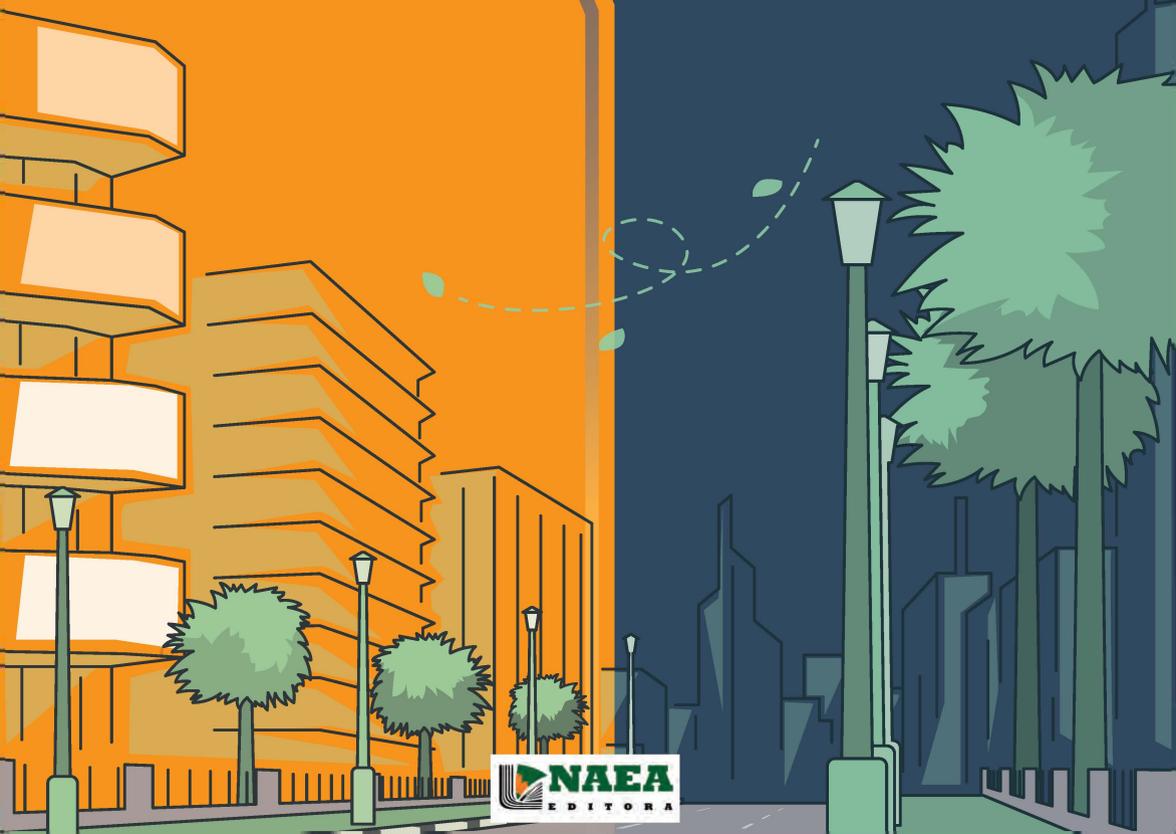


Organizadoras

Leila Márcia Sousa de Lima Elias  
Rosana Pereira Fernandes

# Governança no Setor Público

# Um olhar sistêmico na Amazônia



# GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

um olhar sistêmico  
na Amazônia

BELÉM | NAEA

2022



## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA**

Reitor: Emmanuel Zagury Tourinho

Vice-Reitor: Gilmar Pereira da Silva

Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação: Maria Iracilda da Cunha Sampaio

## **NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS – NAEA**

Diretor Geral: Armin Mathis

Diretora Adjunta: Mirleide Chaar Bahia

## **EDITORIA NAEA**

Editor-Chefe: Silvio José de Lima Figueiredo

Divisão de Editoração: Aurilene Ferreira Martins

## **CONSELHO CIENTÍFICO**

Presidente - Prof. Dr. Armin Mathis – Universidade Federal do Pará

Vice-Presidente - Profa. Dra. Mirleide Bahia – Universidade Federal do Pará

Profa. Dra. Ana Paula Vidal Bastos – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Carlos Alberto Mejías Rodríguez – Universidad de La Habana, Cuba

Prof. Dr. Germán Alfonso Palacio Castañeda – Universidad Nacional de Colombia, Leticia

Prof. Dr. Julien Meyer – Université Grenoble Alpes, CNRS, GIPSA-lab, France

Prof. Dr. Josep Pont Vidal – Universidade Federal do Pará

Profa. Dra. Maria Manuel Rocha Teixeira Baptista – Universidade de Aveiro, Portugal

Prof. Dr. Miguel Piñedo-Vasquez – Columbia University – New York, EUA

Prof. Dr. Ronaldo de Lima Araújo – Universidade Federal do Pará

## **COORDENAÇÃO DE COMUNICAÇÃO E DIFUSÃO CIENTÍFICA**

Armin Mathis

LEILA MÁRCIA SOUSA DE LIMA ELIAS  
ROSANA PEREIRA FERNANDES  
ORGANIZADORAS

**GOVERNANÇA NO  
SETOR PÚBLICO**  
um olhar sistêmico  
na Amazônia



Texto revisado conforme as regras do novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Revisão de texto

**Roseany Caxias**

Revisão de ABNT

**Rosângela Caldas Mourão**

Editoração Final

**Aurilene Ferreira Martins**

Editora NAEA

Editoração Eletrônica | Capa

**Ione Sena**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**de acordo com ISBD**  
**Biblioteca do NAEA/UFPA-Belém-PA**

---

G721 Governança no setor público [recurso eletrônico]: um olhar sistêmico na Amazônia / Leila Márcia Sousa de Lima Elias, Rosana Pereira Fernandes, organizadoras. — Dados eletrônicos. — Belém: NAEA, 2022.

Modo de acesso: <http://www.naea.ufpa.br/index.php/livros-publicacoes>. Inclui bibliografias  
ISBN 978-85-7143-209-3

1. Governança pública - Amazônia. 2. Transparência na administração pública - Amazônia. 3. Incentivos fiscais - Amazônia. 4. Contabilidade pública - Amazônia. I. Elias, Leila Márcia Sousa de Lima, org. II. Fernandes, Rosana Pereira, org.

CDD 23. ed. – 351.811

---

Elaborado por Ruthane Saraiva da Silva – CRB-2/1128

© Direitos Reservados à Editora NAEA  
Av. Perimetral, nº 1 - Campus Universitário do Guamá  
Belém - PA - CEP: 66.075-750 – (91) 3201-7231  
[naeeditora@gmail.com](mailto:naeeditora@gmail.com), [editora\\_naea@ufpa.br](mailto:editora_naea@ufpa.br)

## **Autores**

**Alda Lucia Lopes do Remédio.** Mestranda em Gestão Pública pelo NAEA/UFPA. Especialista em Gestão Pública pela UNITOLEDO/EGPA. Graduada em Agronomia pela Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA). Servidora pública estadual na Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do estado do Pará (EMATER/PA - Coordenadora do Escritório Local da EMATER/PA no município de Marituba/PA).

**Antônio Carlos de Freitas Catete.** Mestrando em Gestão Pública pelo NAEA/UFPA. Especialista em Legislação Tributária pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA) e em Auditoria Interna e Externa pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Servidor público estadual/ Auditor Fiscal de Receitas na Secretaria Estado da Fazenda do Pará (SEFA). Ativista sindical, atua como vice-presidente do Sindicato do Fisco do Estado do Pará (SINDIFISCO).

**Djair Bandeira Alves.** Mestrando em Gestão Pública pelo NAEA/UFPA. Graduado em Ciências Econômica pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Servidor público federal na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), atua como presidente de CPL, Pregoeiro e Assistente Técnico na área de licitações e contratos.

**Divina de Jesus de Almeida Andrade.** Mestranda em Gestão Pública pelo NAEA/UFPA. Especialista em Nutrição Clínica pela Escola Superior da Amazônia (ESAMAZ). Graduada em Nutrição pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Graduada em Tecnologia em Gestão Pública pelo Instituto Federal do Pará (IFPA). Atua como nutricionista clínica.

**Edvaldo Fernandes de Souza.** Mestrando em Gestão Pública pelo NAEA/UFPA. Especialista em Direito Público pela Faculdade Damásio; especialista em Gestão Pública pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Graduado em economia pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA).

**Fábio Roberto Araújo dos Santos.** Mestrando em Gestão Pública pelo NAEA/UFPA. Graduado em Engenharia de Produção pela Universidade do Estado do Pará (UEPA). Servidor público federal na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), atua na área de análise de projetos requerentes de incentivos fiscais.

**Gerson da Silva Lima.** Mestrando em Gestão Pública pelo NAEA/UFPA. Especialista em Gestão Pública pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Especialista em Contabilidade Governamental pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER). Graduado em Pedagogia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Servidor público federal na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), atua na área de análise de projetos e de gestão e acompanhamento de Convênios via Siconv. Ativista sindical.

**Helder de Paula Mello.** Mestrando em Gestão Pública pelo NAEA/UFPA. Mestrado em Administração Empresarial e MBA em Administração Pública, Planejamento e Orçamento Público pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista Formação para Altos Executivos USP/FIA/FEA. Especialista Ensino Superior pela Faculdade Ideal (FACI). Graduado Administração pelo Centro de Ensino Superior do Pará (CESEP). Professor EAD ADM/UFPA e IES/PA. Servidor público estadual. Membro do Grupo de Pesquisa Gestão Pública e Desenvolvimento da Amazônia UFPA/CNPq.

**Hellen Miranda Brincalhão.** Mestranda em Gestão Pública pelo NAEA/UFPA. Pós-graduada em Direito Administrativo e em Gestão Pública com ênfase em Desenvolvimento de Pessoas. Graduada em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Formadora da Escola Judicial do Estado do Pará (EJPA). Servidora pública/Analista Judiciário - Especialidade: Direito no Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJE/PA). Atua na área de gestão de pessoas.

**Ivan Lima Araújo.** Mestrando em Gestão Pública pelo NAEA/UFPA. Especialista em Gestão Assistencial Hospitalar pela Fundação Dom Cabral. Graduado em Administração pela Faculdade de Belém. Servidor público federal/Analista Técnico Administrativo na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

**Jessica Valeria Lima.** Mestranda em Gestão Pública pelo NAEA/UFPA. Especialista em Gestão Empresarial pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Graduada em Administração pela UFPA e em Secretariado Executivo Trilíngue pela Universidade do Estado do Pará (UEPA). Servidora pública na UFPA.

**Jose Roosevelt José Roosevelt Araújo Correa Junior.** Mestrando em Gestão Pública pelo NAEA/UFPA. Graduado em Economia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Servidor público federal na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

**Josep Pont Vidal.** Doutor em Sociologia política pela Universidade de Barcelona. Mestrado e Graduação e em Sociologia Política pela Universidade de Bielefeld, Alemanha. Professor Associado da Universidade Federal do Pará (UFPA). Atua nas áreas e temas: Administração Pública, Teoria das Organizações, Governança. Coordenador do Grupo de Pesquisa Governança, Políticas Públicas, Organizações e Contabilidade da Amazônia (GOPPCA/CNPQ)

**Kepler João Assis da Mota Junior.** Mestrando em Gestão Pública pelo NAEA/UFPA. Especialista em Administração Pública pela Faculdade Ideal. (FACI). Graduado em Economia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Servidor público federal/economista na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) - Coordenador de Planejamento e Programação Orçamentária.

**Leila Márcia Sousa de Lima Elias.** Doutora em Desenvolvimento Socioambiental pelo NAEA/UFPA. Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Taubaté (UNITAU/SP). Especialista em Sistemas de Informações pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e em Gestão Pública pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Professora colaboradora do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública (PPGGP) do NAEA. Atua nas áreas e temas: Contabilidade, Finanças e Gestão Pública, Teoria das Organizações, Governança. Membro do Grupo de Pesquisa Governança, Políticas Públicas, Organizações e Contabilidade da Amazônia (GOPPCA/CNPQ).

