prioridade de gestão a observância e o zelo ao bem público, compreendendo que este é patrimônio coletivo e não individual ou corporativo.

Entre estes programas, destaca-se a política de governança baseada na gestão estratégica para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelecida pelo Decreto Presidencial nº. 9.203/2017, de 22 de novembro de 2017. O decreto traz a obrigatoriedade, às unidades públicas, da instituição da governança. Ressalte-se, entretanto, que antes mesmo desta normativa, algumas autarquias já se movimentavam no sentido de se adaptar à nova ordem que se apresentava à gestão pública.

É nesta perspectiva que se encaminha a pesquisa que resulta neste artigo, cujo objetivo principal é analisar os aspectos da controladoria em uma secretaria de governança de uma IFES e sua contribuição para a melhoria da gestão universitária, considerando os conceitos de transparência, integridade e *accountability*. Para tanto, utiliza-se de um estudo descritivo, com pesquisa de campo, associado à pesquisa documental e aplicação de questionário semi estruturado para coleta de dados.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste tópico serão abordados os aspectos teóricos sobre Controladoria e Governança.

2.1 A CONTROLADORIA APLICADA AO SETOR PÚBLICO

A mudança dos processos organizacionais, que se deu com o advento da globalização, não atingiu somente as organizações empresariais, mas também as públicas. Embora estabelecidas em um mesmo ambiente da prática, há, entretanto, considerações importantes e distintas no papel de cada uma. Enquanto aquelas são movidas pelas leis de mercado, pela competitividade, seja para o seu desenvolvimento ou até mesmo a sua sobrevivência financeira, através de metas econômicas, estas são consideradas uma extensão do Estado, de prestação de serviço. À empresa pública, de um modo geral, até pouco tempo, não se aplicavam os critérios gerenciais e estratégicos presentes nas organizações do setor privado, como planejamento e controle (SANTIAGO; LIMA; ANDRIOLA, 2019).

Embora ainda se mantenha em um lento processo de implantação, a tendência do modelo gerencial e estratégico, que vem sendo conferido ao setor público, é resultado das reformas administrativas que o País experimentou na tentativa de mudança do perfil de uma administração pública burocrática, instituída de forma engessada em seu aspecto

da legalidade, para um modelo gerencial que atende à tendência da globalização econômica, como explica Pereira (1996), ao tratar a reforma administrativa de 1995, do governo Fernando Henrique Cardoso.

Em contraponto a Pereira (1996), Peter (2011, p. 4) entende que a mudança de paradigma não está no modelo de sistema, já que a administração pública necessita de procedimentos burocráticos, mas sim da visão do interesse público, “que deve ser centrado no cidadão e no interesse do Estado propriamente dito”. Destaca, ainda, que o princípio da eficiência na administração pública, observado no modelo gerencial, contribui para gerar benefícios à sociedade e respeito ao contribuinte.

A nova ordem de administração gerencial voltada para modelos estratégicos, que vem sendo propagada em todas as empresas da administração pública direta e indireta, busca, sobretudo, a eficiência, a eficácia e a efetividade em seus processos de prestação de serviços com qualidade, exigindo uma nova mentalidade dos servidores e gestores públicos, além do comprometimento com a sociedade a quem servem. É sob o princípio da eficiência (Art. 37-CF) que se estabelece a busca pela melhoria dos serviços públicos, que deve ser considerado na construção dos novos modelos gerenciais, voltados para a modernização e a profissionalização da administração pública.

O planejamento e o controle governamental contribuem para o que se espera de uma administração pública eficiente (ANDRIOLA, 2009). É neste contexto que surge a controladoria governamental para apoiar o gestor público em suas tomadas de decisão, objetivando a melhoria do desempenho de gestão, na definição de Peter et al. (2011, p. 22).

Enfim, a Controladoria deverá ter como objetivo o controle gerencial, possibilitando que a instituição cumpra o dever decorrente da “*accountability*”, fornecendo informações ao gestor e demais assessores para melhorar o desempenho da gestão e consequentemente a qualidade dos produtos e serviços oferecidos à sociedade.

Os autores acima, Peter et al (op. cit), também compreendem que a controladoria aplicada no setor público, como um instrumento de apoio à gestão, apropria-se de um amplo sistema de informações multidisciplinares que busca revelar as principais fragilidades da instituição. Este conjunto de informações permitirá que a instituição corrija erros e evite processos que reduzam a eficiência da administração pública. A tendência é que o controle interno seja incorporado como um dispositivo imprescindível na administração pública, não só para a melhoria da gestão de recursos financeiros e humanos, mas também para a mensuração da satisfação dos seus usuários, missão a ser cumprida pela controladoria em suas funções essenciais para o controle interno e eficiência na gestão.

