



**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO  
GRANDE DO SUL  
CAMPUS PORTO ALEGRE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E  
TECNOLÓGICA**

**WILLIAM DANIEL SILVEIRA PFARRIUS**

**OS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO PARADIGMA DE GESTÃO  
FUNDAMENTADO EM GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS: UMA  
OPORTUNIDADE PARA A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM EPT  
NOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO**

Porto Alegre  
2022

**WILLIAM DANIEL SILVEIRA PFARRIUS**

**OS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO PARADIGMA DE GESTÃO  
FUNDAMENTADO EM GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS: UMA  
OPORTUNIDADE PARA A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM EPT  
NOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação Profissional e Tecnológica, ofertado pelo campus Porto Alegre do Instituto Federal do Rio Grande do Sul, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Educação Profissional e Tecnológica.

Orientadora: Dra. Michelle Camara Pizzato

Porto Alegre  
2022

P523d Pfarrius, William Daniel Silveira

Os desafios para implementação do novo paradigma de gestão fundamento em governança e gestão de riscos: uma oportunidade para efetivação de políticas públicas em EPT nos Institutos Federais de Educação / William Daniel Silveira Pfarrius – Porto Alegre, 2022.  
222 f. : il., color.

Orientadora: Dra. Michelle Câmara Pizzato

Dissertação (mestrado) – Instituto Federal do Rio Grande do Sul Campus Porto Alegre, Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica - PROFEPT, Porto Alegre, 2022.

1. Educação Profissional e Tecnológica. 2. Governança. 3. Gestão de Riscos. 4. Institutos Federais. I. Pizzato, Michelle Câmara. II. Título.

CDU: 37.004

---

**WILLIAM DANIEL SILVEIRA PFARRIUS**

**OS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO PARADIGMA DE GESTÃO  
FUNDAMENTADO EM GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS: UMA  
OPORTUNIDADE PARA A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM EPT  
NOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação Profissional e Tecnológica, ofertado pelo Instituto Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação Profissional e Tecnológica.

Aprovado em dia de mês de ano.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Michelle Camara Pizzato

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul

Orientadora

---

Prof. Dr. Mauro Mastella

Universidade Federal das Ciências da Saúde de Porto Alegre

---

Prof. Dr. Sérgio Wesner Viana

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul

---

**WILLIAM DANIEL SILVEIRA PFARRIUS**

**GUIA PARA IMPLANTAÇÃO DE UMA CONTROLADORIA EM INSTITUTOS  
FEDERAIS DE EDUCAÇÃO**

Produto Educacional apresentado ao Programa de Pós-graduação em Educação Profissional e Tecnológica, ofertado pelo Instituto Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação Profissional e Tecnológica.

Validado em dia de mês de ano.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Michelle Camara Pizzato

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul  
Orientadora

---

Prof. Dr. Mauro Mastella

Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre

---

Prof. Dr. Sérgio Wesner Viana

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul

*Se você quer construir um navio, não  
chame as pessoas para juntar  
madeira, ou atribua-lhes tarefas e  
trabalho, mas sim ensine-os a  
desejar a infinita imensidão do  
oceano.*

Antoine de Saint-Exupéry

## RESUMO

O presente trabalho analisou as dificuldades atuais da Administração Pública, mormente das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica, em adequar-se aos novos referenciais normativos relativos aos processos de Governança e Gestão de Riscos, que fundamentam um novo paradigma de Gestão para os órgãos da Administração Pública Federal, em especial, àqueles pertencentes ao Poder Executivo Federal. Nesse sentido, refere-se que nos últimos anos tem havido substancial edição de normas e determinações por parte do Ministério do Planejamento, Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União, a fim de instituir um novo panorama administrativo aos órgãos públicos, visando assegurar a observância dos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e transparência. Com a publicação de tais normativos – em geral, importados de práticas já adotadas globalmente na esfera privada – e a exigência de crescente profissionalização da Administração Pública, exsurge nítida a grande dificuldade para implantação desse novo cenário gerencial pelos órgãos públicos, em especial, pelos institutos Federais (criados há pouco mais de uma década e frequentemente assolados por restrições orçamentárias e insuficiência de servidores). Tal situação impacta diretamente na capacidade dessas instituições de ensino de implementar políticas públicas em Educação Profissional e Tecnológica e atingir a sua missão institucional, qual seja, ofertar educação pública, gratuita e de qualidade às comunidades locais onde estão inseridas. Nesse sentido, a presente pesquisa objetivou investigar quais são e como podem ser tratadas as principais dificuldades para a implementação dos processos e fluxos necessários para o enquadramento das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica no novo paradigma administrativo, de modo que possam efetivar suas políticas públicas e, por conseguinte, atingir sua finalidade. Nessa perspectiva, foi concebido e proposto um produto educacional, na forma de um Guia para a constituição e implantação de uma Unidade de Controladoria, enquanto órgão apto e capaz de assessorar a Gestão por meio da criação, uniformização e sistematização de fluxos e processos nas áreas de Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos.

**Palavras-Chave:** Institutos Federais, Governança, Gestão de Riscos, Paradigma Administrativo

## ABSTRACT

The present work analyzed the current difficulties of Public Administration, especially of Federal Institutions of Professional and Technological Education, in adapting to the new normative references related to Governance and Risk Management processes, which underlie a new Management paradigm for the bodies of Federal Public Administration, in particular, to those belonging to the Federal Executive Branch. In this sense, it is referred that in recent years there has been substantial edition of norms by the Ministry of Planning, the Federal Comptroller General and the Federal Court of Accounts, in order to institute a new administrative panorama for public bodies, aiming to ensure the observance of the administrative principles of legality, impersonality, morality, publicity, efficiency and transparency. With the publication of such regulations - in general, imported from practices already adopted globally in the private sphere - and the demand for increasing professionalization of the Public Administration, the great difficulty for the implementation of this new managerial scenario by public bodies, in particular by institutes, clearly emerges. Federal (created just over a decade ago and often plagued by budget constraints and insufficient staff). This situation directly impacts the capacity of these educational institutions to implement public policies in Professional and Technological Education and achieve their institutional mission, which is to offer free, quality public education to the local communities where they operate. In this sense, this research aimed to investigate what are and how the main difficulties for the implementation of processes and flows necessary for the framing of Federal Institutions of Professional and Technological Education in the new administrative paradigm, so that they can implement their public policies can be addressed. and, therefore, achieve its purpose. From this perspective, an educational product was conceived and proposed, in the form of a Guide for the constitution and implementation of a Controllership Unit, as a capable body capable of advising Management through the creation, standardization and systematization of flows and processes in the areas of Governance, Risk Management and Internal Controls.

**Keywords:** Federal Institutes, Governance, Risk Management, Administrative Paradigm

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1: Modelo de Sistema de Governança do TCU
- Figura 2: Mecanismos e Práticas de Governança
- Figura 3: Atividades da Auditoria Interna
- Figura 4: Cubo Tridimensional do COSO
- Figura 5: Modelo das Três Linhas (IIA)
- Figura 6: Etapas do Ciclo de Políticas Públicas (CGU)
- Figura 7: Modelo de Racionalidade do Ciclo de Políticas Públicas
- Figura 8: Questão 1 - Política de Gestão de Riscos
- Figura 9: Questão 2 - Efetividade da Política de Gestão de Riscos
- Figura 10: Questão 3 - Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos
- Figura 11: Questão 4 - Efetividade do Comitê de Governança, Gestão de Riscos
- Figura 12: Questão 5 - Sistema de Gestão de Riscos
- Figura 13: Questão 6 - Efetividade do Sistema de Gestão de Riscos
- Figura 14: Questão 7 - Segunda Linha de Defesa
- Figura 15: Questão 8 - Efetividade da Segunda Linha de Defesa
- Figura 16: Questão 9 - Dificuldades dos Gestores para a Auditoria Interna
- Figura 17: Questão 10 - Instituição de Controladoria
- Figura 18: Questão 11 - Dificuldades dos Gestores para os Gestores
- Figura 19: Questão 12 - Instituição de Controladoria na visão dos Gestores

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Valores para a Governança Pública

Quadro 2: Escala de Probabilidade

Quadro 3: Escala de Impacto

Quadro 4: Escala de Classificação de Risco

Quadro 5: Matriz de Riscos

Quadro 6: Critérios para Priorização e Tratamento de Riscos

Quadro 7: Etapas do Ciclo de Políticas Públicas (TCU)

Quadro 8: Estágios do Ciclo de Políticas Públicas

Quadro 9 - Questões e respostas sobre a estrutura e o conteúdo do Guia

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

APP - Análise Preliminar de Perigos

CGU - Controladoria-geral da União

COSO - The Comitee of Sponsoring Organizations

CSA - Control Self-assessment

DA – Diretoria de Administração

DLC – Diretoria de Licitações e Contratos

EPT – Educação Profissional e Tecnológica

ERM - Enterprise Risk Management

EUA - Estados Unidos da América do Norte

IEC - *International Electrotechnical Commission*

IFAC - (Internation Federation of Accountants)

IFRS - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul

iGG - Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas

iGovPub - índice de governança pública organizacional

IIA - *Institute of Internacional Auditors*

ISO - *International Organization of Standardization*

IN – Instrução Normativa

IA-CM - *Internal Audit Capability Model*

IF - Instituto Federal de Educação

INDA - Estrutura Nacional de Dados Abertos

INTOSAI - Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

QA - *Quality Assessment*

LAI - Lei de Acesso à Informação

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MCDA - Análise de Decisão por Multicritério

MEC - Ministério da Educação

MPDG – Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão

MP - Ministério do Planejamento

NGP - Nova Gestão Pública

NBR - Norma Brasileira

NPM - *New Public Management*

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado  
PGMQ - Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade  
PGRCI-MEC - Política de Gestão de Riscos, Controles Internos e Integridade do Ministério da Educação  
PNE - Plano Nacional da Educação  
PROFEPT – Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica  
SECEX - Secretaria de Controle Externo  
SFC - Secretaria Federal de Controle Interno  
SIC - Serviço de Informação ao Cidadão  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TI - Tecnologia da Informação  
TIC - Tecnologia da Informação e Comunicação  
UAIG - Unidade de Auditoria Interna Governamental

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS MODELOS DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....	17
2.1.1 Gestão Patrimonialista.....	18
2.1.2 Gestão Burocrática.....	19
2.1.3 Nova Gestão Pública.....	22
2.1.4 Gestão Societal.....	27
2.1.5 Governança Pública.....	28
2.2 O NOVO MODELO DE GESTÃO FUNDAMENTADO NA GOVERNANÇA E NA GESTÃO DE RISCOS.....	33
2.2.1 A IN Conjunta MP/CGU N.º 01/2016 e o Decreto N.º 9203/2017.....	34
2.2.2 Práticas de Governança.....	42
2.2.3 Práticas de Gestão de Riscos.....	56
2.2.4 Implantação do novo modelo de gestão.....	61
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	67
2.3.1 Aspectos Conceituais e Implantação.....	67
2.3.2 Políticas Públicas em EPT.....	75
3 METODOLOGIA.....	87
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	87
3.2 PARTICIPANTES DA PESQUISA.....	88
3.3 METODOLOGIA DE PESQUISA, PRODUÇÃO E ANÁLISE DE DADOS.....	89
3.3.1 Revisão bibliográfica e documental.....	89
3.3.2 Aplicação de Questionários.....	89
3.3.3 Análise dos dados.....	90
3.4 METODOLOGIA DE DESENVOLVIMENTO DO PRODUTO EDUCACIONAL....	91
3.4.1 <i>Três eixos</i> .....	91
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	92
4.1 ESTÁGIO DE IMPLANTAÇÃO DA GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS NOS IFs.....	92
4.1.1 Análise das respostas dos questionários - a visão das UAIGs.....	92
4.1.2 Análise das respostas dos questionários - a visão da Gestão.....	103
4.1.3 Análise do Índice Geral de Governança (IGG/TCU).....	106
5 PRODUTO EDUCACIONAL.....	109
5.1 GUIA PARA IMPLANTAÇÃO DE UMA CONTROLADORIA EM IFs.....	110
5.2 AVALIAÇÃO DO PRODUTO EDUCACIONAL.....	110
5.2.1 Avaliação da estrutura e conteúdo do Guia.....	111
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	112
REFERÊNCIAS.....	116
APÊNDICE A – PRODUTO EDUCACIONAL.....	123
APÊNDICE B –QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO DO GUIA.....	154
APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO - AUDITORIAS INTERNAS E GESTÃO.....	162
APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	173
ANEXO I– QUESTIONÁRIO – IGG/TCU 110.....	175
ANEXO II – PARECER CONSUBSTANCIADO DO COMITÊ DE ÉTICA.....	209

## 1 INTRODUÇÃO

Hodiernamente, evidencia-se uma preocupação crescente em qualificar a prestação de serviços públicos por parte da Administração Pública, de modo a suprir as necessidades e anseios da sociedade brasileira. O novo paradigma administrativo de qualidade a ser atingido provém diretamente das práticas implementadas e desenvolvidas na esfera privada, em especial, organizadas a partir de padrões de qualidade ditados pelo Banco Mundial e com foco na maximização do lucro das empresas. Contudo, na Administração Pública o desiderato não é a obtenção de lucro e sim o incremento dos processos e fluxos administrativos visando à economicidade, efetividade e eficiência na prestação dos serviços públicos.

Nessa esteira, nos últimos anos o Ministério do Planejamento, bem como os órgãos de controle interno e externo da Administração têm se debruçado sobre a temática e positivado uma série de normas no sentido de traçar parâmetros básicos para nortear o desenvolvimento de novas práticas administrativas consentâneas com esse novo momento institucional. Todavia, o cenário econômico de restrição orçamentária e enxugamento da máquina pública traz um grande desafio à implementação desse modelo administrativo e, por conseguinte, para o atingimento dos objetivos sociais colimados pelos órgãos públicos.

Tal problemática torna-se mais clara ao analisar-se a situação particular e as dificuldades específicas dos Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica, que têm por objetivo a prestação de serviços educacionais de qualidade às comunidades onde estão inseridos. A administração descentralizada (que torna mais complexa a sua gestão), a escassez de recursos que lhe são destinados pelo Orçamento Federal a fim de que cumpram suas funções, bem como a ainda incipiente cultura organizacional – determinada pela sua recente instituição, a partir da publicação da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 – são apenas alguns dos empecilhos para que esses órgãos consigam adequar-se ao novo paradigma de gestão e zelar pela efetivação de suas políticas públicas.

Desse modo, urge que sejam buscadas novas formas de abordagem da questão, otimizando a ação estatal, de forma a garantir os resultados pretendidos sem olvidar das dificuldades e limitações atualmente impostas. Nessa esteira, a presente pesquisa buscará, inicialmente, traçar um parâmetro geral das principais dificuldades e fraquezas existentes nos modelos administrativos das Instituições

Federais de Educação Profissional e Tecnológica. Para tanto, buscar-se-á construir um diagnóstico preliminar que analise a adequação de suas práticas administrativas atuais ao novo paradigma de gestão da Administração Pública Federal, identificando o atual estágio de implantação e maturação dos seus processos de governança e gestão de riscos.

Por fim, o presente trabalho terá por objetivo a busca por alternativas para o incremento dos processos administrativos nas Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica, considerando suas peculiaridades, missão institucional e dificuldades específicas. Destarte, propõe-se para a atenuação da problemática posta o desenvolvimento de uma Unidade de Controladoria, órgão administrativo especializado e apto a fornecer subsídios à Gestão para as tomadas de decisão gerenciais, mormente contribuindo para a criação, uniformização, sistematização e supervisão de seus processos. Sendo assim, ao final deste trabalho, será apresentado um produto educacional no formato de um “Guia prático para a implantação de uma Unidade de Controladoria em Institutos Federais de Educação” (em formato digital - e-book), contendo todos os passos necessários à instauração, composição e regular funcionamento do referido órgão, dos pontos de vista jurídico, administrativo e operacional. A intenção é que este Guia sirva para auxiliar a Gestão dos Institutos Federais de Educação na adequação de suas instituições aos novos parâmetros normativos e o novo paradigma de gestão pública.

O interesse e a identificação da urgência na abordagem da problemática posta advém da atuação profissional junto ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul, no desempenho das funções do cargo de Auditor. Por meio desta atuação, em que a principal função é, justamente, a avaliação e mensuração da robustez dos processos de gestão de riscos, governança e controles internos da instituição, vislumbra-se a importância do enfrentamento do tema e da busca de soluções para a superação da problemática.

Por outro lado, refere-se que na condição de Auditor, considerando a natureza da função - que requer independência e objetividade para o regular desenvolvimento de seu mister - há vedação à ação direta de implantação de práticas para (pela) a Gestão. Desse modo, os normativos federais declaram o impedimento de tal atuação, caracterizando tal prática como cogestão.

Contudo, na posição de pesquisador independente, a vedação não se aplica e se torna lícita a pesquisa, busca e apresentação de propostas e sugestões para

intervenção direta na questão. Portanto, a presente pesquisa justifica-se e visa, também, ao preenchimento desta lacuna, buscando auxiliar (também desta forma) na melhoria nos serviços. Ademais, a pesquisa foi conduzida de forma que seu produto seja aplicável não apenas ao IFRS, mas a todos os demais Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica.

A perspectiva que se tem com o atingimento dos objetivos da pesquisa e a produção dos resultados esperados, é que o produto contribua para o incremento do serviço prestado à sociedade, aumentando a eficiência dos processos de gerenciamento e, assim, proporcionando meios para que uma educação profissional gratuita, pública e de qualidade continue a ser regularmente ofertada àqueles que dela necessitam. Desse modo, objetiva-se a qualificação da atuação de tais Instituições junto às suas comunidades, com vistas a contribuir para adequação e qualidade dos serviços públicos prestados e o atingimento dos impactos sociais pretendidos com a implantação de políticas públicas na área da educação profissional e tecnológica.

A presente dissertação foi dividida em quatro seções: Referencial Teórico, Metodologia, Resultados e Discussões e Produto Educacional.

O referencial teórico foi dividido em três capítulos: evolução histórica dos modelos de gestão na Administração Pública Federal, em que foram brevemente apresentados os principais modelos de gestão utilizados no Brasil e os fundamentos do novo cenário administrativo (modelo de gestão patrimonialista, burocrática, gerencial, Nova Gestão Pública e Governança Pública); o novo modelo de gestão fundamentado em governança e gestão de riscos, em que foram apresentados os principais normativos que embasam o modelo de gestão atual (em especial, as disposições da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N.º 01/2016 e do Decreto N.º 9203/2017) e algumas das principais práticas de governança e gestão de riscos próprias desse novo sistema; e Políticas Públicas, em que foram apresentados os aspectos conceituais e práticos mais relevantes que norteiam o tema e, ainda, feita uma análise das políticas públicas em educação profissional e tecnológica, mormente das dificuldades encontradas para sua efetivação e da situação atual de cumprimento das metas para a EPT constantes no Plano Nacional de Educação.

A seção referente à Metodologia foi também dividida em três capítulos: caracterização da pesquisa; participantes da pesquisa e metodologia de desenvolvimento do produto educacional. O objetivo da seção foi explicitar a

natureza da pesquisa, o grupo pesquisado, a forma de análise dos dados e informações e a metodologia utilizada para a elaboração do produto educacional.

Na seção Resultados e Discussões foi apresentada uma análise conclusiva dos dados obtidos por meio da aplicação de questionários aos pesquisados (grupos de Auditores(as)-chefes de Institutos Federais de Educação e Gestores de IFs) acerca do atual estágio de implantação e maturação dos processos de governança e gestão de riscos em suas instituições. Ainda, foram examinados os resultados de um estudo realizado pelo Tribunal de Contas da União em 2021 que, por meio de autoavaliação dos Gestores, buscou obter um diagnóstico atual do estágio da governança nos órgãos federais e traçou um Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas, chamado de iGG.

Por fim, a última seção teve o objetivo de apresentar o produto educacional desenvolvido (Guia prático para a implantação de uma Unidade de Controladoria em Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica) e os resultados da avaliação do produtos pelos participantes da pesquisa.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A fim de compreender adequadamente a configuração normativa atual, que fundamenta o modelo de gestão hoje adotado pela Administração Pública Federal, faz-se necessário realizar um resgate histórico dos paradigmas de gestão adotados anteriormente, em especial, nas últimas décadas.

Para realizar essa análise, examinando períodos históricos e classificando modelos de gestão, foram utilizados, principalmente, as lições de Oliveira (2013), Cavalcante (2017), Campelo (2010) e Neves *et al* (2017).

### 2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS MODELOS DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Conforme preleciona Meirelles (2011, p. 65), Administração Pública é:

O conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Portanto, é por meio desse aparato que o Estado presta os serviços de saúde, segurança, educação e etc. É também por meio desse instrumento que o Estado implementa, executa e acompanha as políticas públicas determinadas pelo Governo, como as referentes à Educação Profissional e Tecnológica.

Comumente, distingue-se três períodos principais e modelos de organização e gestão da Administração Pública no Brasil, quais sejam, o modelo Patrimonialista, o Burocrático e o Gerencial (OLIVEIRA, 2013). Há que se destacar que não houve uma ruptura total entre esses sistemas, sendo alguns dos mecanismos e instrumentos dos modelos mais antigos absorvidos em maior ou menor grau pelos sistemas seguintes. Nesse sentido, observa-se o disposto no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, que foi levado a cabo no ano de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de empreender uma maciça reforma no aparelho estatal.

A reforma do aparelho do Estado não pode ser concebida fora da perspectiva de redefinição do papel do Estado e, portanto, pressupõe o

reconhecimento prévio das modificações observadas em suas atribuições ao longo do tempo. Desta forma, partindo-se de uma perspectiva histórica, verificamos que a administração pública - cujos princípios e características não devem ser confundidos com os da administração das empresas privadas - evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Estas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada. (PDRAE, 1995, p. 14-15)

### 2.1.1 GESTÃO PATRIMONIALISTA

No sistema de gestão patrimonialista havia patente confusão entre os bens estatais e dos governantes (soberano e auxiliares), bem como corrupção e nepotismo como marcas indeléveis. Foi baseado nos modelos de Estados Absolutistas, mais fortemente firmados no XVII e XVIII (CAMPELO, 2010). Vigorou no Brasil, principalmente, entre o período colonial (vinda da família real portuguesa) e a República Velha (1930).

A troca de favores, o chamado clientelismo e a sobreposição do interesse privado em detrimento do interesse público foram, notadamente, as principais marcas desse modelo de gestão (CAMPELO, 2010). Esse paradigma de gestão pode ser analisado, ainda, em duas dimensões. A primeira, refere-se à conduta e, especificamente, à atuação dos servidores públicos, orientada por interesses privados, um patrimonialismo político-administrativo, portanto. A segunda dimensão, por sua vez, revela uma institucionalização normativa e organizacional, formalizando essa estrutura de gestão nos próprios órgãos da Administração (CAMPELO, 2010).

Ilustrando a dimensão político-administrativa do modelo de gestão patrimonialista, Campelo (2010) traz um exemplo de Gomes (2007, p.148) desse período histórico, evidenciando o favorecimento pessoal aos funcionários da Coroa portuguesa e a ação estatal movida por interesses privados, ocorrida já no século XIX.

Mais complicado foi encontrar habitação para os milhares de acompanhantes da corte, recém-chegados a cidade que ainda era relativamente pequena, com apenas 60.000 habitantes. Por ordem do Conde dos Arcos, criou-se o famigerado sistema de 'aposentadorias', pelo qual as casas eram requisitadas para uso da nobreza. Os endereços escolhidos eram marcados nas portas com as letras PR, iniciais de Príncipe Regente, que imediatamente a população começou a interpretar como 'Ponha-se na Rua'.

Nesse diapasão, a nomeação de ocupantes de cargos comissionados nos órgãos da Administração Pública sem a observância de critérios técnicos mínimos

para a função a ser desempenhada, determinada apenas por razões políticas e pessoais, enquadra-se como um instrumento de gestão derivado claramente do modelo de gestão patrimonialista, especificamente, na dimensão político-administrativa.

O modelo patrimonialista institucionalizado, por outro lado, é aquele identificado nos casos em que a prevalência dos interesses privados em detrimento do interesse público se mostra positivada, formalizada no arcabouço jurídico nacional e publicizada nos atos de constituição e funcionamento das instituições públicas (CAMPELO, 2010).

A Constituição Federal de 1824 traz alguns dos primeiros exemplos desse modelo de gestão no Brasil. Ela continha disposições que conferiam ao Imperador inviolabilidade absoluta em relação às suas ações e irresponsabilidade civil, administrativa e penal em relação a seus atos administrativos. No seu art. 99, assim dispunha: “A pessoa do Imperador é inviolável e sagrada: ele não está sujeito a responsabilidade alguma” (NOGUEIRA, 2001, p. 23). Essa disposição, com efeito, caracteriza a adoção da chamada “teoria da irresponsabilidade absoluta” (dos ingleses, *The King can do no wrong*), amplamente aplicada na Idade Média e nos Estados Absolutistas (CAMPELO, 2010).

Na Constituição Federal de 1988 também são encontrados diversos resquícios desse modelo clientelista de gestão e organização do Estado. Exemplificativamente, a nomeação dos Ministros do STF pelo Presidente da República, apesar de poder ser considerada como um desdobramento dos chamados “freios e contrapesos” (*checks and balances*) da Teoria da Separação dos Poderes, ao ser efetivada sem a observância efetiva de critérios técnicos (como sói acontecer na prática), também se mostra como um instrumento político indiferente ao interesse público.

Em virtude dos vícios referidos, mormente a corrupção e o nepotismo, surge na metade do século XIX o modelo de Administração Burocrática (OLIVEIRA, 2013), contrastando com o modelo anterior. Acerca dessa forma de organização e gestão da *res publica*, algumas características importantes devem ser explicitadas.

### 2.1.2 GESTÃO BUROCRÁTICA

Constituem princípios orientadores do modelo de gestão burocrática a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o

formalismo. Em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas (PDRAE, 1995, p.15).

No Brasil, essa forma de administração surge, efetivamente, a partir da década de 1930, momento de grande desenvolvimento da indústria brasileira, caracterizado pela pesada intervenção do Estado no setor produtivo de bens e serviços, seguindo a lógica do modelo de Estado do bem-estar social (*welfare state*). Desse modo, a implantação desse modelo de administração confunde-se, e está diretamente ligada, ao desenvolvimento do capitalismo no Brasil que, para Max Weber, exige um modelo de dominação burocrático para orientar e coordenar a intervenção econômica (CAMPELO, 2010).

Analizando esse modelo de gestão, sua gênese e fundamentação, Oliveira (2013, p. 21) explicita seus principais pressupostos.

O modelo burocrático emergiu de alguns pressupostos, sociais e econômicos. O primeiro corresponde ao desenvolvimento da economia monetária, que possibilitou o provimento financeiro aos funcionários, desencorajando a busca por outras formas de remuneração derivadas do cargo. O crescimento quantitativo e a ampliação qualitativa das tarefas da administração também contribuíram para que ela recorresse à lógica burocrática. Contudo, a razão fundamental para o seu avanço foi a sua superioridade técnica sobre as demais formas de gestão. Nesse sentido, precisão, agilidade, univocidade (unidade de comando), continuidade, uniformidade, otimização de recursos e previsibilidade são algumas das vantagens proporcionadas pela organização burocrática. O último ponto que a viabilizou foi o nivelamento relativo das diferenças sociais nas democracias de massa, uma vez que a igualdade política e jurídica dos cidadãos promoveu a submissão de todos às regras impessoais.

Para Campelo (2010), administração burocrática deve ser vista enquanto antítese da administração pública patrimonialista, haja vista que seus princípios norteadores são o profissionalismo, ideia de carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo e poder racional-legal. Tais princípios estão em consonância com o racionalismo na administração pública, com o foco na melhoria dos serviços públicos por meio de uma gestão regida por requisitos e procedimentos formais, evidenciando a principal qualidade desse modelo administrativo, que é a efetividade no controle dos abusos (CAMPELO, 2010).

Por outro lado, o foco exacerbado na formalização de regulamentos, a despersonalização das relações humanas, os abusos de autoridade propiciados pela rigidez do modelo, as dificuldades de adaptação às mudanças sociais, a limitação das interações organização-beneficiário e outros desvios representam disfunções da burocracia (MERTON, 1970).

Analisando sob um ponto de vista weberiano, Oliveira (2013, p. 22) aponta mais motivos que determinaram a superação do modelo burocrático.

(...) a administração burocrática reflete os princípios da dominação racional-legal e, como modelo de gestão, pôde contrapor-se a um dos vícios da administração patrimonial: a arbitrariedade. Concebida para promover a impessoalidade e a eficiência, ela revelou, com o tempo, suas limitações. A impessoalidade converteu-se em indiferença e os interesses da elite burocrática foram colocados à frente das demandas dos cidadãos (esse desvio denomina-se fisiologismo). A eficiência foi subvertida e transformou-se em morosidade e formalismo. Justamente por isso, “burocracia” sugere, hoje, o inverso do que designava quando foi concebida.

Deveras, o excesso de formalismo característico desse modelo não foi capaz de dar conta das crescentes demandas sociais e da dinamização dos processos econômicos oriunda da necessidade de desenvolvimento causada pelos efeitos da globalização. Ainda, as notórias crises fiscais ocorridas nos anos 1970 afetaram as principais economias capitalistas e evidenciaram a necessidade de reformas na organização dos Estados, a fim de reduzir e controlar a dívida pública. Para tanto, a redução do grau de intervencionismo estatal como forma de fomentar os investimentos privados e a busca de formas de combater a ineficácia e ineficiência da Administração Pública foram algumas das principais medidas adotadas por esses países (CAVALCANTE, 2017)

Ainda analisando as razões que determinaram a superação do modelo de gestão burocrático, Neves *et al.* (2017, p. 2) destacam os efeitos da globalização nesse processo.

A ineficiência, a falta de eficácia e de efetividade, representaram as principais causas da crise do Estado de Bem Estar, com a utilização de seu modelo burocrático, cujas práticas perduraram do início do século XX até meados dos anos 1980. O movimento que o mundo globalizado promove, traz para a sociedade novas formas de se estruturar e de abordar o desenvolvimento esperado dentro de padrões de competitividade justa, sustentabilidade e boas práticas de governo. Estas novas maneiras relacionam-se com a busca de respostas para situações que se intensificam dentro desta perspectiva global, tais como, as oscilações no mercado, as mudanças no ambiente, o acirramento da concorrência e crescimento dos concorrentes, a promoção da democracia participativa, das respostas aos

anseios da sociedade em geral.

Diante deste cenário de crescentes incertezas, a emergência de novos paradigmas para condução da administração pública, as demandas por ações que efetivamente visem o bem comum, ou bem-estar social, executadas através de políticas de governo (aparelho governamental), demandou deste o desenvolvimento de novas práticas de gestão da coisa pública com vistas a ampliar a capacidade de respostas e redirecionar os gastos e despesas para vertentes associadas ao desenvolvimento.

Com a crise econômica mundial na década de 1970, puxada principalmente pela crise do petróleo, restou evidente para as principais economias do mundo a necessidade de reformas no setor público. Tais reformas foram implementadas, especialmente na década de 1980, destacando-se as reformas na Grã-Bretanha e nos EUA, sobretudo voltadas para a adoção de medidas buscando maior eficiência nos resultados almejados pelo serviço público com um maior controle financeiro e buscando manter sustentável para os governos a relação custo (disponibilidades financeiras) e benefício (melhor prestação de serviços públicos). (CAMPELO, 2010).

Desse modo, como sucedâneo do modelo de gestão burocrático, exurgiu o chamado modelo da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), Administração Pública Gerencial ou Gerencialismo.

### 2.1.3 NOVA GESTÃO PÚBLICA

A Nova Gestão Pública pode ser analisada a partir da sua separação em duas gerações. A primeira, entre os anos de 1970 e 1980, focada na reorganização do setor público tendo como referência a competitividade e eficiência da iniciativa privada, valendo-se de privatizações e desregulamentação como diretrizes principais na busca do aperfeiçoamento dos serviços e implementação de políticas públicas, bem como da diminuição do tamanho e papel do Estado na economia. A segunda geração manteve os elementos da primeira e adicionou novos componentes, como a priorização da qualidade dos serviços prestados à população, empoderamento do cidadão no processo de escolha dos serviços por meio da competição entre os órgãos e, ainda, foco em *accountability* (dever do Gestor de prestar contas e responsabilização por sua atuação) e transparência (CAVALCANTE, 2017).

Cavalcante (2017, p. 15) traz a análise de Pollit e Bouckaert (2011) no sentido de que a Nova Gestão Pública (gerencialismo) consiste em um fenômeno de dois níveis.

No nível superior ou político, trata-se de uma teoria ou doutrina que propaga a melhoria dos serviços públicos via importação de conceitos, técnicas e princípios da iniciativa privada. Enquanto no nível inferior ou técnico, o conjunto de conceitos e práticas específicas inclui: ênfase no desempenho por meio de mensuração de indicadores de custos, processos e resultados/impactos; preferência por formas organizacionais mais enxutas e especializadas em detrimento da ideia de grandes organizações multifuncionais; introdução generalizada de mecanismos típicos de mercado como abertura à concorrência, remuneração por desempenho e o foco no tratamento de usuários de serviços como clientes.

Nessa esteira, também o Estado brasileiro passou (e tem passado) por grandes mudanças em seus processos administrativos, sendo compelido a modernizar-se a fim de proporcionar o crescimento do país de forma eficiente, com o aumento da qualidade nos serviços prestados aos seus cidadãos (NEVES *et al.*, 2017).

Campelo (2010) indica a presença de características do gerencialismo no Brasil já no Decreto-Lei nº 200/67, que realizou a Reforma Administrativa no Regime Militar, com o objetivo específico de descentralizar a administração pública, mormente por meio da criação de entes estatais, como as autarquias, fundações e empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), fortalecendo o papel da administração indireta, especializando e tornando mais ágil a gestão do Estado.

Todavia, em que pese esse movimento inicial, atribui-se o início efetivo do paradigma gerencial à Reforma do Estado promovida no governo de Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), a nomeação do Ministro José Carlos Bresser Pereira e a Emenda Constitucional nº 19/1998, que determinou a Reforma Administrativa (CAMPELO, 2010).

Ainda com a preocupação de profissionalizar a Administração Pública de forma a garantir os resultados pretendidos, buscando inspiração em modelos gerenciais da esfera privada, o desafio desse novo modelo é não olvidar o verdadeiro destinatário de seus serviços, qual seja, o povo. Assim, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, erigido ainda em 1995, já constavam os principais anseios e objetivos desse novo modelo de administração estatal.

A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública

burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas. O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competência administrada. (PDRAE, 1995, p. 17)

Campelo (2010, p. 318) elenca os princípios basilares do modelo de gestão gerencialista, instituído a partir da Emenda Constitucional N.º 19/1998:

- Ênfase na qualidade e produtividade numa reação à crise do Estado burocrático e patrimonialista;
- Atendimento à ideologia neoliberal, com a defesa da tese do Estado mínimo, e a participação efetiva de organizações sociais e não governamentais, para o desenvolvimento de ações sociais eficazes às quais não eram alcançadas pelos governos.
- Criação da responsabilização fiscal, que restou materializada no ano de 2000, através da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, a qual tem por finalidade fiscalizar a gestão contábil e orçamentária, lançando novos paradigmas, metas fiscais e responsabilidades objetivas aos gestores públicos, quanto ao controle econômico e financeiro nos entes federativos, e em todas as entidades e organizações públicas da administração direta e indireta.
- Introdução das Agências Reguladoras, como metodologia gerencial de fiscalizar, disciplinar e gerar o marco regulatório dentro de um novo contexto, macro e micro econômico nacional e internacional.
- Valorização técnica e profissional do servidor, promovendo planos de carreira, com a finalidade de tornar a gestão gerencial efetiva, com um corpo de servidores preparados tecnicamente, capazes de absorver as novas demandas operacionais e estratégicas determinadas pelo interesses sociais, e do “novo mundo pós-moderno” e globalizado.

Cavalcante (2017, p. 17), em um esforço para sintetizar as principais características desse modelo gerencialista, traça três principais diretrizes:

*Desagregação*: divisão do setor público em hierarquias mais amplas e internamente mais planas, como também construção de sistemas gerenciais e de informações para facilitar o controle, gerando forte flexibilização de práticas nas áreas de pessoal, tecnologia da informação (TI), compras e etc.

*Concorrência*: introdução da separação comprador/prestador nas estruturas governamentais com vistas a promover múltiplas formas diferentes de prestação de serviços e criar (mais) competição entre potenciais prestadores, em especial por recursos financeiros. As áreas “centrais” da

administração pública e provisão pública foram encolhidas, e os fornecedores foram diversificados.

*Incentivação*: o foco na motivação de gestores e equipes se restringe aos incentivos pecuniários de desempenho.

Para Campelo (2010), os princípios norteadores do gerencialismo baseiam-se nos seguintes fatores: interesse público, responsabilidade (*accountability*), descentralização, participação social (*capital social*), transparência, honestidade, liderança e eficiência.

O interesse público enquanto finalidade primordial a ser perseguida pela Administração; a responsabilidade (*accountability*) perante o Estado e a sociedade, com a submissão de entes e agentes públicos a novos (e mais rigorosos) tipos de fiscalização e controle; a descentralização enquanto forma de participação e controle social de órgãos da sociedade civil nas funções e ações estatais; a participação social caracterizada como “*capital social*”, utilizada como importante fator de fortalecimento da cidadania e fomento a processos democráticos de gestão participativa da sociedade nas questões do Estado; a transparência, com a necessidade de motivação clara de atos administrativos e acesso a informações dos negócios do Estado; a honestidade como dever funcional do servidor público, devendo declarar eventuais impedimentos e conflitos de interesse em sua atuação, com foco no interesse público em detrimento do pessoal; a liderança como atitude encorajada aos servidores públicos, buscando proatividade e empreendedorismo no exercício de suas funções, sem olvidar os limites normativos; e a eficiência como principal corolário do sistema de gestão, materializada na busca do equilíbrio entre custo e benefício na satisfação das demandas dos usuários (CAMPELO, 2010).

A Nova Gestão Pública impulsionou muitas transformações nos modelos de gestão administrativa em todo o mundo, incorporando características dos modelos anteriores e, principalmente, buscando ferramentas para atender às demandas de uma sociedade em constante transformação pelo processo de globalização. No Brasil, a NGP teve importante papel na redefinição e desconstrução do modelo burocrático estatal, aparelhando e fornecendo as estruturas gerenciais para que a Administração mudasse sua relação com o cidadão, passando a tratá-lo como cliente dos serviços do Estado.

Oliveira (2013), contudo, aponta para os limites e fragilidades do modelo tradicional da NGP que, com as transformações sociais e a implementação efetiva

dos valores da Constituição Federal de 1988, indicam a necessidade de sua superação. Para ele, a centralização do processo decisório, a falta de estímulo à construção de instituições políticas mais abertas à participação social, a priorização das dimensões estruturais da gestão (em detrimento das sociais e políticas) e o emprego de modelos internacionais de reforma e administração pública, são questões que devem ser repensadas a fim de que o a Administração consiga, de fato, atender aos anseios da sociedade.

Outro ponto questionado, de teor conceitual, é a utilização do termo “cliente” para designar o cidadão em sua relação com o Estado e a busca de serviços públicos. Autores como Ferreira (2013) e Ferlie (1999) acreditam que a utilização dessa expressão não é adequada, pois a relação que se estabelece não é mercadológica, haja vista que não há uma variedade grande de produtos, serviços e fornecedores e, tampouco, tem o cidadão qualquer poder de escolha efetivo. Para eles, no setor público existem questões de cidadania e de ação coletiva no nível estratégico que precisam ser consideradas.

Nessa linha, analisando os resultados do modelo gerencialista no Brasil, Oliveira (2013) assevera o seguinte.

Se o modelo gerencial ofereceu respostas à crise de governança dos Estados, ele não fez o mesmo em relação à necessidade de torná-los mais acessíveis aos cidadãos.. (...) a administração pública gerencial promoveu a revisão das atribuições estatais e prezou pela eficiência do setor público. No entanto, premissas do modelo burocrático foram preservadas, como a impessoalidade, a meritocracia e a fidelidade às prescrições de cargos e regulamentos. Como resultado, melhorias estruturais, gerenciais e orçamentárias foram obtidas. Todavia, descompassos entre o discurso e a prática foram observados, principalmente em relação à participação popular e ao controle social democrático.

Nesse cenário, diversos autores apontam para uma era pós-NGP. Contudo, não é despiciendo relatar que, assim como em relação aos modelos de gestão anteriores, não há uma ruptura total das novas vertentes em relação à NGP, mas a adição de novos elementos e componentes.

Conforme adrede relatado, as dificuldades da NGP em tornar o Estado e seus serviços efetivamente disponíveis para os cidadãos, bem como sua estrutura relutante à participação popular, tornaram necessário o desenvolvimento de novos mecanismos e ferramentas de gestão capazes de apreender em seu funcionamento essas novas matizes administrativas.

Nessa esteira, novas vertentes de gestão focadas na ressignificação da relação entre cidadão e Estado e no fortalecimento de instrumentos de governança pública começam a se destacar e ganhar protagonismo nas discussões referentes a reformas administrativas.

#### 2.1.4 GESTÃO SOCIETAL

Examinando, especificamente, o contexto histórico político-administrativo brasileiro, a proposta do chamado “modelo societal” de administração pública é digna de nota, haja vista que nele o foco principal está na busca de tornar o Estado (e seus serviços) verdadeiramente mais próximo do cidadão.

Esse modelo de administração é oriundo da ação e atuação de diversos atores, como os movimentos sociais, sindicatos, pastorais, partidos políticos e organizações não-governamentais, e fundamenta-se, para além dos ajustes administrativo-gerenciais, na necessidade da busca de um novo projeto político nacional que promova o engajamento popular e o controle social (PAES DE PAULA, 2005). Para Oliveira (2013), essa proposta é fundamentada em quatro eixos: uma visão alternativa do desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa de democracia associada à noção de gestão social, o processo de reinvenção político-institucional e o novo perfil do gestor público.

Esse modelo de gestão distancia-se da gestão estratégica tradicional e, fundamenta-se na instituição de processos administrativos com foco na participação dos cidadãos e no diálogo, em que as decisões consagram o entendimento dos diferentes sujeitos interessados. A gestão social, assim, pode ser definida como uma “dinâmica intersubjetiva” que pressupõe, em espaços públicos e privados, o exercício da cidadania (TENÓRIO, 1998).

A instituição de instrumentos como o “orçamento participativo”, a criação de conselhos de gestores de políticas públicas e fóruns temáticos, são exemplos de ferramentas de gestão que reforçam os ideais do modelo societal e da proposta de uma democracia deliberativa (OLIVEIRA, 2013).

A proposta de um modelo de gestão societal ainda é incipiente, apesar de muitas ferramentas por ele preconizadas estarem hoje presentes e institucionalizadas. A participação popular na tomada de decisões do Estado e das diversas organizações da sociedade civil na execução de políticas públicas é, cada vez mais, uma realidade no Brasil e fundamenta-se nesse paradigma de gestão.

Para Paes de Paula (2005), os principais méritos desse modelo estão a) na busca por um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais e b) a construção de políticas e instituições voltadas às demandas dos cidadãos e mais permeáveis à participação. Por outro lado, suas limitações referem-se à ausência de propostas para organização do aparelho de Estado, à insuficiência de meios de gestão coerentes com seu projeto político e à precariedade de estratégias capazes de articular as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sócio-política da gestão estatal.