**Luzio Santana da Silva Filho.** Mestrando em Gestão Pública pelo NAEA/UFPA. Graduação e Bacharelado em Ciência da Computação pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Especialização em Engenharia de Sistemas e MBA Profissional em Análise de Sistemas e Telecomunicações pela Escola Superior Aberta do Brasil (ESAB). Servidor público federal na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) - Coordenador de Gestão de Tecnologia da Informação. Professor efetivo de Tecnologia da Informação da Faculdade Uniasselvi e Professor colaborador na Faculdade Ideal (FACI Wyden).

**Marcos Rodrigues de Almeida.** Mestrando em Gestão Pública pelo NAEA/UFPA. Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Especialista em Gestão Pública pela UFPA. Servidor público federal na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) - Técnico em Licitação e Contrato, membro da CPL e Pregoeiro.

**Michele Elane de Sá Monteiro.** Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do NAEA/UFPA. Especialista em Gestão de Políticas Públicas pela Escola Superior da Amazônia (ESAMAZ). Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Servidora pública federal na UFPA, lotada na Superintendência de Assistência Estudantil.

**Paulo Aguiar de Andrade Lima Neto.** Mestrando em Gestão Pública pelo NAEA/UFPA. Especialista em Gestão de Cidades pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Graduado em Direito, atua como advogado ambiental, especialista em CAR (Cadastro Ambiental Rural), atua também na área de coordenação de contratos.

**Rebecca do Nascimento Castello.** Doutoranda no Programa de Desenvolvimento Socioambiental no NAEA/UFPA. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo NAEA/UFPA. Especialista em Gestão Empresarial pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e em Gestão Pública e com pessoas pelo Instituto de Estudos Superiores da Amazônia (IESAM). Graduada em administração pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Membro do Grupo de Pesquisa Governança, Políticas Públicas, Organizações e Contabilidade da Amazônia (GOPPCA/CNPQ).

**Rosana Pereira Fernandes.** Doutora em Desenvolvimento Socioambiental pelo NAEA/UFGA. Mestre em Estruturas Ambientais e Urbanas pela FAU/USP. Especialista em Gestão Governamental pela Fundação Getúlio Vargas (FGVSP) e Escola de Governança Pública do Pará (EGPA). Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Pará (UFGA). Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP) do NAEA/UFGA, do Instituto de Ensino de Segurança do Pará (IESP) e da (EGPA). Atua nas áreas e temas: Finanças e Gestão Pública, Política Pública Contemporânea, Avaliação de Política Pública e Governança. Funcionária pública estadual e membro do Grupo de Pesquisa Governança, Políticas Públicas, Organizações e Contabilidade da Amazônia (GOPPCA/CNPQ).

**Sérgio Guilherme dos Santos Falese.** Mestrando em Gestão Pública pelo NAEA/UFGA. Graduação em Administração pela Faculdades Integradas Brasil Amazônia (FIBRA). Especialista em Orçamento Público e Gestão Fiscal Responsável pela Universidade Brasil (UB). Servidor público federal/agente administrativo na Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

**Silmara Maria Resque Rosa Góes.** Mestranda em Gestão Pública pelo NAEA/UFGA. Especialista em Auditoria no Setor Público pela Unyleya. Especialista em Administração Pública pela Faculdade Ideal (FACI). Graduada em Administração e Bacharelado com Habilitação em Marketing pela FACI. Servidora pública federal/Analista Técnico Administrativo na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) - Coordenadora Geral de Administração, Pessoal e Finanças.

**Simone de Sousa Britto.** Mestranda em Gestão Pública pelo NAEA/UFGA. MBA em Gerência Contábil, Auditoria e Perícia pela Escola Superior da Amazônia (ESAMAZ). Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Pará (UFGA). Servidora pública federal/ Analista Judiciário- Especialidade: Ciências Contábeis no Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJE/PA)

**Tatiane Vianna da Silva.** Mestranda em Gestão Público pelo NAEA/UFPA. Especialista em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). MBA em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes (UCAM/RJ). Graduada em Direito pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Atua na área jurídica da administração pública no poder Executivo do estado Pará e nos municípios paraenses. Ministrante de cursos na área de licitação e contratos.

## Prefácio

### UM MUNDO QUE PRECISA DE UMA BOA GOVERNANÇA

Nos últimos anos, especialmente desde o surgimento da pandemia Covid-19, foi possível perceber de forma clara e acentuada o que significam as diferentes extensões de governança, *governança pública* e *governança regulatória*.

A capacidade de governança em suas diferentes extensões (multinível, participativa, interativa), suas possibilidades e limites têm sido claramente demonstrados na articulação e coordenação das ações e políticas assumidas pelos diferentes níveis de governo (federal, municipal) em diferentes democracias ocidentais, nas quais se tem visto a falta de níveis institucionais e instâncias de coordenação e resolução de divergências e conflitos. A interação entre os vários atores também foi severamente diminuída em favor de um tipo de governança hierárquica, não interativa e baseada em impostos. O resultado na maioria das democracias ocidentais, foram decisões improvisadas na compra de materiais de saúde, gestão do confinamento/desconfinamento (governança da pandemia e saúde), aplicação e execução de estratégias de combate à pandemia pouco acordada, ou pouco cientificamente orientada, e pouco controle dos meios necessários utilizados para combater a pandemia. Os resultados trágicos são visíveis em muitas sociedades.

Os regulamentos são dispensáveis para o bom funcionamento das economias e sociedades. Eles apoiam os mercados, protegem os direitos e a segurança dos cidadãos e garantem a entrega de bens e serviços públicos. A política regulatória e a governança são essenciais para o bom

funcionamento da economia e das sociedades. Sua função é regular as relações entre o mercado, os direitos e o desenvolvimento dos cidadãos (humanos e sustentáveis) e garantir a produção, gestão e fornecimento de bens e serviços públicos. Assim, a governança regulatória é contingente: por um lado, é necessário para a coordenação de divergências, enquanto, por outro lado, as regulamentações podem ser incompatíveis com os objetivos das políticas públicas. Ao mesmo tempo, as regulamentações raramente são gratuitas, pois exigem uma burocracia que recue a competitividade, e os cidadãos são obrigados a reunir documentação e cumprir a burocracia exigida pelo governo.

A governança regulatória também tem mostrado seus limites em diversas áreas do cotidiano. Um exemplo pode ser visto no transporte público. Estamos vendo um abandono por parte da população do transporte público em todas as metrópoles ocidentais. Pouco progresso foi feito em políticas públicas que incentivaríamos seu uso novamente. Esse cenário é facilmente afetado pela constante e vertiginosa perda de passageiros e usuários com as consequentes perdas para os operadores de transporte público. O público optou por outros meios de transporte, em alguns casos mais poluentes e menos sustentáveis.

Uma boa política regulatória deve necessariamente ter três áreas ou esferas coordenadas de forma harmoniosa: principais políticas públicas, processos e instrumentos de sistemas e atores, instituições e capacidades. A interação e combinação dessas três áreas é possível apresentar a partir de diferentes pontos de vista conceituais. Na ótica dos sistemas autorreferenciais - ou seja, a capacidade de um sistema de criar suas próprias operações de forma autônoma - a lógica da circularidade dinâmica é proposta. Essa lógica baseia-se em três princípios fundamentais: 1) vai além da dualidade tradicional de governantes de governança ou dominados por dominadores,

pela introdução de uma lógica relacional na qual participam: política, pública e administração; 2) imprime uma lógica que vai além do binômio causa-efeito, para uma lógica formada pelo tripé causas-efeitos- causa, que neste caso é formado pelas três áreas mencionadas acima: formulação de políticas, processos e atores envolvidos; 3) a introdução de outra lógica na tomada de decisões, uma vez que as pessoas geralmente repetem formas e hábitos inconscientes em ação. A introdução do conceito de *contingência* implica que sempre há possibilidades de experiência e ação e que elas podem ser atualizadas para lidar com fenômenos abruptos, como a pandemia do coronavírus.

Essa lógica analítica é mais necessária do que nunca para enfrentar a luta contra as mudanças climáticas aceleradas e a exclusão social que as sociedades estão experimentando, especialmente na região amazônica. A não implementação de medidas urgentes nos níveis coletivo - e individual - terá efeitos devastadores em todas as sociedades.

Por sua vez, a qualidade das políticas (regulatórias) afeta a necessidade de uma nova formulação de políticas regulatórias. Ter em mente a capacidade do campo, ou sistema, de receber demandas com a capacidade de seu meio ambiente de transformar a forma como o sistema opera e responder positivamente às demandas com políticas e ações públicas concretas. Como esses processos ocorrem? O que eles aparecem? Como eles se manifestam aqui na região amazônica? Como a prestação de contas, a prestação de contas e a transparência afetam essas ações públicas? Por que os limites e déficits de governança se manifestam de forma mais cruel e com maior exclusão no estado do Pará?

Acrescenta-se a nova e complexa geopolítica global, que surgiu nos últimos anos entre os países do bloco ocidental (América do Norte, União Europeia e América Latina), principalmente) e a China. Como todos os

confrontos, neste caso tecnológico e comercial, não está livre de riscos e perigos. Riscos na introdução de um novo modelo de Estado autoritário, controlando os cidadãos e as decisões dos parlamentos. O perigo está na orientação de alguns governantes para perpetuar essa situação de emergência e limitar a capacidade legislativa do parlamento ou indefinidamente, através da perpetuação de seus líderes autocráticos e autoritários. Esse cenário marcará, indiscutivelmente, a governança, sua regulação e o tipo de políticas públicas nos próximos anos em todos os países.

O livro organizado pelas professoras Leila Marcia e Rosana Fernandes, ambas professoras do Mestrado de Gestão Pública para o Desenvolvimento (PPGGP-NAEA) e com ampla carreira em publicações e pesquisas nessa área do conhecimento, é uma primeira tentativa de responder a essas perguntas. A partir de cerca de vinte do trabalho dos alunos da disciplina “Governança”, eles apresentam uma série de trabalhos dos alunos participantes desta disciplina. Esses trabalhos, produto da avaliação da disciplina e em uma perspectiva construcionista, mostram reflexões sobre casos práticos de governança no estado do Pará e na Amazônia em geral. Eles fornecem uma visão geral introdutória e exploratória dos modelos conceituais e abordagem da governança, das tipologias e extensões de governança e de sua aplicação prática. Algumas dessas obras são o prelúdio das Dissertações de Mestrado sobre o tema em que essas questões são aprofundadas. Mostram a aplicação de diferentes instrumentos conceituais e metodológicos (riscos de regulação, tomada de decisão, análise de processos administrativos, capacidade de resiliência das sociedades). O livro é baseado na linha de pesquisa dos grupos de pesquisa Governança, Políticas Públicas, Contabilidade e Meio Ambiente na Amazônia (GOPPCA) e Sistemas, Interdisciplinaridade e Gestão na Amazônia (SIGMA), grupos ligados ao

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), do qual fazem parte os professores e alguns dos alunos participantes.

É evidente que este livro não pode responder com a profundidade necessária às questões levantadas, mas é um primeiro passo para criá-las de forma científica, baseada no rigor acadêmico e fontes comprovadas dos participantes em sua disciplina. O objetivo é mostrar as formas de assumir decisões que visem melhorar a governança da Amazônia e do estado do Pará, em particular, a fim de alcançar uma boa *governança*. Esse tipo de governança só será possível a partir da convergência de três áreas principais: Democracia, Democracia e Desenvolvimento Humano Sustentável.

*Josep Pont Vidal*  
Belém, julho 2021.