Aqui, é importante que se compreenda a controladoria como um caminho para a eficiência nos processos da administração pública, especificamente das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), em que os recursos são escassos, e os quais necessitam de uma otimização do seu uso. Na esfera governamental, seja federal, estadual ou municipal, a implantação de controladorias, associada à proposta de planejamento estratégico, vem representando um avanço na busca pela eficiência na administração pública. Segundo Peter (2007, p. 28), “no âmbito do governo federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão central do sistema de controle interno

incumbido da orientação normativa e supervisão técnica dos órgãos que compõem o sistema. Em virtude da atuação da CGU, juntamente com o Ministério Público Federal (MPF) e o Tribunal de Contas da União (TCU), os servidores do Estado, em qualquer esfera de governo, são cientes de que estão submetidos ao rigor das auditorias e fiscalizações federais, sob a responsabilidade da Secretaria Federal de Controle Interno (BRASIL, 2014)

Esta secretaria atua em observância aos dispositivos legais e normativos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei de Orçamento Anual (LOA), o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Peter (2007, p. 28) define a missão institucional da SFC de “zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos” e ainda sobre a sua competência de acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do orçamento do país, programas de governo, gestão dos entes governamentais e a promoção de auditorias contábeis, de pessoal, de execução orçamentária e demais sistemas que compõem a administração pública.

As funções da controladoria: informação, motivação, coordenação, avaliação, planejamento e acompanhamento também podem ser tomadas como parâmetro para outros instrumentos que venham a contribuir para melhorar e qualificar a prestação dos serviços públicos, principalmente nas IES. A próxima seção deste artigo apresenta a governança corporativa no mundo e a sua inserção na administração pública.

2.2 GOVERNANÇA CORPORATIVA

A governança corporativa surge no cenário mundial no início dos anos 1990, como um movimento de ativismo por melhores práticas e processos nas organizações, decorrentes de crises de grandes corporações mundiais, como a General Motors. Considera as relações baseadas nos princípios da boa gestão, que são absorvidos pela boa governança. Estes princípios básicos da governança corporativa são classificados pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), de acordo com Da Silva (2006, p. 24), como transparência, equidade, prestação de contas ou *accountability* e responsabilidade corporativa. Estas práticas têm como único propósito gerar valor e assegurar a longevidade das organizações.

Sobre o seu aspecto inovador, Da Silva (2006) explica que governança corporativa é tão somente um novo nome para as boas práticas de relacionamentos da gestão empresarial, já existentes, mas que se caracterizam como um sistema e estrutura de poder que regem os mecanismos através dos quais as companhias são dirigidas e controladas. “A governança corporativa é um novo nome para o sistema de relacionamento entre acionistas, auditores independentes e executivos da empresa, liderados pelo Conselho de Administração”. Embora o autor refute a governança corporativa como uma novidade na gestão das organizações nos cenários globais, ele apresenta dois tipos de governança nos modelos shareholder e stakeholder, que surgem com a modernização organizacional.

Dentro da mesma visão, Duarte (2007), é possível encontrar em Da Silva (2006) os aspectos que caracterizam a governança corporativa do modelo familiar, em que o

controle acionário é de responsabilidade de uma família, que, em virtude deste poder, mantém o controle da gestão ou direcionamento estratégico. Portanto, seja no modelo familiar ou naqueles que predominam nos países desenvolvidos, shareholder e stakeholder, a governança corporativa organizacional é uma tendência global, haja vista que os processos de interação e transparência contam com a participação da sociedade como um mecanismo de controle, avaliação e de acompanhamento das ações das organizações, sejam elas da esfera privada ou pública. Neste contexto, o próximo tópico aborda a governança corporativa na administração pública.

2.2.1. GOVERNANÇA CORPORATIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A EFICIÊNCIA E A TRANSPARÊNCIA

Os novos cenários de vivências contemporâneas das corporações privadas ou públicas se apresentam, inevitavelmente, como um campo em que os princípios da transparência e da eficiência são pressupostos obrigatórios para que estas consigam sua perenidade, bem como resultados satisfatórios junto à sociedade que se utiliza de seus produtos e/ou serviços, haja vista o grau de consciência e cidadania que vem se estabelecendo em todos os níveis sociais. Esta premissa, de uma organização mais racional, ética e pluralista da economia e da sociedade, encontra amparo teórico em Da Silva (2006). Em BRASIL (2014, p. 16) observa-se que:

A sociedade deve exercer seu papel de principal interessada nos resultados do Estado e demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem a ela o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações.