Oliveira (2013) define o modelo societal como um “vir a ser”, como um ideal a ser agregado ao modelo de gestão administrativa vigente e entende que o importante nele é o foco nas relações entre sociedade e Estado, na inclusão de segmentos populares nas rotinas públicas, propiciando o diálogo entre cidadãos, governantes e servidores públicos.

### 2.1.5 GOVERNANÇA PÚBLICA

Cavalcante (2017, p. 25) delinea as características de um novo momento no cenário administrativo e as razões que determinam seu surgimento.

O escopo se volta para a necessidade de ampliar a legitimidade do Estado, em função de um longo processo de ceticismo quanto a sua capacidade de superar os *deficits* da democracia representativa. Assim, o incremento do controle e da *accountability* ganha força na construção de políticas públicas por meio de mecanismos de participação democráticos e deliberativos que, por conseguinte, impactam no aperfeiçoamento da gestão e da oferta de serviços públicos. Com essa diretriz, a perspectiva de governança tem como finalidade tornar o governo melhor informado, mais flexível e menos exclusivo. Substituem-se os formatos hierarquizados de organização pela inclusão de novos atores dentro de um direcionamento mais próximo de atuação em redes nos processos de formulação, implementação e controle das políticas públicas. Com efeito, espera-se um funcionamento mais efetivo e legítimo da administração pública

Acerca dessa mudança de paradigma, também analisando a conjuntura que proporcionou as condições para as mudanças administrativas no modelo de gestão da NGP, então adotado por muitos países, NEVES *et al.* (2017) referem que:

Diante da pressão pela melhoria no setor público, os agentes de governo começam a recorrer a práticas de gestão associadas ao tema governança, partindo das premissas que se relacionam à governança corporativa. Esse processo emerge quando as operações de governo, realizadas por meio da prestação de serviços públicos são incitados a ampliar as ações visando cumprir os objetivos sociais, a apresentar maior competência de gestão e

liderança, maior intermediação política entre a demanda do cidadão e o bem público final.

Acerca do papel proeminente desempenhado pela governança no momento pós-NGP, esclarecedora é a análise feita por Menicucci e Gontijo (2016, p. 17):

O tema governança se tornou um lugar-comum no debate contemporâneo sobre gestão pública e políticas públicas e uma palavra-chave durante os anos 1990, definindo um novo papel para o Estado na sociedade (...) o termo tem forma bastante heterogênea, governança empreendedora, governança cooperativa, boa governança, governança participativa, governança local e governança sociopolítica, entre outras (...) em geral, governança se refere à redefinição e ampliação das formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade ou entre governo, agentes privados e sociedade, tendo como traço distinto a dimensão relacional, como tal marca uma descentralização do processo decisório e da ação pública para fora dos limites das instituições formais do Estado.

As bases desse novo horizonte estão calcadas nas diferenças de perspectiva da NGP tradicional e da pós-NGP, notadamente, seu foco e o papel desempenhado pelo Estado. Enquanto na NGP o foco era o usuário/cliente/consumidor do serviço público, no novo modelo, alicerçado a partir do desenvolvimento de práticas de governança, o foco passa a ser, verdadeiramente, o cidadão, como um parceiro do poder público na criação e implementação de políticas públicas (CAVALCANTE, 2017)

Com efeito, essa nova forma de gerir o Estado também pressupõe uma Administração profissionalizada, com seus processos organizados adequadamente, mas, igualmente, exalta a participação popular e democrática nos negócios do Estado e o caráter político e social da gestão pública. Nesse sentido, Cavalcante (2017) traz a reflexão seguinte, a partir das lições de Pollitt e Bouckaert (2011, p. 44).

Em primeiro lugar, destaca-se o papel crucial atribuído ao Estado como promotor de desenvolvimento e de bem estar. Segundo, a necessidade de o Estado desenvolver novas capacidades, o que tem como corolário a necessidade de burocracias fortes e competentes, recuperando-se seu papel depois de criticada pela NPM. Terceiro, a ênfase na relação com a sociedade e com processos democráticos para definição de prioridades e realização de escolhas, o que remete, muitas vezes, à noção de governança, outras, à de participação e processos deliberativos. São elementos que articulam a gestão pública com a dimensão democrática e, portanto, com a dimensão política, não se restringindo a aspectos instrumentais e técnicos com vistas à eficiência em um sentido restrito, mas à definição da própria atuação do Estado e à sua eficácia social.

Esse novo modelo de gestão, com ênfase na governança pública, tem muitos desafios a enfrentar e necessita implementar mudanças e reformas estruturais importantes no aparato estatal a fim de que possa, de fato, ser implantado em consonância com seus objetivos e anseios da sociedade.

Neves *et al.* (2017, p. 11) enumeram os principais desafios para uma efetiva implementação desse novo paradigma de gestão da coisa pública, sintetizados em quatro pontos, a partir da análise feita por Cheung (2013).

1. Consolidação política, partidária, compromissos políticos e consolidação da democracia. Política pública voltada para processo de gestão e demanda da sociedade civil e reforma na estruturação do governo. O governo sai do tradicional e burocrático em direção à governança pública.

2. Com a globalização e um ambiente econômico mais competitivo, cria-se uma agenda política orientada para reforma do setor público e desenvolvimento sustentável. Repensar o papel do governo e suas responsabilidades, sendo elas reguladora, distribuidora, empoderadora etc.

3. O advento das novas gerações com diversidade em suas visões, aspirações e demandas diante do serviço público formatado por gerações anteriores cria um desafio de reforma no setor público. As novas gerações demonstram maior preocupação com distribuição social, democracia, qualidade de vida, justiça, responsabilidade social e ambiental.

4. Resolver problemas estruturais, sociais, ambientais e econômicos, com melhor distribuição de renda, homogeneizando a estrutura econômica, aumento de salário, diminuição de riqueza concentrada na posse da minoria populacional, diminuição da pobreza, melhorar mobilidade social, melhoria da educação, tudo isso impulsiona uma política pública forte no enfoque social e uma administração pública eficiente.

A instituição do modelo de gestão baseado na governança carece do desenvolvimento de políticas públicas que destaquem a responsabilidade dos gestores, legitimidade político-administrativa, democratização plena, instituições públicas confiáveis e avalizadas pela população. O governo deve trabalhar a partir de um modelo de governança pública atento ao desenvolvimento econômico, sem olvidar a responsabilidade social (NEVES *et al.*, 2017).

Mais do que reorganizar processos, estruturas e fluxos administrativos, para uma mudança de paradigma que respeite e busque a necessidade de aproximação do cidadão ao Estado e a execução de políticas públicas de caráter social, é necessário que os agentes e gestores públicos sejam capacitados adequadamente e sensíveis a essas necessidades. Neves *et al.* (2017) apresentam os principais elementos necessários para a adequada instauração desse novo modelo de gestão,

considerando as lições de Howard (2011), sintetizando os valores políticos para a governança pública sob três eixos: valores políticos, estrutura e processos de autoridade e necessidade de nova liderança organizacional e competências de gestão.

Quadro 1: Valores para a Governança Pública

VALORES PARA A GOVERNANÇA PÚBLICA		
VALORES POLÍTICOS	ESTRUTURA E PROCESSOS DE AUTORIDADE	NECESSIDADE DE NOVA LIDERANÇA ORGANIZACIONAL E COMPETÊNCIAS DE GESTÃO
Todo sistema político representa algo, um conjunto de valores que serve como base para mensurar realizações. Exemplo: Os EUA têm como lema a liberdade.	Um fator que afeta o desempenho do governo e sua legitimidade é a estrutura e processo de autoridade, onde a ação coletiva pode ser iniciada e mantida. Entretanto os governos nem sempre possuem essas estruturas para atender as demandas dos cidadãos de forma precisa.	A legitimidade não é feita apenas de valores políticos e estrutura e processo de autoridade, mas também de competência dos agentes públicos. A legitimidade é fragilidade quando os gestores públicos e políticos não são vistos como representantes legítimos dos interesses dos cidadãos e de suas necessidades coletivas.
O valor real político encontra-se quando ocorre a transformação do Estado no processo de consonância das demandas dos cidadãos com os programas, projetos e despesas do governo. Por fim, o Estado produz o bem público para o coletivo comum.	O Estado necessita atender com sucesso a demanda dos cidadão e para isso deve exercer a liderança com autoridade suplantando as estruturas hierárquicas convencionais e burocráticas de autoridade para uma gestão que envolva maior participação do cidadão, com cooperação, parcerias, colaboração e relacionamentos.	A legitimidade de governança necessita que os líderes da administração pública e os gestores estejam alinhados com os valores sociais e as demandas coletivas dos cidadãos.

Fonte: Neves *et al*, 2017, p. 15.

Para Neves *et al.* (2017), esse modelo de gestão em que a governança tem papel fundamental traz um cenário auspicioso de melhor prestação de serviços do governo para com a sociedade, trazendo a iniciativa privada e a sociedade civil para participar do processo, desenvolvendo novas formas de participação e cidadania, fomentando um cenário em que a liderança pública exerça o poder e as funções estatais de forma compartilhada com a sociedade.

É importante ressaltar que, apesar de não ser uma discussão totalmente nova no Brasil, apenas nos últimos anos começaram a ser efetivamente positivados instrumentos e ferramentas para a implantação efetiva desse novo modelo de

gestão. Nesse sentido, refere-se como um dos primeiros movimentos no Brasil para a implementação de práticas de governança na Administração Pública Federal, a criação do Instituto Brasileiro de Governança Pública em 1995, cujos estudos e práticas desenvolvidas foram amplamente utilizados na implantação desse modelo de gestão no Brasil. A partir desses estudos, o TCU desenvolveu um modelo de Sistema de Governança básico a ser utilizado pelas organizações públicas, elucidado no esquema a seguir. (BRASIL, 2020b, p. 39).

Figura 1: Modelo de Sistema de Governança do TCU



Fonte: Brasil (2020b, p. 39).

Sendo assim, a partir dos normativos editados, Decretos e, em especial, Instruções Normativas e Portarias do antigo Ministério do Planejamento (hoje absorvido pelo Ministério da Economia) e da Controladoria-geral da União, os órgãos da Administração Pública Federal têm sido compelidos a realizar uma grande transformação em seus processos de gestão. Essa expressiva alteração normativa, contudo, nem sempre tem respeitado questões como a dificuldade de mudanças na cultura organizacional de alguns órgãos, restrições orçamentárias, falta de pessoal capacitado e outras.

A imposição de adequação dos órgãos da Administração Pública Federal a esses novos preceitos normativos e de outros de teor semelhante pode ser

considerada abrupta e realizada sem o preparo necessário, dadas as dificuldades supra referidas. Nesse sentido, é indispensável que os elementos que constituem esse novo modelo de gestão sejam analisados cuidadosamente a fim de identificarmos as reais dificuldades para sua implantação, bem como, quiçá, propor meios e instrumentos para atenuá-las.

## 2.2 O NOVO MODELO DE GESTÃO FUNDAMENTADO NA GOVERNANÇA E NA GESTÃO DE RISCOS

Nos últimos anos, tem-se visto uma nova transformação no modelo de administração estatal e, gradativamente, a instauração de um novo paradigma de Gestão. Um recrudescimento da internalização de práticas de controle sobre o gasto público, visando à busca da eficiência e respeito irrestrito aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, como forma de preservar o interesse público, tem sido evidenciado a partir de uma reestruturação do arcabouço jurídico administrativo. Importando da esfera privada, principalmente dos organismos internacionais de auditoria interna e contabilidade pública, está sendo implementada na Administração Pública Federal brasileira uma reforma administrativa que determina que a construção, desenvolvimento e execução de seus processos seja realizada, de forma sistemática, a partir da observância de três principais prismas: Controles Internos, Gestão de Riscos e Governança.

A adequação dos processos gerenciais da Administração a essa nova realidade tem se dado a partir da positivação de normas feita, principalmente, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pela Controladoria-Geral da União e por meio de Acórdãos do Tribunal de Contas da União, seguindo normas internacionais de controle interno e auditoria. Nesse sentido, destaca-se a utilização dos referenciais técnicos presentes no COSO (The Comittee of Sponsoring Organizations) como fonte inspiradora de muitas dessas novas normas (ALMEIDA, 2018).

Especialmente, a partir da publicação da Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 10 de maio de 2016, do Ministério do Planejamento e da Controladoria-geral da União, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal, e da edição do Decreto nº 9203, de 22 de novembro de 2017, da Presidência da República, que dispõe sobre a política de

governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, foi instaurado, efetivamente, um verdadeiro novo paradigma de gestão no Brasil.

Desse modo, com a crescente positivação de normas visando à construção de um novo paradigma de gerenciamento da *res publica* à Administração Pública Federal, impõe-se aos Gestores a adoção de práticas e fluxos complexos objetivando o incremento de processos gerenciais voltados à Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos (RIBEIRO, 2020). Nesse sentido, cabe analisar adequadamente esse novo modelo de gestão, a partir de seus principais componentes, a fim de examinar de que modo as instituições de ensino, mormente os Institutos Federais de Educação, conseguirão enquadrar-se nesse novo paradigma administrativo, mantendo e ampliando a execução de políticas públicas voltadas à Educação Profissional e Tecnológica.

#### 2.2.1 A INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA MP/CGU N.º 01/2016 E O DECRETO N.º 9203/2017

Em 10 de maio de 2016, foi editada a Instrução Normativa Conjunta N.º 01, do Ministério do Planejamento e da Controladoria-Geral da União, que determinou que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal passassem a adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança (RIBEIRO, 2020). O objetivo desse normativo, que inaugurou a exigência da observância desses componentes nos processos executados pelo Poder Executivo Federal foi fomentar a eficiência da prestação dos serviços públicos, prevenindo falhas, corrupção e outras práticas nocivas.

A partir de então, a execução de políticas públicas e serviços públicos em geral, como a Educação, deve considerar e observar tais mecanismos. Malgrado seu objetivo seja louvável, que deve ser sempre perseguido, essa transformação gerencial promovida a partir da referida IN tem trazido grandes dificuldades às organizações para sua implementação. Nesse sentido, destaca-se a dificuldade dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (importantes promotores da Educação Profissional e Tecnológica no país) em se adequar aos novos normativos, em virtude de sua criação recente e estrutura enxuta, comparando-se com outros órgãos do Poder Executivo Federal (LIMA FILHO *et al*, 2020).

O art. 2º, inciso V, da IN N.º 01/2016 conceitua Controles Internos:

V - controles internos da gestão: conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

a - execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;

b - cumprimento das obrigações de accountability; c - cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e d - salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica.

Ainda, acerca da natureza e finalidade dos controles internos, dispõe o art. 3º do mesmo normativo:

Art. 3º Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público. Os controles internos da gestão se constituem na primeira linha (ou camada) de defesa das organizações públicas para propiciar o alcance de seus objetivos. Esses controles são operados por todos os agentes públicos responsáveis pela condução de atividades e tarefas, no âmbito dos macroprocessos finalísticos e de apoio dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. A definição e a operacionalização dos controles internos devem levar em conta os riscos que se pretende mitigar, tendo em vista os objetivos das organizações públicas. Assim, tendo em vista os objetivos estabelecidos pelos órgãos e entidades da administração pública, e os riscos decorrentes de eventos internos ou externos que possam obstaculizar o alcance desses objetivos, devem ser posicionados os controles internos mais adequados para mitigar a probabilidade de ocorrência dos riscos, ou o seu impacto sobre os objetivos organizacionais.

Relativamente à gestão de riscos, a IN MP/CGU dispõe em seu art. 2º, inciso VII, que se trata de processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização. Ainda, o art. 5º preconiza que os objetivos do gerenciamento de riscos são os seguintes:

Assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou entidade, tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais está exposta a organização, inclusive para determinar questões relativas à delegação, se for o caso; aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos da organização, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis; e agregar valor à organização por meio da melhoria dos

processos de tomada de decisão e do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização.

Nesse sentido, o art. 18 lista alguns dos principais tipos de riscos que podem ser detectados e devem receber medidas de tratamento específicas.

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

Por fim, a conceituação de Governança trazida pela mesma Instrução Normativa (em seu art. 2, incisos VIII e IX) é a de:

(...) combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos". Quando voltada diretamente para o setor público, ela 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.

Para viabilizar a implementação de todos esses mecanismos e medidas que devem ser adotados e sistematizados pelas instituições na execução de seus processos e serviços, a IN MP/CGU N.º 01/2016 trouxe a exigência de implantação de uma Política de Gestão de Riscos específica para cada instituição, considerando sua natureza, características singulares e especificidades de organização. Desse modo, o desafio inicial dos órgãos da Administração Pública Federal, como os Institutos Federais de Educação, é fazer com que essa exigência de formalização de tais mecanismos venha no sentido, não apenas de cumprir a exigência normativa, mas, principalmente, fazer com que essa nova ferramenta seja construída de modo

a qualificar os processos e aumentar a qualidade dos serviços prestados à população (PIRES e GOMIDE, 2016).

Conforme disposto no art. 17 IN, a Política deve especificar, no mínimo:

I - princípios e objetivos organizacionais;

II - diretrizes sobre:

a) como a gestão de riscos será integrada ao planejamento estratégico, aos processos e às políticas da organização;

b) como e com qual periodicidade serão identificados, avaliados, tratados e monitorados os riscos;

c) como será medido o desempenho da gestão de riscos;

d) como serão integradas as instâncias do órgão ou entidade responsáveis pela gestão de riscos;

e) a utilização de metodologia e ferramentas para o apoio à gestão de riscos; e

f) o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos em gestão de riscos; e

III - competências e responsabilidades para a efetivação da gestão de riscos no âmbito do órgão ou entidade.

A referida IN determinou, ainda, que a referida Política fosse editada em até doze meses de sua publicação, ou seja, até 10 de maio de 2017. O prazo exíguo para sua implantação, conforme veremos adiante na apresentação dos resultados desta pesquisa, em virtude das diversas dificuldades enfrentadas pelos Institutos Federais, não foi observado por muitos Institutos Federais. Nesse sentido, é importante salientar que ainda hoje alguns desses órgãos não publicaram sua Política, o que demonstra a profunda dificuldade por eles enfrentada. Esse descumprimento da determinação normativa tem sido objeto de cobranças dos órgãos de controle, desde as Auditorias Internas de tais órgãos até a Controladoria-geral da União e o Tribunal de Contas da União, o que pode ocasionar, inclusive, a responsabilização de seus gestores, haja vista que a responsabilidade por estabelecer, manter, monitorar aperfeiçoar os controles internos é da alta administração da organização e cada risco mapeado e avaliado deve estar associado a um agente responsável formalmente identificado.

Ainda, para instituir essa Política de Gestão de Riscos, a IN N.º 01/2016 determinou que os órgãos também devem criar um Comitê de Governança, Riscos e

Controles. A composição do supracitado órgão deve contar com o dirigente máximo do órgão e os dirigentes das unidades a ele subordinados. Portanto, o Comitê deve ser formado pela alta administração da instituição. No caso dos Intitutos Federais, essa composição considera o Reitor, o responsável pela Gestão de Pessoas, os Pró-reitores e os Diretores-gerais dos *campi*. Conforme explicitado nos resultados da pesquisa realizada, adianta-se que essa composição que privilegia a participação dos gestores políticos dos órgãos acaba por contribuir para sua ineficiência, haja vista a ausência de órgão técnico para comandar a gestão de riscos dessas entidades de ensino que, na maioria dos casos, também não contam com uma estrutura de Controle Interno devidamente organizada.

Explicitando a importância que a IN atribui a esse Comitê, elencam-se as responsabilidades, competências e o papel que ele deve desempenhar na instituição, dispostas no §2º do art. 23.

- I - promover práticas e princípios de conduta e padrões de comportamentos;
- II - institucionalizar estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos;
- III - promover o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos e incentivar a adoção de boas práticas de governança, de gestão de riscos e de controles internos;
- IV - garantir a aderência às regulamentações, leis, códigos, normas e padrões, com vistas à condução das políticas e à prestação de serviços de interesse público;
- V - promover a integração dos agentes responsáveis pela governança, pela gestão de riscos e pelos controles internos;
- VI - promover a adoção de práticas que institucionalizem a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas, na transparência e na efetividade das informações;
- VII - aprovar política, diretrizes, metodologias e mecanismos para comunicação e institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos;
- VIII - supervisionar o mapeamento e avaliação dos riscos-chave que podem comprometer a prestação de serviços de interesse público;
- IX - liderar e supervisionar a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, oferecendo suporte necessário para sua efetiva implementação no órgão ou entidade;
- X - estabelecer limites de exposição a riscos globais do órgão, bem com os limites de alçada ao nível de unidade, política pública, ou atividade;

XI - aprovar e supervisionar método de priorização de temas e macroprocessos para gerenciamento de riscos e implementação dos controles internos da gestão;

XII - emitir recomendação para o aprimoramento da governança, da gestão de riscos e dos controles internos; e

XIII - monitorar as recomendações e orientações deliberadas pelo Comitê.

O Decreto N.º 9203/2017 dispôs sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e atribuiu princípios, diretrizes e mecanismos específicos para a estruturação da governança nessas entidades, continuando o esforço de regulamentação principiado pela IN MP/CGU N.º 01/2016. A seguir, estão elencados os conceitos apresentados nos arts. 4º, 5º e 6º.

Art. 3º São princípios da governança pública:

I - capacidade de resposta;

II - integridade;

III - confiabilidade;

IV - melhoria regulatória;

V - prestação de contas e responsabilidade; e

VI - transparência.

Art. 4º São diretrizes da governança pública:

I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;

II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;

III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;

VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;

X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e

XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública:

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

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

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

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

Além disso, é importante mencionar a criação do Comitê Interministerial de Governança (CIG), que tem por finalidade assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal e é composto pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, pelo Ministro de Estado da Economia e pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União. As competências do Comitê estão dispostas no art. 9º do referido Decreto:

I - propor medidas, mecanismos e práticas organizacionais para o atendimento aos princípios e às diretrizes de governança pública estabelecidos neste Decreto;

II - aprovar manuais e guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para a implementação dos princípios e das diretrizes de governança pública estabelecidos neste Decreto;

III - aprovar recomendações aos colegiados temáticos para garantir a coerência e a coordenação dos programas e das políticas de governança específicos;

IV - incentivar e monitorar a aplicação das melhores práticas de governança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e

V - editar as resoluções necessárias ao exercício de suas competências

Por fim, destaca-se, ainda, a imposição de utilização de sistema de gestão de riscos, de modo a otimizar esse processo por meio da utilização de ferramentas adequadas (informatizadas) à complexidade da tarefa; a definição do papel das Auditorias Internas no apoio da estruturação dos processos de governança, gestão de riscos e controles internos de suas instituições; e a implantação de Programa de Integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.

Art. 17. A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, observados os seguintes princípios:

I - implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público;

II - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;

III - estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; e

IV - utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

Art. 18 A auditoria interna governamental deverá adicionar valor e melhorar as operações das organizações para o alcance de seus objetivos, mediante a abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles e da governança, por meio da:

I - realização de trabalhos de avaliação e consultoria de forma independente, segundo os padrões de auditoria e ética profissional reconhecidos internacionalmente;

II - adoção de abordagem baseada em risco para o planejamento de suas atividades e para a definição do escopo, da natureza, da época e da extensão dos procedimentos de auditoria; e

III - promoção à prevenção, à detecção e à investigação de fraudes praticadas por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais.

Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:

I - comprometimento e apoio da alta administração;

II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;

III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e

IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

### 2.2.2 PRÁTICAS DE GOVERNANÇA

O conceito oficial de governança é aquele adrede referido, plasmado no Decreto N.º 9203/2017 supracitado. Contudo, alguns referenciais importantes para sua aplicação trazem uma conceituação mais aprofundada, mormente oriunda de órgãos internacionais, que ajudará na compreensão das práticas de governança pública que devem ser implantadas pelos órgãos públicos e, portanto, as dificuldades a elas inerentes. Deveras, esses referenciais foram utilizados como ponto de partida para a construção da Política de Governança do Governo Federal.

Para o Banco Mundial, governança deve ser entendida amplamente, como um “processo por meio do qual atores estatais e não-estatais interagem para formular e implementar políticas dentro de um conjunto predefinido de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder” (Banco Mundial, 2017, p. 3, *apud* BRASIL, 2018b). Esse conceito está ligado diretamente ao viés prático de implementação de políticas e serviços públicos e considera a necessidade de

estruturação adequada para a execução eficiente de políticas públicas e o atendimento dos interesses da sociedade (BRASIL, 2018b). Para a OCDE, no mesmo sentido, a governança é conceituada genericamente como um meio para atingir um fim, qual seja, o atendimento do interesse público de forma a ampliar seus resultados (OCDE, 2017 *apud* BRASIL, 2019b).

Utilizando-se desses referenciais, o TCU desenvolveu uma série de práticas de governança a serem utilizadas pelos órgãos públicos federais a fim de instrumentalizar a implantação do modelo de governança preconizado pelo Decreto N.º 9203/2017, divididas entre os mecanismos de governança: liderança, estratégia e controle. Ressalta-se que as práticas a seguir descritas não integram um rol taxativo, mas representam um mínimo que deve ser adotado por todos os órgãos federais para atingirem um grau de maturidade adequado em seus processos de gestão. Analisando tais práticas, descritas no Referencial Básico de Governança, fica evidenciada a complexidade e o esforço que deve ser empreendido pelos órgãos no intuito de adequarem-se a ela. A figura 2 abaixo explicita essas práticas.

Figura 2: Mecanismos e Práticas de Governança



Fonte: Brasil (2020, p.52)

O mecanismo Liderança diz respeito diretamente à atuação dos gestores ocupantes de cargos e funções da alta administração das entidades e preconiza o

comprometimento com a definição de valores, estratégias, políticas e processos necessários à implementação de uma boa governança e à melhoria dos resultados que são entregues à sociedade, principalmente no que se refere à implementação das políticas públicas de responsabilidade de seus órgãos (OCDE, 2018 *apud* BRASIL, 2020b). Para tanto, é primordial que haja critérios definidos para a seleção e aprimoramento desses gestores o que, na maioria das vezes, não é realizado em virtude da escolha política para a ocupação desses cargos. Nesse sentido, a aplicação adequada desse elemento compreende o estabelecimento de um modelo de governança adequado à natureza e necessidade de seus órgãos, ações de promoção da integridade e a promoção da capacidade de liderança (BRASIL, 2020b).

O estabelecimento de um modelo de governança adequado exige uma série de competências e habilidades por parte dos seus gestores e equipe técnica, que têm se mostrado de difícil desenvolvimento. Questões como insuficiência de servidores e deficiência em sua capacitação e qualificação são as principais dificuldades apontadas como óbice para a adequada implementação dessa importante prática de governança, conforme será demonstrado posteriormente na análise dos resultados da pesquisa realizada.

Algumas das principais ferramentas a serem utilizadas para uma construção adequada do modelo de governança podem ser assim descritas.

a) definir as instâncias internas de governança e as instâncias internas de apoio à governança. Isto pressupõe: identificá-las; avaliar se são necessárias, suficientes e apropriadas ao desempenho eficaz das funções de governança na organização ou se necessitam de aprimoramento; verificar se suas finalidades, composições e atribuições estão definidas de forma clara e se os mecanismos de articulação entre essas instâncias permitem agilidade e responsabilização no processo decisório; avaliar se os agentes que compõem tais instâncias compreendem seus papéis e responsabilidades, bem como as regras de relacionamento com os demais;

b) garantir, por meio de mecanismos formais, às instâncias internas de governança e às de apoio os recursos necessários e o acesso oportuno a informações necessárias ao desempenho de suas funções;

c) estabelecer a responsabilidade da mais alta instância de governança: pela aprovação e avaliação da estratégia organizacional e das políticas internas, de modo que estejam alinhadas ao interesse público; pela supervisão da gestão; e pela *accountability* da organização. A delegação de competências a instâncias de apoio e à gestão não retira da autoridade delegante a responsabilidade final pelos resultados produzidos;

d) identificar as principais partes interessadas da organização e definir diretrizes de comunicação, transparência e prestação de contas. Ao estabelecer orientações de relacionamento com as partes interessadas, a organização pode identificar interesses conflitantes, alinhar expectativas, possibilitar melhor compreensão dos resultados esperados e custos associados, antecipar as ações necessárias à obtenção de apoio e à prevenção de reações negativas (IFAC, 2014);

e) estabelecer medidas para fortalecimento da atuação pautada em padrões de ética e integridade;

f) definir diretrizes para direcionar e monitorar o desempenho da gestão e acompanhar os resultados organizacionais. Os resultados devem ser medidos considerando as expectativas das partes interessadas (IFAC, 2014), que devem ser conhecidas e adequadamente endereçadas;

g) garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções na tomada de decisões críticas. Para isso, é necessário: identificar as decisões consideradas críticas e respectivas alçadas e segregação de funções; definir um limite de tempo razoável para que o mesmo indivíduo exerça uma função ou papel associado a decisões críticas de negócio; formalizar os instrumentos que suportam a atuação das instâncias e que direcionam a tomada de decisão; revisar periodicamente os processos de decisão da organização, de modo a identificar novas decisões que devam ser consideradas como críticas. (BRASIL, 2020b, p. 54)

Promover a integridade é uma prática de extrema importância, relacionada à conduta ética dos gestores, e contempla uma série de mecanismos que devem ser estabelecidos a fim de que seja considerada adequadamente implementada. Para a OCDE (2020 *apud* BRASIL, 2020b), a integridade está diretamente relacionada ao comportamento dos agentes públicos e pressupõe a adesão inequívoca aos valores e normas éticas que devem nortear sua conduta, de modo que o interesse público sempre prevaleça aos interesses privados de tais atores. Nesse sentido, não é despidendo ressaltar o papel e a responsabilidade dos gestores em fomentar, avaliar e monitorar a atuação dos servidores públicos de suas instituições.

O Referencial Básico de Governança do TCU (BRASIL, 2020b, p. 62) também lista alguns dos principais mecanismos para a consecução de seu objetivo.

a) evidenciar o apoio da liderança aos programas e políticas de integridade pública. Pressupõe compromisso formal com valores éticos e padrões de conduta a eles aplicáveis; responsabilidade pela aprovação e supervisão das diretrizes e políticas relacionadas à gestão da integridade; definição de requisitos de integridade para seleção, promoção e avaliação de desempenho desses dirigentes; treinamento periódico para aprimorar suas habilidades no julgamento de questões de integridade pública; apoio e suporte às ações de detecção, investigação e sanção a violações dos padrões de integridade pública;

b) direcionar e monitorar a gestão da integridade na organização, com base nos riscos de integridade identificados. Consiste na aprovação, avaliação e supervisão das medidas de promoção da integridade. O programa de integridade, que abrange a gestão da ética, deve contemplar a definição de valores fundamentais e padrões de conduta; identificação das instâncias responsáveis pela gestão do programa e atribuição clara de responsabilidades; definição de estratégia de comunicação e de treinamento; disponibilização de canais para receber e tratar denúncias; definição de mecanismos de monitoramento e avaliação da eficácia do programa; identificação e tratamento dos riscos de integridade. Ressalte-se que a organização deve analisar, avaliar e gerenciar os riscos para a integridade, fragilidades organizacionais ou associadas ao ambiente, para evitar a ocorrência de fraudes e de desvios éticos; e

c) estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações da liderança. Refere-se a medidas para evitar que pessoas envolvidas em possíveis conflitos de interesse participem de decisões e ações relevantes.

Além dessas práticas, para a promoção da integridade podemos citar importantes dispositivos normativos que corroboram com esse desiderato, entre eles, a Lei N.º 12.813/2013, que destacou as situações que configuram conflito de interesses no exercício de cargos público e, ainda, a disposição constante no próprio Decreto N.º 9203/2017, que determina a necessidade de todos os órgãos públicos federais de implantarem um Programa de Integridade, que se configura como uma medida essencial para a adequação dessas entidades ao sistema de governança como um todo, mapeando, avaliando, identificando riscos à integridade e criando medidas para seu tratamento.

Por último, a prática de promover a capacidade de liderança engloba uma série de disposições de difícil atendimento para os órgãos públicos, adotadas por um número ínfimo deles, inclusive, entre os Institutos Federais, objetos e sujeitos da presente pesquisa. Tais práticas impactam diretamente no atingimento dos resultados organizacionais, haja vista que consideram a necessidade de que a nomeação de gestores obedeça critérios transparentes baseados em mérito, prevê a responsabilização desses gestores por sua atuação à frente dos órgãos e assevera a adoção de criação de planos de desenvolvimento de pessoas que levem em conta a necessidade de constante qualificação para o regular exercício de seus misteres. (BRASIL, 2020)

É importante ressaltar que a cultura de escolha de dirigentes de forma descriteriosa e, notadamente, política, contribui para a deficiência na implementação

dessa prática que, na esfera privada, está naturalmente institucionalizada na maioria das empresas, visto que os resultados dessas organizações são mais facilmente atingidos com a escolha de dirigentes tecnicamente aptos para suas funções. Nos Institutos Federais, ainda que não haja a escolha de gestores entre pessoas estranhas ao corpo de servidores administrativos e docentes, não há cultura de avaliação quanto ao atendimento de critérios técnicos para a seleção desses gestores e avaliação de seus resultados.

Destarte, o Referencial Básico de Governança (BRASIL, 2020b, p. 66) lista algumas das principais medidas que envolvem a implementação dessa prática. Da avaliação delas, infere-se as grandes dificuldades inerentes à sua adoção.

a) definir e divulgar as competências desejáveis ou necessárias da liderança, bem como os critérios de seleção ou escolha a serem observados. Além disso, pressupõe que o processo de seleção ou escolha seja executado de forma transparente, pautando-se pelos critérios e competências previamente definidos. Tais ações reduzem o risco de nomeação de dirigentes: sem experiência ou formação adequadas para o exercício do cargo ou função; com histórico de delitos penais, cíveis, administrativos, eleitorais, envolvimento em atos de corrupção etc.; que não atendam aos critérios gerais previstos em lei ou em normas aplicáveis; ou que não atendam às necessidades e aos objetivos da organização;

b) definir diretrizes para o desenvolvimento da liderança, além de identificar as competências desejáveis ou necessárias e aprimorá-las, considerando as oportunidades de desenvolvimento observadas. O programa de aperfeiçoamento de competências deve contemplar ações preparatórias para exercício da função; preparo para as mudanças de cenário nos ambientes interno e externo; melhoria da capacidade dos membros de avaliar os planos e decisões propostos pela gestão, apresentando opções alternativas, identificando vieses e reconhecendo quando será necessária a

c) solicitação de consultoria externa (IFAC, 2014). Além disso, deve haver diretrizes para preenchimento das lacunas de desenvolvimento identificadas, de modo a equilibrar, quando aplicável, o desenvolvimento das habilidades dos membros atuais e a substituição deles por novos membros;

d) estabelecer procedimentos para transmissão de informação e conhecimento no momento da sucessão da liderança. A alta rotatividade de líderes somada à ausência ou deficiência de regras de transição podem levar à descontinuidade na realização das atividades da liderança quando da ocorrência de afastamentos, impedimentos legais ou regulamentares, ou vacância de cargos/funções ocupados por esses dirigentes;

e) definir diretrizes para a avaliação de desempenho desses membros, bem como indicadores e metas de desempenho. Implica que a avaliação seja realizada com base nos indicadores e metas previamente definidos e não limitada à autoavaliação ou a aspectos comportamentais e subjetivos. Os resultados das avaliações de desempenho alimentam o programa de aprimoramento de competências da liderança e o de

recompensa, e evitam que a tomada de decisão acerca da manutenção ou destituição dos atuais líderes seja desprovida de evidências. Essa prática, a depender da organização, não é direcionada pelas instâncias internas de governança, mas por instâncias externas, pertencentes a outra organização ou estrutura de hierarquia superior; e

f) definir diretrizes e conjunto de benefícios, financeiros e não financeiros, para o reconhecimento da liderança. Pressupõe que o conjunto de benefícios definido seja coerente e adequado à complexidade e responsabilidade dos papéis e funções desempenhados e que sua concessão considere tanto o resultado organizacional como o desempenho individual e coletivo. Tais ações reduzem o risco de pagamentos de gratificações de desempenho ou outros benefícios sem vinculação ao alcance de resultados. Por fim, o conjunto de benefícios concedidos deve ser divulgado às partes interessadas. Essa prática, a depender da organização, não é direcionada pelas instâncias internas de governança, mas por instâncias externas, pertencentes a outra organização ou estrutura de hierarquia superior.

O mecanismo Estratégia, por seu turno, é o que envolve maior complexidade no seu desenvolvimento e, por isso mesmo, configura-se, provavelmente, como o mais importante mecanismo a ser observado visando ao atingimento dos resultados institucionais e está diretamente relacionado à adoção de práticas consistentes de gestão de riscos (BRASIL, 2020b). Considerando a quantidade de práticas que ele pressupõe para sua adequada execução, questões como a falta de oferta de capacitação satisfatória (voltada ao viés prático) e a estrutura ainda enxuta de muitos dos órgãos federais, em especial dos Institutos Federais (que tiveram sua criação e expansão desordenada e célere), têm se mostrado barreiras relevantes para sua implementação satisfatória, impactando na estruturação da governança como um todo nesses órgãos.

Nesse sentido, Brasil (COSO 2017 *apud* BRASIL, 2020b, p.70) sintetiza as técnicas que englobam sua implementação.

Para estabelecer sua estratégia, a organização deve partir da cadeia de valor, da missão institucional, da visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo, compreendendo os tipos de riscos aos quais está exposta e estabelecendo limites aceitáveis de exposição. Daí terá condições de analisar as alternativas de estratégia disponíveis, selecionando aquela que melhor apoie a missão e visão organizacionais e promova o perfil de risco mais adequado (COSO, 2017). (...) Para isso, a gestão de riscos deve estar integrada não somente à formulação da estratégia e seu planejamento, mas também à sua execução e monitoramento, nos diversos níveis organizacionais (COSO, 2017).

Entre essas práticas que devem ser desenvolvidas, listam-se as principais: gerir riscos, estabelecer estratégia, promover a gestão estratégica, monitorar o

alcance dos resultados organizacionais, monitorar o desempenho das funções de gestão (BRASIL, 2020b). Algumas das principais ferramentas utilizadas pelos Institutos Federais para buscar o atendimento dessa prática são a construção de seus Planos de Desenvolvimento Institucional, Planos de Ação, Relatórios de Ações e Resultados, Planos de Logística Sustentável e Relatórios de Gestão. Todavia, é importante salientar que muitos desses documentos, apesar de cumprirem algumas das obrigações normativas, em muitos casos não são elaborados seguindo critérios técnicos rígidos, preconizados pelo TCU e outros órgãos de controle, contribuindo para sua eficácia limitada.

O mecanismo Controle advém da necessidade de fiscalização dos gastos públicos e da atuação dos gestores e ordenadores de despesas, que devem prestar contas dos gastos efetuados na gestão da coisa pública. Nesse sentido, faz-se necessário criar práticas que promovam a transparência das ações dos órgãos públicos, oportunizando a ação dos órgãos de controle e, principalmente, incentivando o controle social.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, XXXIII c/c art. 37, §3º, II, considera o acesso à informação um direito fundamental do cidadão. Desde então, inúmeros normativos foram editados no sentido de aplicar essa disposição constitucional. Entre eles, destaca-se a Lei de Acesso à Informação (LAI, Lei 12.527/2011), que tornou a publicidade das informações de interesse público a regra e o sigilo de dados a exceção. A partir da criação de ferramentas como o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), o cidadão passou a ter acesso a dados antes sigilosos ou indisponíveis. A criação da Estrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) em 2012 e a publicação da Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal (Decreto N.º 8777/2016) contribuíram deveras para a consolidação dessa nova cultura de transparência (BRASIL, 2020b, p. 90). De acordo com o Decreto N.º 9203/2017, promover a transparência implica:

a) assegurar transparência ativa e passiva às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei. Significa não apenas ter serviços de acesso à informação, mas torná-los eficazes; não apenas publicar informações, mas garantir que sejam confiáveis, claras, íntegras e tempestivas; e avaliar a satisfação das partes interessadas com a transparência da organização.

b) disponibilizar os dados de forma aderente aos princípios de dados abertos, para facilitar o manuseio e a análise das informações. Requer a

publicação e execução do plano de dados abertos, e o monitoramento do cumprimento desse plano.

Um desdobramento importante da promoção da transparência é a chamada *accountability* que, em síntese, representa a obrigatoriedade de prestação de contas pelos gestores de suas ações e a garantia de sua responsabilização em caso de atuação e/ou resultados não condizentes com o interesse público. Nesse diapasão, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar N.º 102/2000) é uma importante ferramenta, haja vista que determina a ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos, de: planos; orçamentos; leis de diretrizes orçamentárias; prestações de contas e respectivos pareceres prévios; relatórios resumidos da execução orçamentária; relatórios de gestão fiscal; e as versões simplificadas desses documentos, novamente com o intuito de fomentar e propiciar o controle social sobre os gastos públicos e a gestão desses órgãos (BRASIL, 2020b).

Outros importantes normativos que contribuem para o incremento das práticas *de accountability* relativa ao dever de prestação de contas, são o Decreto N.º 7724/2012, que regulamentou a LAI e introduziu, entre outras obrigações, a necessidade de divulgação de informações individualizadas referentes à remuneração de servidores públicos e o rol de informações a serem divulgadas para o acompanhamento da gestão; a Lei N.º 12813, que estabeleceu a obrigatoriedade de divulgação diária da agenda dos dirigentes máximos de órgãos públicos; e a Lei das Estatais (Lei N.º 13303/2016), que trouxe a determinação de divulgação de diversas informações relativas à gestão de empresas públicas e sociedades de economia mista (BRASIL, 2020b).

No que tange ao segundo elemento da *accountability*, qual seja, a responsabilização dos agentes públicos encarregados da gestão de órgãos públicos, destaca-se o Decreto N.º 5480/2015, que regulamentou a atividade de correição, estabelecendo como órgão central a Corregedoria-geral da União e que estabeleceu regramentos para a apuração de ilícitos administrativos praticados por servidores públicos. Ainda, podem ser referidos como relevantes normativos para instrumentalizar as práticas de *accountability*, a Lei Anticorrupção (Lei N.º 12846/2013) e a IN CGU N.º 13/2019, que tratou da responsabilização de entes privados que pratiquem atos lesivos à Administração Pública e a criação do Código de Conduta da Alta Administração Federal. Igualmente, o crescente aparelhamento

e organização de órgãos como o Tribunal de Contas da União, a Controladoria-geral da União, Polícia Federal e Ministério Público concorrem para a diminuição do sentimento de impunidade que ainda acomete os cidadãos.

A prática de governança de avaliar a satisfação dos interessados impõe a necessidade acompanhar e avaliar a imagem das organizações públicas perante as partes interessadas e satisfação dos usuários com a prestação de serviços e a execução de políticas públicas. Essa prática de governança tem origem na Constituição Federal, em seu art. 37, § 3º, I, que determina que a lei disciplinará as formas de participação dos usuários na administração pública, regulando especialmente “as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (...)”. Nesse sentido, A Lei N.º 13.460/2017 dispôs sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, estabelecendo um conjunto de ações para o alinhamento da prestação dos serviços às efetivas necessidades da sociedade (BRASIL, 2020).