## Sumário

- 19      **APRESENTAÇÃO**
- 21      **GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: ASPECTOS HISTÓRICOS E REFLEXÕES TEÓRICAS À LUZ DA TEORIA DOS SISTEMAS SOCIAIS**  
Rosana Pereira Fernandes | Leila Márcia Sousa de L. Elias
- 61      **GOVERNANÇA DOS INCENTIVOS FISCAIS NA SUDAM: A INFLUÊNCIA (OU NÃO) DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO**  
Luzio Santana da Silva Filho | Fábio Roberto Araújo dos Santos | Gerson da Silva Lima | José Roosevelt Araújo Correa Junior | Sérgio Guilherme dos Santos Falese
- 95      **TRANSPARÊNCIA NOS PORTAIS ELETRÔNICOS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO ESTADO DO PARÁ**  
Alda Lúcia Lopes do Remédio | Jéssica Valéria Lima | Michele Elaine de Sá Monteiro | Paulo Aguiar de Andrade Lima Neto
- 131     **COMPLIANCE E AS RENÚNCIAS FISCAIS NO ESTADO DO PARÁ**  
Antônio Carlos de Freitas Catete | Divina de Jesus de Almeida Andrade | Tatiane Vianna da Silva | Helder de Paula Melo

- 161 OS IMPACTOS DA TRANSPARÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DA SUDAM.**  
Djair Bandeira Alves | Edvaldo Fernandes de Souza | Ivan Lima Araújo | Marcos Rodrigues de Almeida
- 193 GOVERNANÇA E GESTÃO DE PESSOAS NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ: ANÁLISE E DIAGNÓSTICO**  
Hellen Geysa da Silva Miranda Brancalhão | Keppler João Assis da Mota Junior | Silmara Maria Resque Rosa Góes | Simone de Sousa Britto
- 227 GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA A PARTIR DA ÓTICA COMUNICATIVA**  
Rebeca do Nascimento Castello | Leila Marcia Sousa de Lima Elias | Rosana Pereira Fernandes | Josep Pont Vidal

## Apresentação

Nos últimos anos, a governança tornou-se tema central de discussão, seja no ambiente corporativo das empresas, seja na esfera da administração pública. Devido ao seu pluralismo, muitos utilizam esse conceito sem uma definição precisa, no entanto, há um consenso de que a boa governança é essencial para o desenvolvimento social, econômico, político e cultural de uma comunidade.

O presente e-book é resultante da disciplina “Governança e Instituições”, ministrada em 2020 pelas profas. Dras. Leila Márcia Elias e Rosana Pereira Fernandes, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP) do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), pertencente à Universidade Federal do Pará (UFPA). Nesse sentido, pretende-se contribuir não apenas às discussões acadêmicas relativas a essa temática, mas também à utilização empírica das questões apresentadas, com o intuito de incentivar o conhecimento e a consolidação de instâncias públicas de governança na e para a Amazônia. Assim, apresenta-se um conjunto de reflexões que têm como foco as vivências profissionais dos alunos e das professoras, pois os autores trabalham em organizações governamentais na Amazônia, especificamente no estado do Pará, como forma de contribuir ao campo científico da governança pública no Brasil e na Amazônia, em particular.

Agradecimentos especiais à UFPA, pelas ações de desenvolvimento ao ensino, extensão e pesquisa na Região Amazônia; ao NAEA, em especial ao Prof. Dr. Armin Mathis e ao Prof. Dr. Adagenor Ribeiro, pelo apoio e incentivo a esta publicação; ao Programa de Mestrado Profissional em

Gestão Pública (PPGGP) que integra o NAEA/UFPA, pela oportunidade em participarmos como docentes e pelas discussões e reflexões junto aos demais professores; ao professor Silvio Figueiredo, Editor-Chefe da Editora Naea; às revisoras Rosângela Mourão, Roseany Caxias e à Aurilene Ferreira, Diretora Executiva da Editora Naea, sem as quais não teríamos conseguido finalizar este e-book; e aos queridos alunos que contribuíram com suas pesquisas, fundamentais ao desenvolvimento e concretização deste trabalho. E a todos que acreditam na educação como agente propulsor de conhecimento e transformação de pessoas.

Leila Márcia Sousa de Lima Elias | Rosana Pereira Fernandes  
**Organizadoras**

# GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: ASPECTOS HISTÓRICOS E REFLEXÕES TÉORICAS À LUZ DA TEORIA DOS SISTEMAS SOCIAIS

DOI:10.29327/565187.1-1

## RESUMO

O presente artigo aborda o tema governança no setor público e questiona os fundamentos que orientaram a criação e implantação do sistema de governança no Brasil. Nesse sentido, busca sistematizar aspectos históricos e conceituais e, assim, apresentar um quadro referencial que sirva de suporte às reflexões sobre essa temática. Apoiase na Teoria dos Sistemas Sociais, uma vez que a governança permite diversas possibilidades de abordagens. A metodologia formal caracteriza-se como exploratória e descritiva, tendo sido realizada pesquisa bibliográfica (revisão da literatura) e documental em bases de periódicos nacionais e internacionais, legislações nacionais, documentos produzidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU) e organizações vinculadas à temática do estudo. Ao final, observa-se a aderência da Teoria Luhmaniana ao sistema de governança pública e reflete-se sobre possibilidades de futuras pesquisas.

**Rosana Pereira Fernandes** - Doutora em Desenvolvimento Socioambiental pelo NAEA/UFPA. Mestre em Estruturas Ambientais e Urbanas pela FAU/USP. Graduada em Economia pela UFPA. Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP) do NAEA/UFPA, do Instituto de Ensino de Segurança do Pará (IESP) e da (EGPA). Funcionária pública estadual e membro do Grupo de Pesquisa Governança, Políticas Públicas, Organizações e Contabilidade da Amazônia (GOPPCA/CNPQ).

**Leila Márcia Elias** - Doutora em Desenvolvimento Socioambiental pelo NAEA/UFPA. Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional pela UNITAU. Especialista em Sistemas de Informações pela UFPA e em Gestão Pública pelo CESUPA. Graduada em Ciências Contábeis pela UNAMA. Professora colaboradora do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública (PPGGP) do NAEA/UFPA. Membro do Grupo de Pesquisa Governança, Políticas Públicas, Organizações e Contabilidade da Amazônia (GOPPCA/CNPQ).

**Palavras-chave:** Governança pública; setor público; teoria dos sistemas sociais.

## ABSTRACT

This article addresses the theme of governance in the public sector and questions the foundations that guided the creation and implementation of the governance system in Brazil. In this sense, it seeks to systematize historical and conceptual aspects and, thus, present a referential framework that supports reflections on this theme. It is supported by the Theory of Social Systems since governance allows for several possibilities of approaches. The methodology is characterized as exploratory and descriptive, having been carried out bibliographical research (literature review) and documentary research in national and international journal bases, national legislation, documents produced by the Federal Court of Accounts (TCU), Federal Comptroller Office (CGU) and organizations linked to the study theme. At the end, the adherence of Luhmann's Theory to the public governance system is contacted and the possibilities for future research are reflected.

**Keywords:** Public governance; public sector; social systems theory

## 1 INTRODUÇÃO

O sentido atual de governança, relacionado às instituições públicas e privadas, objeto de estudo de diversos campos do conhecimento como economia, administração, sociologia, geografia, relações internacionais e ciência política, surgiu nas primeiras décadas do século XX com o desenvolvimento da teoria Principal-Agente, inicialmente direcionada ao setor privado; e consolidou-se na década de 1990, quando esse termo foi disseminado por economistas, cientistas políticos e organizações multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (WB,1992) que, a partir do *New Public Management*, fundamentou o movimento global de Reforma do Estado direcionado à gestão por resultados.

Portanto, governança não é uma palavra recente e ao longo do tempo tornou-se transversal a várias áreas do conhecimento, com possibilidades de aplicação em organizações privada, governamental e do terceiro setor, podendo ser utilizada como mecanismo de organização da gestão interna (governança corporativa) e das interações entre Estado, Mercado e Sociedade (governança pública); e, assim, expandiu-se para áreas de responsabilidade do Estado, em escala multinível (global, nacional, estadual e local), segmentando-se em várias tipologias como governança ambiental, sanitária, saúde, educação, território, ciência e tecnologia, dentre outras, sendo vista como mecanismo de transparência, participação social, responsabilização e de combate à corrupção (MATIAS-PEREIRA, 2010; TCU, 2013).

Nesse sentido, a governança desponta com várias definições, resultantes das diversas elaborações teóricas, conceituais e políticas desenvolvidas em contextos históricos distintos, utilizadas, muitas vezes, sem o devido entendimento. Torna-se uma *buzzword*, cujo significado pode ser tudo ou nada.

O presente ensaio teórico norteou-se a partir de duas questões: quais são os fundamentos teóricos da governança pública no Brasil? E, como refletir sobre governança a partir da Teoria dos Sistemas Sociais?

Nesse sentido, o artigo visa apresentar o percurso de construção da governança no Brasil, a partir da Reforma Gerencial, que sirva de suporte às reflexões sobre governança pública, tendo como apoio a Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann.

Os procedimentos metodológicos de pesquisa referem-se à revisão da literatura em livros e periódicos, e em documentos produzidos por organizações nacionais e internacionais vinculadas à governança pública,

portanto um estudo bibliográfico e documental com caráter exploratório e descritivo (GIL, 2018).

Destarte, divide-se em quatro partes, sendo a primeira esta introdução; seguida de breve revisão bibliográfica e documental sobre aspectos históricos e conceituais de governança relativos ao desenvolvimento e uso do termo governança no Brasil e no mundo; na sequência, observa-se a governança sob a ótica sistêmica; e, por fim, apresentam-se algumas reflexões visando a estudos futuros.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

A seguir apresenta-se os pressupostos teóricos sobre governança desde os aspectos gerais, passando pela trajetória de evolução no setor público e seu embasamento diante da Teoria dos Sistemas Sociais.

### **2.1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DA GOVERNANÇA**

A origem do sentido atual de governança localiza-se no início do século XX, mais precisamente na década de 1930, quando os proprietários de capital delegaram a gestão de seus bens e investimentos a terceiros (agentes). Esse distanciamento gerou conflitos, uma vez que os interesses dos proprietários e agentes nem sempre eram convergentes, agravado pela assimetria de informações entre eles e pela possibilidade de comportamento oportunista dos agentes. Essa situação desencadeou o problema da agência, abordado pela teoria Principal-Agente<sup>1</sup>, que consiste em como desenhar

---

<sup>1</sup> Merle e Beans, em 1932, desenvolveram um dos primeiros estudos relativos à governança (TCU, 2014a, p. 15).

instituições que incentivem os agentes a cumprir os objetivos acordados e a agir com responsabilidade (ÁLVARES et al, 2008; VIEIRA; BARRETO, 2019, p.22; WILLIAMSON, 1985).

Para fins de alinhamento dos desejos e vontades entre proprietários/acionistas (*shareholders*), agentes (gestores) e atores interessadas/clientes (*stakeholders*), múltiplas estruturas de governança foram criadas ao longo do tempo (Quadro 1) com o intuito de estabelecer ações capazes de dirigir e controlar as organizações e, assim, promover valor aos proprietários e partes interessadas, mediante remuneração ao trabalho dos gestores. Desse modo, a governança, em sua abordagem corporativa, visa assegurar a sustentabilidade da empresa e do seu negócio (BRASIL, 2014; TEIXEIRA; GOMES, 2019; IBGC, 2018; VIEIRA; BARRETO, 2019; TCU, 2014a).

O conceito de governança emerge, assim, no campo das organizações privadas, com o intuito de aproximar proprietários e agentes e restringir as possibilidades de corrupção nessas organizações, por meio da criação de estruturas de governança nas organizações como conselho de administração, conselho fiscal, conselho gestor, comitês, etc., em virtude, especialmente, da ocorrência de escândalos financeiros nas décadas de 1980 e 90, especialmente no EUA, que impôs novos mecanismos e estruturas de controle.

Nesse sentido, organismos internacionais como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) passaram a discutir e refletir sobre governança, e estruturas e organizações específicas foram criadas para abordar essa temática.