Nesta perspectiva, faz-se necessária a compreensão do modelo de governança corporativa que está se inserindo no Brasil na administração pública federal, autárquica e fundacional, tendo como marco da sua implantação o Decreto Presidencial nº. 9.203, de 22 de novembro de 2017. A princípio, conforme discorrido anteriormente, a governança surgiu nos anos 90 como um modelo de gestão estratégica às empresas de mercado, mediante um cenário de competitividade global, atualizações tecnológicas e necessidade de respostas das organizações, através de uma regra imperiosa, a da responsabilidade (*accountability*).

Os princípios de boa governança ultrapassam as fronteiras do setor organizacional do lucro e da competitividade das empresas e despertam nas instituições responsáveis pelo controle, avaliação e acompanhamento das entidades públicas uma possibilidade de debelar o ceticismo incorporado ao serviço público corrompido, patrimonialista e ineficiente, ao mesmo tempo em que têm a seu dispor um mecanismo de zelo e de cuidado com os bens e recursos que pertencem à sociedade (ANDRIOLA et al., 2012). Vale ressaltar que uma das características da governança é a prevenção de condutas desviantes, como destaca Fortini e Sherman (2017), contemplando mecanismos de integridade, tais como: *accountability*, instâncias de auditoria, gestão de riscos e transparência.

Os mecanismos citados acima por Fortini e Sherman (2017), para a administração pública, representam o controle e o poder de governo junto às suas entidades e gestores para a eficiência, eficácia e transparência da gestão governamental. Já para a *International Federation of Accountants* (IFAC), a governança pública tem sua sustentação em três pilares: 1 – *Openness* (transparência), 2 – *Integrity* (integridade) e 3 – *Accountability* (responsabilidade de prestar contas). (IFAC, 2001)

Para o TCU, a boa governança envolve, portanto, as estruturas administrativas (instâncias), os processos de trabalho, os instrumentos (ferramentas, documentos, etc.), o fluxo de informações e o comportamento de pessoas envolvidas, direta ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização (ANDRIOLA; ARAÚJO, 2016). Esclarece, ainda, que outras instâncias também contribuem para a boa governança, a saber: a administração executiva, a gestão tática e a gestão operacional. (BRASIL, 2014; ANDRIOLA, 2008).

Mediante do que tratou-se acima, conclui-se que foi pela necessidade de melhoramento, atualização e inovação dos processos de gestão no serviço público, e diante da inércia de um sistema administrativo burocrático, baseando as suas atribuições exclusivamente no aspecto da legalidade e da formalidade, que ocorre a mudança na administração pública de uma gestão burocrática, em curso, para a gestão estratégica. Anterior ao decreto presidencial, o Ministério Público Federal (MPF) e a Controladoria-Geral da União (CGU), através da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº. 01, de 10/05/2016, já apresentava a governança administrativa como um modelo eficaz para o serviço público.

3 METODOLOGIA

Nestesegundo item, apresentam-se os elementos, a fundamentação e o procedimento metodológico da pesquisa. Caracteriza-se a sua natureza, tipologia, procedimentos técnicos da coleta de dados, abordagens e estratégias que contemplam o estudo, bem como o local, o universo, e os recursos investigativos a serem utilizados na análise dos dados coletados.

A pesquisa desenvolvida neste trabalho teve como objetivo verificar os aspectos da controladoria, no que se refere à transparência, à integridade e *accountability*, considerando, também, a informação, a motivação, a coordenação, o planejamento e o acompanhamento, e a sua aplicabilidade na secretaria de uma governança de uma IFES, implantada desde maio de 2017. Utilizou-se no trabalho um estudo descritivo, com pesquisa de campo associada à pesquisa documental. O encaminhamento científico do trabalho encontra justificativa teórica em Gil (2010, p. 30), conforme o método empregado, e, no que se refere à pesquisa documental, “vale-se de toda sorte de documentos elaborados com finalidades diversas”.

No que favorece à pesquisa de campo, Barros (2007) destaca que para este modelo de construção do conhecimento científico, é condição indispensável ao investigador um olhar voltado para a observação, bem como uma percepção exploratória do objeto pesquisado. Enfatiza o autor que se realize a coleta de dados no campo em

que se realiza a pesquisa, caracterizando-se a sua natureza pelo contato direto com o fenômeno do estudo. Cabe lembrar que o objeto geral do estudo, aqui apresentado, voltou-se para a secretaria de governança de uma IFES e a análise da correlação dos aspectos de controle, acompanhamento, verificação e transparência, observados na controladoria. No que conceitua Barros (2007), considera-se o campo de pesquisa deste trabalho o ambiente da Secretaria de Governança da IFES, no âmbito da sua estrutura física e administrativa.