O Referencial Básico de Governança lista um mínimo de ações que devem ser adotadas pelos órgãos públicos a fim de adequarem-se a essas disposições normativas. Destas, destaca-se a necessidade de criação de Carta de Serviços ao Usuário, instituída pelo Decreto N.º 9.094/2017 e alterada pelo Decreto N.º 9.723/2019, desenvolvida por grande parte dos Institutos Federais com o intuito de apresentar os serviços prestados às comunidades em que atuam.

a) elaborar, divulgar e manter atualizada Carta de Serviços ao Usuário contendo informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado. Essa é uma condição necessária para que haja a avaliação, pois como o usuário vai avaliar os serviços prestados se ele não souber quais serviços a organização se compromete a prestar?

b) identificar os requisitos a serem considerados para a prestação dos serviços, incluindo os demandados pelos usuários e os requeridos pelos normativos aplicáveis, assegurando-se de que sejam atendidos;  
realizar pesquisas de satisfação dos usuários, comunicando amplamente os resultados dessas pesquisas e utilizando os seus resultados para promover melhorias na prestação dos serviços.

Por último, uma ferramenta que tem ganhado relevo nos últimos anos, a partir da crescente normatização da Controladoria-geral da União (destacam-se as INs SFC/CGU N.º 03/2017 e 08/2017) é a Auditoria Interna. Nesse sentido, a INTOSAI

(Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores), importante órgão de referência para normatização da atuação das auditorias internas em todo o mundo, ressalta esse papel de fortalecimento da governança por meio das seguintes práticas:

- fornecendo aos usuários previstos, com independência, informações objetivas e confiáveis, conclusões ou opiniões baseadas em evidência suficientes e apropriada, relativas às entidades públicas;
- aperfeiçoando a accountability e a transparência, promovendo melhorias contínuas e permanente confiança no uso apropriado de recursos e bens públicos e no desempenho da administração pública;
- fortalecendo a efetividade dos órgãos que, dentro do ordenamento constitucional, exercem funções gerais de controle e correição sobre o governo, bem como dos responsáveis pela gestão de atividades financiadas com recursos públicos;
- criando incentivos para mudança ao proporcionar conhecimento, análises abrangentes e recomendações bem fundamentadas para aprimoramentos. (INTOSAI, 2013 *apud* BRASIL, 2020b, p. 88)

A IN MP/CGU N.º 01/2016 definiu o conceito de auditoria interna como “atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização.” Na mesma linha, o art. 18 do Decreto N.º 9203/2017 reforça o papel da auditoria interna em promover a melhoria dos processos das organizações para o alcance de seus objetivos e estabelece que esse mister deve ser realizado mediante aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles e da governança. Os incisos do art. 18 estabelecem os instrumentos básicos que devem ser utilizados pelas auditorias internas:

- I - realização de trabalhos de avaliação e consultoria de forma independente, segundo os padrões de auditoria e ética profissional reconhecidos internacionalmente;
- II - adoção de abordagem baseada em risco para o planejamento de suas atividades e para a definição do escopo, da natureza, da época e da extensão dos procedimentos de auditoria; e
- III - promoção à prevenção, à detecção e à investigação de fraudes praticadas por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais.

A IN SFC/CGU N.º 03/2017 aprovou o Referencial Técnico de Atividades da Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal e a IN SFC/CGU N.º 08/2017 aprovou o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, que regulamentaram a atividade e provocaram o alinhamento de seus métodos não apenas com as disposições da IN MP/CGU N.º 01/2016 e do Decreto N.º 9203/2017, mas também com as principais práticas internacionais de auditoria. A edição dos referidos normativos promoveu um substancial aperfeiçoamento técnico e contribuiu para a construção de uma estrutura básica para o desenvolvimento de suas atividades e a consecução de sua missão institucional, qual seja, agregar valor à gestão fornecendo consultoria e avaliação em relação aos processos de governança, gestão de riscos e controles internos.

Outros normativos importantes que disciplinam a atividade de auditoria interna governamental e demonstram o esforço da Controladoria-geral da União em alçar as auditorias internas a outro patamar, qualificando o serviço por elas prestado, são os seguintes: a Portaria N.º 2737/2017, que disciplina o procedimento de consulta para nomeação, designação, exoneração ou dispensa do titular de unidade de auditoria interna ou auditor interno; a IN N.º 13/2020, que aprova os requisitos mínimos a serem observados nos estatutos das UAIGs; a IN N.º 04/2018, que estabelece a Sistemática de Quantificação e Registro dos Resultados e Benefícios da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo; a Portaria N.º 777/2019, que recomenda a utilização das metodologias Internal Audit Capability Model (IA-CM) e Quality Assessment (QA), do Instituto dos Auditores Internos (IIA), para a implementação do Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ das UAIGs); e a IN N.º 05/2021, que dispõe sobre o Plano Anual de Auditoria Interna, sobre o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna e sobre o parecer sobre a prestação de contas das suas unidades.

A IN SFC/CGU N.º 08/2017 esclarece que a Auditoria Interna Governamental apesar de ter muitos pontos em comum com a auditoria independente, apresenta importantes especificidades, como seu foco na proteção do patrimônio público, por meio da análise e avaliação da utilização de recursos públicos, contribuindo para a garantia da accountability nas suas três dimensões: transparência, responsabilização e prestação de contas. Além disso, sua missão de contribuir para a melhoria dos serviços públicos, por meio da avaliação da execução dos programas

de governo e políticas públicas, evidencia a importância dos gestores estruturarem adequadamente suas Auditorias, provendo os recursos materiais e humanos necessários para o desenvolvimento da função.

Para garantir o desempenho regular das funções de auditoria interna e o alcance da sua missão institucional, é necessário que os auditores internos atuem de acordo com os seguintes princípios: a) integridade; b) proficiência e zelo profissional; c) autonomia técnica e objetividade; d) alinhamento às estratégias, objetivos e riscos da Unidade Auditada; e) atuação respaldada em adequado posicionamento e em recursos apropriados; f) qualidade e melhoria contínua; e g) comunicação eficaz (IN N.º 03/2017). Além disso, dois outros pressupostos são indispensáveis para a atuação dos auditores internos, dada a natureza de sua função, quais sejam, independência e objetividade. Acerca deles, a IN N.º 08/2017 dispõe o seguinte:

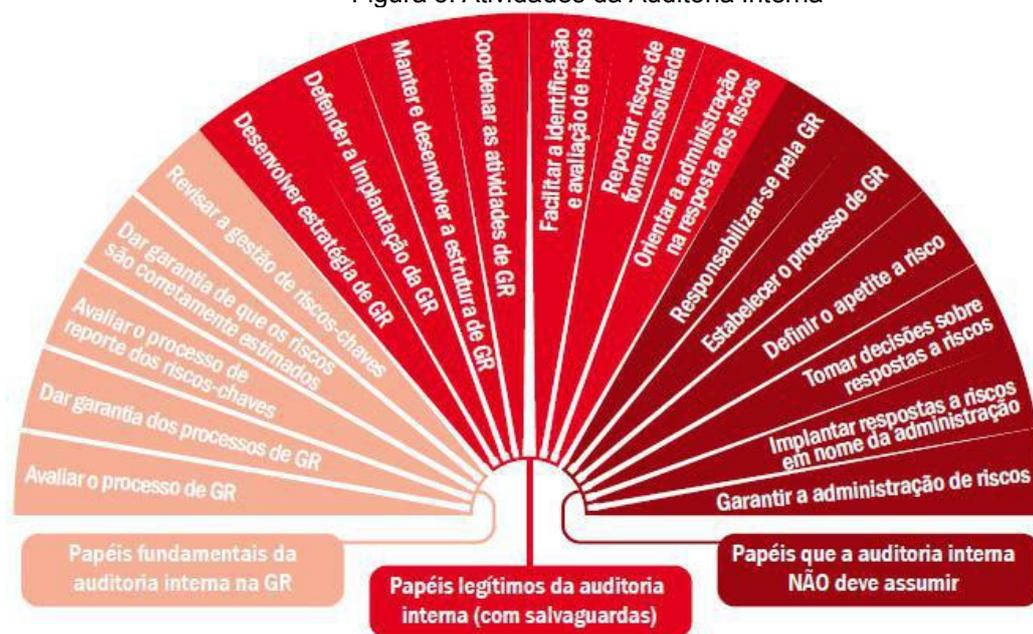
A independência e a objetividade são dois pressupostos fundamentais para o exercício da auditoria interna, tanto na condução dos trabalhos quanto na emissão de opinião pela UAIG. Estão associados o primeiro, à UAIG, e o segundo, à atitude do auditor em relação à Unidade Auditada.

Para que a função de auditoria interna seja independente, deve possuir autonomia técnica. Isso significa que o responsável pela UAIG deve se comunicar diretamente com as pessoas de maior nível hierárquico dentro da Unidade Auditada (alta administração ou conselho, se houver) que permitam à UAIG cumprir suas responsabilidades, livre de interferências na determinação do escopo, na execução dos procedimentos, no julgamento profissional e na comunicação dos resultados.

Os auditores internos governamentais, por sua vez, devem atuar de forma imparcial e isenta, evitando situações de conflito de interesses ou quaisquer outras que afetem sua objetividade, de fato ou na aparência, ou comprometam o seu julgamento profissional.

Considerando a linha tênue entre o desempenho regular de atividades de auditoria interna e a configuração de *cogestão* (situação que deve ser evitada pelos auditores em sua atuação), o Referencial Básico de Gestão de Riscos lista uma série de atividades que podem ser desempenhadas pelas auditorias internas, algumas que podem ser executadas com salvaguardas e outras que não devem ser assumidas por elas, a fim de manter a necessária independência e objetividade na sua atuação. A figura, abaixo, apresenta um leque de atividades que elucida essa configuração de papéis.

Figura 3: Atividades da Auditoria Interna



Fonte: Brasil (2018e, p.57)

Em que pese essa necessidade de independência das auditorias internas para que possam executar adequadamente a função de avaliação dos processos e atos administrativos, um importante instrumento que tem tido sua utilização cada vez mais encorajada pela Controladoria-geral da União é a prestação de serviços de Consultoria à Gestão pela Auditoria internas. Desse modo, a Auditoria se distancia do papel repressivo e passa a atuar também com um viés preventivo, auxiliando a gestão na melhoria de seus processos, de modo a evitar a ocorrência de eventuais eventos que possam prejudicar o alcance de suas metas. Efetivamente, considerando as deficiências na estrutura organizacional de muitos órgãos federais, principalmente com a ausência de setores específicos e profissionais qualificados para a sistematização de processos de governança e gestão de riscos, o papel e a importância das auditorias internas tem sido ampliado e destacado.

É importante ressaltar a quebra de paradigma que a atividade de auditoria interna tem passado nos últimos anos, mormente a partir da publicação das INs N.º 03 e 08/2017. A ênfase da atuação dos auditores internos passou de ser a análise de atos administrativos pontuais ocorridos no passado e passou a focar nos resultados futuros da organização, afetando de forma direta as metas organizacionais, de forma positiva e sustentável (RIBEIRO, 2019). Com a instituição do modelo de trabalho da auditoria baseado em risco, a auditoria se aproxima cada

vez mais do enfoque que, verdadeiramente, interessa à gestão. Os controles continuam sendo avaliados, mas a partir da perspectiva dos riscos, ou seja, analisando os riscos envolvidos em cada processo e testando os controles utilizados pela gestão para tratar esses riscos (RIBEIRO, 2019)

Ribeiro (2019, p. 273) sintetiza esse novo momento que determina a mudança de paradigma de atuação das auditorias internas (com o enfoque de sua atuação baseado em riscos) , e expõe alguns dos principais desafios para o seu futuro.

É baseada em risco, com foco nas atividades que realmente importam para a organização, concentrando-se nos objetivos estratégicos (e não nos controles internos) com foco nas ameaças ao cumprimento da missão institucional. A ênfase está agora na atividade fim do órgão, e em vez dos processos, controles e sistemas de forma pontual. É nesse estágio que a maioria das funções de auditoria deve estar operando ou, pelo menos, deverá esperar operar.

Em suma, os fundamentos da auditoria baseada em risco ampliaram o âmbito de atuação do profissional, abordando algumas das áreas não tradicionais e se concentrando para ajudar a gerência a alcançar os objetivos do órgão. Com efeito, a evolução do paradigma exige uma demonstração de maior conhecimento do negócio e, mais importante, permite que um nível de asseguarção muito maior ao gestor máximo, atuando em complementação com a gestão de riscos.

Por fim, no âmbito dos Institutos Federais de Educação, é importante destacar alguns outros normativos recentes expedidos pelo MEC, que regem as práticas de governança a serem observadas pelos órgãos a ele vinculados, quais sejam, a Portaria MEC N.º 57/2019, que altera a Portaria CGU N.º 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus Programas de Integridade e dá outras providências; a Portaria MEC N.º 503/2020, que instituiu a Política de Governança do Ministério da Educação - MEC; e a Portaria MEC N.º 563/2020, que aprova a Política de Gestão de Riscos, Controles Internos e Integridade do Ministério da Educação - PGRCI/MEC.

### 2.2.3 PRÁTICAS DE GESTÃO DE RISCOS

Inicialmente, cabe esclarecer que a gestão de riscos não pode ser concebida ou executada sem uma adequada estruturação da governança. Ela é, com efeito, um desdobramento e aprofundamento das práticas de governança, ou seja, mais um instrumento utilizado para buscar um desempenho mais eficiente dos órgãos

públicos e, conseqüentemente, uma prestação de serviços consentânea com o interesse público. Todavia, hodiernamente, é tamanha a importância da gestão de riscos no intuito de preservar e criar valor para as organizações, que convém dar mais destaque e explicitar algumas de suas principais nuances.

Com efeito, gestão de riscos engloba todas as ações executadas no sentido de controlar e dirigir no que se refere ao risco. Não pode ser tratada como uma atividade autônoma e independente, mas sim parte de todos os processos organizacionais da instituição, incluindo o planejamento estratégico, projetos e processos de gestão em todos os níveis da organização (ABNT, 2009). O gerenciamento de riscos é um processo dirigido pela alta administração dos órgãos, que deve ser executado por todos os seus servidores, em que são desenvolvidas formas de identificação, prevenção e controle de riscos que possam impactar os objetivos da organização. É para responder aos riscos que são avaliados e estabelecidos controles (BRASIL, 2021c). Conforme previsto no Guia de Gestão de Riscos do Ministério da Economia: “Uma gestão de riscos eficiente contribui para a entrega de serviços dentro do prazo e com a qualidade esperada, e sem desperdício de recursos. Também minimiza a ocorrência de imprevistos para o Governo no momento de implementar suas políticas públicas.” (BRASIL, 2021c, p. 10)

O estabelecimento de uma gestão de riscos deve levar em conta a natureza e as especificidades das organizações e deve ser adaptado às suas necessidades, adequando-se aos objetivos das entidades, missão, visão e valores fundamentais. No âmbito dos Institutos Federais de Educação, o estabelecimento tanto da Política de Gestão de Riscos quanto da metodologia para aplicação da gestão de riscos, deve considerar a construção do Plano de Desenvolvimento institucional e demais documentos referentes à estratégia e planejamento do órgão, tendo como foco o desenvolvimento de sua atividade-fim, a prestação de serviços às comunidades onde estão inseridos, na prática de atividades de ensino, pesquisa e extensão. Dada a especificidade dessa missão, a organização de uma gestão de riscos condizente com esses objetivos têm se mostrado de difícil implantação, conforme será explicitado ao longo desta dissertação.

Para realizar essa árdua tarefa, o Guia de Gestão de Riscos do Ministério da Economia apresenta algumas técnicas que podem ser utilizadas, as quais devem ser selecionadas de acordo com a estrutura e necessidade do órgão, considerando

a natureza do serviço prestado, os recursos disponíveis e a relação entre custo e benefício. As principais são as seguintes: priorização de processos, *Brainstorming*, entrevistas, Delphi, análise preliminar de perigos (APP), listas de verificação, análise de causa raiz, técnica “e se” estruturada (SWIFT), análise *bow tie*, análise de decisão por multicritério (MCDA) e pensamento sistêmico (BRASIL, 2018f). Além disso, diversas ferramentas de gestão de riscos têm sido desenvolvidas para auxiliar nesse processo, destacando-se o Sistema Agatha, desenvolvido pelo Ministério da Economia e disponibilizado para os órgãos da Administração Pública Federal, inclusive, já adotado por alguns Institutos Federais de educação, conforme será explicitado no tópico em que serão discutidos os resultados da presente pesquisa.

A implantação da gestão de riscos depende de um adequado mapeamento de fluxos e processos da instituição, mais do que isso, pensar na construção desses processos já considerando as variáveis da Política de Gestão de Riscos do órgão. Apesar dos diversos modelos de gestão de riscos (que serão brevemente apresentados na próxima seção), a maioria dos modelos considera a determinação de escalas de probabilidade e impacto. O Referencial Básico de Gestão de Riscos do TCU, apresenta dois modelos de escalas (de probabilidade e impacto), adaptadas da norma ABNT ISO/IEC 310130, que nos ajudam a compreender o processo.

Quadro 2: Escala de Probabilidade

PROBABILIDADE	DESCRIÇÃO DA PROBABILIDADE, DESCONSIDERANDO OS CONTROLES	PESO
Muito baixa	Improvável. Em situações excepcionais, o evento poderá até ocorrer, mas nada nas circunstâncias indica essa possibilidade.	1
Baixa	Rara. De forma inesperada ou casual, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias pouco indicam essa possibilidade.	2
Média	Possível. De alguma forma, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade.	5
Alta	Provável. De forma até esperada, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam fortemente essa possibilidade.	8
Muito alta	Praticamente certa. De forma inequívoca, o evento ocorrerá, as circunstâncias indicam claramente essa possibilidade.	10

Fonte: Brasil (2018f, p.27)

Quadro 3: Escala de Impacto

IMPACTO	DESCRIÇÃO DO IMPACTO NOS OBJETIVOS, CASO O EVENTO OCORRA	PESO
Muito baixo	Mínimo impacto nos objetivos (estratégicos, operacionais, de informação/comunicação/divulgação ou de conformidade).	1
Baixo	Pequeno impacto nos objetivos (idem).	2
Médio	Moderado impacto nos objetivos (idem), porém recuperável.	5
Alto	Significativo impacto nos objetivos (idem), de difícil reversão.	8
Muito alto	Catastrófico impacto nos objetivos (idem), de forma irreversível.	10

Fonte: Brasil, 2018f, p. 27

A partir da definição de impacto e probabilidade da ocorrência de um determinado evento prejudicial ao atingimento do objetivo colimado com um dado processo, é possível formatar uma matriz de risco, que determinará se há risco baixo, médio, alto ou extremo. Abaixo, segue um exemplo simples de escala de classificação de risco e a respectiva matriz de risco, constante do Referencial Básico de Gestão de Riscos do TCU, que demonstram essa relação de impacto e probabilidade na definição do grau de risco de um determinado processo. (BRASIL, 2018f, p.28)

Quadro 4: Escala de Classificação de Risco

RB (Risco Baixo)	RM (Risco Médio)	RA (Risco Alto)	RE (Risco Extremo)
0 - 9,99	10 - 39,99	40 - 79,99	80 - 100

Quadro 5: Matriz de Riscos

<b>IMPACTO</b>	Muito Alto 10	10 RM	20 RM	50 RA	80 RE	100 RE
	Alto 8	8 RB	16 RM	40 RA	64 RA	80 RE
	Médio 5	5 RB	10 RM	25 RM	40 RA	50 RA
	Baixo 2	2 RB	4 RB	10 RM	16 RM	20 RM
	Muito Baixo 1	1 RB	2 RB	5 RB	8 RB	10 RM
	Muito Baixa 1	Baixa 2	Média 5	Alta 8	Muito Alta 10	
<b>PROBABILIDADE</b>						

Fonte: BRASIL, 2018f, p.28)

Com a aplicação dessas técnicas e a configuração da matriz de riscos, é possível definir critérios para priorização dos processos que deverão receber medidas de tratamento aos seus riscos, conforme quadro abaixo (BRASIL, 2018f, p.32).

Quadro 6: Critérios para Priorização e Tratamento de Riscos

NÍVEL DE RISCO	CRITÉRIOS PARA PRIORIZAÇÃO E TRATAMENTO DE RISCOS
RE	Nível de risco muito além do apetite a risco. Qualquer risco nesse nível deve ser comunicado à governança e alta administração e ter uma resposta imediata. Postergação de medidas só com autorização do dirigente máximo.
RA	Nível de risco além do apetite a risco. Qualquer risco nesse nível deve ser comunicado a alta administração e ter uma ação tomada em período determinado. Postergação de medidas só com autorização do dirigente de área.
RM	Nível de risco dentro do apetite a risco. Geralmente nenhuma medida especial é necessária, porém requer atividades de monitoramento específicas e atenção da gerência na manutenção de respostas e controles para manter o risco nesse nível, ou reduzi-lo sem custos adicionais.
RB	Nível de risco dentro do apetite a risco, mas é possível que existam oportunidades de maior retorno que podem ser exploradas assumindo-se mais riscos, avallando a relação custos x benefícios, como diminuir o nível de controles.

Fonte: Brasil, 2018f, p.32

Definida a ordem de priorização dos processos, existem algumas opções para o tratamento dos riscos, como evitar o risco, reduzi-lo (mitigar), transferir (compartilhar) e aceitar (tolerar) o risco, observando-se que tais opções de tratamento de riscos não são mutuamente exclusivas (BRASIL, 2018f). Definir a melhor opção para cada um dos riscos quer dizer equilibrar custos de implementação da medida de mitigação do risco e benefícios decorrentes, levando em consideração que novos riscos podem ser introduzidos pelo próprio tratamento do risco, cujo tratamento preventivo nem sempre é economicamente justificável, como riscos de grande consequência negativa, porém com probabilidade muito baixa de acontecer (INTOSAI, 2007; ABNT, 2009 *apud* BRASIL, 2018f).

A seguir, estão descritas as principais medidas de tratamento de riscos e suas implicações práticas (BRASIL, 2018f, p. 33).

1. Evitar o risco é a decisão de não iniciar ou de descontinuar a atividade, ou ainda desfazer-se do objeto sujeito ao risco.

2. Reduzir ou mitigar o risco consiste em adotar medidas para reduzir a probabilidade ou a consequência dos riscos ou até mesmo ambos. Os procedimentos que uma organização estabelece para tratar riscos são denominados de atividades de controle interno.

3. Compartilhar ou transferir o risco é o caso especial de se mitigar a consequência ou probabilidade de ocorrência do risco por meio da transferência ou compartilhamento de uma parte do risco, mediante contratação de seguros ou terceirização de atividades nas quais a organização não tem suficiente domínio.

4. Aceitar ou tolerar o risco é não tomar, deliberadamente, nenhuma medida para alterar a probabilidade ou a consequência do risco. Ocorre quando o risco está dentro do nível de tolerância da organização (e.g. quando o risco é considerado baixo), a capacidade para fazer qualquer coisa sobre o risco é limitada ou, ainda, o custo de tomar qualquer medida é desproporcional em relação ao benefício potencial (e.g. gastar mais recursos financeiros para proteger um ativo do que o próprio valor do ativo).

No âmbito da Administração Pública e, em especial, no caso de instituições de ensino como os Institutos Federais, essas escolhas se mostram muito complexas e difíceis, considerando a natureza dos serviços por eles prestados, pois muitas vezes implicam diretamente no sucesso ou fracasso de uma política pública. Contudo, a estruturação da gestão de riscos, quando bem executada, pode ajudar consideravelmente na implementação dessas políticas públicas de forma mais econômica e eficiente, contribuindo para o alcance de seus objetivos. Ademais, a utilização de critérios técnicos para a condução dos processos e busca de eficácia na execução de políticas públicas traz uma maior segurança e respaldo ao Gestor, haja vista o teor dos normativos referentes à *accountability*, em especial, o dever de prestação de contas e possibilidade de responsabilização por seus atos, conforme explicitado anteriormente.

#### 2.2.4 IMPLANTAÇÃO DO NOVO MODELO DE GESTÃO

Dada a complexidade do tema, a fim de auxiliar os órgãos na implantação do novo modelo de gestão, em especial, as disposições contidas na IN MP/CGU N.º 01/2016 e no Decreto N.º 9203/2017, foram editados uma série de guias, manuais e referenciais pelos órgãos de controle e pelos Ministérios responsáveis. Destaca-se alguns deles: o Guia de Gestão de Riscos do Ministério da Economia, o Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles da Gestão, o Método de Priorização de Processos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Referencial

Básico de Governança do TCU, o Referencial Básico de Governança do TCU, entre outros. Contudo, é importante ressaltar que a maioria desses documentos foca em questões conceituais e genéricas, a fim de auxiliar indistintamente a todas as instituições federais do Poder Executivo e, por essa razão, acabam por ter sua eficácia limitada, apenas atenuando as dificuldades de ordem prática para implementação desse novo modelo de gestão, haja vista as particularidades de cada órgão.

Considerando tais dificuldades, a Controladoria-geral da União recomenda como referência para implementação das disposições da IN N.º 01/2016 a utilização da norma ABNT NBR ISO/IEC 31000 – Gestão de Riscos – Princípios e Diretrizes, do COSO ERM (Enterprise Risk Management, em português: Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada), o modelo de gestão de riscos do Reino Unido - The Orange Book Management of Risk - Principles and Concepts, o modelo de gestão de riscos do governo canadense, entre outros.

Destes referenciais, destaca-se a utilização do COSO ERM e do seu modelo de três linhas de defesa, largamente utilizada, por muitos dos Institutos Federais de Educação, conforme evidenciado em seus Planos de Desenvolvimento Institucional.

O COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – Comitê das Organizações Patrocinadoras) é uma entidade sem fins lucrativos dedicada à melhoria dos relatórios financeiros por meio da ética, efetividade dos controles internos e governança corporativa, criada em 1985 para resgatar a confiabilidade do mercado nos relatórios financeiros de grandes empresas, abalada após diversos escândalos financeiros ocorridos na década de 70 nos Estados Unidos. Em 1992, o COSO publicou um trabalho denominado Controle Interno: um modelo integrado (COSO I), revisado em 2013 e em 2017, que é largamente utilizado por empresas em todo o mundo e como referência para órgãos públicos (Guia de Gestão de Riscos do Ministério da Economia).

O modelo do COSO estabelece uma configuração que propicia a organização dos controles internos da instituição por meio de medidas de governança e gestão de riscos que visam proteger o valor da organização e auxiliar no alcance da sua missão institucional (GGRME). Portanto, no modelo do COSO, “com base na missão ou visão estabelecida por uma organização, a administração estabelece os planos principais, seleciona as estratégias e determina o alinhamento dos objetivos nos níveis da organização.” (GGRME).

O COSO ERM 2017 (última versão do modelo) foca na integração entre a governança e a gestão de riscos e estrutura em oito componentes inter-relacionados o modelo de gerenciamento de riscos corporativos, quais sejam, Ambiente Interno, Fixação de Objetivos, Identificação de Eventos, Avaliação de Riscos, Resposta a Risco, Atividades de Controle, Informações e Comunicações e Monitoramento. Abaixo, estão os conceitos apresentados para cada um dos componentes.

**Ambiente Interno** – o ambiente interno compreende o tom de uma organização e fornece a base pela qual os riscos são identificados e abordados pelo seu pessoal, inclusive a filosofia de gerenciamento de riscos, o apetite a risco, a integridade e os valores éticos, além do ambiente em que estes estão.

**Fixação de Objetivos** – os objetivos devem existir antes que a administração possa identificar os eventos em potencial que poderão afetar a sua realização. O gerenciamento de riscos corporativos assegura que a administração disponha de um processo implementado para estabelecer os objetivos que propiciem suporte e estejam alinhados com a missão da organização e sejam compatíveis com o seu apetite a riscos.

**Identificação de Eventos** – os eventos internos e externos que influenciam o cumprimento dos objetivos de uma organização devem ser identificados e classificados entre riscos e oportunidades. Essas oportunidades são canalizadas para os processos de estabelecimento de estratégias da administração ou de seus objetivos.

**Avaliação de Riscos** – os riscos são analisados, considerando-se a sua probabilidade e o impacto como base para determinar o modo pelo qual deverão ser administrados. Esses riscos são avaliados quanto à sua condição de inerentes e residuais.

**Resposta a Risco** – a administração escolhe as respostas aos riscos - evitando, aceitando, reduzindo ou compartilhando – desenvolvendo uma série de medidas para alinhar os riscos com a tolerância e com o apetite a risco.

**Atividades de Controle** – políticas e procedimentos são estabelecidos e implementados para assegurar que as respostas aos riscos sejam executadas com eficácia.

**Informações e Comunicações** – as informações relevantes são identificadas, colhidas e comunicadas de forma e no prazo que permitam que cumpram suas responsabilidades. A comunicação eficaz também ocorre em um sentido mais amplo, fluindo em todos níveis da organização.

**Monitoramento** – a integridade da gestão de riscos corporativos é monitorada e são feitas as modificações necessárias. O monitoramento é realizado através de atividades gerenciais contínuas ou avaliações independentes ou de ambas as formas. (COSO, 2017 *apud* ALMDEIDA, 2018, p. 80)

O referido modelo de gerenciamento de riscos corporativos é alinhado de forma a visar o alcance dos objetivos da organização e pressupõe uma relação

direta entre os componentes e os objetivos colimados, os quais estão separados em quatro dimensões: estratégico, operacional, comunicação e conformidade. A figura 5 elucida essa relação através de um cubo tridimensional, onde a face superior indicada as características dos objetivos, a face frontal os componentes do modelo e a face lateral a estrutura da organização, como por exemplo áreas, processos, projetos ou funções necessários para atingir os objetivos da organização.

Figura 4: Cubo Tridimensional do COSO



Fonte: COSO (2017, p. 7)

Não é o objetivo deste trabalho aprofundar e explicitar detalhadamente o funcionamento desse modelo, contudo, a representação dele por meio do cubo evidencia a capacidade de manter o enfoque na totalidade do gerenciamento de riscos de uma organização. Resta salientar que a eficácia do modelo decorre da presença e do funcionamento adequado de cada um dos oito componentes, não devendo haver fraquezas significativas na sua estruturação. Ainda, cabe salientar que os oito componentes não funcionarão de forma idêntica em todas as organizações, devendo ser utilizados como um referencial a ser atingido, sempre devendo ser considerada a natureza da atividade desempenhada e as especificidades de sua constituição. A depender da estrutura da organização, a sua aplicação poderá ser mais ou menos formalizada, o que não implicará na ineficácia do gerenciamento de riscos se observada a existência e funcionamento dos referidos componentes (COSO ERM, 2017, *apud* ALMEIDA, 2018).

Considerando a complexidade do modelo apresentado, o próprio COSO

recomendou em um artigo de 2015 intitulado “Utilizando o COSO através das Três Linhas de Defesa”, a adoção do chamado modelo de três linhas da defesa, desenvolvido pelo Institute of International Auditors (IIA) para auxiliar na sua aplicação. Esse modelo visa ao aperfeiçoamento das estruturas de governança, facilitando a identificação e definição de papéis no gerenciamento de riscos e controles internos das instituições (SILVA, 2017). Além disso, é voltado para a realização dos objetivos organizacionais e, para tanto, prima pelo mapeamento dos riscos e eventos potenciais que possam afetar o seu alcance (SILVA, 2017).

O referido modelo contempla na primeira linha as instâncias responsáveis pela gerência e operacionalização dos processos de gestão de riscos e controles internos, na segunda linha as estruturas de supervisão e orientação da atuação da primeira linha e, na terceira linha, as auditorias internas dos órgãos, responsáveis pela avaliação independente e objetiva da estrutura e eficácia dos processos de governança, gestão de riscos e controles internos da instituição (BRASIL, 2018f, p. 59). Abaixo, estão os conceitos e forma de atuação de cada uma dessas instâncias.

**Funções que gerenciam e têm propriedade de riscos:** a gestão operacional e os procedimentos rotineiros de riscos e controles internos constituem a primeira linha de defesa na gestão de riscos. A gestão operacional serve naturalmente como a primeira linha de defesa porque os controles internos são desenvolvidos como sistemas e processos sob sua orientação e responsabilidade. Nesse nível se identificam, avaliam e mitigam riscos por meio do desenvolvimento e da implementação de políticas e procedimentos internos que possam oferecer garantia razoável de que as atividades estejam de acordo com as metas e objetivos.

**Funções que supervisionam riscos:** a segunda linha de defesa é constituída por funções – unidades, comitês ou outras estruturas organizacionais – estabelecidas para garantir que a primeira linha funcione como pretendido no que diz respeito à gestão de riscos e controles. As funções específicas variam muito entre organizações e setores, mas são, por natureza, funções de gestão. Seu papel é coordenar as atividades de gestão de riscos, orientar e monitorar a implementação das práticas de gestão de riscos por parte da gestão operacional, apoiar a definição de metas de exposição a risco, monitorar riscos específicos (de compliance, por exemplo), bem como ajudar a definir controles e/ ou monitorar riscos e controles da primeira linha de defesa.

**Funções que fornecem avaliações independentes:** a auditoria interna constitui a terceira linha de defesa na gestão de riscos ao fornecer avaliações (assegurações) independentes e objetivas sobre os processos de gestão de riscos, controles internos e governança aos órgãos de governança e à alta administração. Tais avaliações devem abranger uma grande variedade de objetivos (incluindo eficiência e eficácia das operações; salvaguarda de ativos; confiabilidade e integridade dos processos de reporte; conformidade com leis e regulamentos) e elementos da estrutura de gestão de riscos e controle interno em todos os níveis da estrutura organizacional da entidade. (Referencial Básico de Gestão de Riscos do

TCU)

O modelo pode ser visualizado na figura 5 abaixo, produzida pelo IAA em 2020, que atualiza a nomenclatura para “O Modelo das Três Linhas do IAA”, suprimindo o termo “defesa”, acentuando o caráter proativo do modelo. Considerando que nos normativos brasileiros ainda não houve atualização suprimindo o termo “defesa”, em alguns pontos deste texto ele ainda será usado.

Figura 5: Modelo das Três Linhas (IIA)



Fonte: Brasil (2021c, p. 53)

Conforme veremos adiante, na seção em que serão apresentados e discutidos os resultados desta pesquisa, uma das maiores dificuldades enfrentadas pelos Institutos Federais para adequação origina-se na estruturação falha da segunda linha, que deveria prestar apoio direto à primeira linha e aos responsáveis pelo desenvolvimento da gestão de riscos e pela implementação dos controles internos da instituição.

A organização da gestão dos órgãos públicos com a definição clara das estruturas componentes de cada uma das linhas e o estabelecimento dos responsáveis pelo seu funcionamento contribui para o atingimento de seus objetivos e sua missão institucional. No caso dos Institutos Federais, contribuiria para a efetiva implementação de suas políticas públicas em EPT, cujo sucesso depende, conforme será visto na seção seguinte, da observância de diversos requisitos técnicos,

compreendendo desde a sua formulação até sua execução. Adiante, será analisada a complexidade envolvida na implementação de tais políticas e será evidenciada a necessidade da adequação dos Institutos ao novo paradigma de gestão, por meio do urgente incremento de seus processos de governança, gestão de riscos e controles internos.

## 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS

Entre os principais normativos e referenciais teóricos que regem a condução de políticas públicas no Brasil, podem ser citados o Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo, da Controladoria-geral da União, os guias publicados pela Casa Civil e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a saber, o Guia Prático de Análise Ex Ante: Avaliação de Políticas Públicas e o Guia Prático de Análise Ex post: Avaliação de Políticas Públicas e os seguintes documentos produzidos pelo Tribunal de Contas da União: Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, Referencial de Controle de Políticas Públicas, Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas.

Realizada a contextualização histórica que nos permitiu compreender a evolução dos modelos de gestão utilizados na Administração Pública brasileira e, assim, delinear as principais características do atual paradigma de gestão, cumpre que seja analisado de que forma esse conjunto de regras, instrumentos e ferramentas impacta na execução de políticas públicas, mormente, as políticas voltadas à EPT.

### 2.3.1 ASPECTOS CONCEITUAIS E IMPLEMENTAÇÃO

Enquanto seres gregários, vivemos em comunidades interdependentes, que congregam diferentes coletividades, com constituição e interesses comuns. Quando esses grupos enfrentam problemas, surge a necessidade de uma ação coletiva e da atuação coordenada de múltiplos atores. Um problema relativo a uma determinada coletividade pode se tornar um problema público quando existe uma situação considerada inadequada, frente a outra ideal, que se mostra relevante para a coletividade e é reconhecida como tal por atores políticos/governamentais. Para o conjunto de diretrizes e intervenções do Estado, realizadas tanto por pessoas físicas

quanto jurídicas, públicas ou privadas, com o objetivo de equacionar o problema público, dá-se o nome de políticas públicas (BRASIL, 2020c).

Martins (2007) conceitua políticas públicas como “um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos”. Nesse sentido, mostra-se amplo e abrangente o conceito de políticas públicas. Analisando o Referencial de Controle de Políticas Públicas de 2020, produzido pelo TCU, temos que são consideradas políticas públicas não apenas aquelas formalizadas como tal em atos normativos, como as incluídas em programas e planos governamentais, mas todas as ações concretas e diretrizes emanadas do poder público que orientam a ação ou inação estatal em relação a tratamento de problemas públicos (BRASIL, 2020c). Esse conceito deixa claro que a omissão governamental, enquanto ação política deliberada, é também uma forma de política pública, muito embora, em regra, infensa à atuação dos órgãos de controle.

Analisando sob o ponto de vista das Ciências Sociais, distingue oito modelos ou prismas a partir dos quais podem ser analisadas as políticas públicas, representando, cada um deles, um aspecto ou recorte do mundo real (Dye, 1987 *apud* SOUZA, 1997, p. 67).

1. Institucionalidade: política como produto institucional;
2. Processo: política como atividade política;
3. Teoria de Grupos: política como preferência de grupos
4. Teoria da Elite: política como preferência de elites;
5. Racionalismo: política como maior ganho social;
6. Incrementalismo: política como variações sobre o passado;
7. Teoria dos Jogos: política como escolha racional em situações competitivas;
8. Teoria Sistêmica: política como produto do sistema.

É importante salientar que, como vivemos em um Estado Democrático de Direito, onde a liberdade de expressão é (deve) ser sempre respeitada, inúmeras são as discussões em relação ao mérito das políticas públicas implementadas pelos diversos governos. Tal discussão é deveras legítima e, mesmo que não seja o

objetivo deste trabalho, mostra-se relevante a apresentação de alguns critérios e parâmetros mínimos que devem nortear o desenvolvimento de uma política pública para que ela seja considerada republicana e, de fato, atenda ao interesse público. Nesse sentido, considerando que o desenvolvimento e execução de uma política pública é, em essência, uma decisão política, o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2020c, p. 16), traz uma reflexão importante, citando as características mínimas que uma política pública deve possuir para ser considerada legítima.

(...) cabe destacar que as decisões políticas não são isentas de pressões e interesses. O que diferencia então uma decisão legítima de uma pouco republicana é o seu grau de conformidade com os critérios sociais, legais e morais de uma sociedade democrática. Há, portanto, que se avaliar se os impactados pela política, tanto aqueles que receberão o bônus, quanto o ônus, em sua maioria, percebem o problema e concordam com as soluções postas. Em seguida, há que se garantir a conformidade com os marcos do Estado de Direito. Por fim, há que se avaliar a moralidade dos atos praticados, frente aos valores democráticos e garantir a sua impessoalidade, publicidade e eficiência (CF 88, Art. 37).

Além disso, convém ressaltar que, para Oslak (1982) “as políticas públicas são expressão pura e genuína do interesse geral da sociedade, porque sua legitimidade deriva de um processo democrático, onde são aplicados conhecimentos tecnicamente racionais para a solução de problemas sociais” (*apud* SOUZA, 1997, p. 65).

Em que pese a importância da reflexão trazida, para os objetivos deste trabalho, trataremos conceitualmente políticas públicas de forma pragmática. Examinaremos as políticas públicas sob o viés estritamente legal e considerando os normativos e referenciais positivados em nosso ordenamento jurídico. Com efeito, trataremos da implementação das políticas públicas na condição de processo que se dá no âmbito do aparelho estatal burocrático, sem adentrar ao processo legislativo que as acompanha na maioria dos casos, mas analisando todas as etapas e estágios que as envolvem.

Para analisar o processo de constituição e implementação das políticas públicas, faz-se necessário discutir o chamado “ciclo das políticas públicas”. Apesar das diferenças doutrinárias relativas à classificação das etapas desse ciclo, é possível determinar três principais macroetapas: formulação, implementação e avaliação.

No Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas (BRASIL, 2021b, p. 21), produzido pelo TCU, são apresentados os principais passos e questões-chave a serem considerados para se avaliar um política pública, considerando as macroetapas supracitadas. O quadro 7 abaixo ilustra esse processo, demonstra o fluxo que deve ser seguido desde a concepção da política até sua implementação e avaliação, bem como já indica a forma de avaliação das políticas pelos órgãos de controle.

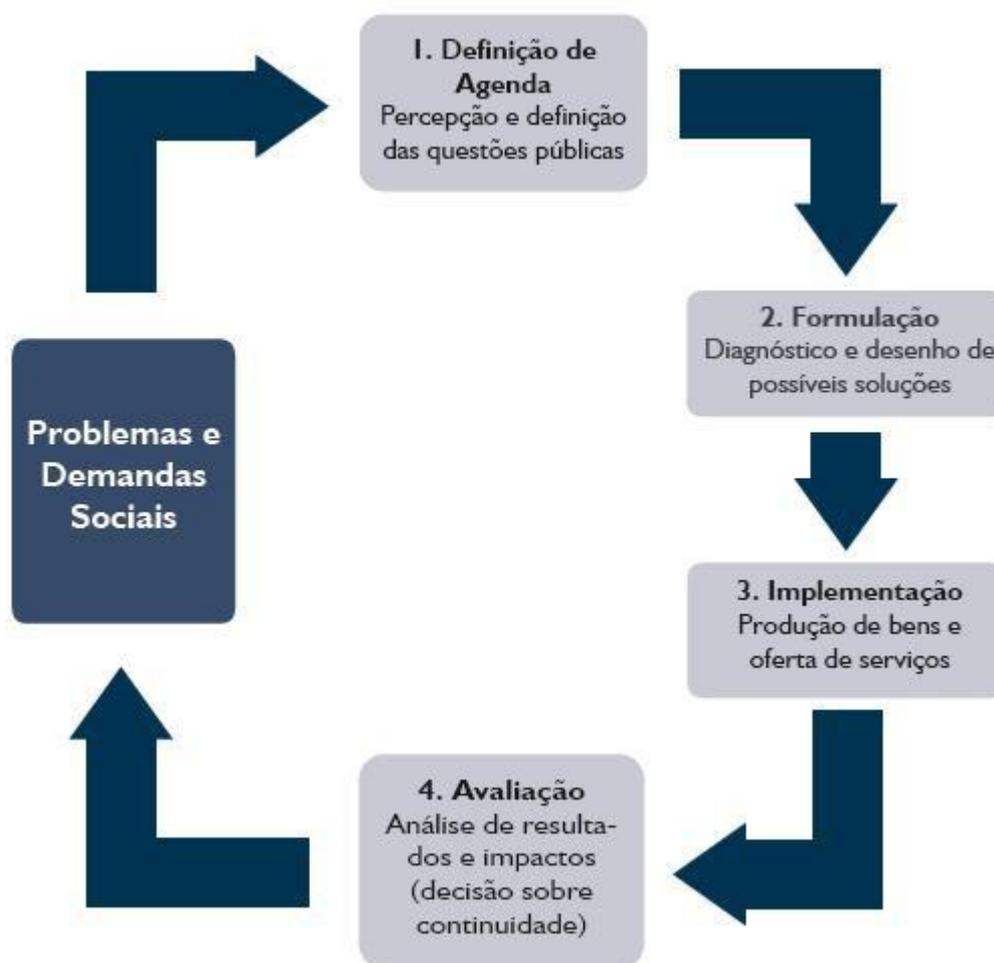
Quadro 7: Etapas do Ciclo de Políticas Públicas (TCU)

Etapa do ciclo da política pública	Questões a serem analisadas
<b>Agenda e formulação</b>	Como os assuntos são trazidos para a agenda? Quais atores influenciam a agenda? Como as ações são planejadas pela administração? Quais atores participam do processo de formulação? Quais os instrumentos utilizados no planejamento? Foram criadas instâncias específicas para pactuação e planejamento? Existem formas institucionalizadas para envolver atores públicos e privados?
<b>Implementação</b>	Quem são os responsáveis pela execução e quais seus papéis? Como os atores foram envolvidos na etapa de formulação? Como a implementação ocorre? Quais as formas de contratualização e suas diferenças em relação ao que foi formulado? Como se dá a alocação de recursos humanos e financeiros? Qual a lógica de incentivos e induções? Qual o papel dos diversos entes federativos e setores da política?
<b>Monitoramento e avaliação</b>	Foram previstos mecanismos de avaliação e monitoramento? Como é acompanhada a implementação das ações? Esses mecanismos integram os entes federativos e setores da política? As ações produziram os resultados previstos? Quem são os responsáveis e atores envolvidos nessa atividade? Quais as consequências da avaliação em relação ao que foi planejado? Quais as consequências da atividade para a própria política ou o programa?