**Quadro 1** - Principais estruturas e mecanismos de governança corporativa

<b>Estrutura/Mecanismo</b>	<b>Característica</b>
<i>US Securities and Exchange Commission</i>	Criada em 1934, nos EUA, organização responsável, até os dias atuais, por proteger investidores e garantir a ordem e a eficiência dos mercados.
<i>Caldebury Report</i>	Produto da Comissão criada pelo Banco da Inglaterra, no início da década de 1990, com o objetivo de elaborar o Código das Melhores Práticas de governança corporativa.
<i>Committee for Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)</i>	Responsável pela publicação, em 1991, do <i>Internal Control – integrated framework</i> ; e, em 2004, do <i>Enterprise risk Management – integrated framework</i> (documento de referência em gestão de risco).
<i>Lei Sarbanes-Oxley</i>	Lei criada em 2002, nos EUA, com o objetivo de melhorar os controles sobre as informações constantes nos relatórios financeiros, em resposta às fraudes financeiras ocorridas em empresas americanas nos anos 1990.
<i>European Corporate Governance Institute (ECGI)</i>	Fundado em 2002.

**Fonte:** Elaboração das autoras com base no TCU, 2014<sup>a</sup> (2020).

No Brasil, destacam-se a apresentação do panorama corporativo (MCINSEY; KORN; FERYR; 2001); a lei nº 10.303/2001, que alterou a lei nº 6.404/1976 de sociedade das ações, com a finalidade de reduzir os riscos de investidores minoritários; as recomendações da Comissão de Valores

Imobiliários (CVM); e o Código das melhores práticas de governança corporativa (2004; 2009; 2015), elaborado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (TCU, 2014a).

Governança difere de governo que, por sua vez, difere de governabilidade. Governo consiste nas ações de administrar, comandar e gerir uma organização pública ou privada, ou mesmo uma casa (família); no entanto, seu uso predominante refere-se ao exercício do poder estatal ou à condução política geral, sendo formado pelo núcleo diretivo do Estado e limitado pelos regramentos constitucionais e legais. O governo é a expressão do poder do Estado.

Governabilidade é o conjunto de condições necessárias ao exercício do poder, conferida pela sociedade civil para governar; sua discussão remonta à década de 1960. Conforme Araújo (2002, p.6), “refere-se às próprias condições substantivas/materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado”. Para esse autor, a cidadania organizada (partidos, organizações etc.) é quem confere as condições imperativas para a existência da governabilidade.

No final da década de 1990, Bresser Pereira e Spink (1998) argumentavam que governança e governabilidade eram conceitos ainda não muito bem definidos. Para esses autores:

“(...) governabilidade é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade; governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas” (BRESSER PEREIRA; SPINK, 1998, p. 33).

Nesse mesmo período, no bojo das discussões da reforma do Estado no Brasil, Marini (1996) enfatizava que governabilidade implica

na existência de condições de legitimidade para implementar as reformas necessárias à superação da crise do Estado e de seu aparelho; enquanto governança refere-se à capacidade de implementar reformas nos aspectos técnicos, financeiros e gerenciais.

Diniz (1996) destaca o aspecto democrático da governabilidade ao referir-se às condições sistêmicas do exercício do poder que favorecem a reforma ou construção de um projeto de Estado e sociedade, destacando os instrumentos institucionais, os recursos financeiros e as articulações políticas; entende a governança como sendo a capacidade de ação e execução de políticas públicas, imperativa à construção do Estado pretendido, e incorpora a dimensão participativa e plural da sociedade (ARAÚJO, 2002).

Para Rua (1997), existe um vínculo indissolúvel entre esses dois conceitos (governabilidade e governança), e fazer um recorte analítico entre eles não implica em retirar o componente político que há em ambos. Compreende a governança como a capacidade financeira (disponibilidade de recursos) e administrativa (disponibilidade de recursos humanos) para gerir e criar políticas públicas.

É interesse destacar que para John *et al* (1995), a discussão sobre governança, já nos anos de 1990, estava vinculada a novas formas (responsabilidade) de administrar a coisa pública, em um esforço para combinar ideias velhas e novas, em uma abordagem global, centrada na colaboração, flexibilidade, busca por resultados e participação dos cidadãos, com o intuito de minimizar os desajustes existentes entre governo e sociedade. Segundo esses autores, a Nova Governança concentrou-se, inicialmente, nas esferas estaduais e municipais, onde os serviços públicos são prestados, uma vez que na esfera nacional concentram-se mais os aspectos de infraestrutura de políticas públicas. Esses autores abordam a governança federal a partir de quatro dimensões (Quadro 2):

**Quadro 2** – Dimensões da nova governança

<b>Dimensões</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Resultado</b>
Participantes do processo (quem?)	Mobilização de recursos entre diferentes programas, órgãos públicos, organizações sem fins lucrativos e iniciativa privada; e integração de serviços.	Ao invés de fragmentação, colaboração e alianças; e descentralização das decisões.
Objetivos da ação pública (por que?)	Estabelecer visão comum da missão da administração pública, das metas de resultado (ao invés de <i>outputs</i> ), dos indicadores (responsabilização) e dos clientes.	Concentração na missão e não no programa; nos resultados e não nos insumos; nas expectativas dos clientes e não na opinião dos órgãos públicos; e nos investimentos e não nos gastos.
Meios para atingir os objetivos (como?)	Funcionamento interno das organizações que prestam serviço público, bem como com o conteúdo dos serviços: qualidade, capacidade empresarial, programas dirigidos ao mercado e investimentos.	Redução da hierarquia com maior autonomia para trabalhadores de linha de frente e colaboração entre as equipes; ênfase na qualidade e não apenas na eficiência; concorrência entre os provedores de serviços públicos (administração empresarial ou privatização).
Política (alternativas?)	Parte menos desenvolvida da nova governança, inclui esforços para reduzir o abismo entre cidadãos/clientes e governos, por meio de instituições que podem ser controladas pelos primeiros.	Participação: promoção e delegação de autoridade para os cidadãos ao invés de anunciar e supervisionar diretrizes.

**Fonte:** John *et al*, 1995. Elaboração: autoras.

Bevir (2011), por sua vez, associa governança à crise do Estado moderno e, ao apresentar a sua genealogia da governança, afirma que:

A Ciência Social contemporânea é dominada por duas variedades de modernismo. Ambas contrastam com o historicismo desenvolvimentista, mas cada uma contempla diferentes conceitos formais e anistóricos da racionalidade associada a diferentes formas de explicação e, assim, a diferentes análises da governança e da democracia (BEVIR, 2011, p.104).

De acordo com esse autor (Bevir, 2011), para a teoria econômica neoclássica os indivíduos agem racionalmente com o intuito de maximizar sua utilidade (medida da satisfação obtida com o consumo de um bem). A racionalidade sociológica, por sua vez, destaca o agir do indivíduo não como ator instrumental, mas sim como seguidor de normas para desempenhar papéis estabelecidos (Durkheim e Bourdieu), devendo-se evitar a difusão de normas egoístas e instrumentais (Weber e Marcuse).

A governança surgiu então em duas ondas analiticamente distintas da reforma do setor público. A primeira consistiu nas reformas associadas ao conceito econômico de racionalidade – o neoliberalismo, a Nova Administração Pública *New Public Management* e a terceirização. A segunda consistiu em reformas associadas a conceitos sociológicos de racionalidade – a Terceira Via, a governança *joined-up* e redes e parcerias (BEVIR, 2011, p.107).

Neste sentido, a nova governança consiste nas teorias e reformas pelas quais os Estados compreenderam e responderam à sua própria crise, e passou a focalizar menos o Estado e suas instituições e mais as atividades e práticas sociais que envolvem qualquer tipo de organização ou a relação Estado-Sociedade, seja no âmbito do governo, sistema, mercado, rede, família, tribo, organização (formal/informal), território, ou ainda, leis e normas.

Desse modo, a ação pública moveu-se do modelo tradicional de decisão e controle apoiado na burocracia e na hierarquia verticalizada (lei/ autoridade/controlado centralizado) para o modelo de mercados (sistema de preço/competição) e redes (sistema de confiança/ cooperação) (BEVIR, 2011; 2012; VIEIRA; BARRETO, 2019; WILLIAMSON, 1985; POWELL, 1990).

Para Hitt, Ireland e Hoskisson (2012), a governança é uma técnica de gerenciamento avançada, passível de aplicação em diversas organizações, com capacidade para eliminar o conflito de interesses e gerar maior eficiência ao processo decisório. Segundo Kissler e Heidermann (2006) constitui uma alternativa à gestão baseada na hierarquia.

A OECD (1995, p. 14) conceitua governança como sendo o “uso da autoridade política e o exercício do controle na sociedade em relação à gestão de seus recursos para o desenvolvimento social e econômico”<sup>2</sup>. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, 1997, p. iv), “é o exercício da autoridade econômica, política e administrativa para gerir os assuntos de um país”, envolve “(...) mecanismos, processos e instituições pelos quais os cidadãos e os grupos articulam seus interesses”. Conforme definição do *International Federation of Accountants* (IFAC, 2001; 2013), governança compreende a estrutura administrativa, econômica, política, social e legal, dentre outras, que define e estimula o alcance dos resultados pretendidos.

Para o Banco Mundial (1992, p.1.), governança é a “maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais tendo em vista o desenvolvimento”. Para essa organização, a *accountability* está no centro da boa governança e implica em tornar os governos responsáveis por suas ações (WORLD BANK, 1992).

---

2 Tradução livre das autoras.

Conforme esses autores, o conceito de governança encontra-se atrelado ao movimento global de Reforma do Estado, iniciado na década de 1970 e consolidado ao longo dos anos de 1990<sup>3</sup>, com a proposição de reinventar o governo para enfrentamento da crise econômica<sup>4</sup>, com reflexos no Estado e nas estruturas de governança, caracterizada por dois momentos distintos: a) Gerencialismo ou Nova Gestão Pública (NGP); e b) Nova Governança Pública.

A “boa governança” desenvolve-se, assim, a partir da década de 1980, em um ambiente marcado pelo avanço na globalização, com ênfase na sustentabilidade e na Reforma do Estado, incentivada por organismos internacionais que visavam a promoção do desenvolvimento. Apoia-se nos princípios de responsividade (*accountability*,) transparência (*openness* – confiança no processo decisório) e integridade (*integrity* – negociação direta e confiável), visando à participação social, controle fiscal, pluralismo político e respeito aos direitos humanos, com foco no desenvolvimento das capacidades estatais relacionadas à promoção, direção e regulação das redes de políticas públicas, a qualidade do governo e o estabelecimento de sistemas de governança sustentáveis, com aprimoramento dos processos decisórios (VIEIRA; BARRETO, 2019).

A Nova Gestão Pública empenhou-se em redesenhar estruturas e processos, visando ao alcance de resultados, estabelecendo parcerias e

---

3 Dentre a literatura desse período destacam-se: *Reinventando o Governo*, de Osborne e Gaebler (1992); *Breaking Through Bureaucracy*, de Barzelay e Armajani (1992); e *Public Administration Transition?* De Zhiyong Lan e David Rosenbloom (1992).

4 O mundo capitalista apresentava altas taxas de crescimento econômico até as crises do petróleo de 1973 e 1979, e havia consenso quanto ao papel do Estado de interventor na economia e promotor do bem-estar social. A partir dos anos 1980, iniciou-se um processo de recessão, com acentuada crise fiscal e de governabilidade. A queda do muro de Berlim, em 1989, eliminou as principais distinções políticas e econômicas entre o mundo oriental e o ocidental, aumentando a interdependência entre as nações, e o Estado passou a dispor de menor poder (RUA, 1997).

compartilhando responsabilidades com organizações privadas (parcerias público-privadas) e do terceiro setor para execução das políticas públicas. Desse modo, o conceito de governança qualifica a reforma estatal para que o Estado seja menos burocrático e mais gerencial.

Quando se trata de governança do setor público, a relação Principal-Agente ocorre por meio de duas formas de delegação: a) na relação político-democrática entre eleitores (Principal) e seus representantes políticos (Agentes), as assimetrias de informações são minimizadas mediante plebiscitos, reuniões legislativas, etc., e controladas via mecanismos como definição de tempo de mandato, critérios de ilegalidade, etc.; e b) na relação entre governantes (executivo e legislativo) e burocracia, observa-se três momentos distintos – controle patrimonialista dos cargos públicos (não havia problema da Agência); profissionalização da burocracia (padronização de procedimentos, racionalização e mérito) com possibilidade de formação do insulamento burocrático e, conseqüente, surgimento do problema da Agência; e o gerencialismo (padrões empresariais, inovação, customização e flexibilidade) com politização da burocracia, tornando-a mais *accountable*, alinhando os interesses da burocracia não eleita (Agentes) aos dos políticos (Principal) (MELO, 1996).