Para o esteio do referencial teórico, buscaram-se livros, periódicos e artigos no ambiente virtual, em espaços de pesquisas como Scielo, Google Acadêmico, Portal do Periódico Capes e repositórios on-line de pesquisas de algumas IFES, como a UFC, a UFSC e a UFPE. Deu-se preferência a material bibliográfico atualizado de autores que abordassem os temas controladoria e governança. Entretanto, diante da dificuldade de se encontrar referencial teórico dos últimos cinco anos, especificamente que apresentasse discussões sobre o assunto, partindo da esfera organizacional para a administração pública, utilizou-se material com data anterior a 2014.

Realizou-se, ainda, uma pesquisa documental em peças normativas e administrativas, tais como resoluções, decretos, regimentos e portarias e atas de reuniões da alta administração da IFES pesquisada. Buscou-se, desta forma, uma verificação do aparato deste tipo de prescrição legal que normatizou a Secretaria de Governança da IFES em que ocorreu o estudo, bem como a instituição obrigatória da gestão de governança na administração pública do País. Através de documentos normativos, como resoluções e portarias, foi possível conhecer o processo de implantação e a estruturação da Secretaria de Governança da IFES, além de outras estruturas de coordenação e controle na instituição, voltado para a gestão de governança iniciada em maio de 2017.

Para o desenvolvimento da pesquisa de campo foi elaborado instrumento voltado para a entrevista não estruturada, acrescida de itens contemplando perguntas dicotômicas. O instrumento foi aplicado ao gestor, que ocupa atualmente o cargo de direção da Secretaria de Governança da IFES pesquisada, sendo apresentado e disponibilizado em seu formato físico em papel, bem como através de correio eletrônico. O gestor optou em utilizar o formato do correio eletrônico, justificando que este modelo permitiria respostas mais acuradas para os seis itens submetidos no questionário.

Após as devidas respostas às indagações contidas no instrumento de entrevista com perguntas abertas e fechadas, o gestor entrevistado encaminhou o formulário via correio eletrônico. Depois desta etapa os seis itens da entrevista, juntamente com os subitens, foram analisados, observando aspectos correspondentes à controladoria e a sua aplicabilidade pela governança da instituição com o objetivo de analisar a contribuição destes aspectos para a melhoria da gestão da IFES avaliada. A análise destes dados e a sua devida discussão, bem como a verificação do alcance do objetivo da pesquisa, serão apresentados nos próximos itens deste artigo, acrescentado de uma breve apresentação da secretaria de governança da instituição estudada.

4 GOVERNANÇA EM SUA ESTRUTURA E FUNÇÕES EM UMA IFES

Ao iniciar esta seção, cumpre apresentar as funções e a estrutura organizacional voltada para a governança da IFES observada na pesquisa. A normatização da sua política de governança é instituída através de Portaria da Reitoria nº. 4117, de 27 de setembro de 2017, que estabelece no primeiro artigo que fica instituída a política de governança na IFES no sentido de implantar uma gestão moderna, transparente e participativa. A criação da Secretaria de Governança acontece através da Resolução nº. 01, de 20/01/2017, do Conselho Universitário (CONSUNI) da IFES, em obediência à Instrução Normativa Conjunta nº. 01 do Ministério Público Federal (MPF) e a Controladoria-Geral da União (CGU), datada de 10 de maio de 2016, que antecede ao Decreto Presidencial nº. 9.206, de 20 de setembro de 2017.

A principal finalidade desta secretaria é prestar assessoria ao reitor da IFES, no processo de governança, e estabelecimento da gestão de riscos na instituição. Atua em articulação com as pró-reitorias, as unidades acadêmicas e administrativas e a Auditoria-Geral da IFES. Além disso, é a sua função propor plano estratégico de governança, transparência nas informações prestadas ao público externo à IFES e a manutenção de um plano de monitoramento dos riscos que venham impactar as metas e objetivos institucionais. Sua estrutura organizacional administrativa é composta por diretoria e uma divisão de apoio administrativo.

No que diz respeito às instâncias de governança da instituição, a Resolução nº. 34, de 19 de maio de 2017, do Conselho Universitário (Consuni), criou o Comitê de Governança, presidido pelo reitor, com o objetivo de elaborar e aprovar proposta de execução de uma política de gestão administrativa para toda a IFES. Em seu artigo 6º., a referida resolução define a composição estruturante, de assessoramento e atuação. Nesta resolução, o artigo 10º. determina que a governança terá por abrangência as atividades-fim e as atividades-meio e se apoiará, necessariamente, nos mecanismos de liderança, estratégia e controle. O ponto seguinte tratará da análise dos dados e resultados obtidos neste estudo.