Fonte: Brasil (2021b, p. 21)

Por outro lado, o Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo (BRASIL, 2015, p. 8), produzido pela Controladoria-geral da União, classifica em quatro etapas o ciclo de políticas públicas: definição de agenda, formulação, Implementação e Avaliação. A figura 6 explicita essa classificação e evidencia sua referência direta (e ponto de partida) ao problema que se busca solucionar, a demanda social que fundamenta a constituição da política pública.

Figura 6: Etapas do Ciclo de Políticas Públicas (CGU)



Fonte: Brasil (2015, p. 8)

Jann, W. & Wegrich, K. (2007, p. 43-62 *apud* Brasil, 2015, p. 8) descrevem quais ações constituem cada uma dessas etapas.

(...) a definição da agenda política (*agenda-setting*) é a legitimação de determinadas questões sociais na pauta pública ou na agenda das políticas públicas do país, em determinado momento. A formulação de políticas e programas (*policy formulation*) corresponde aos processos e às atividades relacionados à construção de possíveis soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a questão recém legitimada. A implementação de políticas e programas (*policy implementation*) consiste nos esforços de implementação da ação governamental, na alocação de recursos e no desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e nos programas escolhidos anteriormente. Por último, a avaliação das políticas e programas (*policy evaluation*) significa analisar se os esforços empreendidos estão atuando no sentido esperado, ou seja, de solucionar o problema original, e se são necessárias mudanças para garantir sua efetividade ou até mesmo descontinuí-los.

No Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, produzido pelo TCU, é apresentado um modelo de ciclo de políticas públicas mais detalhado, com cinco estágios, também construído sob a lógica da resolução de problemas ou demandas sociais. No quadro 8 abaixo, HOWLET *et al.* ilustra como ocorre esse processo, relacionando os referidos estágios a cada momento do ciclo da política pública (apud BRASIL, 2014b, p. 22).

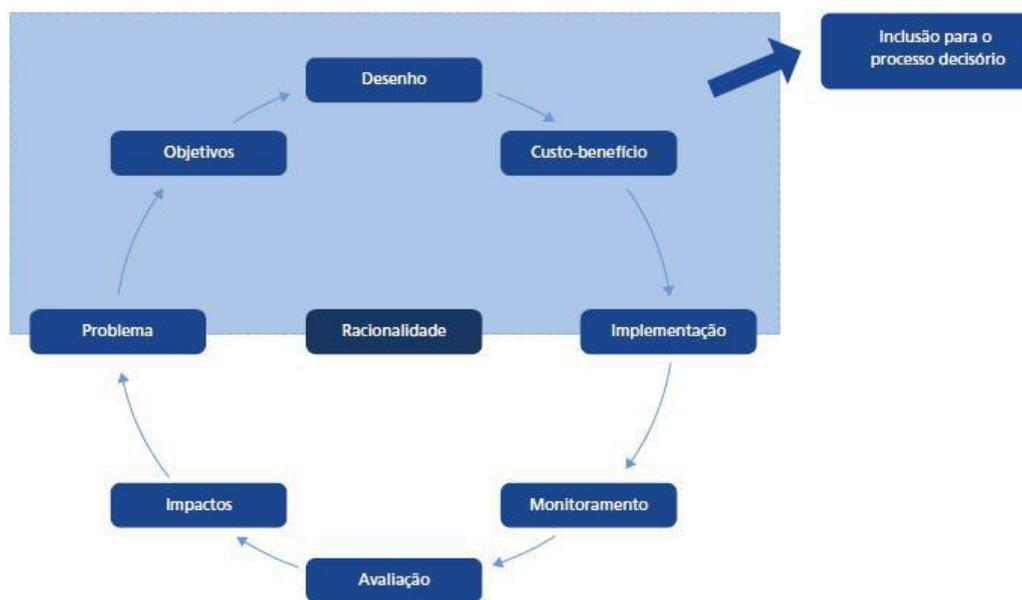
Quadro 8: Estágios do Ciclo de Políticas Públicas

Resolução Aplicada a Problemas	Estágios do ciclo da política pública
1 Reconhecimento do Problema	1 Formação de Agenda
2 Propostas de Solução	2 Formulação da Política
3 Escolha da Solução	3 Tomada de Decisão Política
4 Efetivação da Solução	4 Implementação da Política
5 Monitoramento dos Resultados	5 Avaliação da Política

Fonte: Brasil (2014b, p. 22)

Outra forma de analisar o ciclo das políticas públicas utiliza o enfoque da racionalidade entre as etapas, partindo também da definição do problema que se deseja resolver. Esta forma de conceber e analisar a política desenvolvida está demonstrada na figura 7, a seguir, trazida do Guia Prático de Análise *ex ante*: Avaliação de Políticas Públicas, produzido pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2018e, p. 12).

Figura 7: Modelo de Racionalidade do Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Brasil (2018e, p. 12)

Em que pese a conveniência de analisar tais classificações e definir etapas para estudo e análise do ciclo das políticas públicas, é importante salientar que, na prática, nem sempre o processo ocorre linearmente. Mormente no estágio incipiente de desenvolvimento de processos de governança e gestão de riscos, tanto no âmbito dos órgãos superiores responsáveis pela formulação das políticas quanto em relação aos órgãos que as executam efetivamente, não é incomum observarmos a inversão e, até mesmo, supressão de algumas dessas etapas. Conforme salienta Sechi (2010 *apud* BRASIL, 2014b, p. 25) “na prática, os estágios são, muitas vezes, comprimidos, invertidos ou até mesmo evitados. (...) Em muitas ocasiões não é possível identificar todas as fases de uma política pública, ou fazer uma distinção clara entre essas fases.”

Conforme evidenciado, há hoje uma grande preocupação dos órgãos de controle, em especial, Controladoria-geral da União e Tribunal de Contas da União, no sentido de que se busque, verdadeiramente, a efetividade das políticas públicas. Para tanto, consoante referenciado anteriormente, foram produzidos diversos normativos para avaliar a regularidade da formulação e, principalmente, da execução das políticas públicas. Desse modo, é indispensável que os órgãos incrementem seus processos de governança e gestão de riscos, adequando-se aos novos parâmetros do novo paradigma de gestão, a fim de conseguirem observar todos os preceitos normativos e buscar assegurar a efetivação de suas políticas.

A efetividade de uma política pública depende, em grande parte, da execução da política pelos órgãos destinatários dos recursos, da expertise dos gestores envolvidos diretamente na implementação das medidas colimadas pela política. Se esses órgãos estiverem devidamente organizados, com boa governança e gestão de riscos desenvolvida, as chances de execução adequada aumentam consideravelmente. Além disso, ressalta-se que a avaliação quanto à efetividade de uma política pública é que define se ela é mantida, aperfeiçoada, expandida ou descontinuada, bem como a quantidade de recursos que receberá.

Buscando fomentar a efetivação das políticas públicas, os órgãos de controle realizam uma análise *ex ante* (anterior à execução da política) e *ex post* (posterior à execução da política). O objetivo é acompanhar o processo desde o seu nascedouro, auxiliando na correção de sua elaboração, monitorando a sua execução e desempenho e, posteriormente, avaliando os resultados da política em comparação com os seus objetivos e os impactos sociais visados.

Esse processo de controle e avaliação com vistas a garantir a efetividade das políticas é realizado de forma compartilhada, com a participação de diversos atores. De acordo com o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2020c, p.16), esse processo de controle é realizado sob quatro perspectivas: controle gerencial, controle interno, controle externo e controle social. Tal classificação e divisão observa as funções e instâncias do chamado modelo de três linhas, apresentado no capítulo anterior, demonstrando a importância da estruturação adequada da governança nos órgãos e a definição de papéis na gestão. O referido referencial conceitua os quatro tipos de controle.

a) O **controle gerencial**, de responsabilidade da gestão operacional, busca assegurar o alcance dos objetivos e o melhor uso dos recursos (ferramentas, pessoas, processos, dinheiros, etc). Como primeira e segunda linha de defesa, compete a ele o monitoramento do desempenho das intervenções (IIA, 2019), a gestão de seus riscos e controles internos (IIA, 2013; IIA, 2019), bem como o controle administrativo, que compreende o plano de organização e todos os métodos e procedimentos que dizem respeito à eficiência operacional e à decisão política traçada pela administração.

b) O **controle interno**, terceira linha de defesa, é responsável pela auditoria interna e condução de avaliações objetivas e independentes sobre a adequação e a eficácia de controles internos, processos e estruturas criados para apoiar a boa governança pública (IIA, 2019).

c) O **controle externo**, em que pese a possibilidade de colaboração com todos os tipos de controle, realiza auditorias externas e meta-avaliações; analisa a qualidade, a completude, a tempestividade e a confiabilidade de

informações prestadas; analisa o desempenho do portfólio de políticas; bem como verifica aspectos qualitativos como a relevância, a utilidade e a coerência das intervenções para o tratamento dos problemas públicos. Busca, portanto, oferecer segurança para as partes interessadas sobre as informações prestadas pela gestão, de forma independente desta.

d) O **controle social**, por sua vez, refere-se ao controle da Administração Pública realizado pela sociedade civil, seja mediante instâncias institucionalizadas, como os conselhos gestores de políticas públicas, seja mediante instituições independentes, como observatórios ou a ação da mídia.

Por fim, faz-se referência a algumas práticas essenciais que o Tribunal de Contas da União recomenda que sejam adotadas pelos gestores, tanto pelos formuladores da política pública quanto pelos gestores do nível gerencial (executor da política), no sentido de tornar efetivas as políticas públicas e possibilitar o alcance dos fins sociais pretendidos. Tais práticas dizem respeito à estruturação da governança e gestão de políticas públicas e reforçam a importância das organizações se adequarem aos novos parâmetros de gestão, incrementando sua governança e desenvolvendo seu processo de gestão de riscos.

São boas práticas de estruturação da governança e gestão de políticas públicas:

a) a institucionalização de estruturas de coordenação e coerência, gestão operacional, gestão de risco e controle interno, monitoramento e avaliação, accountability, incluindo, para cada uma delas, a definição de: processos de trabalho; arranjos institucionais, papéis e responsabilidades; bem como de instrumentos de apoio como planos, documentos e soluções tecnológicas;

b) a elaboração de plano de implementação da política, contemplando aspectos como gestão de escopo, dados, tempo, recursos, contratações, custos, qualidade, riscos, controles internos, partes interessadas, comunicação e integração. (BRASIL, 2020c, p. 58)

### 2.3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS EM EPT

Para avançarmos na discussão sobre as políticas públicas em EPT, é indispensável que, inicialmente, sejam apresentados alguns conceitos atinentes a essa modalidade de educação, a fim de determinar sua origem, natureza e finalidade. Outrossim, adentrar, ainda que brevemente, nas discussões acerca dos interesses que determinam(ram) a adoção de certas políticas em detrimento de outras, auxiliará na compreensão dos desafios que se impõem à implementação efetiva das políticas públicas nessa área.

As origens da educação profissional no Brasil remontam ao século XIX, com a promulgação de um Decreto de D. João VI, criando o Colégio de Fábricas. Seguiram-se a criação da Escola de Belas Artes em 1806, dez Casas de Educandos e Artífices em capitais brasileiras na década de 1840, a criação dos Asilos da Infância dos Meninos Desvalidos em 1854 e, por fim, do Instituto Comercial no Rio de Janeiro (MOURA, 2007). Ainda no século XIX, Moura (2007) destaca a criação de sociedades civis com a finalidade de amparar crianças órfãs, proporcionando uma base de instrução teórica e prática e iniciando-as no ensino industrial. Entre estas sociedades, as mais importantes foram os Liceus de Artes e Ofícios do Rio de Janeiro (1858), de Salvador (1872), do Recife (1880), de São Paulo (1882), de Maceió (1884) e de Ouro Preto (1886).

Comentando esse primeiro momento de desenvolvimento da educação profissional no Brasil, notadamente, caracterizado por uma dualidade estrutural marcada pela divisão entre educação básica (para as elites) e profissional (destinada a órfãos) e de caráter assistencialista, Ramos (2014, p. 24) avalia o período.

A relação entre educação básica e profissional no Brasil está marcada historicamente pela dualidade. Nesse sentido, até o século XIX não há registros de iniciativas sistemáticas que hoje possam ser caracterizadas como pertencentes ao campo da educação profissional. O que existia até então era a educação propedêutica para as elites, voltada para a formação de futuros dirigentes. (...) ao longo do século XIX foram criadas várias instituições, predominantemente no âmbito da sociedade civil, voltadas para o ensino das primeiras letras e a iniciação em ofícios, cujos destinatários eram as crianças pobres, os órfãos e os abandonados. (...) A educação profissional no Brasil tem, portanto, a sua origem dentro de uma perspectiva assistencialista com o objetivo de “amparar os órfãos e os demais desvalidos da sorte”, ou seja, de atender àqueles que não tinham condições sociais satisfatórias, para que não continuassem a praticar ações que estavam na contra-ordem dos bons costumes.

A educação profissional começou a traçar novos rumos no início do século XX, com a mudança de seu foco do assistencialismo para a formação e preparação de trabalhadores para o exercício profissional, mormente em empreendimentos nos campos da agricultura e indústria. Destaca-se nesse período a criação das Escolas de Aprendiz e Artífices (RAMOS, 2014). As décadas de 30 e 40 foram marcadas por importantes transformações políticas, econômicas e sociais que impactaram fortemente na organização da educação no Brasil, com a publicação de sucessivos Decretos normatizando a educação no Brasil e dispendo também sobre aspectos da

educação profissional. Contudo, as mudanças procedidas acabaram por reforçar a dualidade estrutural entre ensino para as elites e, apartada, a educação profissional. A esse respeito, Moura (2007, p. 7) analisa as transformações ocorridas nesse período.

As décadas de 30 e 40 do século XX foram marcadas por grandes transformações políticas e econômicas da sociedade brasileira com conseqüências profundas sobre a educação. Nesse período, em 1930, foi criado o primeiro ministério no âmbito da educação - Ministério da Educação e Saúde Pública. Em 1931, foi criado o Conselho Nacional de Educação e efetivada uma reforma educacional. Desta época, destacam-se os Decretos Federais nº 19.890/31 e nº 21.241/32, que regulamentaram a organização do ensino secundário e o de nº 20.158/31, que organizou o ensino comercial e regulamentou a profissão de contador. Outro fato importante a ser relatado, ocorrido neste contexto, foi o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Esse Manifesto se dizia assumir a perspectiva de uma escola democrática que pudesse proporcionar oportunidades para todos, tanto no que dizia respeito a uma cultura geral, como na possibilidade de especializações. Entretanto, a proposta organizava a educação em duas grandes categorias: atividades de humanidades e ciências (de natureza mais intelectual) e cursos de caráter técnico (de natureza mecânica e manual). Desse modo, percebe-se claramente, mais uma vez, a distinção entre aqueles que pensam e aqueles que executam as atividades.

Com a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e o foco dos países envolvidos no conflito voltado ao desenvolvimento de suas indústrias bélicas, houve a necessidade de transformação da indústria brasileira a fim de substituir os produtos, até então importados, por produtos fabricados no Brasil (o chamado modelo de substituição de importações). Esse movimento determinou a necessidade expansão e modernização da indústria brasileira e, conseqüentemente, a ampliação do contingente de trabalhadores. Para tanto, foram editados uma série de Decretos com o intuito de reorganizar a estrutura da educação brasileira, de modo a prepará-la para essa nova conjuntura social. Esse conjunto de decretos ficou conhecido como as Leis Orgânicas da Educação Nacional – a Reforma Capanema, em função do então ministro da educação, Gustavo Capanema (MOURA, 2007). Os principais Decretos relacionados a esse período histórico foram os seguintes: Decreto N.º 4.244/42 – Lei Orgânica do Ensino Secundário; Decreto N.º 4.073/42 – Lei Orgânica do Ensino Industrial; Decreto N.º 6.141/43 – Lei Orgânica do Ensino Comercial; Decreto N.º 8.529/46 – Lei Orgânica do Ensino Primário; Decreto N.º 8.530/46 – Lei Orgânica do Ensino Normal e; Decreto N.º 9.613/46 – Lei Orgânica do Ensino Agrícola. Além disso, o Decreto-lei N.º 4.048/1942 - cria o Serviço Nacional de

Aprendizagem Industrial – SENAI, que deu origem ao que hoje se conhece como Sistema “S”.

Moura (2007, p. 9) descreve as principais alterações no modelo educacional originadas dos normativos supracitados.

Na educação básica desaparecem os cursos de complementação e surge uma nova etapa, os cursos médios de 2º ciclo (atual ensino médio), denominados de cursos colegiais, com duas variantes: científico e clássico, ambos voltados para preparar cidadãos para o ingresso no ensino superior. Assim sendo, a educação brasileira denominada regular, fica estruturada em dois níveis, a educação básica e a superior. A educação básica divide-se em duas etapas. O curso primário, com duração de 5 anos, e o secundário, subdividido em ginásial, com duração de 4 anos, e o colegial, com 3 anos. A vertente profissionalizante parte final do ensino secundário era constituída pelos cursos normal, industrial técnico, comercial técnico e agrotécnico. Todos com o mesmo nível e duração do colegial, entretanto não habilitavam para o ingresso no ensino superior. Apesar dessa diferenciação, é nesse contexto que surge pela primeira vez uma possibilidade de aproximação entre o ramo secundário propedêutico (o colegial, com suas variantes científico e clássico) e os cursos profissionalizantes de nível médio, por meio de exames de adaptação.

Apesar da importância das reformas para a criação de condições para ampliação e desenvolvimento da indústria, a fim de enfrentar a necessidade de substituir os produtos outrora importados, para Kuenzer (1997), no entanto, as reformas, mais uma vez, reafirmaram a dualidade estrutural e a divisão da educação entre as classes dirigentes e operárias, pois o acesso ao ensino superior, via processo seletivo, continuava ocorrendo em função do domínio dos conteúdos gerais, das letras, das ciências e das humanidades, assumidos como únicos conhecimentos válidos para a formação da classe dirigente (apud MOURA, 2007).

Em 1948 foi protocolada no Legislativo o primeiro projeto de lei para a instituição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que tramitou por treze anos até ser aprovada e publicada em 20 de dezembro de 1961, após muitas discussões e alterações no texto inicial. O texto encerrava a dualidade do ensino, haja vista que os estudantes provenientes do colegial como os do ensino profissional poderiam dar continuidade de estudos no ensino superior (MOURA, 2007). Ramos (2014) salienta que o fato mais relevante para a educação profissional foi o estabelecimento de sua equivalência com o ensino médio. A nova estrutura foi organizada em dois ciclos, quais sejam, o ginásial de 4 anos e o colegial de 3 anos. Ambos compreendiam o ensino secundário e o ensino técnico (industrial, agrícola,

comercial e de formação de professores). Concluída a etapa, os estudantes do colegial técnico podiam se candidatar a qualquer curso de nível superior. Contudo, para MOURA Moura (2007, p. 11) o fim da dualidade estrutural foi apenas formal.

É importante frisar que essa dualidade só acabava formalmente já que os currículos se encarregavam de mantê-la, uma vez que a vertente do ensino voltada para a continuidade de estudos em nível superior e, portanto, destinada às elites, continuava privilegiando os conteúdos que eram exigidos nos processos seletivos de acesso à educação superior, ou seja, as ciências, as letras e as artes. Enquanto isso, nos cursos profissionalizantes, esses conteúdos eram reduzidos em favor das necessidades imediatas do mundo do trabalho.

Em 1971, é realizada mais uma reforma na educação básica, promovida pela Lei N.º 5.692/71 – Lei da Reforma de Ensino de 1º e 2º graus -, estruturando a educação de nível médio brasileiro como sendo profissionalizante para todos, tanto nas escolas públicas quanto privadas. Na prática, no entanto, a dualidade de ensino foi mantida, haja vista que a obrigatoriedade foi respeitada apenas nas escolas públicas, em especial, nos sistemas de ensino dos estados e municípios. Em contrapartida, as escolas privadas continuaram, em sua grande maioria, ofertando currículos de caráter propedêutico, voltados para as ciências, letras e artes visando atender aos interesses da elite brasileira (MOURA, 2007).

Em seguida, a Lei N.º 5.692/1971 foi sendo gradualmente flexibilizada; primeiro pelo Parecer N.º 76/1975, do Conselho Federal de Educação e depois pela Lei N.º 7.044/1982. Foi flexibilizada a obrigatoriedade da profissionalização em todo o ensino de 2º grau. No final dos anos 1980 e primeira metade dos anos 1990, com a entrada em vigor de uma nova LDB, a Lei N.º 9.394/1996, já quase não há mais 2º grau profissionalizante no país (MOURA, 2007).

Para Moura (2007, p. 15), o texto da LDB de 1996 é ambíguo e acentua a dualidade estrutural já vigente ao inserir a educação profissional em capítulo distinto da educação básica, uma espécie de limbo.

O texto é minimalista e ambíguo em geral e, em particular, no que se refere a essa relação – ensino médio e educação profissional. Assim, o ensino médio está no Capítulo II que é destinado à educação básica, constituindo-se em sua última etapa. Enquanto isso, a educação profissional está em capítulo distinto (Capítulo III), constituído por três pequenos artigos. Como a educação brasileira é estruturada na nova LDB em dois níveis – educação básica e educação superior, e a educação profissional não está em nenhum dos dois, consolida-se a dualidade de forma bastante explícita. Dito de outra maneira, a educação profissional não faz parte da estrutura da educação

regular brasileira. É considerada como algo que vem em paralelo ou como um apêndice e, na falta de uma denominação mais adequada, resolveu-se tratá-la como modalidade, o que efetivamente não é correto.

Com efeito, conforme visto até aqui, o desenvolvimento de políticas públicas no voltadas à EPT foi sempre marcado por interesses políticos e visões, em geral, distorcidas da educação profissional e de seu papel na sociedade. Grande parte das ações executadas serviram apenas para reforçar a dualidade estrutural da sociedade e orientar a construção de uma EPT voltada ao mercado, a oferecer profissionais para a linha de produção das fábricas capitalistas. Portanto, conviveram(em) duas visões de EPT, uma realidade existente de subordinação aos interesses do capital e outra, utópica, de oferta de educação emancipadora, verdadeiramente tecnológica (no sentido marxiano), capaz de formar não apenas trabalhadores, mas cidadãos, conscientes dos seus direitos e aptos a desenvolver suas potencialidades, independentemente de sua origem social. A dominação de uma ou outra visão depende diretamente das políticas públicas concebidas e executadas (e da eficiência da sua execução).

Em análise às políticas públicas na área de Educação Profissional e Tecnológica implementadas no Brasil durante o período de 1995 até o presente momento, marcadas por avanços e retrocessos, destaca-se como ápice a criação dos Institutos Federais, por meio da Lei N.º 11892/2008. A referida lei instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criando 38 (trinta e oito) Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, definidos como instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas. (RAMOS, 2014).

A Lei N.º 11892/2008, em seu art. 6º, definiu as finalidades e características dos Institutos, enquanto o art. 7º listou seus objetivos:

Art. 6º Os Institutos Federais têm por finalidades e características:

I - ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas na atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional;

II - desenvolver a educação profissional e tecnológica como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais;

III - promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão;

IV - orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal;

V - constituir-se em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, em geral, e de ciências aplicadas, em particular, estimulando o desenvolvimento de espírito crítico, voltado à investigação empírica;

VI - qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino, oferecendo capacitação técnica e atualização pedagógica aos docentes das redes públicas de ensino;

VII - desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica;

VIII - realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo e o desenvolvimento científico e tecnológico;

IX - promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais, notadamente as voltadas à preservação do meio ambiente.

Art. 7º Observadas as finalidades e características definidas no art. 6º desta Lei, são objetivos dos Institutos Federais:

I - ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos;

II - ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, objetivando a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica;

III - realizar pesquisas aplicadas, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, estendendo seus benefícios à comunidade;

IV - desenvolver atividades de extensão de acordo com os princípios e finalidades da educação profissional e tecnológica, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais, e com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos;

V - estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional; e

VI - ministrar em nível de educação superior:

- a) cursos superiores de tecnologia visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia;
- b) cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional;
- c) cursos de bacharelado e engenharia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento;
- d) cursos de pós-graduação lato sensu de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento; e
- e) cursos de pós-graduação stricto sensu de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica.

Apesar de sua recente formação, inequívoca é a missão dos Institutos Federais de Educação no sentido de servir como um instrumento para a promoção de uma educação que forme integralmente o cidadão e, também, o prepare para o mundo do trabalho. Para tanto, a fim de cumprir o ideário social presente na referida lei, torna-se imprescindível que essas instituições acompanhem a profissionalização da gestão e envidem todos os esforços necessários para se adequar aos novos preceitos legais. Desse modo, a gestão dessas organizações realizada de forma mais eficiente e consentânea com os novos princípios e diretrizes do modelo de gestão vigente, poderá contribuir para o alcance de seus objetivos e o cumprimento de sua missão institucional.

Analisando o universo recente de políticas públicas voltadas à educação profissional e tecnológica, faz-se alusão às Metas 10 e 11 do Plano Nacional de Educação (2014-2024), instituído pela Lei N.º 13005/2014, enquanto referência para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas em EPT. Observa-se que as metas traçadas estão acompanhadas de estratégias claras, que devem ser consideradas como ponto de partida para o desenvolvimento de políticas e programas de governo, sendo indispensável para sua execução que os processos de governança dos Institutos estejam devidamente estruturados.

**Meta 10:** oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

**Estratégias:**

**10.1)** manter programa nacional de educação de jovens e adultos voltado à conclusão do ensino fundamental e à formação profissional inicial, de forma a estimular a conclusão da educação básica;

**10.2)** expandir as matrículas na educação de jovens e adultos, de modo a articular a formação inicial e continuada de trabalhadores com a educação profissional, objetivando a elevação do nível de escolaridade do trabalhador e da trabalhadora;

**10.3)** fomentar a integração da educação de jovens e adultos com a educação profissional, em cursos planejados, de acordo com as características do público da educação de jovens e adultos e considerando as especificidades das populações itinerantes e do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, inclusive na modalidade de educação a distância;

**10.4)** ampliar as oportunidades profissionais dos jovens e adultos com deficiência e baixo nível de escolaridade, por meio do acesso à educação de jovens e adultos articulada à educação profissional;

**10.5)** implantar programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos voltados à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas que atuam na educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, garantindo acessibilidade à pessoa com deficiência;

**10.6)** estimular a diversificação curricular da educação de jovens e adultos, articulando a formação básica e a preparação para o mundo do trabalho e estabelecendo inter-relações entre teoria e prática, nos eixos da ciência, do trabalho, da tecnologia e da cultura e cidadania, de forma a organizar o tempo e o espaço pedagógicos adequados às características desses alunos e alunas;

**10.7)** fomentar a produção de material didático, o desenvolvimento de currículos e metodologias específicas, os instrumentos de avaliação, o acesso a equipamentos e laboratórios e a formação continuada de docentes das redes públicas que atuam na educação de jovens e adultos articulada à educação profissional;

**10.8)** fomentar a oferta pública de formação inicial e continuada para trabalhadores e trabalhadoras articulada à educação de jovens e adultos, em regime de colaboração e com apoio de entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e de entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade;

**10.9)** institucionalizar programa nacional de assistência ao estudante, compreendendo ações de assistência social, financeira e de apoio psicopedagógico que contribuam para garantir o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão com êxito da educação de jovens e adultos articulada à educação profissional;

**10.10)** orientar a expansão da oferta de educação de jovens e adultos articulada à educação profissional, de modo a atender às pessoas privadas de liberdade nos estabelecimentos penais, assegurando-se formação

específica dos professores e das professoras e implementação de diretrizes nacionais em regime de colaboração;

**10.11)** implementar mecanismos de reconhecimento de saberes dos jovens e adultos trabalhadores, a serem considerados na articulação curricular dos cursos de formação inicial e continuada e dos cursos técnicos de nível médio.

**Meta 11:** triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

**Estratégias:**

**11.1)** expandir as matrículas de educação profissional técnica de nível médio na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, levando em consideração a responsabilidade dos Institutos na ordenação territorial, sua vinculação com arranjos produtivos, sociais e culturais locais e regionais, bem como a interiorização da educação profissional;

**11.2)** fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio nas redes públicas estaduais de ensino;

**11.3)** fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância, com a finalidade de ampliar a oferta e democratizar o acesso à educação profissional pública e gratuita, assegurado padrão de qualidade;

**11.4)** estimular a expansão do estágio na educação profissional técnica de nível médio e do ensino médio regular, preservando-se seu caráter pedagógico integrado ao itinerário formativo do aluno, visando à formação de qualificações próprias da atividade profissional, à contextualização curricular e ao desenvolvimento da juventude;

**11.5)** ampliar a oferta de programas de reconhecimento de saberes para fins de certificação profissional em nível técnico;

**11.6)** ampliar a oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio pelas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade;

**11.7)** expandir a oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior;

**11.8)** institucionalizar sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio das redes escolares públicas e privadas;

**11.9)** expandir o atendimento do ensino médio gratuito integrado à formação profissional para as populações do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas, de acordo com os seus interesses e necessidades;

**11.10)** expandir a oferta de educação profissional técnica de nível médio para as pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;

**11.11)** elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos técnicos de nível médio na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e

Tecnológica para 90% (noventa por cento) e elevar, nos cursos presenciais, a relação de alunos (as) por professor para 20 (vinte);

**11.12)** elevar gradualmente o investimento em programas de assistência estudantil e mecanismos de mobilidade acadêmica, visando a garantir as condições necessárias à permanência dos (as) estudantes e à conclusão dos cursos técnicos de nível médio;

**11.13)** reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais no acesso e permanência na educação profissional técnica de nível médio, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;

**11.14)** estruturar sistema nacional de informação profissional, articulando a oferta de formação das instituições especializadas em educação profissional aos dados do mercado de trabalho e a consultas promovidas em entidades empresariais e de trabalhadores.

A busca de implementação das metas descritas no PNE representa o maior desafio atual da EPT. Reforça-se que, desde a concepção e formulação das políticas públicas até a sua execução nos Institutos Federais de Educação, é indispensável que as estruturas de gestão estejam organizadas de forma adequada, a fim de que a implantação dessas políticas seja efetiva.

O Tribunal de Contas da União realizou um trabalho minucioso analisando o desenvolvimento e o alcance dos resultados do PNE 2014-2024 e o desempenho do Ministério da Educação como coordenador da implantação das políticas públicas educacionais necessárias para o atingimento das metas traçadas. O resultado demonstrou que as ações colaborativas desenvolvidas pelos entes federados na área educacional são incipientes, com baixo nível de governança do Ministério da Educação na condução de políticas públicas educacionais em prol do atingimento das metas do PNE. O Relatório de Acompanhamento consta no Acórdão N.º 1048/2020 – TCU – Plenário.

O trabalho utilizou como critérios principais as disposições da IN MP/CGU N.º 01/2016, do Decreto nº 9203/2017 e do Referencial Básico de Governança do TCU. O capítulo 4 do Acórdão, intitulado “Baixo nível de Governança do MEC e seus reflexos no alcance das metas do PNE 2014-2024” apresenta as principais conclusões e fragilidades detectadas relativas à governança.

37. Em relação ao baixo nível de governança do MEC, e seus reflexos no alcance das metas do PNE 2014-2024, apurou-se as seguintes causas:

- a) inexistência de planejamento estratégico institucional para o exercício de 2019;
- b) fragilidades nos planejamentos estratégicos das secretarias finalísticas

do ministério;

c) incipiência da gestão de riscos relativamente à implementação das metas e estratégias do plano;

d) ausência de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas da execução do plano.

Em relação às carências na gestão de riscos do MEC e de suas instituições vinculadas, os itens 39, 41 e 43 do Acórdão apontam para a necessidade de real implementação das normas e dispositivos criados, o que não vem sendo feito.

39. Já para a gestão de risco, em que pese a instituição do Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles do MEC, pela Portaria MEC 263/2017, posteriormente alterada pela Portaria 313/2019, e da Política de Gestão de Riscos e Controles do MEC (PGRC-MEC), pela Portaria MEC 234/2018, não foram identificados instrumentos de mapeamento e avaliação de riscos decorrentes de fatores internos e externos que pudessem vir a obstaculizar o alcance das metas do PNE 2014- 2024.

41. Não obstante toda essa normatização, o fato é que o Ministério não tem efetivamente implementado ações típicas de gerenciamento de risco, haja vista que: a) não possui diagnóstico dos fatores-chave e das tendências que tenham impactos positivos e negativos sobre os objetivos da organização e do PNE; b) inexistente plano de gestão de risco a fim de assegurar que a política de gerenciamento de riscos seja implementada em todos os níveis, práticas e processos da organização; c) não há definição da metodologia e das ferramentas a serem utilizadas; d) não há definição dos critérios a serem utilizados para avaliar a significância dos riscos identificados; e) inexistente matriz de riscos do MEC e do PNE, bem como processo de monitoramento e acompanhamento dos fatores que podem prejudicar ou facilitar a consecução do plano educacional.

43. Como ressaltado no relatório, a ausência da implementação de um plano de gestão de risco – como ferramenta de auxílio nas tomadas de decisão –, em regime de colaboração, com madura capacidade de coordenação por parte do governo federal, pode resultar no uso ineficiente de recursos e na ineficácia e inefetividade das políticas públicas em educação, o que prejudicará as tentativas de reversão da baixa probabilidade de cumprimento das metas do PNE 2014-2024.

O Acórdão analisado também traz uma manifestação do MEC em seu item 305, prestada no âmbito do TC 034.984/2017-8, relativamente ao prognóstico de cumprimento das metas do PNE dentro do prazo de sua vigência e a posição dada indica uma situação alarmante em relação a quase todas as metas e, igualmente, em relação às Metas 10 e 11, atinentes à educação profissional e tecnológica.

305. No mesmo documento, o Ministério apresentou comentários sobre a possibilidade (tendência) de cumprimento ou não de cada meta, fazendo-se uma projeção linear dos indicadores considerando-se o histórico de avanço desde o início da vigência do plano. Além de críticas metodológicas a algumas metas e indicadores, o órgão concluiu que a maioria das metas não será alcançada a tempo. Pela análise trazida pelo MEC, a projeção de alcance das metas até o prazo final do plano é a seguinte:

a) não foram ou não serão alcançadas: metas 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 12, 15, 16, 17, 19;

b) serão alcançadas parcialmente: metas 1, 7, 8, 11, 18\* (a análise foi inconclusiva quanto à previsão do alcance integral da meta, porém um indicador já foi atingido);

Por fim, o item 57 do Acórdão finaliza reiterando a imperatividade de se pensar novas formas de implantação de processos de governança e gestão de riscos nas instituições de ensino e reforça a responsabilidade de todos na efetivação das políticas públicas educacionais.

57. A superação desses desafios requer a atuação coordenada e estruturada de todos os responsáveis pela execução das políticas públicas educacionais. Destarte, é inquestionável a necessidade de se discutir aspectos de governança educacional no Brasil, em suas dimensões de liderança, estratégia e controle, notadamente em um cenário no qual o sucesso da educação brasileira passa, necessariamente, pela boa implementação das políticas educacionais pelos municípios, responsáveis atualmente pelo fornecimento da maior parte do ensino público pré-escolar e fundamental.

### **3 METODOLOGIA**

Esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética do IFRS (Anexo I), conforme metodologia e instrumentos de pesquisa descritos em seguida.

#### **3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA**

A pesquisa realizada foi conduzida a partir de uma abordagem de natureza predominantemente qualitativa, considerando que se desenvolveu predominantemente a partir de interpretações, comparações e resultados que não poderiam ser obtidos apenas por meio de uma análise quantitativa, mensurável numericamente (LEITE e POSSA, 2013). De acordo com Michel (2005), nesse tipo de pesquisa os resultados são obtidos valendo-se do detalhamento, de análises consistentes e coerentes e, principalmente, na argumentação e fundamentação de ideias. Zanella (2006, p. 99) conceitua a pesquisa de natureza qualitativa, diferenciando-a da quantitativa.

Enquanto o método quantitativo de pesquisa preocupa-se com a medição dos dados, o método qualitativo não emprega a teoria estatística para medir ou enumerar os fatos estudados. Preocupa-se em conhecer a realidade segundo a perspectiva dos sujeitos participantes da pesquisa, sem medir ou utilizar elementos estatísticos para análise dos dados. O método qualitativo de pesquisa não é empregado quando o pesquisador quer saber quantas pessoas têm preferência por um produto, portanto, não é projetado para coletar resultados quantificáveis.

Destarte, considerando a natureza do objetivo final da presente pesquisa, a abrangência do universo pesquisado e a complexidade envolvida na extração e interpretação dos dados, optou-se por uma pesquisa com natureza qualitativa. “Os dados brutos e as evidências apresentadas devem ser abundantes de forma a demonstrar a conexão entre os dados descritivos e as interpretações do pesquisador geradas a partir deles” (GODOY, 2005, p. 86).

No que tange propriamente aos objetivos do trabalho, a pesquisa teve cunho exploratório, com foco no aprimoramento de ideias pré-concebidas a respeito da realidade pesquisada e a descoberta de intuições, utilizando-se de levantamento bibliográfico e doutrinário como forma de auxiliar a compreensão do objeto em estudo (LEITE e POSSA, 2013).

A pesquisa também teve natureza descritiva, haja vista que se valeu da descrição da situação e características específicas dos órgãos analisados e do levantamento da opinião dos participantes da pesquisa acerca da realidade dos órgãos em que atuam, por meio da aplicação de questionários. Para Leite e Possa (2013), a descrição de características ou o estabelecimento de relações entre variáveis são os principais objetivos desse tipo de pesquisa.

A análise das respostas atribuídas aos questionários encaminhados às Unidades de Auditoria Interna (o questionário foi enviado diretamente para o e-mail da Auditoria Interna) e à Gestão dos Institutos Federais de Educação (o questionário foi enviado aos e-mails dos Gabinetes dos Reitores), bem como a avaliação do estudo realizado pelo Tribunal de Contas da União por meio da ferramenta do Índice Geral de Governança Pública, possibilitaram a compreensão dos fatos investigados e a conclusão obtida.

### 3.2 PARTICIPANTES DA PESQUISA

Considerando que o foco dos questionários enviados foi analisar o estágio atual de implantação e maturação dos processos de governança e gestão de riscos

dos Institutos Federais de Educação, optou-se por encaminhar questionários às Unidades de Auditoria Interna e à Gestão de todos os Institutos, a fim de colher sua percepção. Foram encaminhados os questionários a todos os 38 (trinta e oito) Institutos.

Foram obtidas 30 (trinta) respostas dos Auditores-chefes e apenas 5 (cinco) respostas dos Gestores.

### 3.3 METODOLOGIA DE PESQUISA, PRODUÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

A pesquisa foi realizada seguindo as etapas a seguir apresentadas.

**3.3.1 Revisão bibliográfica e documental:** foram analisados os principais normativos que impulsionaram as mudanças administrativas em estudo, em especial, a Instrução Normativa Conjunta N.º 01/2016, do Ministério do Planejamento e da Controladoria-Geral da União e o Decreto N.º 9203/2017, manuais, guias e referenciais do Ministério da Economia, da Controladoria-geral da União e Acórdãos do Tribunal de Contas da União. Como referencial teórico para a análise dos modelos de gestão da Administração Pública Federal e dos elementos atuais de gestão baseados, fundamentalmente, em governança e gestão de riscos, foi realizada ampla pesquisa bibliográfica, tendo sido utilizados nas análises, principalmente, dos trabalhos de Oliveira (2013), Cavalcante (2017), Campelo (2010) e Neves et al. (2017), Paes de Paula (2005), Pollitt e Bouckaert (2011), Almeida (2018), Ribeiro (2020), e Silva (2017).

Na análise dos principais temas e questões relativas às políticas públicas e políticas públicas em EPT, entre outros, a análise baseou-se, principalmente, nos trabalhos de Martins (2007), Souza (1997), Moura (2007), Ramos (2014) e Kuenzer (1997).

**3.3.2 Aplicação de questionários:** foi aplicado um questionário de cunho exploratório de natureza mista (dados quantitativos e qualitativos) junto aos 38 (trinta e oito) Auditores-chefes dos Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica e aos respectivos Gestores dos IFs, no intuito de efetuar diagnóstico em relação ao nível atual de implantação dos processos de governança e gestão de riscos nesses Institutos, bem como buscar referências de boas práticas já adotadas por eles, que auxiliem na mitigação do problema estudado.

O questionário apresentou 14 (catorze) questões, sendo 5 (cinco) delas com 3 (três) alternativas (Sim; Não; Não sei/Não quero responder), 8 (oito) com opções de resposta no formato de Escala Lickert (Não; Minimamente; Estou indeciso; Em grande parte; Totalmente) e 1 (uma) questão com 5 (cinco) alternativas com a possibilidade de seleção de mais de uma delas e, também, opção “Outros”, proporcionando aos respondentes a inserção de mais respostas além das previstas. Para todas as questões foi adicionada opção dos respondentes comentarem a questão e suas respostas.

O questionário foi encaminhado via *Formulários Google* e contou com a participação de 30 (trinta) dos 38 (trinta e oito) titulares das Auditorias Internas e 5 (cinco) Gestores. As respostas aos questionamentos forneceram dados robustos o suficiente para a obtenção dos subsídios necessários para o adequado desenvolvimento da pesquisa e o atingimento dos resultados esperados.