Para Matias-Pereira (2010, p. 114) “a governança pública trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas”. Nesse sentido, o setor público abrange as duas modalidades, embora a governança corporativa tenha sido abordada mais no âmbito das empresas estatais.

Ambas as modalidades de governança (corporativa e pública) compreendem o processo de direção e controle apoiado em estruturas e relações de poder, direitos e responsabilidade, regras e procedimentos para

tomada de decisão, e definição de instrumentos e estratégias para alcançar os objetivos e controlar os resultados. Essas estruturas de governança abrangem recursos e responsabilidades conferidas aos Agentes, tornando-os responsivos (*accountable*) perante os Principais (*shareholders*), e geram incentivos positivos e negativos ao alcance dos objetivos (VIEIRA; BARRETO, 2019).

Destacam-se dois trabalhos importantes sobre a aplicação das práticas de governança corporativa no setor público. Em agosto de 2001, o comitê permanente do Federação Internacional dos Contadores Públicos (IFAC), denominado *Public Sector Committee* (PSC), publicou o seu estudo de nº 13 *Governance in the Public Sector: a Governing Body Perspective*. Um ano depois, o *Australian National Audit Office* (ANAO) publicou o estudo *Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector*, os quais tornaram-se referências ao redor do mundo, inclusive no Brasil, sobre o tema.

A construção teórica da governança abrange, assim, diversidade conceitual e o uso desse termo expandiu-se no setor público devido, basicamente, a três razões: a) o mundo tornou-se cada vez mais complexo em virtude da globalização, da ampliação das formas de comunicação e das possibilidades de interconectividade; b) surgiram novos aportes teóricos que retiraram a centralidade do Estado, a exemplo da *New Public Management* (NPM) e da Escolha Racional ; e, c) as crises econômicas, as limitações fiscais e a perda de confiança no Estado levaram ao esgotamento do próprio Estado (*Welfare State*) que, diante de uma estrutura social cada vez mais complexa, passou a repensar sua administração em busca de eficiência, *accountability* (prestação de contas com responsabilização), transparência e governança.

Entende-se que governança implica na forma ou processo de governar, que consiste na distribuição de poder, seja no âmbito das

organizações privadas ou das relações entre Estado, mercado e sociedade, e tem como princípio fundamental a governabilidade que assegura o exercício do poder (governo) à organização (empresa) ou ao Estado. Nesse sentido, a governança pública não tem sua origem necessariamente no Estado, mas sim no interesse da sociedade e em como o Estado/governo correspondem a essa expectativa. Assim, a Nova Governança Pública amplia a Reforma do Estado Gerencial.

## 2.2 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Ao longo do tempo, os governos adotaram diferentes formas de governança pública, prevalecendo a concepção liberal até final do século XIX, na qual o Estado não intervém na economia e os mercados funcionam livremente. No início do século XX, a crise mundial de 1929, a Teoria Keynesiana e os movimentos pelos direitos sociais modificaram o papel do Estado, que passou a intervir na economia e implantou o Estado do Bem-Estar Social, vinculado à governança pública hierárquica, impessoal, formal, apoiada em procedimentos legais e mérito, separando o público do privado, e o governo (político) da administração pública (técnico). Esse modelo burocrático de governança pública orientou a formação da administração pública em todos os países (BEVIR, 2011; VIEIRA; BARRETO, 2019).

Críticas a esse modelo, que primava pela racionalidade instrumental e separação entre decisão e execução, foram desenvolvidas ainda nos anos de 1940-1950<sup>5</sup>. No entanto, somente com o aprofundamento das crises fiscal, econômica e política dos anos 1970 e a pressão social por transparência e responsabilização dos gestores públicos desenvolveu-se o modelo do Estado

---

5 Herbert Simon (1947), Dwight Waldo (1948), Paul Appleby (1949) e John Millet (1954).

Gerencialista ou da Nova Gestão Pública<sup>6</sup> (primeira fase das reformas), centrado no cliente dos serviços públicos, em agências autônomas (públicas, sociais ou empresariais) e no aprimoramento de instrumentos gerenciais de desempenho, gerando valor público fora do setor público (VIEIRA; BARRETO, 2019).

Nesse ambiente, a Constituição Federal (1988) e o Plano Diretor de Reforma do Estado (1994) implantaram um novo modelo governança no país. A Constituição Federal estabelece alguns sistemas de governança específicos, como o de planejamento/ orçamento público, o Sistema Único de Saúde (SUS), o de educação, dentre outros, e a política em geral (República Federativa e três Poderes); e o Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE), orientador do Estado Gerencial no Brasil, dispõe sobre a estrutura da governança: centro estratégico de governo (presidente, legislativo, judiciário cúpula dos ministério e ministério público); atividades exclusivas de Estado (regulação, fiscalização/controle, fomento, seguridade social e segurança pública); atividades não exclusivas (universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus) mediante publicização; e as empresas estatais com produção para o mercado (privatização).

O PDRE propunha, também, flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários, limitação de remuneração, reforma da previdência, criação de agências executivas autônomas e novas modalidades de organização – Organização Social e (OS) e OSCIP, dentre outras, além de mecanismos como contrato de gestão<sup>7</sup>.

---

6 A Nova Gestão Pública iniciou nos países anglo-saxões (Estados Unidos, Reino Unido e Austrália) e expandiu-se para Alemanha e França. Nos países em desenvolvimento foi adotada de forma parcial, devido à crise fiscal e aos programas de ajuste estrutural do Fundo Monetário Internacional (FMI), com redução de investimentos e privatizações, associadas à agenda neoliberal (VIEIRA; BARRETO, 2019).

7 Destaca-se o PDRE comum plano complementar ao Programa de Estabilidade Econômica implantado no Brasil nesse período (Plano Real), que objetivava o controle inflacionário.

Para Bresser Pereira (1996), o grande objetivo do Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE), síntese da reforma gerencial brasileira, consistia em ampliar a governança do aparelho do Estado federal, uma vez que sua rigidez e ineficiência limitava a capacidade do governo em formular e implementar políticas públicas. Nesse sentido, destaca a relação da governança com o aparelho de Estado e a governabilidade com a reforma do Estado, entendida como um projeto mais amplo que abrange não apenas o Estado, mas o conjunto da sociedade (ARAÚJO, 2002; BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1996).

Com a expansão das sociedades liberais e democráticas, no final do século XX, emerge o modelo da Nova Governança Pública (segunda fase das reformas)<sup>8</sup>, que busca ampliar a legitimidade do Estado/governo ao valorizar a participação da sociedade civil e incorporar redes de atores públicos, sociais e privados ao processo de políticas públicas, apoiado em relações de confiança e colaboração (VIEIRA; BARRETO, 2019).

Nesse ambiente de problemas públicos cada vez mais complexos, com responsabilidades compartilhadas entre os *stakeholders*, o Estado brasileiro buscou adaptar-se aos princípios da nova (e boa) governança, com a missão de coordenar as agências prestadoras de serviços (vertical/horizontal) e regular a sociedade (prevenir oportunismo, incentivar a cooperação e incentivar os atores), com vistas a gerar valor público de modo eficiente, transparente, participativo e responsivo, conciliando desempenho com conformidade (aspectos legal e ético) (VIEIRA; BARRETO, 2019).

Observa-se um período de transição caracterizado, por um lado, pela busca de aprofundamento dos aspectos gerenciais, com foco na desburocratização de processos e procedimentos, cooperação federativa,

---

<sup>8</sup> Recebe também denominações como Governança Colaborativa e Governança Híbrida, dentre outras.

e controle regulatório e fiscal da gestão pública; e, por outro, iniciativas relevantes, mas fragmentadas, direcionadas à implantação de componentes da Nova Governança Pública. Ressalta-se que esse modelo incorpora o planejamento estratégico e adota mecanismos de *compliance* (conformidade), gestão de risco (operacionais e estratégicos) e integridade, que passaram a ser normatizados enquanto parâmetros do sistema federal, e orientam os entes subnacionais (estados e municípios) na formação de seus respectivos sistemas de governança.

O Decreto nº 9.203/2017 constitui o parâmetro legal que sistematiza explicitamente a implantação da política de governança pública para as agências públicas da esfera federal. Originário do Acórdão nº 1.273/205 do Tribunal de Contas da União (TCU) que recomenda a elaboração de um plano de longo prazo para fins de fortalecimento da governança nas organizações públicas e em todas as esferas de governo, com vistas ao desenvolvimento nacional, teve como inspiração as boas práticas dispostas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OECD, 1995; 1999): capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência (BRASIL, 2017, art. 3º; TCU, 2014d). A seguir, breve cronologia dos principais parâmetros do sistema de governança no Brasil (Quadro 3).

**Quadro 3** – Brasil: principais parâmetros da governança pública

<b>Período</b>	<b>Características</b>	<b>Parâmetros legais</b>
1988-1994	Desenho da estrutura de governança pública no Brasil	Constituição Federal, 1988. Decreto nº 1.171/1994: Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.
1995-2004	Implantação da Reforma Gerencial na estrutura governamental brasileira	1995: Plano Diretor de Reforma do Estado. Emendas Constitucionais nº 8/1995 e nº 9/1995: agências reguladoras. Lei nº 9.491/1997: Plano Nacional de Desestatização. Medida provisória nº 813/1995; Lei nº 9.649/1998: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) – incorporado ao Ministério do Planejamento, em 1998, e extinto pela Medida Provisória nº 1.795/1999. Continua Lei nº 9.637/1998: Lei das Organizações Sociais – publicização de serviços públicos. Emenda Constitucional nº 19/1998: princípio da eficiência, flexibilização da estabilidade do servidor público, teto para remuneração, limites para receita/despesa com pessoal e remuneração por subsídio. Decretos nº 2.487/1998 e nº 2.488/1998: contratos de gestão. Lei Complementar nº 101/2000: Lei de Responsabilidade Fiscal – fortalecimento do equilíbrio fiscal das contas públicas (planejamento; transparência e controle dos gastos públicos; metas fiscais, limites a gastos de pessoal e dívida pública e sanções ao descumprimento; dentre outros).
2005-2015	Transição para a nova governança pública: iniciativas relevantes, mas segmentadas	Decreto nº 5.378/05: Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) – fusão dos programas Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP) e Nacional de Desburocratização (PND); finalizado por meio do Decreto nº 9.094/2017.

Período	Características	Parâmetros legais
2005-2015	Transição para a nova governança pública: iniciativas relevantes, mas segmentadas	<p>Lei nº 11.107/2005: Lei Geral dos Consórcios Públicos – cooperação federativa.</p> <p>Decreto nº 6.062/2007 (alterado pelo Decreto nº 8.760/2016): Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) – melhorar o sistema regulatório.</p> <p>Decreto nº 6.029/2007: Sistema de Gestão da ética do Poder Executivo Federal.</p> <p>Lei nº 12.527/2011: Lei de Acesso à Informação (LAI) – incentivou a adesão do Brasil à iniciativa internacional do Governo Aberto (<i>Open Government Partnership</i>).</p> <p>Decreto nº 7.478/2011: Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC).</p> <p>Lei nº 12.846/2013 (LAC): Lei Anticorrupção – responsabilização objetiva de empresas (administrativa e civil); acordo de leniência; programas de integridade corporativa (<i>compliance</i>)</p> <p>Lei nº 12.813/2013: Conflito de Interesses – regras para ocupantes de cargos com informações privilegiadas; sanções a servidores.</p> <p>Lei nº 13.019/2014, alterada pela Lei nº 13.204/2015: Marco Regulatório das organizações da Sociedade Civil (MROSC) – novo regime jurídico para as parcerias.</p>
2016-....	Nova governança pública	<p>Lei nº 13.303/2016: Lei das estatais.</p> <p>Decreto nº 9.203/2017: Governança Pública – institui a política de governança pública para as agências do Poder Executivo Federal.</p> <p>Lei nº 13.655/2018: Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (alteração) – denominada de Lei das leis.</p>

**Fonte:** legislações específicas; Vieira e Barreto, 2019.

Elaboração: autoras (2020).