5 ANÁLISE DOS DADOS

Deste ponto, serão analisadas as informações disponibilizadas pelo gestor da secretaria de governança da IFES estudada mediante dados coletados no instrumento de pesquisa, descrito anteriormente no percurso metodológico. A análise acontece tendo em vista os aspectos percebidos na controlaria como mecanismos de melhoria dos processos na administração pública, apresentados anteriormente, e, aqui ratificados: informação, motivação, coordenação, planejamento e acompanhamento. No que compete à análise sob a percepção da governança, além de todos os princípios já enunciados no trabalho, verificar-se-á o que determina o artigo 21 da Instrução Normativa nº. 01 MP/CGU, de 05/10/2016, nos aspectos da: liderança, integridade, responsabilidade compromisso.

Já a transparência diz respeito ao acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado. Por fim, *accountability* que se refere às instituições ou gestores e a inerente obrigação no gerenciamento dos recursos públicos, bem como a responsabilidade por tomadas de decisões, prestação de contas e atuação voluntária, assumindo integralmente as consequências de atos e omissões. São estes aspectos e princípios que serão observados no instrumento e a sua contribuição para a melhoria do serviço público.

O primeiro item do instrumento aplicado busca saber qual a contribuição dos aspectos da controladoria, considerando: informação; motivação; coordenação; avaliação; planejamento e acompanhamento, aplicados pela Secretaria de Governança da IFES, na busca da gestão de excelência. Para este quesito, percebeu-se que esta secretaria atua fortemente no sentido de promover a implementação de boas práticas de governança na instituição e emprega os diversos aspectos mencionados na busca da melhoria contínua da governança e da gestão.

Ainda acerca deste item, a Secretaria de Governança, atuando como órgão executivo do Comitê de Governança e como instância de assessoramento ao reitor, avalia constantemente o cenário interno e as demandas dos órgãos externos relativas à governança, gestão de riscos e gestão da integridade, além de propor soluções para implantar as melhorias possíveis na IFES. Nesse sentido, cabe à secretaria sensibilizar, coordenar e acompanhar a implementação dessas ações, emitindo parecer à Alta Administração e ao Comitê de Governança acerca do seu andamento e revendo, sempre que necessário, os fluxos ou metodologias propostas de acordo com a realidade da instituição.

A segunda indagação é composta por 11 perguntas dicotômicas, mas que não se encerram após a escolha do respondente, pois a cada resposta o entrevistado justifica a escolha da sua opção de forma aberta. Foram elaboradas perguntas considerando a Instrução Normativa nº. 01/2016, do MP/CGU, tendo como base as funções da controladoria pública, em que se busca descobrir como são atribuídas e qual a relação destas funções com a Secretaria de Governança da UFC.

No que se refere ao acompanhamento e à fiscalização na gestão contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, aspectos relacionados com a controladoria e a supervisão da arrecadação e a despesa da IFES, estes não são desconhecidos da secretaria, mas são de competência da Coordenadoria-Geral de Auditoria da IFES. Também são de competência da Coordenadoria-Geral de Auditoria da instituição a avaliação da execução dos contratos de gestão, o planejamento, a coordenação e a execução das funções de controle interno. Quanto à elaboração e à atualização do plano de contas da IFES, esta função também é exercida pela Coordenadoria de Planejamento e Gestão Estratégica da UFC; entretanto, a secretaria colabora com a elaboração das peças relativas à governança, gestão de riscos e gestão de integridade e com a atualização do andamento das ações do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), sob a responsabilidade da secretaria.

Outro item abordou o apoio aos órgãos de controle externo dispensado pela Secretaria de Governança. Para este aspecto, além de assessorar a Alta Administração em assuntos relativos à governança, de um modo geral, também apresenta-se como a Unidade de Gestão de Riscos (UGR) e a Unidade de Gestão da Integridade (UGI) da

IFES. Dessa forma, a SECGOV atua no apoio aos órgãos externos no caso de demandas relacionadas à governança, gestão de riscos e gestão da integridade. Já outras demandas externas são tratadas pela Coordenadoria-Geral de Auditoria junto às unidades responsáveis pelo tema. No quesito que questiona acerca da prevenção e combate à corrupção, atribui-se à Secretaria de Governança da IFES o papel de Unidade de Gestão da Integridade (UGI) da instituição. Dessa forma, cabe à secretaria coordenar todas as ações relativas ao Programa de Integridade que aborda os controles preventivos relativos à fraude, corrupção e desvios de conduta.