Optou-se pelo direcionamento do questionário às Unidades de Auditoria Interna, pois estas possuem uma visão holística de suas respectivas organizações, considerando que sua atribuição principal é, justamente, mensurar e avaliar (por meio da aplicação de técnicas de auditoria) o estágio de implantação e maturação dos processos de governança e gestão de riscos das instituições analisadas.

O mesmo questionário também foi encaminhado aos Gestores dos mesmos Institutos Federais, contudo, foram obtidas apenas 5 (cinco) respostas. Por essa razão, dada a inexpressividade do quantitativo de respostas, insuficiente para compor uma amostra significativa, decidiu-se por utilizar, de forma complementar, os dados obtidos pelo TCU relativos ao Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas - iGG 2021, em que foram colhidas a percepção dos Gestores de todos os Institutos Federais a respeito da maturidade da estrutura de governança de seus órgãos.

Os questionários aplicados às Auditorias Internas e aos Gestores, bem como as questões que constituíram a avaliação realizada pelo TCU, podem ser consultados, respectivamente, no Apêndices C e no Anexo I.

**3.3.3 Análise dos dados:** os dados coletados por meio dos questionários aplicados foram tabulados automaticamente pelo sistema do Google Forms, gerando gráficos e tabelas, indicando o percentual de respostas. Para a análise dos dados da

pesquisa referentes às questões semiabertas dos questionários, foi utilizada a metodologia de análise textual discursiva. Para Moraes (2003, p. 11), ela pode ser compreendida como:

um processo auto-organizado de construção de compreensão em que novos entendimentos emergem de uma seqüência recursiva de três componentes: desconstrução dos textos do corpus, a unitarização; estabelecimento de relações entre os elementos unitários, a categorização; o captar do novo emergente em que a nova compreensão é comunicada e validada. Esse processo em seu todo pode ser comparado com uma tempestade de luz.

### **3.4 METODOLOGIA DE DESENVOLVIMENTO DO PRODUTO EDUCACIONAL**

O Produto Educacional foi elaborado a partir de uma série de etapas, desde a concepção à execução, cujo referencial teórico apresenta-se adiante.

#### **3.4.1 Três Eixos**

Para a elaboração do Produto, um “Guia para a implantação de uma Controladoria em Institutos Federais de Educação”, utilizamos os ensinamentos de Kaplún (2002) como referencial teórico. A partir dos três eixos propostos por ele para a criação e desenvolvimento de materiais educativos, quais sejam, eixo conceitual, pedagógico e comunicacional, foi concebida a forma e o conteúdo do Guia.

Para Kaplun (2002, p.46):

Entendemos por material educativo um objeto que facilita a experiência de aprendizado; ou, se preferirmos, uma experiência mediada para o aprendizado. Esta definição uparentcmntc simples tem várias consequGncias. A que mais nos importa é a que diz que um material educativo não é apenas um objeto (texto, multimídia, audiovisual ou qualquer ou- tro) que proporciona informação, mas sim, em determinado contexto, algo que faci- lita ou apóia o desenvolvimento de uma experiência de aprendizado, isto é, uma experiência de mudança e enriquecimento em algum sentido, conceitual ou perceptivo, axiológico ou afetivo, de habilidades ou atitudes etc.

Relativamente ao eixo conceitual, buscou-se selecionar os conteúdos de acordo com as perspectivas de autores consagrados das áreas de gestão e controle, utilizando apenas a carga conceitual estritamente necessária para a compreensão da proposta do produto e a forma de sua utilização; o eixo pedagógico determinou a utilização de conhecimentos prévios, comuns à grande maioria dos gestores, na exposição de elementos e concatenação dos argumentos, de modo que a experiência na gestão de suas instituições favorecesse a apreensão da mensagem

apresentada; por fim, levando em conta a concepção do eixo comunicacional, foi construído um Guia com a proposta de ser de fácil acesso e inteligência, com visual atrativo, dinâmico, com a inclusão de dicas e um passo a passo para o desenvolvimento da Controladoria.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Nesta seção, serão apresentados as análises, resultados, discussões e conclusões obtidas tanto a partir da vasta pesquisa bibliográfica e documental apresentada quanto do exame das respostas aos questionários aplicados aos Auditores-chefes dos Institutos Federais de Educação e Gestores dos IFs. Além disso, haja vista a baixa participação dos Gestores supra referida, a fim de preencher essa lacuna e trazer a importante avaliação da Gestão, optou-se pela realização de uma breve análise dos resultados do levantamento de governança realizado pelo TCU (Índice Geral de Governança – IGG) junto aos órgãos federais, que contou com a participação de todos os IFs que compuseram a análise através das respostas das UAIGs.

### **4.1 ESTÁGIO DE IMPLANTAÇÃO DA GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS NOS INSTITUTOS FEDERAIS**

Nesta seção, traremos os principais resultados da pesquisa e intentaremos apresentar o diagnóstico realizado acerca das principais dificuldades encontradas pelos IFs para a implantação adequada do novo modelo de gestão, bem como definir o atual estágio de implantação de maturação de seus processos de governança e gestão de riscos.

#### **4.1.1 Análise das respostas dos questionários – a visão das UAIGs**

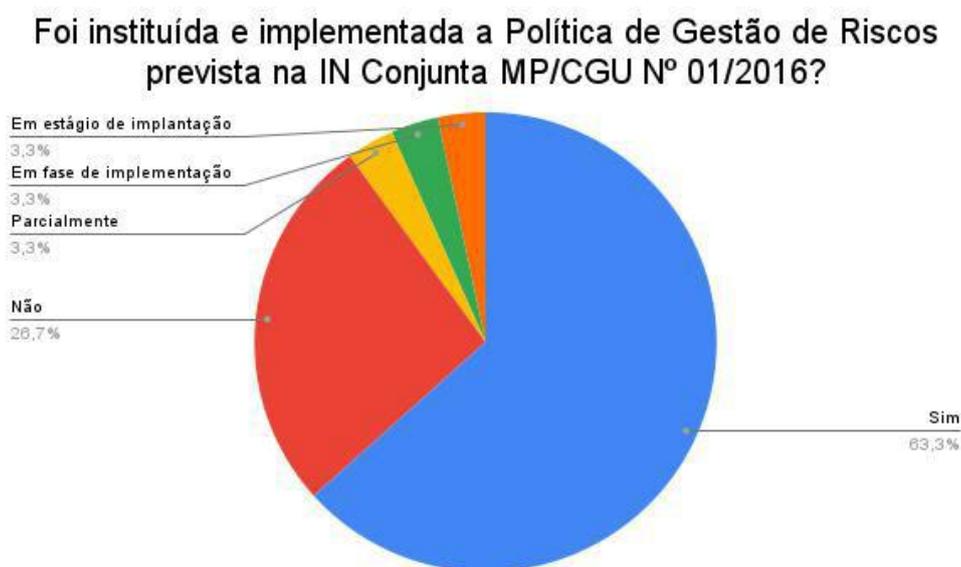
O questionário enviado aos respondentes, chefes das Unidades de Auditoria Interna dos 38 (trinta e oito) Institutos Federais de Educação consta no Apêndice B e contou com 14 questões, conforme descrito na seção relativa à metodologia, sendo 5 (cinco) delas com 3 (três) alternativas (Sim; Não; Não sei/Não quero responder), 8 (oito) com opções de resposta no formato de Escala Lickert (Não; Minimamente; Estou indeciso; Em grande parte; Totalmente) e 1 (uma) questão com 5 (cinco) alternativas com a possibilidade de seleção de mais de uma

delas e, também, opção “Outros. Foram obtidas 30 (trinta) respostas, totalizando aproximadamente 80% do universo pesquisado, o que configura uma amostra representativa e apta a proporcionar uma inferência adequada do objeto estudado. As respostas foram colhidas entre os meses de maio e julho de 2021.

Traremos neste tópico a análise das respostas às principais questões apresentadas, que possibilitaram a conclusão acerca do estágio atual da governança e gestão de riscos nos IFs e, por conseguinte, o seu nível de adequação ao novo modelo de gestão instituído a partir da publicação da IN N.º MP/CGU N.º 01/2016 e do Decreto N.º 9203/2017, consoante explicitado ao longo deste texto.

A primeira questão importante respondida pelos titulares das UAIGs diz respeito à Política de Gestão de Riscos Figura 8:

Figura 8: Questão 1 - Política de Gestão de Riscos



Fonte: elaborado pelo autor (2021)

Analisando o gráfico acima, constata-se que 63,3% responderam que suas instituições que já instituíram a sua Política de Gestão de Riscos; 26,7% responderam que o seu IF ainda não se desincumbiu dessa responsabilidade; 3,3% responderam que a Política ainda está em estágio de implantação; 3,3% que a política está em fase de implementação; e outros 3% responderam que a instituição e implantação foi realizada apenas parcialmente. Considerando que 63,3% foram os respondentes que responderam afirmativamente à questão, ou seja, que consideram que suas Políticas foram, de fato, instituídas e implementadas, resta um

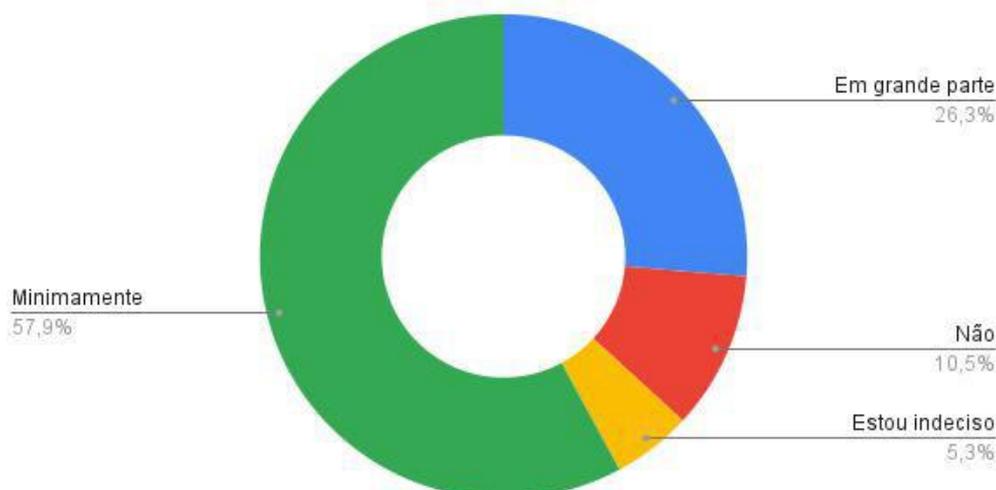
preocupante percentual de 36,6 que ainda não se desincumbiram dessa obrigação.

É importante salientar que a IN MP/CGU N.º 01/2016, que foi publicada em 10 de maio de 2016, estipulou prazo de 12 meses para a implantação de Política de Gestão de Riscos em todos os órgãos do Poder Executivo Federal. Portanto, 33,3% dos IFs pesquisados estão em desacordo com a referida obrigação normativa e atrasados quase 6 (seis) anos.

Uma segunda questão relativa à Política de Gestão de Riscos foi realizada buscando a resposta daqueles que responderam afirmativamente quanto à instituição e implementação da Política e teve o objetivo de colher a percepção dos dirigentes das UAIGs relativamente à adequação e efetividade da Política construída. Abaixo, segue o gráfico com as respostas ofertadas.

Figura 9: Questão 2 - Efetividade da Política de Gestão de Riscos

**Em caso positivo, você considera que ela tenha sido bem estruturada, seja efetiva e cumpra o seu papel adequadamente?**



Fonte: elaborado pelo autor (2021)

Examinando as respostas do gráfico, temos que nenhum respondente utilizou a resposta “totalmente” (que representava a situação ideal) para se referir à estrutura, efetividade e adequação das Políticas instituídas. Além disso, 10,5% compreendem que suas Políticas não cumprem seu papel adequadamente e 57,9% informaram que elas estão apenas minimamente estruturadas. Indecisos em relação ao nível de adequação foram 5,3% e, entendendo que suas Políticas de Gestão de Riscos cumprem, de fato, seu papel adequadamente, são bem estruturadas e

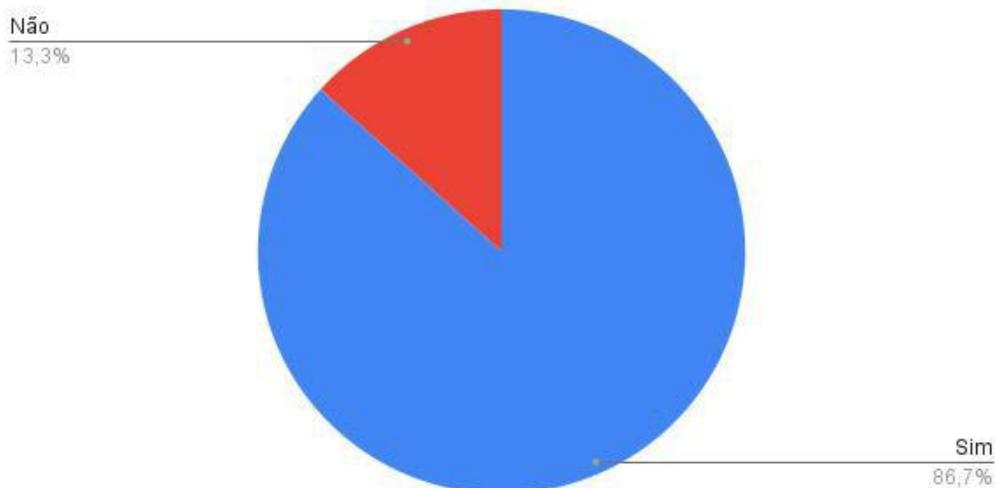
efetivas, apenas 26,3%.

O quadro apresentado já nos permite entrever um alarmante cenário, qual seja, dos 63,3% que afirmaram terem instituído e implementado a Política de Gestão de Riscos, 68,4% responderam que elas não estão adequadas à necessidade da instituição ou apenas estão minimamente estruturadas. Portanto, infere-se que, na maioria dos casos, essas Políticas acabam por ser constituídas apenas para cumprir a exigência normativa e têm natureza quase *pro forma*, haja vista que não conseguem contribuir para a instituição de uma cultura de gestão de riscos nos órgãos e fomentar a melhoria de seus processos.

A questão seguinte versou sobre a constituição do Comitê de Governança, Riscos e Controles, cuja instituição, igualmente, é determinada pela IN MP/CGU N.º 01/2016. Salienta-se a extrema importância do referido órgão, cuja composição deve contar com o dirigente máximo da entidade e pelos dirigentes a eles subordinados, portanto, pela alta administração dos IFs, que são os grandes responsáveis pelo desenvolvimento dos processos de governança e gestão de riscos. Nesse sentido, as atribuições do Comitê foram apresentadas e discutidas na seção 2.2.1 deste trabalho. Abaixo, segue o gráfico que mostra o estágio de constituição desses comitês nos IFs.

Figura 10: Questão 3 - Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos

**Foi constituído o Comitê de Governança, Riscos e Controles, também previsto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016?**



Fonte: elaborado pelo autor (2021)

Conforme aponta o gráfico acima, 86,7% dos IFs pesquisados já constituíram

seus Comitês de Governança, Riscos e Controles e apenas 13,3% ainda não o fizeram. Infere-se que a grande maioria dos IFs deu, pelo menos, esse passo inicial para a organização de seus processos em observâncias às normas de governança e gestão de riscos.

Todavia, mais do que a constituição formal do Comitê, importa analisar sua efetiva atuação, a forma como ele têm promovido a mudança na cultura organizacional de seus IFs no sentido de adequarem-se ao novo modelo de gestão em comento. Nessa esteira, a próxima questão buscou colher essa percepção dos chefes da UAIGs. O gráfico abaixo demonstra os resultados obtidos.

Figura 11: Questão 4 - Efetividade do Comitê de Governança, Gestão de Riscos



Fonte: elaborado pelo autor (2021)

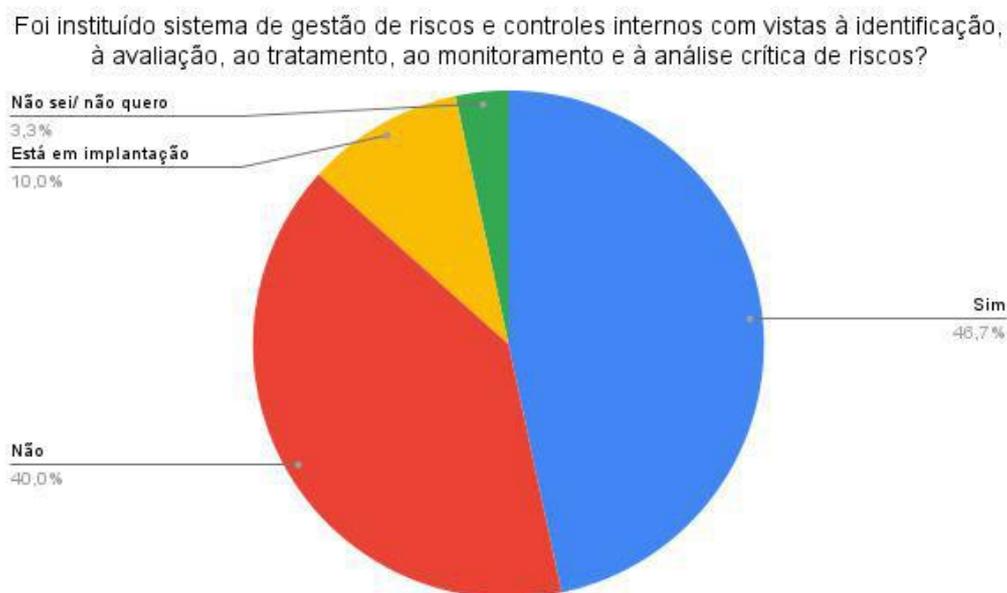
Verifica-se, a partir das respostas analisadas, que o percentual daqueles que consideram que seus Comitês tenham uma atuação efetiva e cumpram o seu papel de forma totalmente adequada é de apenas de 3,7% e que 22,2% entendem que o desempenho do Comitê de sua instituição atende em grande parte às expectativas para sua atuação. Por outro lado, 22,2% afirmam que seus Comitês não cumprem seu papel adequadamente e 40,7% julgam que a atuação de seus Comitês é apenas minimamente satisfatória. Ainda, 11,1% se mostraram indecisos em relação à performance do órgão.

Sendo assim, é forçoso concluir que a maioria dos Comitês de Governança,

Riscos e Controles não têm conseguido desempenhar regularmente as atribuições a eles conferidas pela IN MP/CGU N.º 01/2016. Considerando que o Comitê é constituído pela alta administração dos órgãos, essa atuação deficitária já nos fornece indícios das razões que determinam a dificuldade de implementação das práticas de governança e gestão de riscos nos Institutos Federais de Educação.

Outra questão pontuada na pesquisa foi a análise das condições para implantação efetiva de práticas de gestão de riscos nos IFs. Para tanto, questionou-se se os órgãos dos respondentes já haviam instituído sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, conforme previsto no Decreto N.º 9203/2017. O gráfico abaixo elucida a situação encontrada.

Figura 12: Questão 5 - Sistema de Gestão de Riscos



Fonte: elaborado pelo autor (2021)

Conforme depreende-se do gráfico acima, aproximadamente metade dos IFs (46,7%) já instituíram sistemas para a gestão de riscos e controles e 10% estão em fase de implantação, o que nos mostra um cenário auspicioso e denota a intenção dos gestores de buscarem ferramentas tecnológicas para auxiliar nesse processo. Contudo, 40% ainda responderam que seus IFs não dispõem de sistema para a

execução dessa importante ação. Ainda, 3,3% não souberam ou não quiseram responder.

Por outro lado, faz-se importante analisar a adequação, utilidade e suficiência desses sistemas, ou seja, se estão de acordo com as necessidades dos órgãos. Nesse sentido, os respondentes foram também questionados sobre isso.

Figura 13: Questão 6 - Efetividade do Sistema de Gestão de Riscos



Fonte: elaborado pelo autor (2021)

Verifica-se que 13,3% consideram que os sistemas instituídos não foram bem estruturados e não cumprem seu papel adequadamente e, ainda, 53,3% acreditam que o sistema atende as necessidades apenas minimamente. Ou seja, mais de 60% dos respondentes entendem que o sistema utilizado por suas instituições não dispõe dos recursos necessários para auxiliar de forma satisfatória na implantação de práticas de gestão de riscos. Além disso, não houve nenhuma resposta no sentido de que o sistema atende totalmente às expectativas e necessidades do órgão. Por fim, 26,7% (um percentual considerado baixo) afirmaram que o sistema utilizado pelo seu IF atende em grande parte à sua função e 6,7% se mostraram indecisos em relação ao desempenho dos seus sistemas.

Esse cenário pode ser explicado pela oferta ainda limitada de sistemas de gestão de riscos adequados às necessidades de instituições de ensino, que considerem as especificidades dos Institutos Federais e a natureza particular de seus processos, bem como pela dificuldade desses Institutos em desenvolver seus

próprios sistemas. Contudo, ainda que não capte todas as nuances administrativas envolvidas na gestão dos IFs, o Ministério da Economia desenvolveu o Sistema de Gestão de Riscos e Integridade Ágatha, uma ferramenta que apresenta uma solução de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) para apoio às rotinas de gerenciamento de riscos. Salienta-se que um dos IFs pesquisados afirmou utilizá-la, todavia classificou como minimamente adequado o seu desempenho ante as necessidades do órgão.

Parte importante da pesquisa foi intentar mapear e descobrir as principais dificuldades encontradas pelos Institutos Federais no incremento de seus processos de governança e gestão de riscos. Dada a complexidade da empresa, conforme explicitado ao longo do texto, entende-se que uma estrutura propícia ao desenvolvimento dessas práticas de gestão deve contar com apoio e suporte técnico aos gestores de nível operacional (responsáveis pela implementação efetiva de controles internos e práticas de gestão de riscos).

Essa estrutura adequada pode ser bem analisada considerando o modelo de três linhas de defesa do IIA (apresentado na seção 2.2.4). Nele, ressalta-se a importância da criação e definição de estruturas de segunda linha, responsáveis pela supervisão e monitoramento das ações de gestão de riscos e controles internos da primeira linha (gestores operacionais). Nesse sentido, uma estrutura de governança robusta, com as três linhas claramente estabelecidas e funcionando regularmente, certamente contribuiria para uma adequada gestão dessas entidades.

Desse modo, foram questionados os titulares das UAIGs acerca da existência e constituição da segunda linha de defesa em seus IFs. O quadro abaixo demonstra as respostas apresentadas.

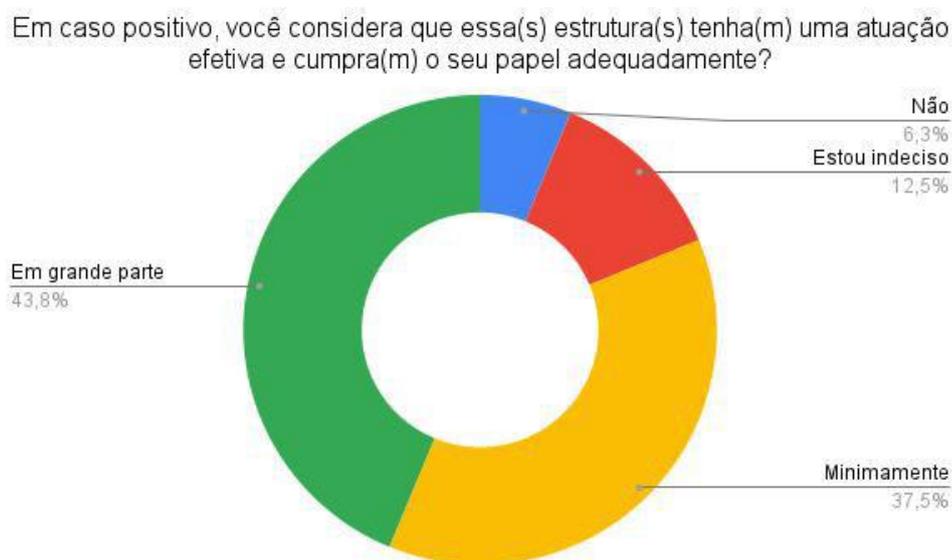
Figura 14: Questão 7 - Segunda Linha de Defesa



Fonte: elaborado pelo autor (2021)

Não possuem segunda linha de defesa formalmente instituída e estruturada, pelo menos, 40% dos IFs pesquisados e 3,3% não souberam ou não quiseram responder. Por outro lado, 56,7% afirmaram que seus órgãos possuem, no mínimo, um órgão de segunda linha instituído, o que configura um percentual razoável. Apesar disso, analisando os órgãos citados pelos respondentes, foram muitas as menções ao Comitês de Governança, Riscos e Controles, cuja fraca atuação foi avaliada anteriormente. Desse modo, é importante colher a percepção dos pesquisados em relação à atuação dessas estruturas de segunda linha daqueles órgãos que afirmaram tê-las. O gráfico a seguir apresenta a percepção dos chefes das UAIGs acerca da estrutura e adequação das segundas linhas de defesa em suas instituições.

Figura 15: Questão 8 - Efetividade da Segunda Linha de Defesa



Fonte: elaborado pelo autor (2021)

Constata-se que, dos IFs que possuem estruturas de segunda linha de defesa, não tivemos nenhum respondente que afirmou que a atuação dessas linhas esteja totalmente de acordo com as suas necessidades, mas 43,8% acreditam que essas estruturas desempenham seu papel adequadamente em grande parte, o que já configura um percentual importante e reforça o papel da segunda linha na gestão dos IFs. Contudo, fica clara a necessidade de composição de novos órgãos com essa finalidade e de fornecimento de condições adequadas para que possam exercer suas funções adequadamente. Salienta-se que entre os órgãos citados pelos pesquisados, a maioria deles exerce funções pontuais e específicas de apoio, destacando-se as estruturas voltadas ao apoio das práticas de integridade (criação e execução do Programa de Integridade e atividades afins). Por fim, 37,5% entendem que suas estruturas de segunda linha são minimamente adequadas, 12,5% mostraram-se indecisos em relação ao desempenho desses órgãos e 6,3% afirmaram que eles não cumprem o seu papel adequadamente.

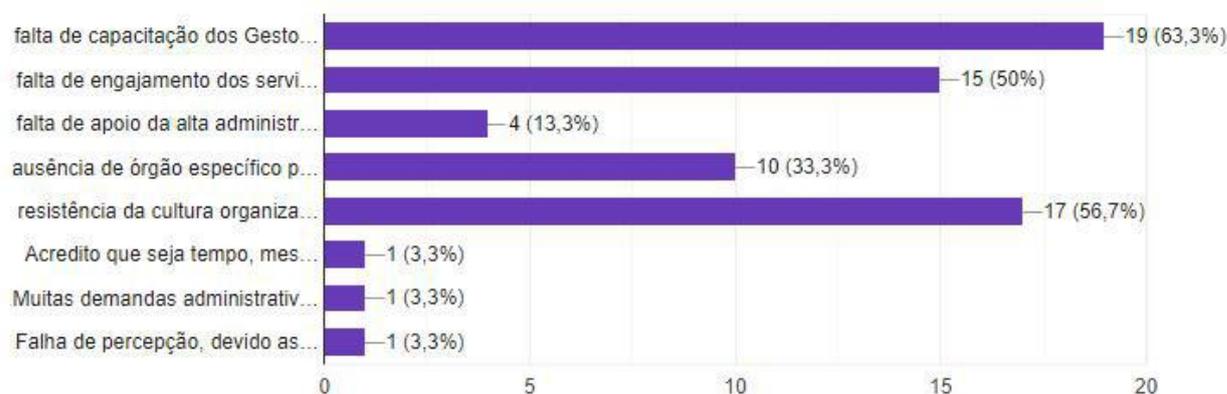
A pesquisa bibliográfica e documental apresentada, bem como as opiniões dos pesquisados já apresentadas, nos permitem vislumbrar algumas conclusões relativamente às dificuldades específicas encontradas pelos Institutos para a implementação de práticas adequadas de governança e gestão de riscos, contudo, questionou-se especificamente às UAIGs ouvidas quais seriam essas dificuldades e empecilhos. Ao responder, poderia ser indicado um ou mais fatores entre as opções dadas, bem como havia a possibilidade do respondente adicionar novos fatores e

elementos.

Figura 16: Questão 9 - Dificuldades dos Gestores para a Auditoria Interna

11) Qual(is) você acredita ser(em) a(s) maior(es) dificuldade(s) dos Gestores para adequar os processos de sua instituição ao novo paradigma de gestão instituído a partir da publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01/2016, baseado na estruturação dos processos por meio do incremento da gestão de riscos, dos controles internos e da governança?

30 respostas



Fonte: elaborado pelo autor (2021)

Analisando os dados obtidos, constata-se que o fator mais mencionado entre os participantes foi a falta de capacitação dos gestores e servidores, com 19 respostas (63,3%). Em seguida, a resistência da cultura organizacional foi referida como uma das grandes dificuldades enfrentadas na implantação do novo modelo de gestão por 17 respondentes (56,7%). A falta de engajamento dos servidores foi apontada por 15 participantes (50%). A ausência de um órgão específico para conduzir esse processo foi apontada em 10 respostas (33,3%) e a falta de apoio da alta administração mencionada em apenas 4 respostas (13,3%).

Outras três respostas, além das alternativas sugeridas, foram apresentadas e apontaram para caminhos já delineados anteriormente neste texto, como a dificuldade em assumir essas novas atividades de governança e gestão de riscos e conciliá-las com as atividades já desempenhadas pelos servidores do IF (considerando a escassez de recursos humanos), as dificuldades inerentes à adequação dos normativos à especificidade do serviço prestado pelo Instituto e o tempo necessário para uma adequada adaptação aos novos normativos.

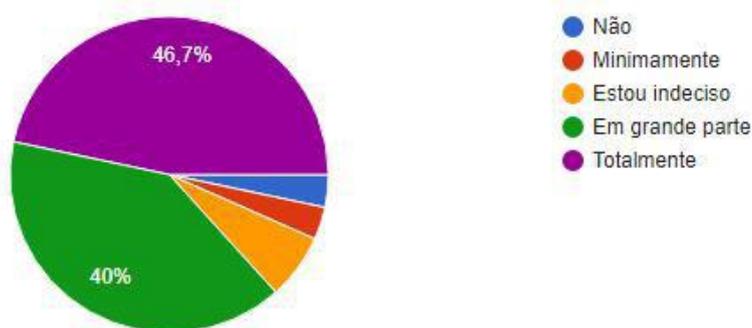
Por fim, considerando as falhas na estruturação da segunda linha de defesa

dos IFs (conhecidas anteriormente e confirmadas pelas respostas ofertadas pelos participantes) e no esforço de pensar em medidas e soluções para a problemática pesquisada, buscou-se colher a percepção dos titulares das Auditorias Internas acerca do efeito que poderia ter na melhoria de seus processos organizacionais a criação de um órgão específico de Controle Interno, especificamente, de uma Unidade de Controladoria.

Figura 17: Questão 10 - Instituição de Controladoria

14) Você acredita que a instituição de um órgão com atribuições específicas de Controle Interno (Controladoria), responsável pela criação, uniformização e sistematização de fluxos, normas internas e processos nas áreas de governança, gestão de riscos e controles internos, poderia auxiliar significativamente na melhoria dos processos organizacionais e, conseqüentemente, contribuir para o atingimento da missão institucional do seu órgão, com a efetivação de suas políticas públicas com maior eficiência e economicidade?

30 respostas



Fonte: elaborado pelo autor (2021)

Ao examinar as respostas apresentadas, verifica-se que a grande maioria entende a criação de uma Controladoria como uma boa prática administrativa que poderia auxiliar na melhoria dos processos de suas instituições, como um todo, contribuindo para a implementação efetiva de políticas públicas, de forma mais econômica e eficiente. Nesse sentido, 46,7% responderam “totalmente” à afirmação e 40% “em grande parte”. Contrariamente, 3,3% responderam “não” e “minimamente”. Além disso, 6,7% se disseram indecisos.

É importante salientar que esse percentual elevado de aprovação à ideia de criação dessa nova estrutura reforça as falhas identificadas na segunda linha que, na maioria dos Institutos pesquisados, não está formatada adequadamente e não consegue desempenhar de forma satisfatória a sua função de monitorar,

supervisionar e auxiliar na revisão de processos e alteração de fluxos de trabalho. Portanto, a criação de uma Controladoria, com funções típicas de segunda linha de defesa, poderia ajudar a suprir essa lacuna identificada e ser um importante vetor de transformações administrativas, prestando suporte e apoiando à Gestão no desenvolvimento de novas práticas de governança e gestão de riscos.

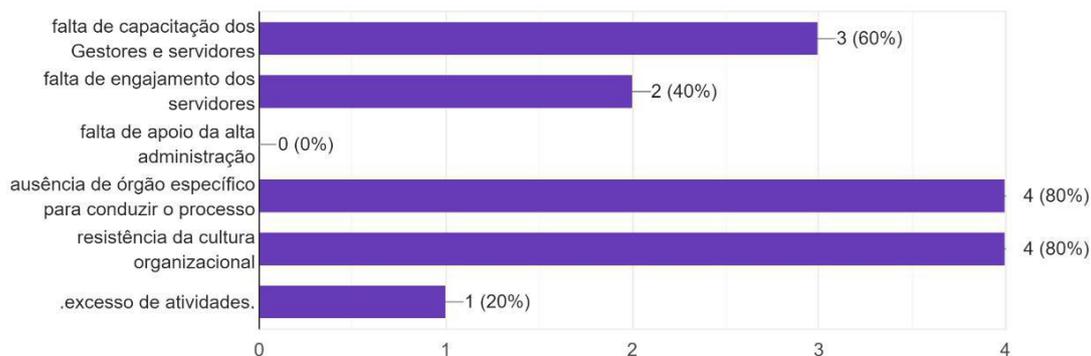
#### 4.1.2 Análise das respostas dos questionários – a visão da Gestão

A fim de colher a percepção dos Gestores acerca do atual estágio de implantação e maturação da governança e gestão de riscos em seus Institutos, a eles foi enviado o mesmo questionário que os Auditores responderam. Apesar do envio concomitante dos questionários (aos 38 Institutos Federais de Educação), foi registrada a participação de apenas 5 (cinco) gestores, tornando a amostra pouco representativa e não apta para, por si só, revelar a percepção da Gestão relativamente ao objeto da nossa pesquisa. Ainda assim, ressalta-se que as respostas obtidas demonstraram um alinhamento entre as análises realizadas pelos chefes das Auditorias Internas e pelos Gestores respondentes.

Destacam-se as respostas conferidas à questão específica que buscou compreender as principais dificuldades encontradas pelos gestores para a implementação efetiva da governança e da gestão de riscos em seus Institutos, em que os percentuais mais elevados para identificar as dificuldades foram atribuídos à ausência de órgão específico para conduzir o processo e à resistência da cultura organizacional. O primeiro desses motivos diz respeito às dificuldades inerentes à gestão, à organização das atividades desse novo processo dentro das limitações da estrutura existente, fortalecendo a posição esposada nessa pesquisa de que a criação de um setor específico para coordenar tais ações facilitaria sua implementação. Nesse sentido, transcreve-se a resposta de um dos gestores: “Os servidores do IF estão sobrecarregados com suas atividades rotineiras, o que pode atrapalhar a execução de mais uma atividade (gestão de riscos).” A segunda razão refere-se à dificuldade encontrada pela alta administração em romper com a cultura organizacional, seja de alguns dos próprios gestores como dos demais servidores, saindo do *status quo* e embarcando nessa reformulação e forma de encarar os processos de trabalho. Abaixo, o gráfico explicita essa visão dos gestores.

Figura 18: Questão 11 - Dificuldades dos Gestores para os Gestores

11) Qual(is) você acredita ser(em) a(s) maior(es) dificuldade(s) dos Gestores para adequar os processos de sua instituição ao novo paradigma de... riscos, dos controles internos e da governança?  
5 respostas



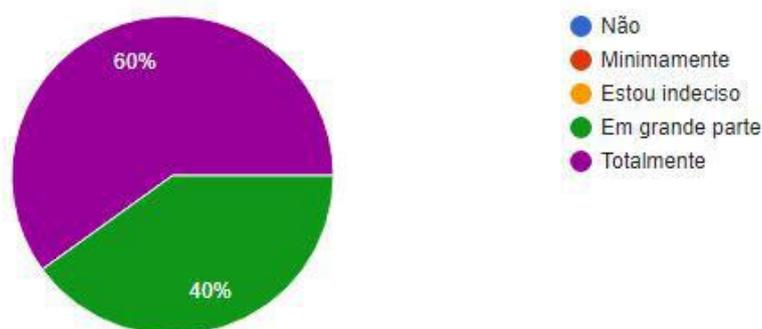
Fonte: elaborado pelo autor (2021)

O segundo item do questionário que merece ser destacado (e reforça a primeira conclusão do item anterior) é a opinião massivamente positiva dos gestores em relação aos benefícios que podem ser auferidos da implantação de uma Controladoria em seus Institutos. Nesse sentido, três responderam de forma totalmente afirmativa ao questionamento e dois consideraram que a implantação desse setor “em grande parte” ajudaria a contornar as dificuldades relatadas e auxiliaria a implementar práticas condizentes com o novo arcabouço jurídico que prevê a estruturação dos processos a partir de uma perspectiva de fortalecimento da governança e desenvolvimento de práticas de gestão de riscos. O gráfico abaixo elucida essa percepção ainda mais positiva dos gestores em relação a esse item (já considerado relevante pelos titulares das UAIGs).

Figura 19: Questão 12 - Instituição de Controladoria na visão dos Gestores

14) Você acredita que a instituição de um órgão com atribuições específicas de Controle Interno (Controladoria), responsável pela criação, uniformização e sistematização de fluxos, normas internas e processos nas áreas de governança, gestão de riscos e controles internos, poderia auxiliar significativamente na melhoria dos processos organizacionais e, conseqüentemente, contribuir para o atingimento da missão institucional do seu órgão, com a efetivação de suas políticas públicas com maior eficiência e economicidade?

5 respostas



Fonte: elaborado pelo autor (2021)

#### 4.1.3 Análise dos resultados do iGG (TCU)

Dada a pouca adesão dos Gestores ao questionário de avaliação enviado no âmbito desta pesquisa e, considerando a importância de se obter um diagnóstico mais amplo dos próprios responsáveis pela estruturação da governança nos Institutos Federais, será analisado brevemente um estudo recente realizado pelo Tribunal de Contas da União que buscou diagnosticar o atual estágio da governança nos órgãos federais. Para tanto, foi utilizado o método CSA (Control Self-assessment - autoavaliação de controles), preconizado pelo IIA (The Institute of Internal Auditors).

Com efeito, desde 2017 o TCU tem realizado um levantamento de informações junto a todos os seus órgãos jurisdicionados, a fim de traçar um Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas – iGG, de modo a monitorar o estágio de maturidade da governança e gestão nos órgãos públicos. Os resultados do último trabalho, realizado em 2021, foram publicados por meio do Acórdão N.º 2164/2021 – TCU – Plenário.

O estudo consistiu no envio de um questionário de autoavaliação eletrônico e padronizado, que foi aplicado ao conjunto de suas 381 unidades jurisdicionadas (Ujs), a fim de obter informações acerca da maturidade da governança e da

capacidade de gestão dessas organizações. A estrutura e teor do questionário observaram o modelo de governança e gestão disposto no Referencial Básico de Governança do TCU, analisado nesta pesquisa.

Segundo o teor do Acórdão supracitado, o levantamento visa ao atendimento de 6 (seis) objetivos principais.

1. induzir o aprimoramento da governança do Centro de Governo, promovendo a maturidade da governança pública e a integração das políticas públicas federais;
2. induzir o aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles internos na administração pública federal;
3. induzir a disponibilidade e a confiabilidade de informações na Administração Pública;
4. induzir a profissionalização da gestão de pessoas do setor público;
5. contribuir para melhorar a capacidade de contratação das organizações públicas; e
6. induzir o aperfeiçoamento dos mecanismos de governança multinível das políticas públicas a cargo da União, estados, Distrito Federal e municípios.”

O trabalho foi realizado mediante a aplicação de um amplo e rico questionário que, mais do que avaliar os órgãos, forneceu um importante instrumento que pode ser utilizado como um guia para os gestores perseguirem a melhoria de seus controles e estruturas de governança. O índice integrado de governança e gestão públicas foi calculado mediante a pontuação obtida em um questionário dividido em cinco partes: índice de governança pública organizacional (iGovPub - que compreende os elementos da governança estudados neste trabalho – liderança, estratégia e controle), índice de gestão de TI, índice de gestão de pessoas, índice de gestão de contratações e índice de gestão orçamentária. O questionário aplicado, cujos resultados compuseram a média do iGovPub consta no Apêndice C.

A escala de avaliação estabelece notas entre 0 e 1, atribuindo a seguinte classificação da estrutura de governança dos órgãos, conforme a pontuação obtida: inexpressivo (0 a 0,14), inicial (0,15 a 0,39), intermediário (0,4 a 0,69) e aprimorado (0,7 a 1). Segundo as informações constantes no Relatório Consolidador do iGG/2021, os resultados gerais do trabalho apresentaram uma evolução na capacidade de governança e gestão, de uma forma geral, nos órgãos públicos pesquisados, comparando com os resultados obtidos em 2018 (ano do levantamento

anterior). Em 2021, o número de organizações com iGG em estágio aprimorado passou de 8% para 18% e, em estágio intermediário, de 44% para 60%. Além disso, reduziu-se de 48% para 22% as organizações no estágio inicial de capacidade em governança e gestão. Apesar disso, verifica-se que ainda é muito pequeno o número de organizações que têm uma estrutura de governança em estágio considerado aprimorado.

Analisando as planilhas de avaliação e classificação disponibilizadas pelo TCU, verifica-se que os Institutos Federais atingiram a pontuação de 0,56 no índice integrado de governança e gestão públicas (iGG) e 0,46 no índice de governança pública (iGovPub). Portanto, foram considerados em ambos os índices na classificação de estágio intermediário. Contudo, notadamente, em ambos os índices ficaram abaixo da metade da pontuação possível e próximos do estágio de classificação anterior (inicial). Outro dado relevante a ser examinado é que, em comparação com as universidades federais (instituições de organização e natureza semelhantes), entre os 10 (dez) primeiros colocados há apenas (um) Instituto (classificado na nona posição) e entre os 50 primeiros há apenas 14 (catorze). Em que pese as diferenças de estrutura, mormente orçamento disponível e tempo de criação, ainda assim é um dado que pode ser caracterizado como preocupante.