Desse modo, a governança pública, assim como sua relação com a gestão pública, é um tema recente no Brasil e sua disseminação tem sido capitaneada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Ainda em 2013, o TCU firmou acordo de cooperação com a OECD com o objetivo de realizar um estudo internacional para identificar e disseminar boas práticas de governança<sup>9</sup>. A partir desse momento, foram elaborados vários documentos de referência que detalham os princípios e as boas práticas, com o intuito de disseminar conhecimento e, assim, consolidar a política de governança na esfera federal, bem como impulsionar a consolidação de uma ampla proposta de governança para o Brasil<sup>10</sup>.

Os fundamentos da política de governança desenhada pelo TCU abrangem quatro perspectivas: a) sociedade e estado; b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; c) órgãos e entidades; d) e atividades intraorganizacionais (TCU, 2014a). Essas perspectivas estão sistematizadas no sistema de governança para órgãos e entidades da administração pública (Figura 1).

---

9 Acordo denominado “Fortalecimento da Governança Pública: boas práticas e o papel das entidades fiscalizadoras superiores” (TCU, 2014a).

10 Referencial básico de governança pública aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações de melhoria (TCU, 2014a); Referencial para avaliação da governança em políticas públicas (TCU, 2014b); Dez passos para a boa governança (TCU, 2014c); Referencial para avaliação de governança em centro de governo (TCU, 2016); Referencial de combate à fraude e corrupção (TCU, 2017); Referencial Básico de Governança Organizacional (2020).

**Figura 1** - As perspectivas da Governança Pública



Fonte: Brasil, 2014a.

A perspectiva denominada Sociedade e Estado é a vertente política da governança no setor público. Está relacionada com o contexto maior das relações entre o Estado e a sociedade. De acordo com definição do Banco Mundial (2012), por esta vertente passam “(a) as estruturas democráticas; (b) os processos pelos quais os governos são selecionados, monitorados e substituídos; (c) a organização do Estado e a divisão de poder e de autoridade entre as instituições; (d) o comportamento ético dos governantes; (e) os instrumentos institucionais de controle [...]; e (f) o respeito dos cidadãos às instituições que governam a economia e o Estado” (WORLD BANK, 2012 apud BRASIL, 2014a, p. 19).

O eixo Entes federativos, as esferas de poder e as políticas públicas é considerado a vertente político-administrativa da governança. De acordo com o TCU, pode ser definida como a habilidade e a capacidade governamental para formular e implementar, de forma efetiva, políticas públicas mediante o estabelecimento de relações e parcerias coordenadas entre organizações públicas e/ou privadas (BRASIL, 2014a, p. 20).

Por sua vez, a terceira perspectiva – órgãos e entidades – é considerada a vertente corporativa da governança no setor público. Esta perspectiva é o objeto de análise do referencial, não impedindo que suas recomendações sejam aplicadas também às outras. Seu foco, segundo material do *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) (2004), é na manutenção dos propósitos das organizações e na melhoria dos serviços prestados aos cidadãos (apud BRASIL, 2014a, p. 20).

A quarta e última – atividades intraorganizacionais – caracteriza-se como o “sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados” (BRASIL, 2014a, p. 21). Está relacionada com as estruturas internas de governança das organizações do setor público. Embora pareçam distintas, as perspectivas de observação da governança são indissolúveis, além de se sobreporem, também, complementares.

O Decreto nº 9.203/2017, marco regulatório do sistema de governança, define os principais conceitos e estabelece os princípios, as diretrizes e os mecanismos para o exercício da governança pública, entendida como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017, art. 2º, I).

A governança direciona-se à produção de valor público, definido como “produtos e resultados gerados, preservados ou entregues por uma organização” em resposta às demandas de interesse público, capazes de modificar aspectos do conjunto da sociedade ou de grupos específicos (BRASIL, 2017, art. 2º, II ), definido pela alta administração<sup>11</sup>, a quem

---

11 A alta administração é composta pelos “Ministros de Estado, ocupantes de cargos de natureza especial, ocupantes de cargo de nível 6 do Grupo de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e presidentes e diretores de autarquias, inclusive as especiais, e de

competete, também, gerenciar os riscos (direcionar e monitorar) de possíveis eventos que possam afetar o alcance dos objetivos da organização (BRASIL, 2017, art.2º, IV).

A liderança refere-se aos aspectos de prática humana ou comportamental exercidos pelos principais cargos da organização (integridade, competência, responsabilidade e motivação); a estratégia compreende diretrizes, objetivos, planos, ações, priorização e alinhamento para o alcance dos resultados pretendidos; e o controle são os processos estruturados realizados para mitigar possíveis riscos ao alcance dos objetivos, bem como a execução ordenada ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades, observando a legalidade e a economicidade dos recursos públicos (BRASIL, 2017, art.5º; TCU, 2014a). Na Figura 2, resumo imagético dos principais mecanismos e componentes da política de governança no Brasil.

A nova governança, expressa na legislação e documentos de referência do TCU, apoia-se nos fundamentos da teoria neoinstitucional, segundo a qual as instituições (regras/normas formais e informais) possuem papel fundamental nas mudanças que resultam (ou não) na promoção do desenvolvimento<sup>12</sup>. Desse modo, as reformas são institucionalizadas não apenas no aspecto legal e estrutural, mas também nos aspectos gerencial (técnico instrumental) e cultural (princípios e valores).

---

fundações públicas ou autoridades de hierarquia equivalente” (BRASIL, 2017, art. 2º, III).

12 A *grosso modo*, a teoria neoinstitucional divide-se em três grandes vertentes: Escolha Racional, Institucionalismo Histórico e Institucionalismo Sociológico.

**Figura 2** - Brasil: mecanismos e componentes da política de governança

Fonte: BRASIL, 2014a, p.55.

Nesse sentido, as escolas de capacitação<sup>13</sup>, em especial da esfera federal, passaram a ofertar cursos, livros, cartilhas e manuais relativos a essa temática, também com o intuito de disseminar conhecimento e práticas, e criar a cultura da boa governança na administração pública brasileira.

Recentemente, foi criada a Rede de Governança Brasil, com 80 integrantes de diversas organizações públicas que atuam de forma colaborativa, com o objetivo de disseminar informações sobre o tema (cursos,

<sup>13</sup> Instituto Serzedelo Corrêa (TCU); Escola Nacional de Administração Pública (Enap); e escolas de governo da esfera estadual.

palestras, cartilhas, manuais e modelos orientativos etc.), compartilhar experiências exitosas e sensibilizar o gestor público na adoção de boas práticas de governança em todo o território nacional (federal, estadual e municipal)<sup>14</sup>.

O Decreto nº 9.203/2017 é restrito ao Poder Executivo Federal, contudo, já se encontra em tramitação no Congresso Nacional o projeto de lei nº 9.163, de 2017, que tem por finalidade instituir a governança pública no âmbito dos demais poderes e entes federativos, com orientação baseada nos mesmos princípios e diretrizes do modelo de governança do Poder Executivo.

Desse modo, a governança, disposta na legislação brasileira e em documentos do TCU e demais organizações do setor público, é apresentada como um instrumento para a solução dos mais diversos problemas públicos vivenciados no país, apoiada na mudança cultural de substituição do princípio da legalidade pelo da eficiência, em equivalência com o princípio da conformidade; na transparência, responsividade, integridade e gestão de risco, em um processo de reorganização.

### 2.3 GOVERNANÇA SISTÊMICA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

No setor público também existe a necessidade de que boa governança seja obtida e os resultados esperados pela sociedade sejam alcançados, de

---

14 O Distrito Federal foi o primeiro ente subnacional a desenvolver e implantar uma política de governança pública local, mediante Acordo de Cooperação Técnica com o Tribunal de Contas da União (TCU), visando alinhar a política local à nacional e às boas práticas de governança estabelecidas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE); além disso, essa política introduziu o *compliance* público e a gestão de risco, e ainda, o Centro de Governo (ações estratégicas: educação, saúde e segurança). Atualmente, além do DF, os estados de Santa Catarina, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul possuem política de governança para o setor público e secretaria estadual específica para esse tema.

forma legítima. Isso requer estruturas administrativas (instâncias), processos de trabalho, instrumentos (ferramentas, documentos etc.), fluxo de informações e comportamento de pessoas envolvidas direta ou indiretamente na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização. De forma simplificada, e inspirado no modelo do IBGC (2015), esse sistema de governança é representado conforme ilustra a Figura 3.

Com base na terceira versão do Referencial Básico de Governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2020), os papéis gerais dessas instâncias de governança são:

a) as instâncias externas de governança são responsáveis pela fiscalização, pelo controle e pela regulação, desempenhando importante papel para promoção da governança das organizações públicas. São autônomas e independentes, e não se vinculam às organizações que são por elas governadas. Exemplos típicos dessas estruturas são o Congresso Nacional, o Tribunal de Contas da União e os conselhos superiores no Poder Judiciário;

b) as instâncias externas de apoio à governança são responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente e, nos casos em que disfunções são identificadas, pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança, sejam elas internas ou externas. Exemplos típicos dessas estruturas são as auditorias independentes e o controle social organizado;

**Figura 3** – Sistema de Governança do Setor Público Brasileiro



**Fonte:** Brasil, 2020.

c) as instâncias internas de governança são responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas internas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados. São, também, responsáveis por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público servindo de elo entre principal e agente. Exemplos típicos dessas estruturas são os conselhos de administração ou equivalentes e a alta administração; e

d) as instâncias internas de apoio à governança realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, bem como auditorias internas que avaliam os processos de governança e de gestão de riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções

identificadas à alta administração. Exemplos típicos dessas estruturas são a ouvidoria, a auditoria interna, o conselho fiscal, as comissões e os comitês (p. ex.: comitê de riscos; comitê de desburocratização; comitês estratégicos).

De acordo com a Figura 3, a alta administração é uma instância interna de governança e é responsável por avaliar, direcionar e monitorar, internamente, a organização. A autoridade máxima da organização e os dirigentes superiores são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura. De forma geral, enquanto a autoridade máxima é a principal responsável pela direção da organização, os dirigentes superiores (gestores de nível estratégico e administradores executivos diretamente ligados à autoridade máxima) são responsáveis por auxiliar no estabelecimento de políticas e objetivos e no provimento de direcionamento para a organização.

Neste sistema, abaixo das instâncias de governança encontram-se as instâncias de gestão, classificando-se em tática e operacional. A gestão tática é responsável por coordenar a gestão operacional em áreas específicas. Os dirigentes que integram o nível tático da organização (p. ex.: secretários) são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura. Já a gestão operacional é responsável pela execução de processos produtivos finalísticos e de apoio. Os gerentes, membros da organização que ocupam cargos ou funções em nível operacional (p. ex.: gerentes, supervisores, chefes) são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura.

### **3 A GOVERNANÇA PÚBLICA E A TEORIA DE SISTEMAS SOCIAIS**

O sistema de governança pública no Brasil está posto em uma sociedade formada por diferentes sistemas sociais funcionais (política, economia, ciência, arte, etc.), autopoieticos, independentes, não hierárquicos,

orientados por códigos comunicativos singulares que geram diferentes visões sobre esse sistema, a quem compete conectar os vários códigos comunicativos dos sistemas parciais cabíveis no discurso da governança, que emerge como um sistema complexo, incerto e contingente (LUHMANN, 2010; 2016).

A noção de sistemas é central para a Teoria de Sistemas Sociais<sup>15</sup>, que integra a matriz sistêmica, e é passível de aplicação a várias áreas do conhecimento. São, também, fundamentais, os conceitos de complexidade e contingência, que se opõem à epistemologia clássica e ao positivismo e estão conectados entre si.