Quanto à promoção da transparência das ações na IFES, a SECGOV elabora, anualmente, relatório de análise e propõe a melhoria dessas ações aos setores responsáveis pela elaboração do plano de ação. Outra intervenção da secretaria, neste aspecto, é a Política de Governança da IFES, que tem a transparência como princípio de todas as ações ou tomadas de decisões na instituição. Em mais uma resposta de quesito dicotômico, no aspecto que trata de propor medidas para racionalizar o uso dos recursos públicos, a secretaria atua em duas linhas principais: gestão de processos e gestão de riscos.

Na primeira linha, a gestão de processos propõe a otimização dos fluxos de trabalho visando à diminuição de falhas e a uma melhor alocação dos recursos utilizados, sejam eles financeiros, humanos, tecnológicos, etc. Já a gestão de riscos, em conjunto com a gestão de processos, auxilia na identificação de possíveis eventos de riscos que possam impactar no alcance dos objetivos dos processos, da unidade, ou institucionais. A ação permite ao gestor atuar na prevenção dos problemas identificados, evitando-se assim custos desnecessários ou a má utilização dos recursos.

6 RESULTADO DA PESQUISA

Esta seção destina-se à interpretação dos dados coletados a partir do instrumento de pesquisa aplicado ao gestor do objeto pesquisado neste artigo, observando aspectos correspondentes à controladoria e a sua aplicabilidade pela governança da instituição.

Finalizando a sequência de perguntas dicotômicas, questionou-se sobre o zelo e a observância dos princípios da administração pública. Em todas as suas ações, a secretaria busca contribuir para a melhoria da gestão da IFES, em observância aos princípios da administração pública, considerando, ainda, os artigos 37 e 74 da Constituição Federal, que imprimem à governança um papel relevante na concretização e equilíbrio dos indicadores de desempenho aplicáveis na UFC, nominados de 6Es: eficácia, eficiência, efetividade, economicidade, excelência e execução.

Além dos aspectos relacionados diretamente à controladoria e à sua aplicabilidade pela Secretaria de Governança da IFES estudada, através de questões abertas, indagou-se acerca do papel da secretaria de governança como instrumento de gestão participativa e de controle interno na instituição. Evidenciou-se que o controle interno é exercido pela Coordenadoria-Geral de Auditoria. No que diz respeito à promoção de uma gestão mais participativa, esta é uma das funções primordiais da governança pública. A própria política de governança da IFES, elaborada pela SECGOV e aprovada pelo Comitê de

Governança e Conselho Universitário, bem como o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) vigente, refletem as mudanças de paradigma da instituição.

No que diz respeito à participação da sociedade na gestão, a IFES está desenvolvendo um projeto de avaliação da percepção da comunidade acadêmica em relação aos mecanismos de avaliação institucional e canais de denúncia e participação, como a Ouvidoria. O intuito desta proposta é compreender o cenário atual e propor medidas que incentivem uma maior adesão da comunidade à avaliação semestral e aos canais de ouvidoria. Em mais uma questão aberta, o respondente se posicionou acerca do impacto da atuação da Secretaria de Governança para a melhoria dos processos burocráticos da IFES.

A resposta deste quesito mostrou que uma das linhas de atuação da SECGOV, com maior impacto sobre os processos burocráticos na IFES, é a gestão de processos. Esta propõe a otimização dos fluxos de trabalho visando à diminuição de falhas e a uma melhor alocação dos recursos utilizados, eliminando-se trâmites burocráticos desnecessários. Já o impacto no público externo é compreendido através da implementação de uma cultura organizacional voltada para a governança. Uma política que tem a finalidade de promover benefícios diretos para a comunidade acadêmica e demais grupos da sociedade que se relacionam direta ou indiretamente com as ações da IFES, no que se refere ao ensino, à pesquisa e à extensão.

Através do instrumento aplicado ao gestor, buscou-se conhecer, ainda, qual a relação de interveniência/atribuições da Secretaria de Governança junto aos demais órgãos de controle e transparência da instituição, tais como: Reitoria, Auditoria, Comissão de Ética, Ouvidoria e Pró-Reitora de Planejamento da IFES. Quanto à Reitoria, a SECGOV atua como órgão de assessoramento ao reitor, no que se refere às questões relacionadas à governança. É importante esclarecer que os principais responsáveis pela governança na Universidade são a Reitoria e o Conselho Universitário. A SECGOV tem apenas caráter propositivo e executivo das ações deliberadas por essas instâncias.