Sendo assim, o estudo do TCU, realizado a partir da avaliação dos próprios gestores, apesar de demonstrar evolução na organização dos órgãos avaliados, demonstra resultado semelhante ao verificado nos dados apresentados nesta pesquisa e conclui haver a necessidade de desenvolvimento de ferramentas para subsidiar a melhoria dos processos de governança nas instituições públicas, incluídos os Institutos Federais. Apesar disso, cumpre salientar que por se tratar de uma autoavaliação não acompanhada de uma análise crítica do TCU a respeito das informações prestadas, há uma margem para consideração de resultados superestimados, podendo (devendo) o quadro apresentado ser mais crítico do que o apurado. Nesse sentido, preocupado com essa possibilidade, tratando-se especificamente das instituições federais de ensino, foi encaminhado o Ofício-circular N.º 1-042.078/2021-0/2021-TCU/SecexEducação a todos os Reitores de Universidades e Institutos, alertando sobre a forma como deve ser interpretado o resultado do iGG, tecendo todas as ressalvas necessárias, inclusive para a apresentação e divulgação dos dados pelas instituições de ensino. O referido ofício assevera o seguinte:

- a) o principal propósito do iGG é auxiliar o seu usuário a identificar aspectos de governança e gestão com maiores riscos e oportunidades de melhoria;
- b) o uso do iGG (ou de seus subindicadores) na forma de ranking não é adequado na maioria das situações, pois frequentemente as organizações públicas não são comparáveis, mesmo aquelas do mesmo segmento e condições como as IFEs, mormente considerando as peculiaridades de cada entidade (algumas com mais de 100 anos e outras novíssimas; com quadro de recursos humanos distintos; com vocações diferenciadas; sediadas em capital ou interiorizadas; etc);
- c) como o indicador é produzido a partir das respostas das próprias organizações e não passa por um processo que verifique a totalidade das informações fornecidas, está obviamente sujeito a imprecisões, e o nível de erro não pode ser conhecido;
- d) o iGG é mensurado a partir de um conjunto mínimo de controles internos considerados pelo TCU como convenientes para conter riscos comuns em organizações públicas, que são muito diversas (esfera de poder, área de atuação, estatais, ministérios, autarquias, etc). O modelo do iGG vem sendo constantemente aperfeiçoado para considerar as particularidades de cada segmento;
- e) deve-se evitar que as organizações venham a adotar metas simplistas de aumento do iGG. Na verdade, o estímulo que deve ser dado é para que as entidades avaliem os seus riscos reais e que implementem os controles que justifiquem a sua implementação (Decreto-Lei 200/1967, art. 14). Portanto, cada organização deve ter sua própria meta para os subindicadores do iGG, de acordo com seus riscos, e perseguir essa meta; e
- f) as comparações entre organizações usando o iGG devem ser feitas com a máxima cautela para que as conclusões sejam válidas e verdadeiramente úteis para o aperfeiçoamento da governança e da gestão das IFEs.

## **5 PRODUTO EDUCACIONAL**

Esta dissertação está inserida no programa de Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica (ProfEPT), na área de Ensino da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Além da dissertação e artigos derivados da pesquisa, o Programa tem como requisito a elaboração de um Produto Educacional.

O Regulamento Geral do Programa de Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica em Rede Nacional, em seu artigo 2º, dispõe que:

O ProfEPT tem como objetivo proporcionar formação em educação profissional e tecnológica, visando tanto a produção de conhecimentos como o desenvolvimento de produtos, por meio da realização de pesquisas que integrem os saberes inerentes ao mundo do trabalho e ao conhecimento sistematizado.

## 5.1 GUIA PARA IMPLANTAÇÃO DE UMA CONTROLADORIA EM IFs

Os resultados da pesquisa bibliográfica, documental e dos questionários aplicados serviram como subsídios para o desenvolvimento do Guia, que é um material textual criado com a ferramenta de design gráfico Canva.

O Produto Educacional vinculado a esta pesquisa é o guia intitulado “Guia para a implantação de uma Controladoria em Institutos Federais de Educação”, que orienta os Gestores dessas instituições na criação de um órgão de segunda linha (definição do IIA, explicitada anteriormente), apto a auxiliar na estruturação adequada da governança, bem como no incremento dos processos de gestão de riscos e controles internos.

O Guia é composto por uma Introdução, que apresenta ao leitor o contexto em que ele está inserido e seu objetivo; no segundo capítulo, intitulado “Aspectos Teóricos”, em que são apresentados o conceito, amissão, os princípios, valores e benefícios da implantação do órgão; no terceiro capítulo, “Constituição e Composição”, traz a forma de estruturação da Controladoria na instituição e uma sugestão de composição para sua equipe; o quarto capítulo, “Passo a Passo”, apresenta, de forma esquemática, um roteiro com todas as etapas para a criação da Controladoria e traz dicas importantes para o sucesso na sua implantação; e, ao final, são citadas as referências bibliográficas utilizadas para sua criação.

O Guia pode ser consultado, integralmente, no Apêndice A desta dissertação.

**5.2 Avaliação do produto:** o produto educacional produzido foi encaminhado para avaliação de adequação e aplicabilidade apenas aos respondentes da pesquisa oriundos das Auditorias Internas, considerando a baixa participação dos Gestores e a amostra, conseqüentemente, não representativa. Para tanto, foi encaminhado novo questionário via Formulários Google (Apêndice C desta dissertação), a fim de colher a percepção dos participantes da pesquisa acerca da a estrutura geral do Guia e seu conteúdo.

Os participantes foram questionados com relação à clareza do conteúdo, aplicabilidade, formato e estética do produto, entre outros aspectos conceituais e estruturais. Dos 30 respondentes da pesquisa, seis participantes aceitaram realizar a avaliação.

As questões de avaliação foram elaboradas com base na escala de *Likert*. A escala de *Likert* permite avaliar o nível de concordância para uma determinada

questão. Composição da escala utilizada: Discordo totalmente (1), Discordo parcialmente (2), Estou indeciso (3), Concordo parcialmente (4), Concordo plenamente (5). Ao final de cada item, uma última questão semiaberta, opcional, deixava espaço para comentários em relação ao item avaliado.

### 5.2.1 Avaliação da estrutura e conteúdo do Guia

No Quadro 9, estão dispostas as questões submetidas aos avaliadores, bem como as respostas por eles ofertadas.

Quadro 9 - Questões e respostas sobre a estrutura e o conteúdo do Guia

Questão	Respostas				
	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Estou indeciso	Concordo parcialmente	Concordo plenamente
1. A estética do guia é atrativa.	X	X	X	X	6
2. A organização do guia facilitou a leitura e compreensão dos temas abordados.	X	X	X	X	6
3. O texto do guia é de fácil compreensão.	X	X	X	1	5
4. A organização visual e textual do guia promove uma leitura dinâmica com informações técnicas na mesma proporção que é didático.	X	X	X	1	5
5. Os capítulos do Guia estão interligados e coerentes, de forma que facilita o entendimento sobre a concepção da Controladoria e as orientações para sua implantação	X	X	X	1	5
6. A escrita apresenta conceitos e argumentos claros	X	X	X	1	5
7. A escrita é atrativa e estimula a aprendizagem	X	X	X	1	5
8. O conteúdo do Guia promove um aprendizado e orienta a implementação de uma Controladoria em sua instituição	X	X	X	1	5
9. A proposta metodológica para desenvolver a Controladoria é adequada.	X	X	1	X	5

10. A proposta do Guia permite compreender a relevância da implantação de uma Controladoria	X	X	X	1	5
---	---	---	---	---	---

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Da análise do Quadro 9, constatamos que as avaliações foram massivamente positivas, tendo sido duas questões avaliadas apenas com “Concordo Plenamente” (seis avaliações) e sete questões avaliadas com “Concordo Plenamente” (cinco avaliações) e “Concordo Parcialmente” (uma avaliação). Além disso, houve uma questão com uma avaliação “Estou Indeciso” e cinco avaliações “Concordo Plenamente”. Essa questão foi a seguinte: “A proposta metodológica para desenvolver a Controladoria é adequada”. Entende-se que a referida avaliação deve-se ao fato de que há realidades diferentes entre os Institutos, com estruturas e estágios de cultura organizacional diferentes, o que influencia na utilização do Guia e em aspectos específicos de aplicação da metodologia.

Cumprе salientar que o Produto ora proposto, muito embora possa ser aplicado em todos os Institutos Federais de Educação, consiste apenas em uma sugestão, considerando a estrutura geral de governança identificada na maioria deles. Contudo, não é capaz de captar suas necessidades específicas, razão pela qual deve ser adaptado às necessidades e formatação concreta da estrutura do órgão.

Além disso, ressalta-se que ele não constitui uma solução definitiva às dificuldades por eles encontradas na implementação dos processos de governança e gestão de riscos exigidos pelos normativos citados. Ele tem a proposta de ser mais uma ferramenta nesse sentido, mais um esforço para fortalecer as estruturas de governança desses órgãos, mormente buscando reforçar a segunda linha de defesa, tão importante para dar suporte à alta administração e tão esquecida na maioria dos casos, conforme demonstrou a pesquisa.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão dos órgãos públicos deve ser realizada de forma cada vez mais transparente, responsável e consentânea com os princípios constitucionais e administrativos, sempre visando ao interesse público. Diante da crescente escassez de recursos e a necessidade de satisfazer as necessidades e anseios da sociedade,

mormente por meio da execução de políticas públicas, faz-se indispensável a adoção de técnicas de gerenciamento ainda mais eficientes.

Nesse sentido, nos últimos anos tem sido imposto, verdadeiramente, um novo paradigma de profissionalização e qualidade na gestão, a partir da estruturação da governança e da gestão de riscos, principalmente após a publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N.º 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal e do Decreto N.º 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Desse modo, práticas já consagradas na esfera privada têm sido positivadas no ordenamento jurídico brasileiro e impulsionado a modernização da gestão.

No âmbito dos Institutos Federais de Educação, frequentemente assolados por um cenário de falta de investimento dos governos, restrições e bloqueios orçamentários, a adequação a esse novo modelo de gestão se nos mostra ainda mais complexa. A efetivação de políticas públicas voltadas à educação profissional e tecnológica, principal função dos IFs, apresenta uma série de dificuldades, seja pelas características específicas dessa modalidade de educação, seja pela constituição historicamente recente desses órgãos, que determina uma cultura organizacional, muitas vezes, incipiente.

Nesse sentido, foram analisados aspectos conceituais e práticos envolvidos na execução de políticas públicas e programas de governo, bem como foi apresentado o complexo e elaborado arcabouço jurídico que rege o tema. Analisou-se o ciclo das políticas públicas, passando pela sua formulação, implementação e avaliação dos resultados e evidenciou-se os diversos elementos que determinam o sucesso ou fracasso de uma política pública.

Ainda, explicitou-se a criteriosa análise realizada pelos órgãos de controle interno (CGU e UAIGs), externo (TCU) e pelos Ministérios acerca do emprego do recurso público e da conveniência de manter uma determinada política pública, ampliá-la ou encerrá-la. Considerando a escassez de políticas públicas voltadas à EPT desenvolvidas nos últimos anos (e a falta de perspectiva de mudança desse cenário), se apresenta mais evidente a necessidade de busca de eficiência na sua execução. Nessa esteira, a adoção de práticas qualificadas de governança e gestão de riscos pelos IFs certamente auxiliaria a alocação adequada dos recursos recebidos e contribuiria significativamente para o atingimento do objetivo de suas

políticas públicas.

Reforçando a necessidade dessa adequação de práticas administrativas, foi analisado o estágio de cumprimento das Metas 10 e 11 do Plano Nacional de Educação (2014-2021), atinentes à educação profissional e tecnológica. Destacou-se os resultados de um minucioso estudo feito pelo Tribunal de Contas da União, que utilizou como critérios principais as disposições da IN Conjunta MP/CGU N.º 01/2016, do Decreto N.º 9203/2017 e do Referencial Básico de Governança do TCU. Os resultados foram divulgados por meio do Acórdão 1048/2020 – TCU – Plenário e apontaram que a Meta 10 do PNE não será alcançada dentro do prazo previsto para a conclusão do Plano e a Meta 11 será atingida apenas parcialmente.

Mais do que isso, o relatório que embasou as conclusões asseverou que as ações desenvolvidas pelos entes federados na área educacional são incipientes, com baixo nível de governança na condução de políticas públicas educacionais e incipiência da gestão de riscos relativamente à implementação das metas e estratégias do Plano. O Acórdão finaliza reiterando a imperatividade de se pensar em novas formas de implantação de processos de governança e gestão de riscos nas instituições de ensino e reforça a responsabilidade de todos na efetivação das políticas públicas educacionais.

Nesse sentido, o presente trabalho teve como objetivo inicial analisar e diagnosticar o estágio atual de estruturação dessas instituições e o grau de maturidade de seus processos e práticas de governança e gestão de riscos. Para tanto, foi realizada uma pesquisa juntos às Auditorias Internas dos Institutos Federais (com massiva participação), por meio do envio de um questionário, a fim de colher sua percepção acerca desses fatores, haja vista seu mister de, justamente, avaliar e monitorar os processos de governança, gestão de riscos e controles internos. Outrossim, a pesquisa também foi encaminhada aos Gestores de todos os IFs. Contudo, considerando a baixa adesão dos Gestores à pesquisa, com poucas respostas obtidas, optou-se por também apresentar os resultados de um estudo realizado pelo Tribunal de Contas da União em 2021, que buscou diagnosticar o nível de implantação das práticas de governança em seus órgãos jurisdicionados.

A avaliação de todos esses instrumentos demonstrou a carência dos Institutos Federais, a estrutura deficiente de seus processos de governança, bem como nos permitiu delinear algumas das principais dificuldades que determinam essa conjuntura preocupante. Os principais fatores apontados como causadores

dessa situação, foram a falta de capacitação dos Gestores, a resistência da cultura organizacional às mudanças administrativas, a falta de engajamento dos servidores, a escassez de pessoal e a ausência de um órgão específico para conduzir o processo.

Com o diagnóstico preliminar realizado, intentou-se buscar formas de contribuir para a atenuação dessas dificuldades e auxiliar os Gestores na adaptação e adequação dos IFs a esse novo cenário administrativo, considerando suas peculiaridades, missão institucional e adversidades específicas. Inferiu-se que a dificuldade premente em conciliar as atividades e rotinas administrativas cotidianas com o desenvolvimento de novas e complexas atividades, quais sejam, a estruturação adequada de sua governança e a implementação de práticas de gestão de riscos, em muitos casos, determina a inação da gestão.

No intuito de sanar ou, pelo menos, atenuar essa dificuldade, propôs-se a criação de medidas para fortalecer a segunda linha de defesa (modelo de três linhas do IAA), responsável pela sistematização, criação, supervisão e monitoramento da gestão de riscos, prestando apoio e fornecendo suporte às estruturas da primeira linha de defesa, verdadeiros executores dos processos. Entende-se que esse seria um primeiro passo na direção de robustecer a governança, criando um ambiente mais propício para a adequação dos IFs ao novo paradigma administrativo vigente. Nesse sentido, sugeriu-se a constituição de um órgão com atribuições de Controle Interno, na forma de uma Unidade de Controladoria. Para auxiliar na estruturação desse órgão, foi criado um produto educacional na forma de um “Guia prático para a implantação de uma Controladoria em Institutos Federais de Educação” que, espera-se, possa ser utilizado por todos os IFs, haja vista que considera a estrutura básica do modelo administrativos de todos eles.

Destarte, após as análises e conclusões alcançadas na presente pesquisa, manifesta-se preocupação com o atual estado da gestão dos Institutos Federais, mormente considerando seu distinto e nobre desiderato de ofertar uma educação pública, gratuita e de qualidade às comunidades onde estão inseridos. Foram explicitadas detalhadamente as grandes dificuldades envolvidas para a melhoria dessa situação e reconhecida a árdua empresa que se nos avizinha para superá-las. Entretanto, propugna-se que a imposição desse novo paradigma de gestão seja enxergado pelos Gestores não como um problema ou um estorvo, mas como uma grande oportunidade para robustecer a estrutura de suas instituições e demonstrar

sua importância a partir da apresentação de resultados ainda mais consistentes e, assim, fortalecer o papel da educação profissional e tecnológica no contexto da educação brasileira.

## REFERÊNCIAS

ABNT. **ABNT NBR ISO 31010**: Gestão de Riscos: Técnicas para o processo de avaliação de riscos. Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2009.

ABNT. **ABNT NBR ISO 31000**: Gestão de Riscos – Diretrizes. Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2018.

ALMEIDA, Jones Bezerra de Almeida. **Metodologia para suporte ao Planejamento Estratégico em IFES, com base no Risco, Consenso, BSC e princípios de Governança**. Orientador: Prof. Dr. Alberto Sampaio Lima. 2018, 151 p. Dissertação de Mestrado – Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior - POLEDUC, Universidade Federal do Ceará. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/31863>

BARRETO, Maria da Graça Pitiá. **Controladoria na gestão: a relevância dos custos da qualidade**. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_, **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em 12/05/2020.

\_\_\_\_\_, **Decreto N.º 5.154, de 23 de julho de 2004**. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014a**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

\_\_\_\_\_, **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 2014b. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm> \_\_\_\_\_, **Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo**. Controladoria-Geral da União. Brasília CGU, Secretaria Federal de Controle Interno, 2015. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44969>

\_\_\_\_\_, **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Controladoria-Geral da União. Brasília, 2016. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197)

\_\_\_\_\_, **Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão**. Ministério do Desenvolvimento, Planejamento e Gestão. Brasília: 2017a. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41827>

\_\_\_\_\_, **Instrução Normativa nº 03/2017**. Brasília, DF: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Brasília, 2017b. Disponível em; [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19111706/do1-2017-06-12-instrucao-normativa-n-3-de-9-de-junho-de-2017-19111304](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19111706/do1-2017-06-12-instrucao-normativa-n-3-de-9-de-junho-de-2017-19111304)

\_\_\_\_\_, **Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm).

\_\_\_\_\_, **Método de Priorização de Processos: Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão**. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP. Brasília: 2017d. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/170330-metodo-de-priorizacao-de-processos-pdf#:~:text=O%20M%C3%A9todo%20de%20Prioriza%C3%A7%C3%A3o%20de%20Processos%20%E2%80%93%20MPP%20%C3%A9%20uma%20ferramenta,de%20integridade%2C%20riscos%20ou>

\_\_\_\_\_, **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1**. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2018a. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32688](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688)

\_\_\_\_\_, **Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex post, volume 2**. Casa Civil da Presidência da República Brasília : Casa Civil da Presidência da República, 2018b. Disponível em: [https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&id=34504](https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=34504)

\_\_\_\_\_, **Guia da Política de Governança Pública**. Casa Civil da Presidência da República. Brasília: Casa Civil, 2018c. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca->

[publica#:~:text=O%20Guia%20da%20Pol%C3%ADtica%20de,federal%20direta%2C%20aut%C3%A1rquica%20e%20fundacional%2C](#)

\_\_\_\_\_, **Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1.** Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília : Ipea, 2018d. v. 1 (192 p.) / Disponível em [cartilha-avaliacao-de-politicas-publicas-guia-pratico-de-analise-ex-ante \(www.gov.br\)](#).

\_\_\_\_\_, **Referencial Básico de Gestão de Riscos.** Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018e. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-basico-de-gestao-de-riscos.htm>

\_\_\_\_\_, **Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos.** Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018f. 164 p. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/0F/A3/1D/0E/64A1F6107AD96FE6F18818A8/Gest\\_ao\\_riscos\\_avaliacao\\_maturidade.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/0F/A3/1D/0E/64A1F6107AD96FE6F18818A8/Gest_ao_riscos_avaliacao_maturidade.pdf)

\_\_\_\_\_, **Acórdão 1048/2020 – TCU – Plenário.** Tribunal de Contas da União, Brasília, 2020a.

\_\_\_\_\_, **Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros órgãos jurisdicionados do TCU.** Tribunal de Contas da União. Brasília, TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex/Administração, 2020b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm#:~:text=O%20Tribunal%20de%20Contas%20da,adotarem%20boas%20pr%C3%A1ticas%20de%20governan%C3%A7a>.

\_\_\_\_\_, **Referencial de controle de políticas públicas / Tribunal de Contas da União.** – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020c. Disponível em [Referencial de Controle de Políticas Públicas | Portal TCU](#)

\_\_\_\_\_, **Acórdão 2164/2021 – TCU – Plenário.** Tribunal de Contas da União. Brasília, 2021a.

\_\_\_\_\_, **Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas Descentralizadas.** Tribunal de Contas da União, Instituto Rui Barbosa, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Brasília : TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc), 2021b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-multinivel-em-politicas-publicas-descentralizadas.htm>

\_\_\_\_\_, **Guia de Gestão de Riscos: Comitê de Gestão de Riscos, Transparência, Controle e Integridade – CRTCI.** Ministério da Economia. Brasília: 2021c. Disponível em: <https://extranet.economia.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/Gestao-de-Riscos-V-FINAL-31.05.pdf>

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. **Administração Pública no Brasil: ciclos entre Patrimonialismo, Burocracia e Gerencialismo, uma simbiose de modelos.** Ci. & Tróp., Recife, v.34, n. 2, p. 297-324, 2010. Acessado em 15/10/2020. Disponível em <http://www.uece.br/sate/dmdocuments/GPM%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20no%20Brasil%20%5BTUTORES%5D.pdf>

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão Pública Contemporânea: do Movimento Gerencialista ao Pós-NPM.** Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2017. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2319.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2319.pdf).

CHEUNG, A. B. L. (2013). **Public governance reform in Hong Kong: rebuilding trust and governability.** International Journal of Public Sector Management, 26 (5), 421-436

COSO, Committee Of Sponsoring Organizations Of The Treadway Commission. **Enterprise Risk Management: Integrating with Strategy and Performance.** [s.l.]: Coso, 2017. 16 p. (SUMÁRIO EXECUTIVO). Disponível em: <https://goo.gl/qpuZLW>.

COSTA, Robson dos Santos; SILVA, Ivana Lopes Barros; DE PAULA, Maria Lúcia Carvalho. **Controladoria governamental: um estudo exploratório com as unidades administrativas, no âmbito estadual, sobre suas funções e atribuições.** Braz. J. of Develop., Curitiba, v. 6, n.12, p.96682-96698 dec. 2020. ISSN 2525-876196682. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/21359>

FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. **A nova administração pública em ação.** Brasília: Ed. UNB; ENAO, 1999. Disponível em: <https://acervo.enaop.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=2121>

FERREIRA, Victor Claudio Paradela. **Modelos de Administração Pública.** In: *Administração pública contemporânea : política, democracia e gestão.* Juiz de Fora : Ed. UFJF, 2013. Disponível em [https://www2.ufjf.br/editora/wp-content/uploads/sites/113/2018/02/administracao\\_publica\\_contemporanea.pdf](https://www2.ufjf.br/editora/wp-content/uploads/sites/113/2018/02/administracao_publica_contemporanea.pdf). Acesso em 15/06/2020.

GODOY, A. S. **Refletindo sobre critérios de qualidade da pesquisa qualitativa.** GESTÃO.Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional, v. 3, n. 2, p. 80-89, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaoorg/article/view/21573>

GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil.** São Paulo: Planeta, 2007.

HOWARD S. (2011). **Review of tackling wicked problems through the transdisciplinary imagination edited by Valerie A. Brown, John A. Harris & Jacqueline Y. Russel.** Ecopsychology, 3 (3), 215 – 216.

INTOSAI - ISSAI 100 - **Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público**. Secretaria Geral – RECHNUNGSHOF (Tribunal de Contas da Áustria).

KAPLÚN, G. **Material Educativo**: a experiência do aprendizado. *Comunicação & Educação*. V. 27, maio/ago, 2003, p. 46-60. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/comueduc/article/view/37491>

KUENZER, A. Z. **Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1997, 104p. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/1886>

LEITE, F. C. de L.; POSSA, A. D. **Metodologia da Pesquisa Científica**. Florianópolis: IFSC, 2013, 2. ed. Rev.

LIMA FILHO, S. S.; PEIXE, B. C. S. **Análise de eficiência na gestão de recursos das Instituições Federais de Ensino Superior à luz da nova administração pública**. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, Florianópolis, v. 17, n. 43, p. 88-103, abr./jun., 2020. Universidade Federal de Santa Catarina. ISSN 2175-8069. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2020v17n43p88>.

MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Controladoria Governamental**. *Revista Municípios do Ceará – Informação e Política*. Fortaleza, v.6, n.80, p.5-11, jul/ago. 2008.

MARTINS, H. **Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública?** *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. Brasil, 2007. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/228832101\\_Reforma\\_do\\_Estado\\_na\\_era\\_FHC\\_diversidade\\_ou\\_fragmentacao\\_da\\_agenda\\_de\\_politicas\\_de\\_gestao\\_publica](https://www.researchgate.net/publication/228832101_Reforma_do_Estado_na_era_FHC_diversidade_ou_fragmentacao_da_agenda_de_politicas_de_gestao_publica)

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 65.

MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/dHgKG7BcktHXQtDFy8ZzLLP/?lang=pt&format=pdf>

MERTON, R. K. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos**. São Paulo: Atlas, 2005. Disponível em: <https://www.travessa.com.br/metodologia-e-pesquisa-cientifica-em-ciencias-sociais-um-guia-pratico-para-acompanhamento-da-disciplina-e-elaboracao-de-trabalhos-monograficos-3-ed-2015/artigo/ae549d79-53b4-496c-889d-104774c0c9cc>

MORAES, R. (2003). **Uma tempestade de luz: A compreensão possibilitada pela análise textual discursiva**. *Ciência & Educação [Science & Education]*, 9, 191-211.

<http://dx.doi.org/10.1590/s1516-73132003000200004>

MOURA, Dante Henrique. **Educação Básica e Educação Profissional e Tecnológica: dualidade histórica e perspectivas de integração**. HOLOS, [S.l.], v. 2, p. 4-30, mar. 2008. ISSN 1807-1600. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/11>

NEVES Pereira, Fernando; ALLEDI FILHO, Cid; QUELHAS, Osvaldo; BONINA, Noemi; VIEIRA, Júlio; MARQUES, Vânia. **Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: Uma análise conceitual comparativa**. Revista Espacios. Vol. 38 (Nº 07) Año 2017. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n07/a17v38n07p06.pdf>

NOGUEIRA, Octaviano. **Constituições Brasileiras: 1824**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137569/Constituicoes\\_Brasileiras\\_v1\\_1824.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137569/Constituicoes_Brasileiras_v1_1824.pdf)

OCDE - **Risk Management and Corporate Governance, Corporate Governance**. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Risk Management and Corporate Governance, Corporate Governance, OECD Publishing: 2014.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva. **Modelos de Administração Pública**. In: *Administração pública contemporânea : política, democracia e gestão*. Juiz de Fora : Ed. UFJF, 2013. Disponível em [https://www2.ufjf.br/editora/wp-content/uploads/sites/113/2018/02/administracao\\_publica\\_contemporanea.pdf](https://www2.ufjf.br/editora/wp-content/uploads/sites/113/2018/02/administracao_publica_contemporanea.pdf). Acesso em 15/06/2020.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/Z6wL3KxPRpB6W56sj9HGzFc/?lang=pt>

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinicius Veras. **Manual de Auditoria Governamental**. São Paulo: Atlas, 2003.

PINHO, Ruth Carvalho de Santana. **Inter-relacionamento entre Controladoria, Controle Interno, Compliance, Auditoria, Conselho Fiscal e Comitê de Auditoria**. In: PINHO, Ruth Carvalho de Santana. *Temas Transversais em Auditoria*. Fortaleza: Edições UFC, 2011

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. Revista de Sociologia e Política, v. 24, nº 58, p. 121-143. Junho, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc/?lang=pt>

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform: a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state**. UK: Oxford University Press, 2011.

RAMOS, Marise Nogueira. **História e política da educação profissional**. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2014. - (Coleção formação pedagógica; v. 5). Disponível em: <https://curitiba.ifpr.edu.br/wp-content/uploads/2016/05/Hist%C3%B3ria-e-pol%C3%ADtica-da-educa%C3%A7%C3%A3o-profissional.pdf>

REINO UNIDO (UK). **The Orange Book: Management of Risk - Principles and concepts**. London: HM Treasury, 2004.

RIBEIRO, Renoir. **Gestão de Riscos no Setor Público**. Brasília / DF. Editora Athenas, 2020.

SILVA, Alexandre Euzébio. **COSO, as três linhas de defesa e as cooperativas financeiras**. Site: Portal do Cooperativismo. Disponível em: <https://cooperativismodecredito.coop.br/2017/07/coso-as-tres-linhas-de-defesa-e-as-cooperativas-financeiras-por-alexandre-euzebio-silva/>

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. 1ª ed., São Paulo, Atlas, 2005.

SOUZA, Antonio Ricardo de. **Algumas reflexões teóricas sobre o Estado, a Sociedade, as Políticas Públicas e Sociais no Brasil**. Revista UNICIÊNCIAS, v.1,n.1, 1997. Disponível em: <https://uniciencias.pgsskroton.com.br/article/view/1446>

TENÓRIO, F. G. **Gestão social: uma perspectiva conceitual**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7754>

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de Pesquisa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2011. Disponível em: [http://arquivos.eadadm.ufsc.br/EaDADM/PP1\\_2007\\_1/Modulo\\_1/Metologia\\_da\\_pesquisa/Material\\_didatico/Metodologia\\_da\\_Pesquisa.pdf](http://arquivos.eadadm.ufsc.br/EaDADM/PP1_2007_1/Modulo_1/Metologia_da_pesquisa/Material_didatico/Metodologia_da_Pesquisa.pdf)

## APÊNDICE A – PRODUTO EDUCACIONAL

# GUIA PARA IMPLANTAÇÃO DE UMA CONTROLADORIA

EM INSTITUTOS FEDERAIS  
DE EDUCAÇÃO

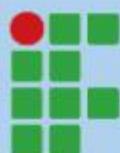


WILLIAM DANIEL PFARRIUS  
MICHELLE CAMARA PIZZATTO

## Ficha Catalográfica



Catalogado por: (Nome do Bibliotecário e registro no CRB)



**INSTITUTO FEDERAL**  
Rio Grande do Sul

**Mestrado Profissional em Educação Profissional e  
Tecnológica -  
ProfEPT**

# **Guia para implantação de uma Controladoria em Institutos Federais de Educação**

Autor  
William Daniel S. Pfarrius

Coautora  
Dra Michelle Câmara Pizzato

Projeto Gráfico  
William Daniel S. Pfarrius

GUIA PARA IMPLANTAÇÃO DE UMA  
**CONTROLADORIA**  
*em Institutos Federais de Educação*

**SUMÁRIO**

<b>I. INTRODUÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>II. ASPECTOS TEÓRICOS</b>	<b>9</b>
<i>Conceito e Missão</i>	
<i>Princípios e Valores</i>	
<i>Benefícios</i>	
<b>III. CONSTITUIÇÃO E COMPOSIÇÃO</b>	<b>16</b>
<i>Estrutura Organizacional</i>	
<i>Equipe</i>	
<b>IV. COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES</b>	<b>19</b>
<i>Escopo de atuação</i>	
<i>Atividades</i>	
<b>V. PASSO A PASSO</b>	<b>26</b>
<i>Etapas para o desenvolvimento</i>	
<i>Dicas</i>	
<b>VI. REFERÊNCIAS</b>	<b>30</b>

# INTRODUÇÃO

05

Nos últimos anos, evidencia-se uma preocupação crescente em qualificar a prestação de serviços públicos por parte da Administração Pública Federal, de modo a suprir as necessidades e anseios da sociedade brasileira. Nesse sentido, com a publicação da Instrução Normativa Conjunta Nº 01/2016, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-geral da União, bem como do Decreto Federal Nº 9203/2017, tem sido instituído um novo paradigma administrativo no Poder Executivo Federal, a partir da implantação de práticas de governança e gestão de riscos.



Com a exigência de profissionalização da gestão dos órgãos federais, no intuito de qualificar a execução de políticas públicas, nota-se nitidamente a grande dificuldade para adequação a esse novo cenário gerencial, em especial, pelos Institutos Federais de Educação (criados há pouco mais de uma década e frequentemente assolados por restrições orçamentárias e insuficiência de servidores).

Tal situação impacta diretamente na capacidade dessas instituições de ensino de implementar políticas públicas em Educação Profissional e Tecnológica e atingir a sua missão institucional, qual seja, ofertar educação pública, gratuita e de qualidade às comunidades locais onde estão inseridas.



07

Com base na pesquisa realizada no âmbito do Mestrado Profissional do Programa de Pós-graduação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, intitulada "Os desafios para a implementação do novo paradigma de gestão fundamentado em Governança e Gestão de Riscos: uma oportunidade para a efetivação de políticas públicas em EPT nos Institutos Federais de Educação", constatou-se que uma das principais razões que determinam as dificuldades enfrentadas pelos Institutos Federais de Educação em adaptar-se ao novo modelo de gestão reside na deficiente estruturação da chamada segunda linha de defesa da gestão (modelo criado pelo Institute of Internal Auditors - IIA).



A ausência de órgãos específicos para o desenvolvimento de atividades próprias de Controle Interno contribui para muitas das deficiências encontradas nos processos de controles internos, governança e gestão de riscos desses órgãos. Nessa perspectiva, foi concebido este Guia, que tem o objetivo de orientar os Institutos Federais de Educação na criação e implantação de uma Controladoria em suas estruturas organizacionais, enquanto órgão apto e capaz de assessorar a Gestão por meio da criação, uniformização e sistematização de fluxos e processos nas áreas de Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos.



09



# ASPECTOS TEÓRICOS

CONCEITO E MISSÃO  
PRINCÍPIOS E VALORES  
BENEFÍCIOS

## O QUE É UMA CONTROLADORIA?

Orgão que busca o atingimento do ótimo, age na busca de um só objetivo, a saber, a maximização do resultado global da entidade (Slomski, 2005, p. 15).

Machado (2008, p.6) entende que "a controladoria tem como missão zelar pela continuidade do eficaz uso dos recursos públicos, assegurando a otimização dos serviços prestados e do resultado positivo das políticas públicas adotadas".

## IMPORTÂNCIA DA CONTROLADORIA

O gestor, muitas vezes, encontra-se distante dos responsáveis pela execução das atividades rotineiras. Nesse sentido, a Controladoria pode ser desenhada como um órgão de assessoramento administrativo que atua como um setor que dá informações ao Gestor sobre os diversos órgãos da estrutura organizacional, atuando de modo a identificar problemas presentes e futuros por que passam ou possam passar a organização (Barreto (2008).



## NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Funciona como um instrumento de apoio à Gestão, utiliza-se de um amplo sistema de informações multidisciplinares e busca revelar as principais fragilidades da instituição. Este conjunto de informações permite que a instituição corrija erros e evite processos que reduzam a eficiência da gestão, bem como exerce importante função de contribuir para a mensuração da satisfação dos seus usuários. (PETER, 2003)

A Controladoria Governamental surge como órgão responsável por fornecer uma visão sistêmica dos mecanismos e sistemas de informação gerenciais, auxiliando os gestores públicos no cumprimento dos programas, metas e ações do governo, ou seja, vem contribuir para dar mais transparência na aplicação dos recursos públicos. (COSTA; SILVA; DE PAULA, 2020)



## FUNÇÕES DA CONTROLADORIA

Conforme Pinho (2011), a Controladoria exerce todas as funções atribuídas à Administração, de organização, coordenação, direção, planejamento e controle. Centrando-se principalmente no planejamento e controle, a controladoria é importante para verificação da efetividade da gestão, uma vez que envolve os aspectos da eficiência, da eficácia e da produtividade e atua em todos os níveis hierárquicos da entidade, assessorando e interagindo com os diversos órgãos e departamentos no intuito de garantir o atingimento dos objetivos delineados no planejamento estratégico da entidade.



É importante ressaltar que o modelo e a missão da Controladoria proposta neste Guia coaduna-se e tem por escopo ser um verdadeiro órgão de Controle Interno, focado em auxiliar a instituição na melhoria de seus processos de governança, gestão de riscos e controles internos. Sendo assim, seu objetivo principal é fomentar e auxiliar na implementação das práticas administrativas prescritas pela IN SFC/CGU N° 01/2016 e pelo Decreto 9.203/2017.



# Princípios e Valores

- 1** ETICA
- 2** SIGILO PROFISSIONAL
- 3** INTEGRIDADE E TRANSPARENCIA
- 4** PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO
- 5** EXCELÊNCIA NA GESTÃO
- 6** FOCO NOS RESULTADOS
- 7** PROMOÇÃO DO CONTROLE SOCIAL
- 8** INOVAÇÃO
- 9** RESPONSABILIDADE FISCAL, SOCIAL E AMBIENTAL
- 10** TRANSVERSALIDADE DA GESTÃO

## BENEFÍCIOS

15

- Maior segurança aos Gestores na condução dos processos da organização, haja vista que atuará diretamente em todos os setores da instituição, de modo a orientar seus dirigentes na melhoria dos fluxos e execução de suas tarefas.
- Colaborará para a regularidade das ações do órgão, legitimando sua atuação e evitando sua responsabilização por órgãos de controle.



**O principal benefício é auxiliar no incremento dos processos de governança e gestão de riscos, de modo a qualificar a gestão dos órgãos e auxiliar na consecução de seus objetivos.**

Promover a otimização dos fluxos de trabalho, visando à diminuição de falhas e erros com o objetivo de promover uma alocação mais efetiva dos recursos públicos,

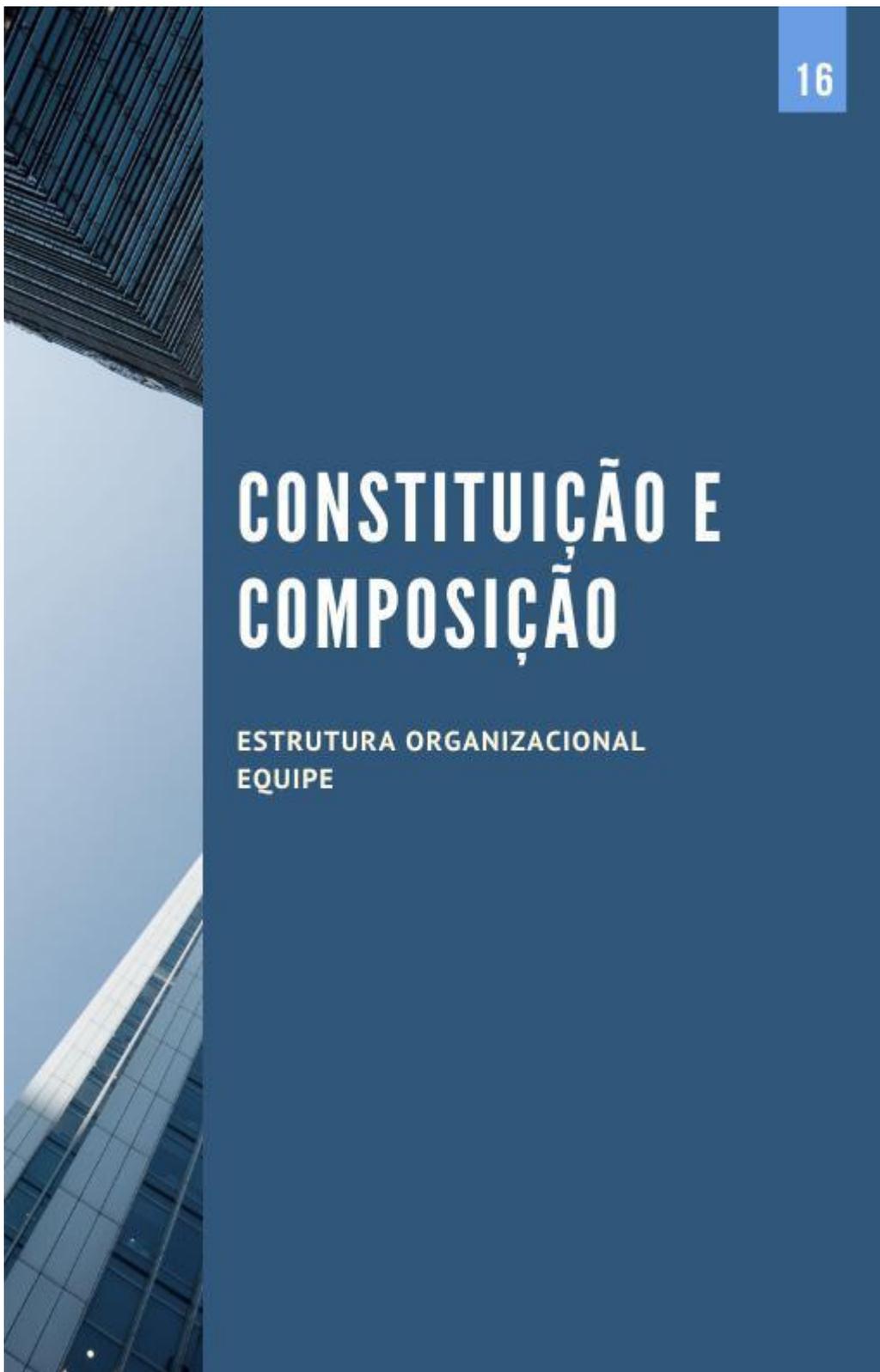
Contribuir para o desenvolvimento eficiente das atividades referentes ao Ensino, à Pesquisa e à Extensão.

Colaborar para a eliminação de processos burocráticos desnecessários e fomentar uma cultura organizacional determinada pelo incremento da governança e da gestão de riscos.

16

# CONSTITUIÇÃO E COMPOSIÇÃO

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL  
EQUIPE



## COMO DEFINIR A ESTRUTURA

*Para definir a estrutura da Controladoria e sua vinculação administrativa, deve ser analisado o contexto do Instituto, sua estrutura de governança e as funções de cada órgão da alta administração .*

Considerando a estrutura da maior parte dos Institutos Federais, que possuem uma Pró-reitoria de Administração, uma Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional e Pró-reitorias de Ensino, Pesquisa e Extensão, sugere-se que a Controladoria seja vinculada administrativamente à Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional.



Essa opção é feita pela vocação dessa Pró-reitoria para realizar o planejamento estratégico do Instituto e ser responsável pela avaliação institucional, colhendo dados de todos os setores envolvidos na gestão dos processos do órgão.

Também é importante que a Controladoria seja um órgão vinculado tecnicamente ao Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos, de modo a dar suporte para que esse órgão possa desempenhar adequadamente sua função de promover, liderar e supervisionar a Governança e a Gestão de Riscos no Instituto.

## EQUIPE



Para funcionar corretamente, a Controladoria necessita de uma infraestrutura física adequada e, principalmente, ser composta por servidores capacitados para atuar no órgão e em número suficiente para a complexidade do órgão e natureza das funções a serem exercidas.

Deve ser composta por, no mínimo quatro servidores, sendo um deles o Coordenador. Além disso, é importante que os servidores tenham formação adequada e lhes seja proporcionada constante capacitação.

Cargos como o de Administrador, Contador e Economista são alguns exemplos de cargos que já possuem em seu currículo acadêmico alguma formação na área de controles internos, governança e gestão de riscos.

Sugere-se que a equipe seja composta por servidores ocupantes de cargos de Nível E, da carreira de Técnicos-administrativos em Educação e, pelo menos um deles, com experiência no apoio às principais atividades fins do Instituto, quais sejam, Ensino, Pesquisa e Extensão.



# COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES

ESCOPO DE ATUAÇÃO  
ATIVIDADES

## ESCOPO DE ATUAÇÃO

20

O modelo de Controladoria proposto neste Guia busca apresentar-se como um órgão de Controle Interno, com objetivo de fomentar a melhoria dos processos do Instituto, em especial, dando suporte à estruturação da governança e no desenvolvimento de práticas de gestão de riscos que possam contribuir para o alcance da missão institucional do órgão. Portanto, seu escopo é limitado e diverge de outros órgãos também criados com essa nomenclatura, que tem atuação ampla e abrangem diversos outros aspectos da organização.