A complexidade (antagônica à simplicidade) consiste na existência de pluralidade de opções no processo de escolha das operações do sistema (tomada de decisão); nesse sentido, o sistema surge com a finalidade de reduzir a complexidade da sociedade que não permite sua abordagem por um único aspecto. A contingência refere-se à existência de inúmeras possibilidades/caminhos para ocorrência de determinadas operações no sistema (do caos de diferenças possíveis à ordem – princípio organizador), de modo que não há relações necessárias, mas sim contingentes (contrária ao determinismo). A repetição das operações cria determinadas estruturas que, por sua vez, formam os sistemas. Portanto, o mundo é contingente, pois tudo o que ocorreu de uma determinada forma poderia ter acontecido de outra (resultado do acaso) (LUHMANN, 2010; 2016; VIDAL, 2017<sup>a</sup>; 2017<sup>b</sup>; FERNANDES, 2012).

Para Luhmann (2010; 2016) há três tipos de sistemas que são relacionados aos tipos de operações: a) sistemas vivos – realizam operações

---

15 Niklas Luhmann possui uma abordagem evolucionista e aplicou a Teoria de Sistema Sociais a diversas áreas do conhecimento. Essa teoria alcançou sua maturidade em meados dos anos 80 e observa-se, ao longo de sua obra, uma evolução em relação ao conceito de sistema.

basais (manutenção da vida); b) sistemas psíquicos – transformam estímulos em pensamentos; e, c) sistemas sociais – executam operações de comunicação (organizados em torno de funções). A sociedade, portanto, é um grande sistema social, no qual coexistem diferentes sistemas sociais, vinculados a determinadas funções realizadas de forma autônoma. Nessa abordagem, os sistemas são cognitivamente abertos, na medida em que respondem a diferentes estímulos do ambiente (ausência de determinismo), e operacionalmente fechados, pois transformam o exterior em operações internas, e assim realizam, continuamente, a diferença entre exterior (ambiente) e interior (sistema).

Dois outros conceitos fundamentais para essa teoria são a autopoiese e a autorreferência. A noção de *autopoiesis* foi concebida pelos biólogos chilenos Humberto Maturana e Francisco Varela<sup>16</sup>, nos anos de 1970, e incorporada por Luhmann em sua teoria. Deriva de dois termos de origem grega: *auto*, refere-se a si próprio, e *poiésis* à criação (autocriação/autoprodução). Desse modo, designa a capacidade de autorreprodução dos sistemas, apoiada no desenvolvimento de um código interno formado a partir de uma organização autorreferencial dotada de sentido; e de um processo operacionalmente fechado (fechamento operacional) que garante a autonomia do sistema em relação ao ambiente (FERNANDES, 2012).

Nesse sentido, os sistemas *autopoiéticos* (sistemas vivos, sociais e psíquicos) tem a capacidade de se auto-organizarem/autoproduzirem, tanto no âmbito de suas estruturas (funcionalismo) quanto no de seus elementos operacionais, a partir de construções internas e recursivas, sem a influência de elementos externos, em um processo operacionalmente fechado, com a ajuda de seus próprios elementos, mas cognitivamente aberto, expressão da diferença resultante entre sistema e meio (FERNANDES, 2012).

---

16 Fundadores da Biologia Cognitiva da Escola de Santiago, Chile, expressa na Teoria Sistêmica Autopoiética.

De acordo com Vidal (2017b, p.8), “Niklas Luhmann realiza uma transição da teoria de sistemas abertos para os sistemas autopoieticos (ou autorreferenciais)”, o que torna possível entender a manutenção dos limites de um sistema apesar de sua dependência comunicativa com o entorno. Para Vidal (2017<sup>a</sup>; 2017b), a Teoria de Sistemas Sociais constitui não apenas uma teoria das sociedades complexas, mas uma meta-teoria.

Ao presente ensaio interessa o sistema social que se reproduz continuamente por meio das operações de comunicação (hermeticamente fechadas e expressas em códigos binários), e divide-se em três tipos: a) organizacionais; b) funcionais ou parciais; e c) interações. Nesse sentido, considera-se o sistema de governança da esfera federal como um subsistema parcial, que integra o Sistema Político Administrativo (SPA), formado por comunicação (poder/não poder) expressa em um conjunto ordenado de parâmetros legais (constituição, leis, decretos etc.) que formam e delimitam o sistema.

Nesse sentido, tendo a Governança no setor público ocupado um espaço estratégico junto à gestão, esta interação proporciona uma relação sistêmica (Figura 4).

**Figura 4** - Relação Sistêmica da Governança e a Gestão



Fonte: Brasil (2020)

Enquanto a governança se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade: como obter o maior valor possível para o(s) proprietário(s) e para as partes interessadas? Os problemas priorizados foram resolvidos? Como, por quem e por que as decisões foram tomadas? Os resultados esperados foram alcançados? A gestão, por sua vez, recebe o direcionamento superior e se preocupa com a qualidade da implementação desta direção, com eficácia e eficiência: está claro o que e deve ser feito? Tem-se os recursos necessários? Quais os riscos mais relevantes para o cumprimento da missão? Quanto é razoável gastar?

Nesse sentido, observa-se que o sistema de governança brasileiro se auto-organiza ao longo do tempo, substituindo, ainda que parcialmente, o modelo burocrático pelo Gerencial, autoproduzindo-se, novamente, para um dado modelo de Governança no setor público que abrange as tipologias corporativa e pública.

Nessa nova situação, observa-se que: a) há situações mais frequentes de *irritação* com outros sistemas, uma vez que os demais sistemas sociais são mais demandados que no modelo Gerencial anterior; b) essas irritações ou perturbações resultam em mudanças ou auto-organizações de outros sistemas sociais; e, c) a governança é uma tentativa de influenciar e coordenar, ainda que de modo indireto (não há centralidade na sociedade), os processos de auto-organização dos diferentes sistemas sociais, com a função de disseminar as boas práticas da governança pública e, assim, reduzir a diferença entre a situação corrente e a desejada.

## 4 CONCLUSÃO

O presente ensaio teórico realizou uma análise bibliográfica de artigos, livros e referenciais teóricos a respeito do tema, visando relacionar as discussões entre as bases conceituais brasileiras e as principais bases

internacionais. A partir dessa análise, foi possível alcançar o objetivo geral de sistematizar aspectos históricos e conceituais e, assim, apresentar um quadro referencial que propicie reflexões sobre o contexto da governança e sua evolução ao longo do tempo, no cenário nacional, e a sua consolidação no setor público brasileiro, sob a ótica da teoria dos sistemas sociais.

Novas mudanças são aguardadas no segmento jurídico de governança no Brasil, uma vez que se constata a iminência de aprovação do projeto de lei nº 9.163/2017, que se encontra em fase de aprovação no Poder Legislativo Federal. E ainda, a regulamentação do tema nas esferas estaduais e municipais.

A contribuição deste estudo à academia consiste em provocar a reflexão sobre o recente processo de implantação da governança no setor público brasileiro e a possibilidade de pesquisas futuras, considerando a especificidade de cada um dos entes da federação (federal, estadual e municipal) e os recortes de pesquisa necessários em cada nível estatal, especificamente no que se refere à abordagem da Teoria de Sistemas Sociais.

## 5 REFERÊNCIAS

ÁLVARES, Elismar; GIACOMETTI, Celso; GUSSO, Eduardo. Governança corporativa: um modelo brasileiro. Rio de Janeiro: Eilsevier, 2008.

ANAO. Australian National Audit Office. Public sector governance: better practice guide. Framework, processes and practices, 2003. Disponível em: Acesso em: 10 out. 2020.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. Brasília: ENAP, 2002

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Guia da Política de Governança Pública. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.303/2001, que altera e acrescenta dispositivos na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações, e na Lei no 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários.

BRASIL. Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, 2013.

\_\_\_\_\_. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014a.

\_\_\_\_\_. Referencial para avaliação da governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014b.

\_\_\_\_\_. Dez passos para a boa governança. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014c.

\_\_\_\_\_. Referencial para avaliação de governança em centro de governo. Brasília: TCU, 2016.

\_\_\_\_\_. Referencial de combate à fraude e corrupção. Brasília: TCU, 2017.

\_\_\_\_\_. Referencial básico de governança organizacional. Brasília: TCU, 2020, 3ª. edição.

BEVIR, Mark. *Governance: a very short introduction*. Oxford University Press, 2012.

BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. *Rev. Sociol. Polit.*, v.19, n. 39, p.103-114, jun.2011. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31688/20208>>. Acesso em: 30 jul. 2018

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. São Paulo: Editora FGV. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998

\_\_\_\_\_. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, jan./abr., ano 47, v. 120, no. 1, Brasília: ENAP, 1996.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado para a cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, maio/ago., ano 47. v. 120, no. 2, Brasília: ENAP, 1996.

FERNANDES, Rosana P. Planejamento e gestão: o uso da avaliação na gestão pública estadual no âmbito dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2012.

HITT, M. A.; Ireland, R. D.; Hoskisson, R. E. *Strategic management cases: competitiveness and globalization*. Cengage Learning, 2012.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. 5ª ed., 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Páginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>. Acesso em: 12 jul. 2021.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). *International framework: good governance in the public sector*. 2013.

———. *Study 13 – Governance in the public sector*. 2001.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 7. Ed. – São Paulo: Atlas, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). Código das melhores práticas de governança corporativa. 3. ed. São Paulo, SP: IBGC, 2004.

———. Código das melhores práticas de governança corporativa. 4.ed. São Paulo, SP: IBGC, 2009.

———. Código das melhores práticas de governança corporativa. 5. ed. São Paulo, SP: IBGC, 2015.

Disponível em: [https://www.acquisitions.com.br/pdf/Codigo\\_Melhores\\_Praticas\\_de\\_GC.pdf](https://www.acquisitions.com.br/pdf/Codigo_Melhores_Praticas_de_GC.pdf). Acesso em: 10 out. 2020

JOHN, De Wiit; KETTL, Donald F.; DYER, Barbara; LOVAN, W. Robert. O que a nova governança vai significar para o governo federal? *Revista do Serviço Público*. Brasília 119 (1):117-135, jan./abr. 1995. Tradução: Istvan Vajda.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *RAP*. Rio de Janeiro 40(3): 479-99, Mai/jun. 2006.

LINDBLOM, C. O processo de decisão Política. Brasília: Editora UnB. 1981.

LUHMANN, Niklas. Introdução à Teoria dos Sistemas. Aulas publicadas por Javier Torres Nafarrate. RJ: Ed. Vozes, 2010.

———. Sistemas Sociais: esboço de uma Teoria Geral. RJ: Ed. Vozes, 2016.

MARINI FERREIRA, Caio Márcio. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. Revista do Serviço Público, set./Dez, ano 47, v.120, no. 3, Brasília: ENAP, 1996.

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

MATHIS, Armin. MATHIS, Armin; FILHO, Milton C. Farias. O sistema político e a Amazônia brasileira: considerações político-institucionais. Novos Cadernos NAEA, [S.l.], v. 7, n. 2, dez. 2008.

MCINSEY; KORN; FERYR, 2001. Panorama de governança corporativa no Brasil. Produzido pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Disponível em <https://ecgi.global/code/panorama-de-governan%C3%A7a-corporativa-no-brasil-report-mckinsey-company-and-kornferry>. Acesso em: 10 out. 2020.

MELO, Marcus André. *Governance* e reforma do aparelho de Estado: o paradigma agente x principal. Revista do Serviço Público. Ano 47, Vol. 120, Número I, jan.-abr., 1996.

NARDES, J., ALTOUNIAN, C.; VIEIRA, L. Governança Pública: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum. 2014.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. (OECD). *Participatory Development and Good Governance*, 1995.

\_\_\_\_\_. *Principles of corporate governance*. Paris: OECD, 1999.

Powell, Walter W. *Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization*. *Research in Organizational Behavior*, v. 12, pp. 295-336. Greenwich, CT: JAI Press, 1990.

ROSENAU, J. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: Rosenau, J. N. e Czempiel, E. O. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. UnB e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado. Pp. 11-46, 2000.

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. *Revista do Serviço Público*, Ano 48, Número 3, Set-Dez 1997.

SLOMSKI, V. et al. A governança e reformas da administração pública. São Paulo. Editora: Atlas. 2008.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança Pública: uma revisão conceitual. *Rev. Serv. Público Brasília* 70 (4) 519-550 out/dez 2019.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). *Governance for sustainable human development*. A UNDP policy document. New York: UNDP, 1997.