Por outro lado, a relação de interveniência/atribuições da Secretaria de Governança com a Auditoria, a Comissão de Ética e a Ouvidoria é bem distinta daquela da Reitoria, uma vez que elas são instâncias de apoio da IFES. Todas essas unidades atuam em parceria, dentro de suas respectivas atribuições, assessorando o Comitê de Governança e a Alta Administração nas decisões relativas à governança na instituição. Já com a Pró-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAD), a Secretaria de Governança tem uma atuação bastante próxima da PROPLAD, especialmente no que diz respeito às funções de planejamento da gestão. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, 2018)

Após a análise dos dados extraídos do questionário, observa-se que a governança, assim como a controladoria em seus aspectos e princípios para administração pública, tem como funções: avaliar, direcionar e monitorar a gestão da IFES. Logo, toda a prática relacionada à gestão estratégica irá se concretizar através de novos mecanismos e modernos processos postos em prática na instituição, observando-se todos os princípios e diretrizes da boa governança. Outro resultado importante, verificado no instrumento analisado, diz respeito ao planejamento estratégico na IFES e à governança. Como modelo ilustrativo, de acordo com a figura abaixo, obtida do Referencial Básico de Governança do TCU (2014, p. 32), é possível perceber a atuação da governança sobre a gestão estratégica.

A partir da imagem acima, observa-se que a governança tem como funções: avaliar, direcionar e monitorar a gestão. Percebe-se, assim, que o planejamento

estratégico é uma atividade de gestão com atuação de governança sobre essa atividade, garantindo que ela esteja alinhada aos interesses das partes interessadas na IFES. Outra interpretação da figura apresentada, pertinente às ações de governança na gestão e de que trata o objetivo deste trabalho, é a percepção de que o processo envolve aspectos determinantes da controladoria na gestão de governança de uma IFES, como: coordenação (direcionar – governança); avaliação (avaliar – governança) e acompanhamento (monitorar – governança).



Assim, através de um processo transparente, participativo e colaborativo, tendo como objetivo atingir a eficiência e a eficácia das ações em curso, no seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), a governança da IFES se coloca como uma proposta instrumentalizada da própria gestão estratégica da instituição, contribuindo para a melhoria das tomadas de decisão da Universidade, sem perder de vista os aspectos previstos pela controladoria no que se refere à transparência, integridade e *accountability*.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo, de natureza descritiva, ancorado na pesquisa de campo e na pesquisa documental, tratou de analisar os aspectos da controladoria em uma secretaria de governança de uma IFES e sua contribuição para a melhoria da gestão universitária. Busca contribuir na identificação das características acerca da controladoria e governança na administração pública federal, relacionando os princípios da transparência, integridade e *accountability*, bem como coordenação, avaliação e monitoramento entre os dois modelos. Estes são considerados referências na gestão estratégica diante das novas competências que vêm se estabelecendo no serviço público na busca da equidade.

Embora se mostrasse uma perspectiva de gestão moderna e eficiente, para a melhoria de um serviço público sedimentado em um modelo burocrático sem proatividade e engessado em seus aspectos formais e legais, a governança, como instrumento de

inovação no setor, foi negligenciada por muito tempo pelos administradores públicos. A pesquisa permitiu a descoberta de que a mudança desse paradigma acontece de forma discricionária, através da Lei nº. 9.203, de 22 de novembro de 2017, que instituiu a política de governança nos entes federados, autarquias e fundações.

Na pesquisa realizada junto à Secretaria de Governança, objeto desse estudo, percebeu-se que a IFES antecipou-se ao decreto e obedecendo à Instrução Normativa Conjunta do MP/CGU Nº. 01, de 10/05/2016, implantou a política de governança na instituição, mediante a criação do comitê de governança e a portaria que instituiu este modelo de gestão estratégica. A partir daí, toda a prática de governança passa a se concretizar na IFES, sendo aplicados todos os princípios e diretrizes da boa governança, garantindo que ela esteja alinhada aos interesses das partes interessadas na instituição, representadas pela a Reitoria, Auditoria, Ouvidoria e Pró-Reitoria de Planejamento, bem como o seu público interno (docentes, discentes e técnico-administrativos) e o seu público externo (sociedade).

No que concerne ao objetivo norteador da pesquisa sobre os aspectos da controladoria, utilizados pela Secretaria de Governança da IFES para a melhoria da gestão universitária, encontrou-se uma relação direta e muito próxima da controladoria e governança. Ambos são mecanismos fundamentais na busca da transparência, eficiência e eficácia no serviço público, compartilhando as mesmas funções de informar, coordenar, avaliar e monitorar processos de gestão, além da observância aos mesmos princípios da transparência, da integridade e *accountability*.