O objetivo principal da Controladoria proposta nesse Guia (e o seu nicho de atuação) é dar suporte para que o Instituto consiga implementar as práticas administrativas prescritas, principalmente, pela IN SFC/CGU N° 01/2016 e pelo Decreto 9.203/2017 e cobradas pelos órgãos de controle, em especial, Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União.

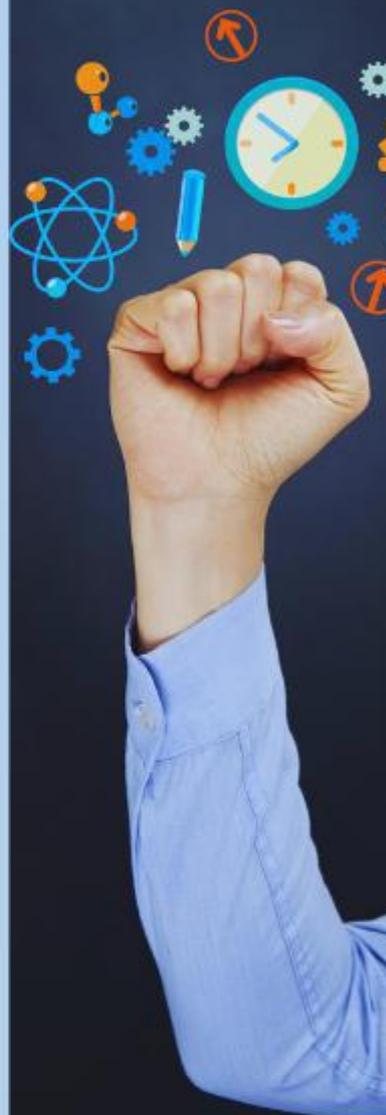


## ATIVIDADES

22

De acordo com os recursos materiais e humanos, bem como considerando as necessidades do Instituto, a abrangência da atuação da Controladoria pode ser maior ou mais limitada. A seguir, exemplifica-se algumas das atividades que podem ser por ela desempenhadas e contribuirão para o alcance dos objetivos do Instituto:

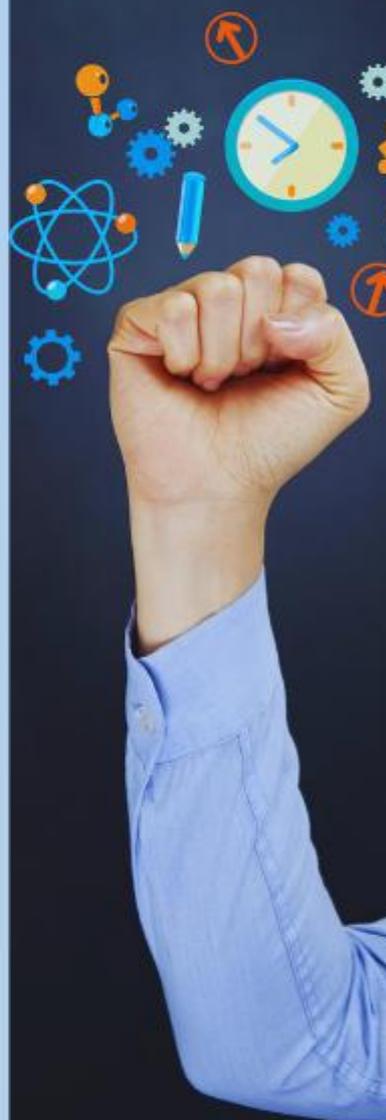
- **Dar suporte técnico ao Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos no cumprimento de suas funções;**
- **Fomentar a transparência e a accountability;**
- **Realizar ações que disseminem práticas e princípios da boa governança;**
- **Promover a capacitação contínua dos Gestores e demais servidores nos temas de governança, gestão de riscos e integridade;**



## ATIVIDADES

23

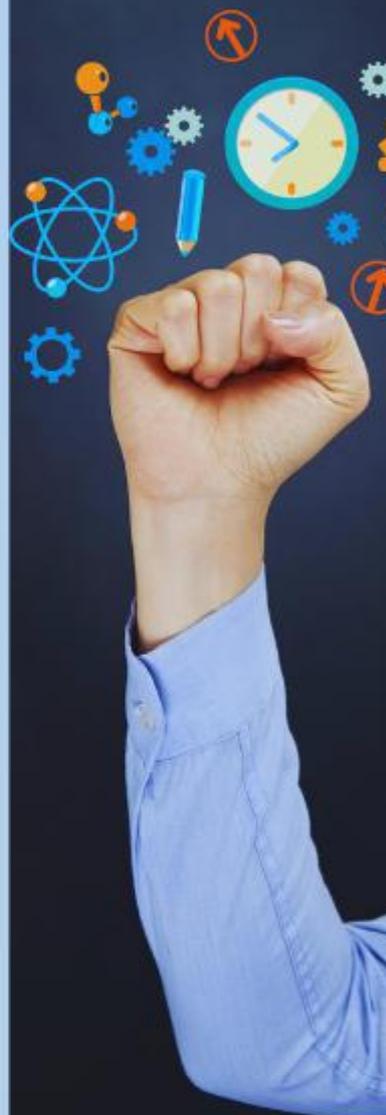
- **Propor normas que visem a melhoria da eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos;**
- **Apresentar proposta de Política de Gestão de Riscos e metodologia para sua implementação, que delimite as responsabilidades e competências dos Gestores envolvidos;**
- **Monitorar e avaliar a implantação da Política de Gestão de Riscos;**
- **Dar suporte à identificação, análise e avaliação dos riscos dos macroprocessos e processos organizacionais**
- **Definir, em conjunto com os setores avaliados, indicadores de desempenho para a Gestão de Riscos que estejam em consonância com os indicadores de desempenho do Instituto;**



## ATIVIDADES

24

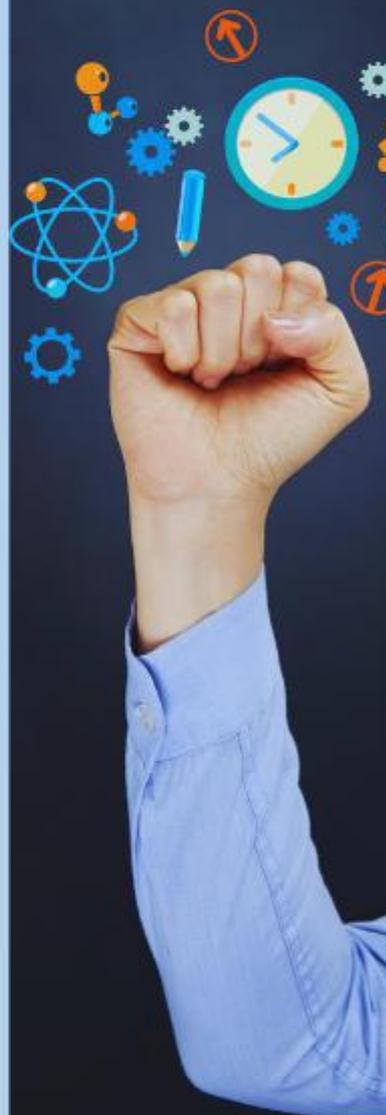
- Desenvolver atividades de controle que contribuam para a obtenção de níveis aceitáveis de riscos;
- Elaborar relatórios gerenciais sobre os riscos de cada macroprocesso e processo;
- Auxiliar no mapeamento dos riscos de Integridade e monitorar a execução do Plano;
- Avaliar e acompanhar a execução das estratégias da organização, compreendendo objetivos, iniciativas, indicadores, resultados e metas de desempenho;
- Apoiar a elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional e do Plano de Ação;



## ATIVIDADES

25

- Acompanhar e auxiliar o processo de elaboração da prestação de contas;
- Monitorar o cumprimento da legislação de acesso à informação;
- Assessorar no atendimento das demandas dos órgãos de controle enviadas pelos sistemas E-Aud, Conecta-TCU e outros;
- Monitorar o recebimento de diligências da CGU, TCU e Auditoria Interna e assessorar os Gestores na implementação de suas recomendações, orientações e determinações;



26

# PASSO A PASSO

ETAPAS PARA O DESENVOLVIMENTO  
DICAS



## Etapas para o desenvolvimento



Análise do Contexto do Instituto - definir finalidade e missão institucional da Controladoria = o modelo proposto neste Guia apresenta uma finalidade e missão específica, dada a escassez de recursos e necessidades prementes dos Institutos, focando no fomento à Governança, à Gestão de Riscos e à melhoria dos Controles Internos;



Estruturação - definir vinculação do órgão dentro da estrutura de governança do Instituto = recomenda-se que a Controladoria esteja vinculada tecnicamente ao Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos e, administrativamente, à Pró-reitoria responsável pela realização do planejamento estratégico e avaliação institucional - após a definição da estrutura e vinculação administrativa, deve ser incluída a Controladoria no Regimento Geral do Instituto e elaborado seu Regimento Interno, indicando sua competência e atribuições;



Composição - com base na definição da finalidade e missão do órgão, definir o quadro de servidores necessário para compor a Controladoria = recomenda-se a utilização de servidores ocupantes de cargos que exijam nível superior de formação e, preferencialmente, com experiência na área de gestão de riscos e controles internos;



Escopo de atuação - considerando o objetivo e nicho de atuação da Controladoria, definir as atividades que irá desempenhar = atentar para a limitação de servidores na equipe e evitar sobreposição de atividades com outros setores do Instituto;

## Dicas

1

---

A Controladoria deve se valer da expertise e dos resultados dos trabalhos da Auditoria Interna para desenvolver ações que promovam a melhoria dos controles internos do Instituto e evitem a reincidência de falhas já apontadas. No entanto, deve se ter cuidado para não haver confusão entre os seus papéis e as competências de cada uma sejam respeitadas;

2

---

Outro instrumento importante que pode ser utilizado para priorizar ações a serem realizadas são os dados obtidos a partir das Comissões de Ética, de Processos Administrativos Disciplinares e da Plataforma Fala.br, compilando os principais temas atinentes às solicitações de acesso à informação e denúncias de irregularidades. A utilização dessas informações pode auxiliar na identificação de oportunidade de melhoria na transparência ativa do Instituto, bem como mapear temas com maior risco de falhas na sua execução;

3

---

Dada a dificuldade inicial de se encontrar servidores capacitados, com experiência na análise dos processos de governança, gestão de riscos e controles internos, pode-se utilizar para a estruturação da Unidade de Controladoria um Auditor Interno do Instituto para coordenar a Unidade. A partir da estruturação, recomenda-se que seja priorizada a capacitação e treinamento de outros servidores para desempenhar essa função;

## Dicas

# 4

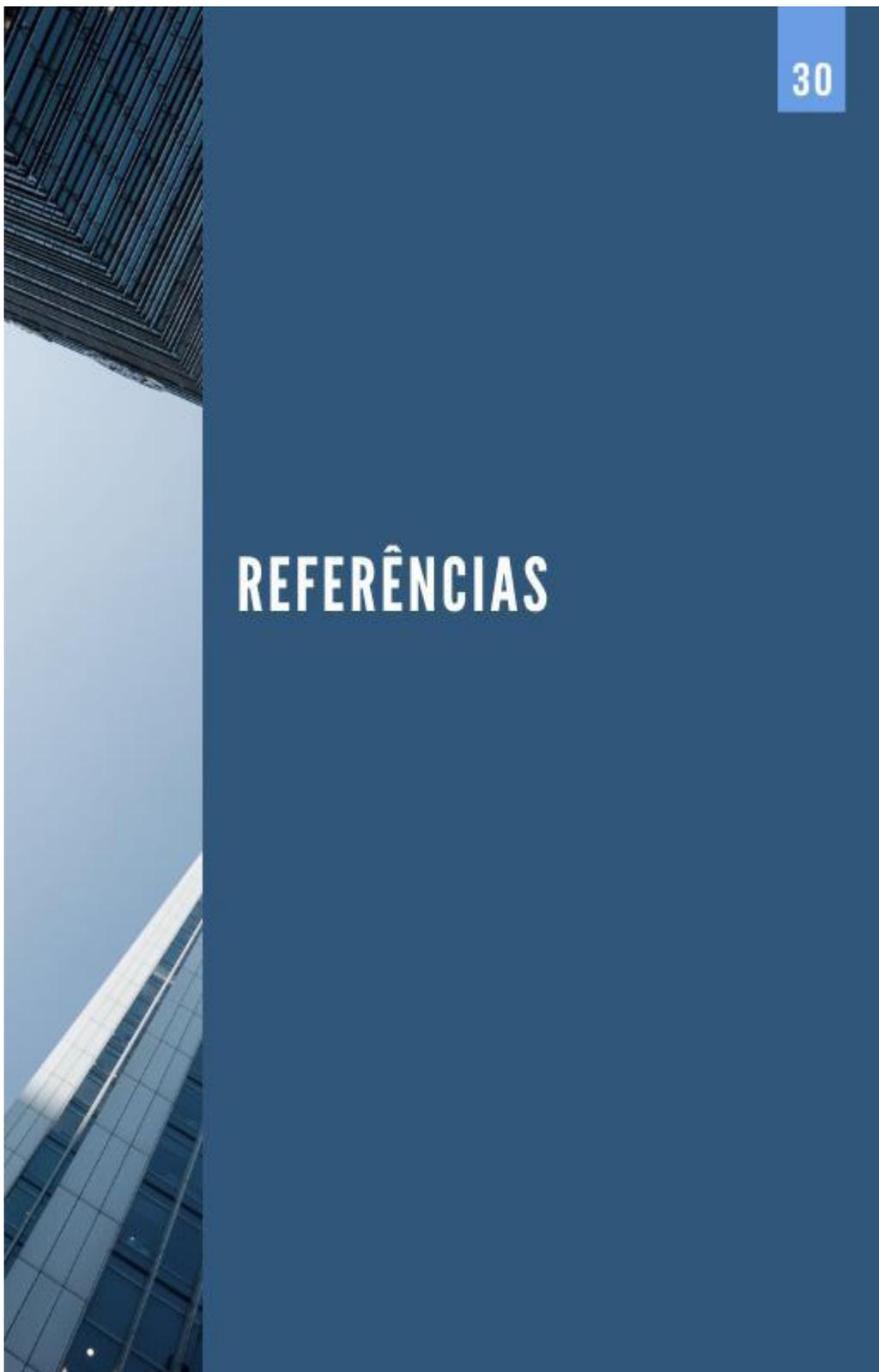
A Controladoria deve funcionar como um elo entre os Gestores de primeira linha (responsáveis pela execução dos processos) e a alta administração do Instituto. Portanto, é altamente recomendável que o dirigente da Controladoria possua razoável conhecimento acerca dos principais processos e fluxos do Instituto e tenha uma boa relação interpessoal com os Gestores da instituição;

# 5

A Unidade de Controladoria deve ser uma parceira do órgão da Pró-reitoria responsável pela construção do planejamento estratégico, da avaliação institucional e da prestação de contas, fornecendo subsídios para que essas tarefas sejam desempenhas adequadamente.



# REFERÊNCIAS



BARRETO, Maria da Graça Pitiá. Controladoria na gestão: a relevância dos custos da qualidade. São Paulo: Saraiva, 2008.

COSTA, Robson dos Santos; SILVA, Ivana Lopes Barros; DE PAULA, Maria Lúcia Carvalho. Controladoria governamental: um estudo exploratório com as unidades administrativas, no âmbito estadual, sobre suas funções e atribuições. Braz. J. of Develop., Curitiba, v. 6, n.12, p.96682-96698 dec. 2020. ISSN 2525-876196682.

MACHADO, Marcus Vinícius Veras. Controladoria Governamental. Revista Municípios do Ceará – Informação e Política. Fortaleza, v.6, n.80, p.5-11, jul/ago. 2008.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinicius Veras. Manual de Auditoria Governamental. São Paulo: Atlas, 2003.

PINHO, Ruth Carvalho de Santana. Inter-relacionamento entre Controladoria, Controle Interno, Compliance, Auditoria, Conselho Fiscal e Comitê de Auditoria. In: PINHO, Ruth Carvalho de Santana. Temas Transversais em Auditoria. Fortaleza: Edições UFC, 2011

SLOMSKI, Valmor. Controladoria e Governança na Gestão Pública. 1ª ed., São Paulo, Atlas, 2005.



## APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO DO GUIA

07/06/2022 16:40

Questionário de avaliação do Produto Educacional "Guia para implantação de uma Controladoria em Institutos Federais de ...

### Questionário de avaliação do Produto Educacional "Guia para implantação de uma Controladoria em Institutos Federais de Educação"

Prezado(a) participante,

Este questionário é destinado àqueles que participaram da pesquisa relacionada ao Mestrado em Educação Profissional e Tecnológica (ProfEPT), intitulada "Os desafios para a implementação do novo paradigma de gestão instituído a partir da publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N° 01, de 10 de maio de 2016: uma oportunidade para a efetivação de políticas públicas em EPT nos Institutos Federais de Educação". Assevera-se que houve alteração no título da pesquisa, que passou a ter a seguinte denominação: "Os desafios para a implementação do novo paradigma de gestão fundamentado em Governança e Gestão de Riscos: uma oportunidade para a efetivação de políticas públicas em EPT nos Institutos Federais de Educação".

As questões a seguir têm por objetivo avaliar o "Guia para implantação de uma Controladoria em Institutos Federais de Educação", produto educacional integrante da dissertação referida acima. Você está convidado a participar da pesquisa: "Os desafios para a implementação do novo paradigma de gestão instituído a partir da publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N° 01, de 10 de maio de 2016: uma oportunidade para a efetivação de políticas públicas em EPT nos Institutos Federais de Educação", desenvolvida pelo pesquisador William Daniel Silveira Pfarrius, mestrando do curso de Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS), orientado pela Profª Dra. Michelle Camara Pizzatto.

Serão avaliados os seguintes aspectos: estrutura geral do Guia, composição de seus capítulos, estilo da escrita, conteúdo apresentado, aplicabilidade e adequação da proposta metodológica para a implantação de uma controladoria.

Você poderá contribuir muito para essa pesquisa como participante, entretanto, esclarece-se que o questionário não objetiva lhe avaliar e sim reunir informações para um trabalho acadêmico.

Garantimos que sua privacidade será respeitada. O anonimato e sigilo de suas informações pessoais estão garantidos, tanto na apresentação do estudo, quanto em eventos e revistas científicas. Como benefício, você contribuirá para o desenvolvimento e avaliação de um produto educacional que facilite aos Gestores a implementação de novas práticas administrativas necessárias para a adequação às novas exigências normativas e, principalmente, contribua para melhorar os serviços prestados à sociedade, qualificando a oferta de ensino público, gratuito e de qualidade, em especial, visando à implementação de políticas públicas voltadas à Educação Profissional e Tecnológica. Ademais, o produto ficará à disposição de todos os interessados, gratuitamente, para sua livre utilização.

Convidamos você a responder este questionário, com apenas 10 questões e duração aproximada de 3 minutos para o preenchimento.

Orientações sobre como realizar a avaliação:

[https://docs.google.com/forms/d/1ovnins\\_lqPmHZGWCXk2VXGza6P1F-TVUCIXTNAcpsPg/edit](https://docs.google.com/forms/d/1ovnins_lqPmHZGWCXk2VXGza6P1F-TVUCIXTNAcpsPg/edit)

1/8

## ESCALA DE AVALIAÇÃO

Responda às questões seguintes indicando o seu grau de concordância em relação ao teor das afirmativas, de acordo com a escala abaixo:

1. Discordo totalmente
2. Discordo parcialmente
3. Estou indeciso
4. Concordo parcialmente
5. Concordo plenamente

Em caso de qualquer dúvida sobre o preenchimento do questionário, entre em contato com o pesquisador William Daniel Silveira Pfarrius, por meio do e-mail [william.pfarrius@gmail.com](mailto:william.pfarrius@gmail.com)

Agradecemos muito a sua disponibilidade e atenção.

Sua participação é fundamental.

---

\*Obrigatório

1. E-mail \*

\_\_\_\_\_

2. Aceita participar desta pesquisa? \*

*Marcar apenas uma oval.*

Sim

*Pular para a pergunta 3*

Identificação

Dados do respondente e de sua instituição.

3. Nome Completo \*

\_\_\_\_\_

4. Nome da Instituição \*

\_\_\_\_\_

07/06/2022 16:40

Questionário de avaliação do Produto Educacional "Guia para implantação de uma Controladoria em Institutos Federais de ...

Avaliação do  
GuiaResponda as questões a seguir, considerando a Escala de Avaliação  
acima.

5. 1) A estética do Guia é atrativa \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Estou indeciso
- Concordo parcialmente
- Concordo plenamente

6. Se entender pertinente, comente sua resposta à questão 1

---

---

---

---

---

7. 2) A organização do Guia facilitou a leitura e compreensão dos temas  
abordados \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Estou indeciso
- Concordo parcialmente
- Concordo plenamente

8. Se entender pertinente, comente sua resposta à questão 2

---

---

---

---

---

9. 3) O texto do Guia é de fácil compreensão \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Estou indeciso
- Concordo parcialmente
- Concordo plenamente

10. Se entender pertinente, comente sua resposta à questão 3

---

---

---

---

---

11. 4) A organização visual e textual do Guia promove uma leitura dinâmica com informações técnicas na mesma proporção em que é didático \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Estou indeciso
- Concordo parcialmente
- Concordo plenamente

12. Se entender pertinente, comente sua resposta à questão 4

---

---

---

---

---

13. 5) Os capitulos do Guia estão interligados e coerentes, de forma que facilita o entendimento sobre a concepção da Controladoria e as orientações para sua implantação \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Estou indeciso
- Concordo parcialmente
- Concordo plenamente
- Outro: \_\_\_\_\_

14. Se entender pertinente, comente sua resposta à questão 5

---

---

---

---

---

15. 6) A escrita apresenta conceitos e argumentos claros \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Estou indeciso
- Concordo parcialmente
- Concordo plenamente

16. Se entender pertinente, comente sua resposta à questão 6

---

---

---

---

---

17. 7) A escrita é atrativa e estimula a aprendizagem \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Estou indeciso
- Concordo parcialmente
- Concordo plenamente

18. Se entender pertinente, comente sua resposta à questão 7

---

---

---

---

---

07/06/2022 16:40

Questionário de avaliação do Produto Educacional "Guia para implantação de uma Controladoria em Institutos Federais de ...

19. 8) O conteúdo do Guia promove um aprendizado e orienta a implementação de uma Controladoria em sua instituição \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Estou indeciso
- Concordo parcialmente
- Concordo plenamente

20. Se entender pertinente, comente sua resposta à questão 8

---

---

---

---

---

21. 9) A proposta metodológica para desenvolver a Controladoria é adequada. \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Estou indeciso
- Concordo parcialmente
- Concordo plenamente

22. Se entender pertinente, comente sua resposta à questão 9

---

---

---

---

---

07/06/2022 16:40

Questionário de avaliação do Produto Educacional "Guia para implantação de uma Controladoria em Institutos Federais de ...

23. 10) A proposta do Guia permite compreender a relevância da implantação \*  
de uma Controladoria

*Marcar apenas uma oval.*

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Estou indeciso
- Concordo parcialmente
- Concordo plenamente

24. Se entender pertinente, comente sua resposta à questão 10.

---

---

---

---

---

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários

## APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO AUDITORIAS INTERNAS E GESTÃO

### Os desafios para a implementação do novo paradigma de gestão instituído a partir da publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N° 01, de 10 de maio de 2016: uma oportunidade para a efetivação de políticas públicas em EPT nos Institutos Federais de Educação

Prezado(a) participante,

Esperamos que neste momento tão difícil para todos nós, de pandemia do vírus da COVID-19, você e seus familiares estejam bem de saúde.

Você está convidado a participar da pesquisa: “Os desafios para a implementação do novo paradigma de gestão instituído a partir da publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N° 01, de 10 de maio de 2016: uma oportunidade para a efetivação de políticas públicas em EPT nos Institutos Federais de Educação”, desenvolvida pelo pesquisador William Daniel Silveira Pfarrius, mestrando do curso de Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS), orientado pela Profª Dra. Michelle Camara Pizzatto.

Convidamos você a responder este questionário com duração de aproximadamente 6 minutos, com o objetivo de identificar o estágio de implantação e maturação dos processos de governança, gestão de riscos e controles internos nos Institutos Federais de Educação.

Você poderá contribuir muito para essa pesquisa como participante, entretanto, esclarece-se que o questionário não objetiva lhe avaliar e sim reunir informações para um trabalho acadêmico.

A pesquisa apresenta risco mínimo aos participantes, restrito à possibilidade de haver algum desconforto ao responder às questões do questionário. Desse modo, para minimizar os riscos, o participante pode optar por não responder quaisquer das perguntas. Além disso, não serão divulgados os nomes dos participantes nos resultados das pesquisas, artigo científico e produto educacional, mas apenas utilizados os dados obtidos como subsídio para as conclusões alcançadas. Ainda, diante de qualquer tipo de questionamento ou dúvida, o participante poderá realizar contato imediato com o pesquisador, que fornecerá os devidos esclarecimentos e total suporte.

Garantimos que sua privacidade será respeitada. O anonimato e sigilo de suas informações pessoais estão garantidos, tanto na apresentação do estudo, quanto em eventos e revistas científicas. Como benefício, você contribuirá para o desenvolvimento e avaliação de um produto educacional que facilite aos Gestores a implementação de novas práticas administrativas necessárias para a adequação às novas exigências normativas e, principalmente, contribua para melhorar os serviços prestados à sociedade, qualificando a oferta de ensino público, gratuito e de qualidade, em especial, visando à implementação de políticas públicas voltadas à Educação Profissional e Tecnológica. Ademais, o produto

ficará à disposição de todos os interessados, gratuitamente, para sua livre utilização.

Esta pesquisa foi aprovada pela Comissão Nacional de Ética em Pesquisa e, ao ser aprovado, recebeu o número CAAE: 39730820.7.0000.8024

Em caso de qualquer dúvida sobre a pesquisa, entre em contato com o pesquisador William Daniel Silveira Pfarrius, por meio do e-mail [william.pfarrius@gmail.com](mailto:william.pfarrius@gmail.com)

Você também pode entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa do IFRS para tirar qualquer dúvida quanto à ética do estudo, através do e-mail: [cepesquisa@ifrs.edu.br](mailto:cepesquisa@ifrs.edu.br). O Comitê é formado por um grupo de pessoas que têm por objetivo defender os interesses dos participantes das pesquisas em sua integridade e dignidade e, assim, contribuir para que sejam seguidos os padrões éticos na realização de pesquisas.

Agradecemos muito a sua disponibilidade e atenção.

Sua participação é fundamental.

---

**\*Obrigatório**

1. E-mail \*

\_\_\_\_\_

2. Aceita participar desta pesquisa? \*

*Marcar apenas uma oval.*

Sim

*Pular para a pergunta 3*

Identificação

Dados do respondente e de sua instituição.

3. Nome Completo

Opcional

\_\_\_\_\_

4. Nome da Instituição \*

\_\_\_\_\_

## 5. Cargo/Função \*

Avaliação dos processos da instituição

Responda as questões a seguir, considerando a estrutura de sua instituição.

## 6. 1) Foi instituída e implementada a Política de Gestão de Riscos prevista na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01/2016? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim
- Não
- Não sei/não quero responder
- Outro: \_\_\_\_\_

## 7. Se entender pertinente, comente sua resposta à questão 1.

---

---

---

---

---

## 8. 2) Em caso positivo, você considera que ela tenha sido bem estruturada, seja efetiva e cumpra o seu papel adequadamente?

*Marcar apenas uma oval.*

- Não
- Minimamente
- Estou indeciso
- Em grande parte
- Totalmente

9. Se entender pertinente, comente sua resposta à questão 2.

---

---

---

---

---

10. 3) Foi constituído o Comitê de Governança, Riscos e Controles, também previsto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim
- Não
- Não sei/não quero responder
- Outro: \_\_\_\_\_

11. Se entender pertinente, comente sua resposta à questão 3.

---

---

---

---

---

12. 4) Em caso positivo, você considera que ele tenha uma atuação efetiva e cumpra o seu papel adequadamente?

*Marcar apenas uma oval.*

- Não
- Minimamente
- Estou indeciso
- Em grande parte
- Totalmente

13. Se entender pertinente, comente sua resposta à questão 4.

---

---

---

---

---

14. 5) Foi instituído sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, conforme previsto no Decreto Nº 9203, de 22 de novembro de 2017? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim
- Não
- Não sei/ não quero responder
- Outro: \_\_\_\_\_

15. Se entender pertinente, comente sua resposta à questão 5.

---

---

---

---

---

16. 6) Em caso positivo, você considera que ele tenha sido bem estruturado e cumpra o seu papel adequadamente?

*Marcar apenas uma oval.*

- Não
- Minimamente
- Estou indeciso
- Em grande parte
- Totalmente

17. Se entender pertinente, comente sua resposta à questão 6.

---

---

---

---

---

18. 7) Existem instâncias de segunda linha (de acordo com o modelo de três linhas definido pelo Institute of Internal Auditors – IIA), formalmente instituídas, destinadas a apoiar o desenvolvimento dos controles internos da Gestão e realizar atividades de supervisão e de monitoramento das atividades desenvolvidas no âmbito da primeira linha, que incluem gerenciamento de riscos, conformidade, verificação de qualidade, controle financeiro, orientação e treinamento? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim
- Não
- Não sei/não quero responder
- Outro: \_\_\_\_\_

19. Cite os órgãos instituídos com essa finalidade.

---

---

---

---

---

20. 8) Em caso positivo, você considera que essa(s) estrutura(s) tenha(m) uma atuação efetiva e cumpra(m) o seu papel adequadamente?

*Marcar apenas uma oval.*

- Não
- Minimamente
- Estou indeciso
- Em grande parte
- Totalmente

21. Se entender pertinente, comente sua resposta à questão 8.

---

---

---

---

---

22. 9) Existe segregação de funções entre a Unidade de Auditoria Interna (terceira linha), as instâncias de supervisão de controles internos (segunda linha) e os servidores que possuem a responsabilidade de operacionalizar os controles internos da gestão (primeira linha)? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Não
- Minimamente
- Estou indeciso
- Em grande parte
- Totalmente

23. Se entender pertinente, comente sua resposta à questão 9.

---

---

---

---

---

24. 10) Caso não exista total segregação de funções, a Unidade de Auditoria Interna (terceira linha) é instada a assumir alguma das atribuições da primeira e segunda linhas de defesa, em desacordo com suas atribuições e finalidade específica?

*Marcar apenas uma oval.*

- Não  
 Minimamente  
 Estou indeciso  
 Em grande parte  
 Totalmente

25. Se entender pertinente, comente sua resposta à questão 10.

---

---

---

---

---

26. 11) Qual(is) você acredita ser(em) a(s) maior(es) dificuldade(s) dos Gestores para adequar os processos de sua instituição ao novo paradigma de gestão instituído a partir da publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N° 01/2016, baseado na estruturação dos processos por meio do incremento da gestão de riscos, dos controles internos e da governança? \*

*Marque todas que se aplicam.*

- falta de capacitação dos Gestores e servidores  
 falta de engajamento dos servidores  
 falta de apoio da alta administração  
 ausência de órgão específico para conduzir o processo  
 resistência da cultura organizacional

Outro:  \_\_\_\_\_

27. Se entender pertinente, comente sua(s) resposta(s) à questão 11.

---

---

---

---

---

28. 12) Existe órgão de Controle Interno (Controladoria) instituído formalmente em sua instituição? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim
- Não
- Não sei/não quero responder
- Outro: \_\_\_\_\_

29. Se entender pertinente, comente sua resposta à questão 12.

---

---

---

---

---

30. 13) Em caso positivo, você considera que ele tenha uma atuação efetiva e cumpra o seu papel adequadamente?

*Marcar apenas uma oval.*

- Não
- Minimamente
- Estou indeciso
- Em grande parte
- Totalmente

31. Se entender pertinente, comente sua resposta à questão 13.

---

---

---

---

---

32. 14) Você acredita que a instituição de um órgão com atribuições específicas de Controle Interno (Controladoria), responsável pela criação, uniformização e sistematização de fluxos, normas internas e processos nas áreas de governança, gestão de riscos e controles internos, poderia auxiliar significativamente na melhoria dos processos organizacionais e, conseqüentemente, contribuir para o atingimento da missão institucional do seu órgão, com a efetivação de suas políticas públicas com maior eficiência e economicidade? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Não
- Minimamente
- Estou indeciso
- Em grande parte
- Totalmente

33. Se entender pertinente, comente sua resposta à questão 14.

---

---

---

---

---

## APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

**Prezado (a) Senhor (a)**

Você está sendo respeitosamente convidado (a) a participar do projeto de pesquisa intitulado: “Os desafios para a implementação do novo paradigma de gestão instituído a partir da publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016: uma oportunidade para a efetivação de políticas públicas em EPT nos Institutos Federais de Educação”, cujos objetivos são: identificar quais são os principais empecilhos para a adequação dos Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica ao novo modelo de Gestão implementado a partir da publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 e pesquisar meios e ferramentas capazes de auxiliar a Gestão dessas instituições na superação de tais dificuldades. Este projeto está vinculado ao Programa de Mestrado em Educação Profissional e Tecnológica do IFRS.

A primeira etapa da pesquisa (a que este consentimento se refere) será feita virtualmente, através do preenchimento de um questionário que será enviado e retornado por email, usando uma plataforma digital, por exemplo, a Google Forms.

Fui alertado (a) que este estudo apresenta risco mínimo aos participantes, restritos à possibilidade de haver algum desconforto ao responder às questões dos questionários. Nestes casos, para minimizar os riscos, a participação na pesquisa será voluntária e será facultado ao participante não responder quaisquer das perguntas, sem que seja constrangido de qualquer modo a fazê-lo, e sem que isso lhe cause qualquer tipo de prejuízo ou ônus. Além disso, não serão divulgados os nomes dos participantes nos resultados das pesquisas, artigo científico e produto educacional, mas apenas utilizados os dados obtidos como subsídio para as conclusões alcançadas. Ainda, diante de qualquer tipo de questionamento ou dúvida, o participante poderá realizar o contato imediato com o pesquisador, que fornecerá os devidos esclarecimentos e suporte.

Foi destacado que minha participação no estudo é de extrema importância, uma vez que espera-se: desenvolver e avaliar um produto educacional que facilite aos Gestores a implementação de novas práticas administrativas necessárias para a adequação às novas exigências normativas e, principalmente, contribua para melhorar os serviços prestados à comunidade, qualificando a oferta de ensino público, gratuito e de qualidade. Ademais, o produto ficará à disposição de todos os interessados, gratuitamente, para sua livre utilização.

Estou ciente e me foram assegurados os seguintes direitos:

- da liberdade de retirar o meu consentimento, a qualquer momento, e deixar de participar do estudo, sem que isso me traga prejuízo de qualquer ordem;
- da segurança de que não serei identificado (a) e que será mantido caráter confidencial das informações relacionadas à minha privacidade;
- de que serão mantidos todos os preceitos ético-legais durante e após o término da pesquisa, de acordo com a Resolução 466/2016 do Conselho Nacional de Saúde;

- do compromisso de ter acesso às informações em todas as etapas do estudo, bem como aos resultados, ainda que isso possa afetar meu interesse em continuar participando da pesquisa;

- de que não haverá nenhum tipo de despesa ou ônus financeiro, bem como não haverá nenhuma recompensa financeira relacionada à minha participação;

- de que não está previsto nenhum tipo de procedimento invasivo, coleta de material biológico, ou experimento com seres humanos;

- de não responder qualquer pergunta que julgar constrangedora ou inadequada.

Eu \_\_\_\_\_, portador do documento de identidade nº \_\_\_\_\_, aceito participar da pesquisa intitulada: “Os desafios para a implementação do novo paradigma de gestão instituído a partir da publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016: uma oportunidade para a efetivação de políticas públicas em EPT nos Institutos Federais de Educação”. Fui informado (a) dos objetivos do presente estudo de maneira clara e detalhada, bem como sobre a metodologia que será adotada, sobre os riscos e benefícios envolvidos. Recebi uma cópia deste termo de consentimento e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do (a) participante

\_\_\_\_\_  
Assinatura do (a) pesquisador(a)

Em caso de dúvidas com respeito aos aspectos éticos deste estudo, você poderá consultar:

**CEP/IFRS**

**E-mail:** cepesquisa@ifrs.edu.br

**Endereço:** Rua General Osório, 348, Centro, Bento Gonçalves, RS, CEP: 95.700-000

**Telefone:** (54) 3449-3340

**Pesquisador(a) principal:** Michelle Camara Pizzato

**Telefone para contato:** (51) 992502085

**E-mail para contato:** michelle.pizzato@poa.ifrs.edu.br

**Demais pesquisadores:**

**Nome:** William Daniel Silveira Pfarrius

**Telefone para contato:** (51) 99730 7176

**E-mail para contato:** william.pfarrius@gmail.com

## ANEXO I – QUESTIONÁRIO DE AUTOAVALIAÇÃO DA GESTÃO

### ÍNDICE GERAL DE GOVERNANÇA – IGG/TCU

## 1000. Liderança

### 1100. Liderança

? 1110. Estabelecer o modelo de governança

#### 9. 1111. A estrutura interna de governança da organização está estabelecida

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

- 3 a) estão formalmente definidas as instâncias internas de governança da organização, com suas respectivas finalidades, composições e competências (p. ex. conselho ou colegiado superior, alta administração). Indique, no campo 'evidências', as instâncias internas de governança existentes na organização. (nota: não necessariamente a organização deve ter todas as instâncias que foram informadas como exemplo)
- 4 b) estão formalmente definidas as instâncias internas de apoio à governança da organização, com suas respectivas finalidades, composições e competências (p. ex. auditoria interna, ouvidoria, corregedoria, assessoria jurídica, comitê de ética, comitê de gestão da integridade, instância de coordenação da gestão de riscos, função de conformidade, controladoria, comitês de assessoramento). Indique, no campo 'evidências', as instâncias internas de apoio à governança existentes na organização (nota: não necessariamente a organização deve ter todas as instâncias que foram informadas como exemplo)
- 5 c) o conselho ou colegiado superior é responsável pela estratégia e pelas políticas internas (p. ex. política de gestão da estratégia, política de gestão de pessoas, política de gestão de desempenho, política de remuneração, política de contratações, política de integridade, política de gestão de riscos)
- 6 d) o conselho ou colegiado superior é responsável pela supervisão da gestão e accountability da organização
- 7 e) estão definidos os fluxos de comunicação entre instâncias internas de governança e instâncias internas de apoio à governança da organização
- 8 f) há avaliação que demonstre que a estrutura interna de governança adotada é apropriada para o tamanho e perfil de risco da organização
- 9 g) descreva a estrutura de governança da sua organização, ou informe a URL: \_\_\_\_\_

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Accountability; Alta Administração; Auditoria interna; Comitê ou comissão de ética; Competências; Conselho ou Colegiado Superior; Corregedoria; Estratégia; Estrutura interna de governança da organização; Gestão; Gestão de riscos; Gestão do desempenho; Governança; Instância interna de governança; Instância interna de apoio à governança; Modelo de Governança; Ouvidoria; Política; Política de gestão de pessoas; Política de gestão de riscos.

### 10. 1112. A organização assegura o adequado balanceamento de poder para tomada de decisões críticas

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

10 a) as decisões críticas são formalmente identificadas

11 b) para cada decisão crítica identificada estão formalmente definidas alçada de decisão e segregação de funções

12 c) há revisão periódica das decisões críticas identificadas, de modo a identificar novas decisões que devam ser consideradas críticas, por meio de avaliação de riscos

13 d) há revisão periódica dos processos de decisão da organização para avaliar a adequação dos limites de alçada e da segregação de funções para tomada das decisões críticas identificadas

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alçada de decisão; Avaliação de riscos; Balanceamento de poder; Decisões críticas; Segregação de funções.

### ? 1120. Promover a integridade

#### 11. 1121. Os membros da alta administração e de conselho ou colegiado superior estão comprometidos com a integridade

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

14 a) os membros da alta administração e de conselho ou colegiado superior estão sujeitos a código de ética e/ou de conduta

15 b) os membros da alta administração e de conselho ou colegiado superior firmam termo de compromisso com os valores fundamentais e padrões de conduta estabelecidos

16 c) as políticas organizacionais relacionadas à ética e integridade foram aprovadas por colegiado superior ou dirigente máximo da organização

17 d) há plano de treinamento de ética e integridade para os membros da alta administração e de conselho ou colegiado superior

18 e) há manifestações formais dos membros da alta administração e de conselho ou colegiado superior de apoio aos programas de ética e de integridade (p. ex. mensagens de apoio aos programas em e-mails aos colaboradores ou no site da organização, entrevistas,

vídeos e eventos institucionais, notícias nos informativos internos, declarações no código de ética e na política de integridade)

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alta Administração; Código de ética e de conduta; Conselho ou Colegiado Superior / instância superior; Dirigente máximo; Integridade pública; Plano de treinamento; Política; Valores fundamentais.

## 12. 1122. Há gestão de ética para a organização

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

- 19 a) foi designado formalmente comitê (ou comissão) interno de ética e/ou de conduta vinculado a colegiado superior ou à autoridade máxima da organização
- 20 b) há código de ética e/ou de conduta aplicável aos colaboradores da organização
- 21 c) há revisão periódica do código de ética e/ou de conduta, de modo a complementá-lo com novas questões éticas que surgirem
- 22 d) o código de ética e de conduta e suas eventuais complementações tratam de questões éticas e comportamentais relacionadas às atividades específicas da organização (No caso de organizações da administração direta, deve-se considerar a necessidade de complementar o Código de Ética do Servidor Público - Decreto 1.171/94 - e o da Justiça Federal - Resolução CJF 147/2011 - com código próprio ou política interna que trate das questões éticas relacionadas às atividades específicas da organização)
- 23 e) há estratégia de divulgação (definição de responsáveis, periodicidade e formas de divulgação) dos valores éticos e padrões de conduta (p. ex. distribuição de cópias do código de ética, vídeos e mensagens eletrônicas, disponibilização no site da organização, exibição de cartazes, revistas em quadrinhos com comportamentos a serem evitados, criação de comunidades de discussão online)
- 24 f) há plano de treinamento de ética (p. ex. palestras, jogos, outros treinamentos online e presenciais)
- 25 g) há canal(is) disponível(is) para o esclarecimento de dúvidas sobre o código de ética (p. ex. telefone, e-mail, atendimento presencial, reportes online)
- 26 h) há mecanismos para monitoramento da gestão da ética (p. ex. pesquisas sobre ética, indicadores de desempenho - percentual de colaboradores treinados, utilização do canal de dúvidas e denúncias, número de violações ao código de ética, duração dos processos de apuração de desvios éticos)
- 27 i) o comitê (ou comissão) interno de ética reuniu-se ao menos uma vez nos últimos 12 meses

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alta Administração; Código de ética e de conduta; Colaboradores; Comitê ou comissão de ética; Conselho ou Colegiado Superior / instância superior; Desvios éticos; Indicador; Indicador de desempenho; Plano de treinamento; Política; Programa de ética; Programa de integridade.