Por fim, o estudo alcança o seu objetivo, mas não encerra a discussão sobre o tema controladoria e governança, uma vez que a finalidade dos seus processos busca uma melhoria generalizada na prestação de serviços na administração pública, cujo consumidor final é o cidadão que se utiliza desses serviços. O que se apresenta na nova ordem contemporânea é uma orientação voltada para processos estratégicos de gestão pública, em que a sociedade não participa mais como mera espectadora, mas munida de informações e consciente dos seus direitos, exige ações transparentes, eficientes e eficazes da gestão e dos gestores públicos.

Diante da necessidade premente de adequação a esta nova ordem da sociedade, como um mecanismo de controle a exigir seus direitos, transparência, eficiência e eficácia, a pesquisa sugere a observância por parte dos gestores públicos da esfera municipal e estadual, que ainda não compartilhem da experiência da controladoria ou governança em suas gestões, a implantação de uma secretaria de governança durante a administração. O referido estudo também tem como finalidade amparar novas pesquisas na área da controladoria e governança pública.

8 REFERÊNCIAS

ANDRIOLA, Wagner Bandeira. Propostas Estatais voltadas à avaliação do ensino superior brasileiro: breve retrospectiva histórica do período 1983-2008. **Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, v. 6, n. 4, p. 127-148, 2008.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira. Planejamento Estratégico e Gestão Universitária como atividades oriundas da auto-avaliação de instituições de ensino superior (IES): o exemplo da Universidade Federal do Ceará (UFC). **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, v. 2, n. 2. p. 82-103, 2009.

ANDRIOLA, W. B.; ARAÚJO, A. de C. Relevância do uso de indicadores de gestão para a autoavaliação e o planejamento estratégico de Instituições de Ensino Superior (IES). **Revista Meta-avaliação**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 24, p. 515-533, 2016.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira, ANDRIOLA, Cristiany Gomes, LIMA, Alberto Sampaio; CARVALHO, Jefferson. Desenvolvimento de um protótipo de sistema informatizado para avaliação da atuação do docente universitário: apresentação de resultados parciais. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, Santiago do Chile, v. 5, n.2, p. 198-216, 2012.

BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos de metodologia científica** 3ª. ed. – São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/> Acesso em: 17 mai. 2019.

DA SILVA, Edson Cordeiro. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo, Atlas, 2005.

DA SILVA, Edson Cordeiro. **Governança corporativa nas empresas: guia prático de orientação para acionistas e conselho de administração**. Novo modelo de gestão para redução do custo de capital e geração de valor ao negócio. São Paulo, Atlas, 2006.

DUARTE, Ricardo Seperuelo. **Práticas de governança corporativa: estudo de caso em organizações de serviços educacionais**. Dissertação de Mestrado, UFF, 2007. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp061285.pdf> Acesso em: 17 mai. 2019.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. **Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar/abr. 2017. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2017/05/governanca-combate-corrupcao.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2019

IFAC, Governance in the Public Sector: **A Governing Body Perspective International Public Sector – Study 13**, IFAC, 2001. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-public-sector> Acesso em: 18 mai. 2019.

PETER, Maria da Glória Arraes. **Controladoria na administração pública: um estudo fundamentado no activity based costing**. Fortaleza: Edições UFC, 2007.

PETER, Maria da Glória Arrais, et al – **A controladoria e a gestão pública: a experiência do Governo do Estado do Ceará**, Disponível em: <http://intercostos.org/documentos/congresso-08/263.pdf> Acesso em: 18 mai. 2019.

SANTIAGO, Glícia Maria; ANDRIOLA, Wagner Bandeira; LIMA, Alberto Sampaio. Governança corporativa: avaliação do uso das melhores práticas em uma Instituição de Ensino Superior (IES) brasileira. **Revista Educação & Linguagem**, v. 6, n. 1, p. 14-34, 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Pró-Reitoria de Planejamento e Administração. **Plano de desenvolvimento institucional 2018-2022. Dispõe sobre metas e objetivos para o período de 2018 a 2022**. Fortaleza: Pró-Reitoria de Planejamento e Administração, 2017. Disponível em: <www.proplad.ufc.br/wp-content/uploads/.../resultados-consolidados-2017-12-15.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Conselho Universitário. **Regimento Geral Dispõe sobre disciplina e organização dos diversos órgãos e serviços**. Fortaleza: Conselho Universitário, 2018. Disponível em: <<http://www.ufc.br/a-universidade/documentos-oficiais/326-regimento-geral-da-ufc>>. Acesso em: 18 abr. 2018.