### 13. 1123. Programa de integridade da organização está estabelecido

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

28 a) há instância formalmente responsável pelo acompanhamento e gestão do programa de integridade

29 b) foi feito o levantamento da situação das instâncias de integridade (p. ex. ouvidoria, canal de denúncias, corregedoria, comitê de ética, controle interno)

30 c) foram estabelecidas medidas para a criação ou fortalecimento das estruturas necessárias à execução do programa de integridade

31 d) riscos de integridade estão identificados e priorizados

32 e) foram estabelecidas medidas para tratamento aos riscos de integridade

33 f) há estratégia de comunicação do programa de integridade aos públicos interno e externo: definição de responsáveis, periodicidade e formas de divulgação

34 g) há plano de capacitação para fomentar a integridade na organização

35 h) foram definidos os mecanismos para monitoramento do programa de integridade

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alta Administração; Canal de denúncias; Comitê ou comissão de ética; Corregedoria; Identificação de riscos; Integridade pública; Ouvidoria; Programa de integridade; Riscos de Integridade.

### 14. 1124. Medidas para identificação e tratamento de conflito de interesses estão estabelecidas

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

36 a) há obrigatoriedade de que membros de conselho ou colegiado superior, membros da alta administração e demais agentes públicos com atribuições para tomar ou influenciar decisões na organização (ex: assessores) manifestem e registrem situações que possam conduzir a conflito de interesses antes ou na ocasião da posse, investidura em função ou celebração de contrato de trabalho

37 b) há obrigatoriedade de que membros de conselho ou colegiado superior, membros da alta administração e demais agentes públicos com atribuições para tomar ou influenciar

- decisões na organização (ex: assessores) manifestem e registrem situações que possam conduzir a conflito de interesses no decorrer do mandato ou gestão
- 38 c) há obrigatoriedade de que membros de conselho ou colegiado superior, membros da alta administração e demais agentes públicos com atribuições para tomar ou influenciar decisões na organização (ex: assessores) apresentem informações sobre alterações patrimoniais no decorrer do mandato ou gestão
- 39 d) há normativo(s) que disciplina(m) o recebimento de benefícios que possam influenciar, ou parecer influenciar, as ações dos membros de conselho ou colegiado superior, membros da alta administração e demais agentes públicos com atribuições para tomar ou influenciar decisões na organização (ex: assessores) (p. ex. presentes, brindes, entretenimento, empréstimos, favores, hospitalidades)
- 40 e) há normativo(s) aplicável(eis) aos membros de conselho ou colegiado superior, membros da alta administração e demais agentes públicos com atribuições para tomar ou influenciar decisões na organização (ex: assessores) que aborda(m) o uso de informações privilegiadas - obtidas em função do exercício do cargo ou função - em benefício de interesses privados
- 41 f) há normativo(s) aplicável(eis) aos membros de conselho ou colegiado superior, membros da alta administração e demais agentes públicos com atribuições para tomar ou influenciar decisões na organização (ex: assessores) que aborda(m) o exercício de atividades privadas ou profissionais que possam gerar conflito de interesses ou impressão de conduta indevida durante o exercício do mandato ou gestão (p. ex. participação em eventos e seminários, propostas de trabalho, consultorias, negócios privados)
- 42 g) há normativo(s) aplicável(eis) aos membros de conselho ou colegiado superior, membros da alta administração e demais agentes públicos com atribuições para tomar ou influenciar decisões na organização (ex: assessores) que aborda(m) o exercício de atividades privadas ou profissionais que possam gerar conflito de interesses ou impressão de conduta indevida após o exercício do mandato ou gestão
- 43 h) há rotina estabelecida para identificar e tratar eventuais casos de conflitos de interesse (inclusive nepotismo) envolvendo membros de conselho ou colegiado superior, membros da alta administração e demais agentes públicos com atribuições para tomar ou influenciar decisões na organização (ex: assessores) (p. ex. rotinas de cruzamento de bases de dados de sócios de empresas contratadas e ocupantes de cargo ou função)

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alta Administração; Conflito de interesses; Conselho ou Colegiado Superior / instância superior.

? 1130. Promover a capacidade da liderança

**15. 1131. A escolha dos membros da alta administração é realizada com base em critérios e procedimentos definidos**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

44 a) os critérios gerais para seleção ou escolha de membros da alta administração estão definidos

45 b) os perfis profissionais desejados para o exercício de cargos e funções na alta administração estão definidos

46 c) é verificado o cumprimento de critérios definidos, quando do ingresso de componente da alta administração

47 d) é verificado se há impedimentos legais decorrentes de sanções administrativas, cíveis, eleitorais ou penais, incluindo envolvimento em atos de corrupção, quando do ingresso de componente da alta administração (inclusive se a verificação é realizada por instâncias superiores)

48 e) a seleção ou escolha de membros da alta administração é transparente, ou seja, são publicados, aos públicos interno e externo, os perfis profissionais desejáveis e critérios utilizados para a seleção ou escolha, bem como os currículos dos membros selecionados

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alta Administração; Conselho ou Colegiado Superior / instância superior; Critérios gerais de seleção ou escolha; Perfil profissional; Perfil profissional desejado; Transparência; Transparência ativa; Transparência passiva.

**16. 1132. O desempenho dos membros da alta administração é avaliado**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

49 a) critérios para avaliação de desempenho dos membros da alta administração estão definidos

50 b) os membros da alta administração são avaliados periodicamente com base nas metas institucionais

51 c) os resultados das avaliações de desempenho dos membros da alta administração são divulgados às partes interessadas

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alta Administração; Avaliação de desempenho; Meta; Partes interessadas.

**17. 1133. As competências dos membros da alta administração são aprimoradas**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

52 a) as formas de fomento ao desenvolvimento dos membros da alta administração são definidas

53 b) a organização dispõe de procedimentos definidos para transmissão de informação e conhecimento no momento da sucessão de membros da alta administração

54 c) as competências dos membros da alta administração são desenvolvidas considerando as oportunidades de desenvolvimento identificadas

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alta Administração; Competências.

## 2000. Estratégia

### 2100. Estratégia

? 2110. Gerir riscos

#### 18. 2111. A estrutura da gestão de riscos está definida

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

55 a) há política institucional de gestão de riscos aprovada pelo conselho ou colegiado superior ou pela alta administração

56 b) foram definidas as instâncias responsáveis pelo sistema de gestão de riscos e respectivas competências (p. ex. alta administração, gestores operacionais, gestores de riscos, instância de supervisão da gestão de riscos, instância colegiada de assessoramento, outras funções de segunda linha, auditoria interna)

57 c) foram definidas as diretrizes da integração do processo de gestão de riscos aos processos organizacionais

58 d) foram definidos os critérios de análise e avaliação de riscos (orientações para determinação de níveis de risco, classificação e priorização dos riscos, e ainda para seleção das medidas de tratamento)

59 e) foram definidos os fluxos de comunicação para compartilhar informações e decisões acerca de gestão de riscos

60 f) o processo de gestão de riscos está formalizado

61 g) limites para exposição ao risco estão definidos

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alta Administração; Análise de riscos; Auditoria interna; Avaliação de riscos; Competências; Conselho ou Colegiado Superior; Critérios de análise e avaliação de riscos; Diretriz; Estrutura da gestão de riscos; Gestão de riscos; Limites de exposição ao risco; Política de gestão de riscos; Processo de gestão de riscos; Risco; Tratamento de risco.

**19. 2112. Atividades típicas de segunda linha estão estabelecidas**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

62 a) foram definidas e atribuídas atividades típicas de segunda linha: facilitação, apoio e monitoramento das atividades de gestão de riscos

63 b) foi definido fluxo de comunicação sobre riscos e controles entre os agentes que executam atividades de segunda linha, os gerentes de áreas (primeira linha), a auditoria interna (terceira linha), e a alta administração

64 c) as atividades da segunda linha incluem o monitoramento da integridade e precisão dos reportes de gestão de riscos

65 d) as atividades da segunda linha incluem o fornecimento de metodologias, ferramentas e orientações em geral para que os gestores (primeira linha) identifiquem e avaliem riscos

66 e) as atividades da segunda linha incluem o suporte aos gestores (primeira linha) na implementação e monitoramento contínuo dos controles internos destinados a mitigar os riscos identificados

67 f) as atividades da segunda linha incluem o apoio às atividades de auditoria interna (terceira linha), no acompanhamento e auxílio da interlocução com as áreas auditadas

68 g) as atividades da segunda linha incluem alertar a gerência operacional (primeira linha) para questões emergentes e para as mudanças no cenário regulatório e de riscos

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alta Administração; Auditoria interna; Avaliação de riscos; Controle; Gestão de riscos; Identificação de riscos; Mitigar risco; Risco.

## 20. 2113. O processo de gestão de riscos da organização está implantado

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

69 a) objetivos e elementos (processos, produtos, atividades, ativos) críticos da organização estão identificados

70 b) há lista integrada de riscos, incluindo causas, fontes, efeitos

71 c) os riscos constantes da lista integrada foram analisados e avaliados

72 d) o tratamento dos riscos está documentado

73 e) os responsáveis pelo tratamento dos riscos participam do processo de escolha das respostas aos riscos

74 f) os riscos críticos identificados são informados aos membros das instâncias superiores de governança

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Análise de riscos; Atividades; Conselho ou Colegiado Superior / instância superior; Fonte de risco; Identificação de riscos; Processo de gestão de riscos; Resposta a risco; Risco; Tratamento de risco.

## 21. 2114. Os riscos considerados críticos para a organização são geridos

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

75 a) os riscos críticos estão identificados

76 b) os riscos críticos estão analisados e avaliados

77 c) o tratamento dos riscos críticos está documentado

78 d) há monitoramento periódico dos riscos críticos identificados

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Análise de riscos; Avaliação de riscos; Identificação de riscos; Risco; Risco crítico; Tratamento de risco.

**22. 2115. A organização executa processo de gestão de continuidade do negócio**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

79 a) há política institucional de gestão de continuidade do negócio (PGCN) aprovada pela alta administração

80 b) o processo de gestão de continuidade do negócio está formalizado (a organização instituiu norma interna, guia ou instrumento similar com orientações quanto à execução do processo e definição de responsabilidades)

81 c) há plano de continuidade do negócio (PCN) aprovado pela alta administração

82 d) as ações e os prazos definidos no PCN fundamentam-se em análises de impacto no negócio (Business Impact Analysis – BIA) realizadas sobre os processos organizacionais críticos

83 e) o PCN é testado e revisado periodicamente

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alta Administração; Análise de impacto no negócio; Gestão de continuidade do negócio; Plano de continuidade do negócio; Política; Política de gestão de continuidade do negócio; Risco.

? 2120. Estabelecer a estratégia

**23. 2121. O modelo de gestão da estratégia da organização está estabelecido**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

84 a) o modelo contempla a formulação da estratégia integrada ao processo de gestão de riscos

85 b) o modelo explicita que o plano estratégico produzido se constitui da formalização de, no mínimo, objetivos, indicadores e metas

86 c) o modelo contempla o monitoramento da execução da estratégia

87 d) o modelo contempla a avaliação do resultado e impacto

88 e) o modelo contempla a revisão da estratégia

89 f) o modelo contempla a comunicação da estratégia

90 g) o modelo explicita as responsabilidades dos envolvidos na formulação e gestão da estratégia

91 h) o modelo orienta acerca de explicitar na estratégia as políticas públicas e programas de responsabilidade ou nas quais a organização esteja envolvida

92 i) o modelo orienta acerca de mecanismos de articulação e coordenação da estratégia, onde haja envolvimento de outras organizações

93 j) o modelo orienta acerca do alinhamento da estratégia da organização com as diretrizes e prioridades dos órgãos governantes superiores

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Avaliação da estratégia; Diretriz; Estratégia; Gestão da estratégia; Gestão de riscos; Indicador; Indicador de desempenho; Integração do processo de gestão de riscos à estratégia organizacional; Meta; Monitoramento da estratégia; Monitorar o desempenho; Órgão governante superior; Políticas públicas; Processo de gestão de riscos; Revisão da estratégia.

**24. 2122. A estratégia da organização está definida**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

94 a) a estratégia explicita objetivos, indicadores a serem mensurados e metas a serem alcançadas

95 b) na fase de formulação da estratégia, foram levadas em consideração as diretrizes e prioridades definidas pelos órgãos governantes superiores (p. ex.: secretarias especiais observam as diretrizes dos respectivos ministérios a que estão vinculadas e do Centro de Governo)

96 c) na fase de formulação da estratégia, foram levadas em consideração o conjunto de orientações e deliberações dos órgãos de controle

97 d) as políticas públicas de responsabilidade da organização ou nas quais a organização esteja envolvida estão explícitas na estratégia

98 e) as organizações ou unidades (internas ou externas) que contribuem para o alcance de cada objetivo estão identificadas

99 f) os papéis/responsabilidades das organizações ou unidades (internas ou externas) que contribuem para o alcance de cada objetivo estão definidos

100 g) cada objetivo estratégico explicita pelo menos um responsável (pessoa ou unidade) por sua coordenação

101 h) cada objetivo estratégico tem pelo menos um indicador estratégico

102 i) a linha de base de cada um dos indicadores estratégicos foi aferida

103 j) há metas com periodicidade definida para cada um dos indicadores estratégicos

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Avaliação da estratégia; Diretriz; Estratégia; Gestão da estratégia; Indicador; Indicador de desempenho; Monitoramento da estratégia; Monitoramento da estratégia; Monitorar o desempenho; Objetivo estratégico; Órgão governante superior; Órgãos de controle; Papéis e responsabilidades; Políticas públicas; Revisão da estratégia; Unidade organizacional.

## 25. 2123. A organização definiu metas para a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

104 a) a organização definiu metas para a ampliação da oferta de serviços públicos prestados em meio digital

105 b) a organização definiu metas com vistas à eliminação da exigência de atestados, certidões ou outros documentos comprobatórios que constem em base de dados oficial da administração pública federal, como condição para a prestação de serviços

106 c) a organização estabeleceu metas no sentido de reduzir a necessidade de atendimento presencial dos usuários em todas as etapas de prestação dos serviços públicos (p. ex.: por meio da automação completa das etapas de: solicitação, acompanhamento de solicitações, execução de procedimentos e comunicação de resultados)

107 d) a organização definiu metas voltadas à melhoria e ao incremento da atuação integrada e sistêmica com outros órgãos e entidades dos quais dependa ou com os quais interaja intensivamente na prestação dos serviços públicos, tais como metas de compartilhamento de dados e metas de interoperabilidade relacionadas à adoção de procedimentos, ferramentas e plataformas comuns (p. ex. Plataforma de Cidadania Digital)

108 e) a organização estabeleceu metas com vistas a otimizar o uso de múltiplos canais de atendimento (p. ex.: canal presencial, telefone, canal digital/internet, aplicativos móveis, correio eletrônico etc.), de modo a assegurar que canal adequado esteja disponível para usuários com necessidades especiais e, no caso de serviços críticos e relevantes, que canais alternativos estejam disponíveis, se falhar o canal principal

109 f) a organização utiliza a gestão de riscos como instrumento para promover a simplificação de procedimentos associados à prestação de serviços públicos, de modo a assegurar que somente sejam utilizados os controles indispensáveis, de acordo com os limites de exposição a riscos institucionalmente definidos, e que sejam eliminados controles desnecessários ou economicamente desvantajosos

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Controle; Gestão de riscos; Meta; Serviços públicos prestados em meio digital; Usuário.

? 2130. Promover a gestão estratégica

**26. 2131. A alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

110 a) os processos finalísticos estão descritos em termos de cadeia de valor e de sequência de atividades atribuídas aos respectivos responsáveis

111 b) há objetivos, indicadores e metas para a gestão dos processos finalísticos

112 c) os objetivos, indicadores e metas para a gestão dos processos finalísticos são divulgados

113 d) as metas definidas permitem avaliar o progresso no alcance dos objetivos dos processos finalísticos

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alta Administração; Gestão da estratégia; Gestor; Indicador; Indicador de desempenho; Meta; Processos finalísticos.

**27. 2132. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

114 a) a alta administração segregou as funções relativas à área de gestão de pessoas

115 b) a alta administração recebe apoio de corpo colegiado (p.ex.: comitê composto por integrantes dos diversos setores da organização) formalmente responsável por auxiliá-la na tomada de decisões estratégicas relativas à gestão de pessoas

116 c) a alta administração definiu as responsabilidades dos envolvidos no processo de planejamento da força de trabalho

117 d) há objetivos, indicadores e metas para a gestão de pessoas

118 e) os objetivos, indicadores e metas para a gestão de pessoas são divulgados

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alta Administração; Área de gestão de pessoas; Gestão da estratégia; Gestão de pessoas; Indicador; Indicador de desempenho; Meta; Planejamento da força de trabalho.

## 28. 2133. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

119 a) a organização define as diretrizes para o planejamento de tecnologia da informação

120 b) a organização define as diretrizes para gestão de riscos de tecnologia da informação

121 c) a organização define os papéis e responsabilidades da área de gestão de tecnologia da informação

122 d) a organização designa responsáveis de cada área de negócio para a gestão dos respectivos sistemas informatizados

123 e) a organização dispõe de comitê de tecnologia da informação composto por representantes de áreas relevantes da organização

124 f) o comitê de tecnologia da informação realiza as atividades previstas em ato constitutivo

125 g) a organização define as diretrizes para avaliação do desempenho dos serviços de tecnologia da informação

126 h) a organização estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a gestão de tecnologia da informação

127 i) a organização divulga os objetivos, indicadores e metas para a gestão de tecnologia da informação

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alta Administração; Área de gestão de tecnologia da informação; Área de negócio; Comitê de tecnologia da informação; Diretriz; Gestão da estratégia; Gestão de riscos; Gestão do desempenho; Indicador; Indicador de desempenho; Meta; Papéis e responsabilidades; Risco; Risco de Tecnologia da Informação; Serviço de TI; Sistema informatizado ou sistema automatizado; TI (Tecnologia da Informação).

**29. 2134. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

128 a) a organização define as diretrizes para as contratações (terceirização, compras, compras conjuntas, estoques, sustentabilidade)

129 b) a organização define os papéis e responsabilidades da área de gestão de contratações

130 c) a organização define política de delegação de competências para as contratações

131 d) a organização segregou as funções relativas à área de gestão de contratações

132 e) a alta administração recebe apoio de corpo colegiado (p.ex. comitê composto por integrantes dos diversos setores da organização) na tomada de decisões estratégicas relativas às contratações

133 f) a organização estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a gestão de contratações

134 g) a organização divulga os objetivos, indicadores e metas para a gestão de contratações

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alta Administração; Área de gestão de contratações / área de contratações; Competências; Contratações sustentáveis; Delegação de competência; Diretriz; Diretrizes de estoques; Diretrizes de sustentabilidade; Diretrizes para compras conjuntas; Diretrizes para terceirização; Gestão da estratégia; Indicador; Indicador de desempenho; Meta; Papéis e responsabilidades; Política de contratações.

**30. 2135. A alta administração estabeleceu modelo de gestão orçamentária e financeira**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

135 a) a organização define as diretrizes para gestão orçamentária e financeira

136 b) a organização define os papéis e responsabilidades da gestão orçamentária e financeira

137 c) a organização segregou as funções relativas à gestão orçamentária e financeira

138 d) a alta administração recebe apoio de corpo colegiado (p.ex. comitê composto por integrantes dos diversos setores da organização) na tomada de decisões estratégicas relativas à gestão orçamentária e financeira

139 e) a organização estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a gestão orçamentária e financeira

140 f) a organização divulga os objetivos, indicadores e metas para a gestão orçamentária e financeira

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alta Administração; Diretriz; Gestão da estratégia; Indicador; Indicador de desempenho; Meta; Papéis e responsabilidades.

? 2140. Monitorar os resultados organizacionais

**31. 2141. A execução da estratégia é monitorada (eficácia)**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

141 a) há rotinas para aferir o alcance das metas

142 b) o alcance das metas é aferido periodicamente

143 c) em caso de não alcance das metas, a organização registra os motivos e propõe medidas de tratamento

144 d) o relatório de acompanhamento do plano estratégico organizacional está publicado na internet, excepcionados os casos de sigilo amparados pela legislação

145 e) o relatório de acompanhamento do plano estratégico organizacional está em formato aberto, padronizado e legível por máquina, excepcionados os casos de sigilo amparados pela legislação

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Eficácia; Estratégia; Formato aberto; Meta; Monitoramento da estratégia; Monitorar o desempenho.

### 32. 2142. A eficiência dos principais processos pelos quais a estratégia é implementada é avaliada

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

146 a) as saídas dos processos primários da cadeia de valor, em termos de bens e serviços, são identificadas

147 b) os custos dos insumos (por ex.: pessoas, recursos financeiros e materiais) empregados nos processos primários da cadeia de valor são identificados

148 c) a relação de custo-benefício entre os produtos (bens ou serviços) gerados pelos processos primários da cadeia de valor e os insumos empregados para produzi-los é avaliada

149 d) são registrados os motivos das ineficiências identificadas e são propostas medidas de tratamento

150 e) as informações sobre a aferição de eficiência são públicas, excepcionados os casos de sigilo amparados pela legislação

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Eficiência; Estratégia; Monitoramento da estratégia; Monitorar o desempenho.

### 33. 2143. Os efeitos da estratégia são avaliados (efetividade)

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

151 a) foram formalmente identificados os problemas a serem tratados e oportunidades a serem exploradas pelos objetivos estratégicos

152 b) há indicadores de efetividade para a estratégia

153 c) os indicadores de efetividade são aferidos periodicamente e publicados, excepcionados os casos de sigilo amparados pela legislação

154 d) resultados não alcançados e efeitos negativos são registrados e são propostas medidas de tratamento

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Efetividade; Estratégia; Indicador; Indicador de desempenho; Monitoramento da estratégia; Monitorar o desempenho.

? 2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão

### 34. 2151. A liderança monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

155 a) rotinas de monitoramento do desempenho dos processos finalísticos estão definidas

156 b) periodicidade e formato dos relatórios de desempenho dos processos finalísticos estão definidos

157 c) os indicadores de desempenho dos processos finalísticos estão implantados (há coleta e análise dos dados necessários à medição de desempenho)

158 d) o alcance das metas é monitorado periodicamente

159 e) relatórios de medição de desempenho relativos aos processos finalísticos estão disponíveis à liderança

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Gestão do desempenho; Indicador; Indicador de desempenho; Meta; Monitoramento da estratégia; Monitorar o desempenho; Processos finalísticos.

### 35. 2152. A liderança monitora o desempenho da gestão de pessoas

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

160 a) rotinas de monitoramento do desempenho da gestão de pessoas estão definidas

161 b) há acompanhamento na execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas

162 c) os indicadores de desempenho da gestão de pessoas estão implantados (há coleta e análise dos dados necessários à medição de desempenho)

163 d) relatórios de medição de desempenho da gestão de pessoas estão disponíveis à liderança

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Área de Gestão de Pessoas; Gestão de Pessoas; Gestão do desempenho; Indicador; Indicador de desempenho; Meta; Monitoramento da estratégia; Monitorar o desempenho

### 36. 2153. A liderança monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

164 a) rotinas de monitoramento do desempenho da gestão de tecnologia da informação estão definidas

165 b) há acompanhamento na execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas

166 c) os indicadores de desempenho da gestão de tecnologia da informação estão implantados (há coleta e análise dos dados necessários à medição de desempenho)

167 d) relatórios de medição de desempenho da gestão de tecnologia da informação estão disponíveis à liderança

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Área de gestão de tecnologia da informação; Gestão do desempenho; Indicador; Indicador de desempenho; Meta; Monitoramento da estratégia; Monitorar o desempenho; TI (Tecnologia da Informação).

### 37. 2154. A liderança monitora o desempenho da gestão de contratações

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

168 a) rotinas de monitoramento do desempenho da gestão de contratações estão definidas

169 b) há acompanhamento na execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas

170 c) os indicadores de desempenho da gestão de contratações estão implantados (há coleta e análise dos dados necessários à medição de desempenho)

171 d) relatórios de medição de desempenho da gestão de contratações estão disponíveis à liderança

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Área de gestão de contratações / área de contratações; Gestão do desempenho; Indicador; Indicador de desempenho; Meta; Monitoramento da estratégia; Monitorar o desempenho.

**38. 2155. A liderança monitora o desempenho da área de gestão orçamentária e financeira**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

172 a) rotinas de monitoramento do desempenho da gestão orçamentária e financeira estão definidas

173 b) há acompanhamento na execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas

174 c) os indicadores de desempenho da gestão orçamentária e financeira estão implantados (há coleta e análise dos dados necessários à medição de desempenho)

175 d) relatórios de medição de desempenho da gestão orçamentária e financeira estão disponíveis à liderança

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Gestão do desempenho; Indicador; Indicador de desempenho; Meta; Monitoramento da estratégia; Monitorar o desempenho.

---

## 3000. Controle

### 3100. Controle

? 3110. Promover a transparência

#### 39. 3111. Transparência ativa e passiva são asseguradas às partes interessadas

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

176 a) diretrizes (incluídos critérios e limites) para acesso à informação estão definidos

177 b) há canal(is) de comunicação para solicitação de acesso a informações por meio eletrônico

178 c) há canal(is) para o acompanhamento, em meio eletrônico, das solicitações de acesso realizadas

179 d) a organização dispõe de controle de qualidade das informações prestadas (confiabilidade, integridade, tempestividade, atualização)

180 e) a satisfação das partes interessadas com as informações disponibilizadas pela organização em sítios oficiais na internet é avaliada

181 f) a organização publica a agenda de compromissos públicos dos membros da alta administração e do conselho ou colegiado superior

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alta Administração; Conselho ou Colegiado Superior / instância superior; Diretriz; Informação; Partes interessadas; Transparência; Transparência ativa; Transparência passiva.

#### 40. 3112. A organização publica seus dados de forma aderente aos princípios de dados abertos

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

182 a) diretrizes (incluídos critérios e limites) para abertura de dados estão definidos

183 b) plano de dados abertos da organização está publicado

184 c) a organização publica o catálogo de informações às quais espontaneamente se compromete a dar transparência ativa, por serem de interesse público

185 d) foram atribuídas as responsabilidades pela publicação e manutenção de cada base de dados aberta

186 e) o conteúdo mínimo exigido por lei é publicado em formato aberto (possibilita a gravação de relatórios em formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto)

187 f) há mecanismos para que as partes interessadas notifiquem a organização com respeito à atualização e integridade dos dados disponibilizados em sites oficiais na internet

188 g) há monitoramento sobre o cumprimento do plano de dados abertos

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Catálogo de informações; Dados Abertos; Diretriz; Formato aberto; Informação; Plano de dados abertos; Transparência; Transparência ativa; Transparência passiva.

? 3120. Garantir a accountability

**41. 3121. A organização presta contas diretamente à sociedade**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

189 a) os relatórios de auditorias internas e prestações de contas estão publicados em sítios oficiais na internet (no caso do poder executivo, inclusos os relatórios emitidos pela Controladoria-Geral da União), ressalvados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação

190 b) a organização publica em sítios oficiais na internet informações relativas à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações pelos quais está responsável, bem como metas e indicadores propostos, ressalvados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação

191 c) a organização publica em sítios oficiais na internet informações atualizadas relativas à execução do seu orçamento, ressalvados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação

192 d) há publicação em sítios oficiais na internet de informações acerca da remuneração de seus colaboradores e gestores, membros de conselhos e alta administração, ressalvados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação

193 e) a organização publica em sítios oficiais na internet informações individualizadas acerca de gastos com cartões corporativos e viagens, ressalvados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação

194 f) a organização publica em sítios oficiais na internet informações relevantes sobre políticas e práticas de governança organizacional, ressalvados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação

195 g) a ouvidoria (ou canal de comunicação similar) propõe melhorias na qualidade e conteúdo da prestação de contas à sociedade, com base nas sugestões e críticas recebidas

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alta Administração; Colaboradores; Governança; Indicador; Indicador de desempenho; Informação; Meta; Ouvidoria; Política.

**42. 3122. A organização publica extrato de todos os planos de sua responsabilidade e respectivos relatórios de acompanhamento, excepcionados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

196 a) todos os extratos de planos de responsabilidade da organização explicitam os objetivos a serem alcançados e suas partes interessadas (responsáveis pela execução e público alvo da intervenção)

197 b) nos extratos de planos de responsabilidade da organização, cada objetivo está relacionado de forma explícita a um ou mais orçamentos (p. ex. objetivos que requerem o uso de recursos do Orçamento Geral da União)

198 c) nos extratos de planos de responsabilidade da organização, são publicados indicadores de desempenho (que permitam medir eficácia e efetividade) associados a cada um dos objetivos

199 d) nos extratos de planos de responsabilidade da organização, são publicadas as linhas de base e as periodicidades de aferição dos indicadores

200 e) nos extratos de planos de responsabilidade da organização, são publicadas metas quantificáveis para todos os indicadores de desempenho

201 f) nos extratos dos relatórios anuais de acompanhamento, são publicados os valores alcançados anualmente ou a cada dois anos para cada indicador

202 g) todos os extratos de planos de responsabilidade da organização e estão publicados na internet, excepcionados os casos de sigilo amparados pela legislação

203 h) todos os relatórios de acompanhamento dos planos de responsabilidade da organização e relatórios de gestão estão publicados na internet, excepcionados os casos de sigilo amparados pela legislação

204 i) todos os extratos de planos de responsabilidade da organização e respectivos relatórios de acompanhamento estão publicados em formato aberto, padronizado e legível por máquina, excepcionados os casos de sigilo amparados pela legislação

205 j) todos os extratos de planos de responsabilidade da organização e respectivos relatórios de acompanhamento estão publicados na internet (por ex.: no Portal Brasileiro de Dados Abertos), excepcionados os casos de sigilo amparados pela legislação

206 k) a organização tem planos sob sua responsabilidade. Quais? \_\_\_\_\_

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Accountability; Acordo de leniência; Dados Abertos; Efetividade; Eficácia; Formato aberto; Gestão; Indicador; Indicador de desempenho; Meta; Partes interessadas; Planos de responsabilidade da organização; Portal Brasileiro de Dados Abertos.

**43. 3123. O canal de denúncias está estabelecido**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

207 a) há canal(is) para apresentação e acompanhamento de denúncias

208 b) diretrizes para recebimento, tratamento e acompanhamento de denúncias estão definidas

209 c) o(s) canal(is) de denúncias é(são) divulgado(s) para os públicos interno e externo

210 d) a acessibilidade do(s) canal(is) de denúncias é avaliada

211 e) há garantia de sigilo e confidencialidade do denunciante nos termos da lei (p. ex. Lei 12.527/2011, Lei 13.460/2017 e Lei 12.846/2013)

212 f) há diretriz para aplicação de sanções a quem produzir denúncia falsa ou evidência que sabe ser falsa e não retaliação a denunciantes de boa fé

213 g) as denúncias contra a alta administração são destinadas a uma instância superior (p. ex. conselho ou colegiado superior)

214 h) cada denúncia recebida é analisada em processo individual

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alta Administração; Canal de denúncias; Conselho ou Colegiado Superior / instância superior.

**44. 3124. Mecanismos para apurar indícios de irregularidades e promover a responsabilização em caso de comprovação estão estabelecidos**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

215 a) estão estabelecidas as instâncias responsáveis por apurar (mediante denúncia ou de ofício) e tratar desvios éticos e infrações disciplinares cometidos por gestores ou colaboradores da organização

216 b) foram definidos procedimentos administrativos padronizados para orientar a apuração e tratamento de desvios éticos cometidos por gestores ou colaboradores da organização

217 c) foram definidos procedimentos administrativos padronizados para orientar a apuração e tratamento de infrações disciplinares cometidas por gestores ou colaboradores da organização (p. ex. detalhamento de ações para realização de sindicâncias, de

processos administrativos disciplinares e de procedimentos disciplinares, de tomada de contas especial)

- 218 d) foram definidos procedimentos administrativos padronizados para apuração e tratamento de atos lesivos cometidos por pessoas jurídicas contra a organização (p. ex. detalhamento de ações para realização de processo administrativo de responsabilização, de acordos de leniência, procedimentos baseados nas diretrizes da Lei 12.846/2013)
- 219 e) a organização adota ações para assegurar que os membros de comissões de sindicância, inquérito ou investigação possuam a qualificação técnica necessária para essa atividade (p. ex. plano de capacitação, manutenção de quadro de colaboradores com a capacitação adequada)
- 220 f) há procedimentos que orientem acerca de encaminhamentos de resultados das apurações aos órgãos competentes quando necessário
- 221 g) a organização adota meios de simplificação de apuração e punição de faltas de menor potencial ofensivo, estimulando termos de ajustes de conduta e outros mecanismos que reduzam o custo administrativo de processamento de falhas menores em relação a questões mais relevantes

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Colaboradores; Infrações administrativas ou disciplinares; Procedimento disciplinar; Processo administrativo de responsabilização; Processo administrativo disciplinar; Responsabilização; Sindicância; Tomada de contas especial.

? 3130. Monitorar a satisfação dos usuários

**45. 3131. A organização elabora, divulga e mantém atualizada Carta de Serviços ao Usuário contendo informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

- 222 a) a carta informa quais são os requisitos, documentos e informações necessários para acessar cada serviço
- 223 b) na carta são publicados os locais e as formas de acessar cada serviço
- 224 c) a carta lista as principais etapas para o processamento de cada serviço
- 225 d) na carta é divulgado o prazo máximo para a prestação de cada serviço
- 226 e) a carta estabelece a forma de comunicação com o solicitante para cada serviço
- 227 f) a carta informa os mecanismos para a consulta pelos usuários acerca do andamento de cada serviço (etapas cumpridas e pendentes)
- 228 g) na carta são divulgados locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação de cada serviço
- 229 h) indique a URL da carta de serviços da organização: \_\_\_\_\_

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alta Administração; Carta de Serviços ao Usuário; Informação; Usuário.

**46. 3132. A organização assegura que os serviços acessíveis via internet atendam aos padrões de interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade, e que as informações pessoais utilizadas nesses serviços sejam adequadamente protegidas**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

230 a) a organização observa as recomendações do Documento de Referência da arquitetura e-PING - Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico ou, no caso de organização que não integra o Poder Executivo Federal, observa as melhores práticas equivalentes

231 b) a organização observa as recomendações do guia Padrões Web em Governo Eletrônico: Cartilha de Usabilidade ou, no caso de organização que não integra o Poder Executivo Federal, observa as melhores práticas equivalentes

232 c) a organização garante o acesso da pessoa com deficiência aos serviços e informações que oferece na internet, por meio da adoção de melhores práticas de acessibilidade adotadas internacionalmente (p. ex.: eMAG - Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico)

233 d) as operações de tratamento de dados pessoais utilizados na prestação de serviços públicos pela organização são realizadas de modo a preservar a intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas às quais se referem

234 e) a organização informa em seu sítio eletrônico as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realiza o tratamento de dados pessoais, bem como fornece informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas de tratamento que utiliza

235 f) informar as melhores práticas adotadas, caso a organização não integre o Poder Executivo Federal e tenha marcado as opções "a" ou "b", bem como se tiver marcado a opção "c": \_\_\_\_\_

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alta Administração; Competências; Informação; Tratamento de dados pessoais.

**47. 3133. A organização promove a participação dos usuários com vistas à melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

236 a) a organização promove a participação dos usuários nos esforços de simplificação dos serviços públicos e utiliza as informações assim obtidas como subsídio à definição de metas de simplificação (p. ex.: mediante o uso do formulário "Simplifique!")

237 b) a organização realiza pesquisas de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados em meio digital, propiciando a avaliação desses serviços

238 c) a organização utiliza os resultados das pesquisas de satisfação como subsídio para promover melhoria na prestação dos serviços

239 d) a organização comunica amplamente aos usuários os resultados das pesquisas de satisfação realizadas

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Informação; Meta; Serviços públicos prestados em meio digital; Usuário.

? 3140. Assegurar a efetividade da auditoria interna

**48. 3141. A instância superior de governança da organização participa da elaboração Plano Anual de Auditoria Interna**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

240 a) a instância superior de governança informa anualmente a auditoria interna acerca dos objetivos estratégicos e prioridades organizacionais que possam ser considerados na elaboração dos planos de auditoria interna. (No caso da CGU, considerar os planos de auditoria da Ciset Presidência. Quanto aos ministérios e demais organizações do poder executivo que não possuam unidade de auditoria interna própria, considerar os planos de auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno - SFC ou da Ciset à qual está jurisdicionada)

241 b) a instância superior de governança informa anualmente a auditoria interna acerca dos riscos críticos organizacionais que possam ser considerados na elaboração dos planos de auditoria interna. (No caso da CGU, considerar os planos de auditoria da Ciset Presidência. Quanto aos ministérios e demais organizações do poder executivo que não

possuam unidade de auditoria interna própria, considerar os planos de auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno - SFC ou da Ciset à qual está jurisdicionada)

242 c) a instância superior de governança informa anualmente a auditoria interna acerca de processos e atividades relevantes organizacionais que possam ser considerados na elaboração dos planos de auditoria interna. (No caso da CGU, considerar os planos de auditoria da Ciset Presidência. Quanto aos ministérios e demais organizações do poder executivo que não possuam unidade de auditoria interna própria, considerar os planos de auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno - SFC ou da Ciset à qual está jurisdicionada)

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Auditoria interna; Conselho ou Colegiado Superior / instância superior; Efetividade; Plano de Auditoria Interna; Risco; Risco crítico.

#### **49. 3142. A instância superior de governança recebe serviços de auditoria interna que adicionam valor à organização**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

243 a) os serviços de auditoria interna prestados anualmente para a organização cobrem riscos críticos organizacionais

244 b) os serviços de auditoria interna prestados anualmente para a organização cobrem processos de governança organizacional

245 c) os serviços de auditoria interna prestados anualmente para a organização asseguram que as informações constantes das prestações de contas ao controle externo são confiáveis

246 d) os serviços de auditoria interna prestados anualmente para a organização contemplam avaliação da gestão de tecnologia da informação

247 e) os serviços de auditoria interna prestados anualmente para a organização contemplam avaliação da gestão de segurança da informação

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Adicionar/criar valor; Área de gestão de tecnologia da informação; Auditoria interna; Conselho ou Colegiado Superior / instância superior; Informação; Processos de governança; Risco; Risco crítico; Segurança da Informação; Serviços de auditoria; TI (Tecnologia da Informação).

**50. 3143. A organização acompanha os resultados dos trabalhos de auditoria interna**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

248 a) a instância superior de governança da organização discute formalmente acerca dos resultados dos principais trabalhos de auditoria interna

249 b) a alta administração da organização zela pela adequada implementação das recomendações emitidas pela auditoria interna, aceitando formalmente o risco associado a decisão de não adotar alguma recomendação

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alta Administração; Auditoria interna; Conselho ou Colegiado Superior / instância superior.

**51. 3144. A instância superior de governança da organização opina sobre o desempenho da função de auditoria interna**

Não adota

Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo

Adota em menor parte

Adota parcialmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Adota em maior parte ou totalmente

Indique quais as evidências dessa adoção:

Não se aplica

Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.

Indique que leis e/ou normas são essas:

Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.

Identifique esses estudos:

Não se aplica por outras razões.

Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

250 a) a instância superior de governança da organização avalia os serviços prestados pela função de auditoria interna

251 b) a instância superior de governança da organização toma conhecimento dos resultados do programa de garantia de qualidade e melhoria da atividade de auditoria interna

Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Auditoria interna; Conselho ou Colegiado Superior / instância superior.

## ANEXO II – PARECER CONSUBSTANCIADO DO COMITÊ DE ÉTICA

INSTITUTO FEDERAL DE  
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E  
TECNOLOGIA DO RIO  
GRANDE DO SUL



### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** OS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO PARADIGMA DE GESTÃO INSTITUÍDO A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA MP/CGU Nº 1, DE 10 DE MAIO DE 2016: UMA OPORTUNIDADE PARA A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM EPT NOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO

**Pesquisador:** WILLIAM DANIEL SILVEIRA PFARRIUS

**Área Temática:**

**Versão:** 1

**CAAE:** 39730820.7.0000.8024

**Instituição Proponente:** INSTITUTO FEDERAL DE EDUCACAO, CIENCIA E TECNOLOGIA DO RIO

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 4.425.853

#### Apresentação do Projeto:

O projeto "Os desafios para a implementação do novo paradigma de gestão instituído a partir da publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016: uma oportunidade para a efetivação de políticas públicas em EPT nos Institutos Federais de Educação" visa "identificar quais são os principais empecilhos para a adequação dos Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica ao novo modelo de Gestão implementado a partir da publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 e pesquisar meios e ferramentas capazes de auxiliar a Gestão dessas instituições na superação de tais dificuldades."

#### Objetivo da Pesquisa:

"Identificar as necessidades e dificuldades dos Gestores (dos IF)... em relação à implantação ou incremento dos processos de controles internos, gestão de riscos, governança" em conformidade com a IN MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016.

#### Avaliação dos Riscos e Benefícios:

A avaliação de riscos, mínimos, e benefícios estão adequados

#### Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Endereço: Rua General Osório, 348

Bairro: CENTRO

CEP: 95.700-086

UF: RS

Município: BENTO GONCALVES

Telefone: (54)3449-3340

E-mail: cepesquisa@ifrs.edu.br

**INSTITUTO FEDERAL DE  
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E  
TECNOLOGIA DO RIO  
GRANDE DO SUL**



Continuação do Parecer: 4.425.853

"Este projeto está associado ao programa de Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – IFRS".  
Amostra 38 participantes.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Estão completos e adequados.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Não foram observados óbices éticos.

O projeto está aprovado e, após a finalização da última etapa, conforme cronograma cadastrado na Plataforma Brasil, o pesquisador possui o prazo de 60 dias para envio do relatório final via Plataforma.

**Considerações Finais a critério do CEP:**

Não foram observados óbices éticos.

O projeto está aprovado e, após a finalização da última etapa, conforme cronograma cadastrado na Plataforma Brasil, o pesquisador possui o prazo de 60 dias para envio do relatório final via Plataforma.

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BASICAS_DO_PROJETO_1650555.pdf	30/10/2020 19:26:28		Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_Comissao_de_Etica_Final_19_10.pdf	29/10/2020 11:12:37	WILLIAM DANIEL SILVEIRA PFARRIUS	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	Termo_de_Consentimento_Livre_e_Escelarecido.pdf	29/10/2020 11:10:39	WILLIAM DANIEL SILVEIRA PFARRIUS	Aceito
Outros	Autorizacao_Institucional.pdf	29/10/2020 11:03:20	WILLIAM DANIEL SILVEIRA	Aceito
Folha de Rosto	folhaDeRosto_assinada.pdf	29/10/2020 11:02:03	WILLIAM DANIEL SILVEIRA	Aceito

Endereço: Rua General Osório, 348  
 Bairro: CENTRO CEP: 95.700-086  
 UF: RS Município: BENTO GONCALVES  
 Telefone: (54)3449-3340 E-mail: cepesquisa@ifrs.edu.br

INSTITUTO FEDERAL DE  
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E  
TECNOLOGIA DO RIO  
GRANDE DO SUL



Continuação do Parecer: 4.425.853

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

BENTO GONCALVES, 27 de Novembro de 2020

---

Assinado por:

**CINTIA MUSSI ALVIM STOCCHERO**  
(Coordenador(a))

Endereço: Rua General Osório, 348

Bairro: CENTRO

CEP: 95.700-086

UF: RS

Município: BENTO GONCALVES

Telefone: (54)3449-3340

E-mail: [cepesqulsa@ifrs.edu.br](mailto:cepesqulsa@ifrs.edu.br)