\_\_\_\_\_. *Strategy Note on Governance for Human Development*. Washington, D.C, 2000.

VIDAL, Josep Pont. Por meio da teoria: enfoques neosistêmicos e pós estruturalistas. Belém, PA: Paka-Tatu, 2017a.

\_\_\_\_\_. A teoria neosistêmica de Niklas Luhmann e a noção de autopoiese comunicativa nos estudos organizacionais. *Cad. EBAPE.BR*, v. 15, nº 2, Artigo 5, Rio de Janeiro, abr./jun. 2017b.

VIEIRA, James Batista. BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. Governança, gestão de riscos e integridade. Brasília: Enap, 2019.

WILLIAMSON, Olivier E. *The Economic Institutions of Capitalism: firms, markets and relational contracting*. New York: The Free Press, 1985.

WORLD BANK (WB). *Governance and development*. Washington: D.C., 1992.

WORLD BANK. World Development Report 1997, “The State in a Changing World,” Oxford University Press, June 1997.

# GOVERNANÇA DOS INCENTIVOS FISCAIS NA SUDAM: A INFLUÊNCIA (OU NÃO) DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

DOI:10.29327/565187.1-2

## RESUMO

O objetivo do presente artigo é realizar um diagnóstico da situação de governança dos incentivos fiscais geridos pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), com o intuito de verificar a influência da tecnologia da informação nesse processo. Parte de duas questões: a informatização da gestão dos incentivos fiscais impactou de forma positiva ou negativa na formação de uma estrutura de governança dos incentivos fiscais na SUDAM? A estrutura atual de governança da SUDAM incorpora a atividade dos incentivos fiscais? Para tanto, utilizou-se o levantamento de dados e informações em fontes bibliográficas especializadas, e a coleta de dados por meio de questionário *on-line* aplicado à instituição e entrevistas por *e-mail*. Além disso, a presente pesquisa fez uso do software livre *Bizzagi* para o mapeamento dos processos estudados e a abordagem adotada é a sistêmica. Como resultado, conclui-se que, mesmo que restrita aos aspectos da informatização na

### **Luzio Santana da Silva Filho**

Mestrando em Gestão Pública pelo NAEA/UFPA. Graduação em Bacharelado em Ciência da Computação pela UFPA. Servidor público federal da SUDAM.

### **Fábio Roberto Araújo dos Santos**

Mestrando em Gestão Pública pelo NAEA/UFPA; Graduação em Engenharia de Produção pela Universidade do Estado do Pará (UEPA); Servidor público federal da SUDAM.

### **Gerson da Silva Lima** - Mestrando

em Gestão Pública pelo NAEA/UFPA. Graduação em Pedagogia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Servidor público federal SUDAM.

### **José Roosevelt Araújo Correa Junior**

Mestrando em Gestão Pública pelo NAEA/UFPA; Graduação em Economia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Servidor público federal da Sudam.

### **Sérgio Guilherme dos Santos**

**Falese** - Mestrando em Gestão Pública pelo NAEA/UFPA. Graduação em Administração pela Faculdades Integradas Brasil Amazônia (FIBRA). Servidor público federal da SUDAM.

administração dos incentivos fiscais, a entidade está distante de alcançar uma avaliação satisfatória, apesar de tentar caminhar nessa direção.

**Palavras-Chaves:** SUDAM; governança; incentivos fiscais; tecnologia da informação

## **ABSTRACT**

The objective of this article is to carry out a diagnosis of the governance situation of the tax incentives managed by the Superintendence for the Development of the Amazon (SUDAM), in order to verify the influence of information technology in this process. It starts with two questions: did the computerization of the management of tax incentives have a positive or negative impact on the formation of a governance structure for tax incentives in SUDAM? Does SUDAM's current governance structure incorporate tax incentive activity? For that, we used the collection of data and information in specialized bibliographic sources, and the collection of data through an online questionnaire applied to the institution and interviews by e-mail. In addition, the present research made use of the free software Bizzagi to map the processes studied and the approach adopted is a systemic one. As a result, it is concluded that, even if restricted to aspects of computerization in the administration of tax incentives, the entity is far from reaching a satisfactory evaluation, despite trying to move in that direction.

**Keywords:** SUDAM; governance; tax incentives; information technology

## **1 INTRODUÇÃO**

O presente artigo propõe-se a realizar um diagnóstico da situação de governança dos incentivos fiscais geridos pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Para tanto, revisita alguns conceitos relacionados à própria autarquia, objeto deste estudo. O foco desse diagnóstico é verificar a influência da tecnologia da informação nessa

administração. Em termos mais detalhados, o artigo busca responder a duas questões: a informatização da gestão dos incentivos fiscais impactou de forma positiva ou negativa na formação de uma estrutura de governança dos incentivos fiscais na SUDAM? A estrutura atual de governança da SUDAM incorpora a atividade dos incentivos fiscais?

O portal institucional do governo federal informa que a SUDAM investiu na informatização de seus processos, entre eles os de incentivos fiscais, demonstrando importante política institucional de modernização, que pode ser impelida, entre outros fatores, pela pressão do mercado, bem como pela cobrança de órgãos de controle.

Mas, uma vez feitos os investimentos, é necessário dar um importante passo rumo ao uso da tecnologia da informação na promoção da transparência, da equidade, da responsabilidade e da prestação de contas.

Esse passo é a estruturação de instâncias gestoras dessa nova orientação, com participação dos diversos atores interessados. Aqui se circunscrevem e se delimitam os objetivos específicos desse trabalho: a) apresentar levantamento preliminar da estrutura da tecnologia da informação implantada para fins de gestão dos incentivos fiscais da SUDAM; b) desenvolver breves considerações avaliativas que indiquem elementos de governança existentes nessa atividade; e c) diagnosticar o atual estado de implementação de ações típicas de Governança

Como estratégia metodológica, o levantamento dos dados e informações para essa investigação provém de fontes bibliográficas especializadas sobre os assuntos abordados e de coleta de dados por meio de questionário *on-line* aplicado à instituição e entrevistas por *e-mail*. Além disso, a presente pesquisa fez uso do software livre *Bizzagi* para o mapeamento dos processos estudados e a abordagem adotada é a sistêmica.

O artigo está organizado em cinco itens, além desta Introdução. O primeiro aborda os incentivos fiscais da SUDAM e seus fundamentos legais, dinâmica e funcionamento; o segundo discorre sobre a estrutura e os normativos de Governança da SUDAM; no terceiro, apresenta-se o uso da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) na política de incentivos fiscais, conforme relatório institucional; o quarto item discute os dados resultantes da pesquisa de avaliação qualitativa realizada junto à SUDAM; e, no quinto, apresenta-se a análise dos autores quanto aos pontos positivos e oportunidades de melhorias na estrutura de governança dos incentivos fiscais facilitada pelas TICs.

## **2 INCENTIVOS FISCAIS: FUNDAMENTOS LEGAIS, DINÂMICA E OPERACIONALIZAÇÃO NA SUDAM**

Acemoglu e Robinson (2012) argumentam que a desigualdade, existente no mundo atual, deve-se ao fato de que, durante os séculos XIX e XX, certos países tiraram maior proveito da Revolução Industrial e das tecnologias e métodos de organização, enquanto outros não. No entanto, o ponto principal do crescimento econômico se deve à qualidade de suas instituições políticas, pois, caso estas sejam extrativistas, ou seja, meramente coletoras, que não agreguem valor às produções, a renda concentrar-se-á em uma elite privilegiada e o crescimento econômico só será possível por certos períodos. Assim, a longo prazo, o desenvolvimento só será possível com a permanência de instituições inclusivas, isto é, aquelas que permitem que a riqueza do país seja distribuída pela sociedade.

Para Espino (2003 *apud* ARAÚJO, 2014), as instituições podem gerar um “jogo cooperativo”, visto que, caso se incluam os interesses de todos os agentes, todos podem ganhar, ou seja, dividir tanto os custos

quantos os benefícios associados às trocas comerciais. Nesta conjuntura, a maior ou menor eficácia dos novos arranjos institucionais depende não somente de sua consistência “técnica”, mas, acima de tudo, da vontade política de implementá-los efetivamente. Assim, as instituições são percebidas como o estabelecimento de uma estrutura de incentivos, que visam reduzir incertezas e promover a eficiência, contribuindo para um melhor desempenho econômico.

Em consonância com essa dinâmica, Catão (2004, p.13) conceitua os incentivos fiscais da seguinte forma: Os incentivos fiscais são instrumentos de desoneração tributária, aprovados pelo próprio ente político autorizado à instituição do tributo, através de veículo legislativo específico, com o propósito de estimular o surgimento de relações jurídicas de cunho econômico.

Strömdahl (2006) enumera alguns dos objetivos dessa política, como: fortalecimento da economia ou de setores estratégicos específicos; redução de desigualdades regionais ao promover equilíbrio entre unidades da federação; permitir acesso à parcela cada vez maior da população à saúde, educação, alimentação, cultura, dentre outros fatores impactantes no desenvolvimento social e econômico.

Sendo assim, o uso de incentivos fiscais como instrumento de políticas públicas é prática estatal usada em diversos países com o intuito de associar os interesses do Estado aos objetivos privados e, conseqüentemente, promover benefícios à população e praticar o “jogo cooperativo” referido acima. A SUDAM possui, na gestão dos incentivos fiscais, dentre suas competências:

Estimular, por meio da administração de e benefícios fiscais, os investimentos privados prioritários, as atividades produtivas e as iniciativas de desenvolvimento sub-regional em sua área de atuação,

conforme definição do Conselho Deliberativo, em consonância com o § 2º do art. 43 da Constituição Federal e na forma da legislação vigente (SUDAM, 2020, não paginado).

A política de incentivos fiscais não é restrita à Amazônia. O governo federal a adota em regiões consideradas de maior vulnerabilidade ou fragilidade econômica, como também acontece com a região nordeste e o amparo da Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste). A SUDAM, entidade pública federal da administração indireta, instituída pela Lei Complementar nº124, de 03/01/2007, atualmente vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, tem como missão “promover o desenvolvimento **inclusante e sustentável** da Amazônia Legal, por meio do planejamento, articulação e fomento, contribuindo para a **redução das desigualdades regionais**” (SUDAM, 2020, não paginado, grifo nosso). A autarquia tem em seu bojo institucional a tarefa do desenvolvimento inclusante e sustentável e o aumento da competitividade econômica da região, o que demonstra a preocupação estatal em usar mecanismos próprios para equilibrar a atratividade da região amazônica.

A fim de alcançar tais objetivos, a política de incentivos fiscais administrada pela SUDAM para a Amazônia Legal é regida pela Medida Provisória nº 2.199-14, de 24/08/2001, e pela Lei nº 8.167, de 16/01/1991, que define as diretrizes referentes aos incentivos fiscais de Isenção, Redução de 75% do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e Reinvestimento de 30% do IRPJ, os quais tiveram sua vigência estendida até 31/12/2023, por meio da Lei nº 13.799, de 03/01/2019.

Tais incentivos se apresentam como instrumentos governamentais que visam atrair e/ou manter empreendimentos na região e promover a competitividade das empresas através da redução de suas cargas tributárias para o fortalecimento da economia regional.

Os setores prioritários da economia para o desenvolvimento regional, sobre os quais incidem os incentivos fiscais da SUDAM estão estabelecidos no Decreto nº 4.212/2002. O Art. 2º define os seguintes setores como prioritários para os incentivos fiscais na Amazônia: infraestrutura, turismo, agroindústria vinculada à produção de fibras têxteis naturais; óleos vegetais; sucos, conservas e refrigerantes; produção e industrialização de carne e seus derivados; aquicultura e piscicultura; agricultura irrigada, indústria extrativa de minerais metálicos, indústria de transformação, eletroeletrônica, mecatrônica, informática, biotecnologia, veículos, indústria de componentes (microeletrônica), fabricação de embalagem e acondicionamentos; produtos farmacêuticos, brinquedos, produtos óticos e relógios.

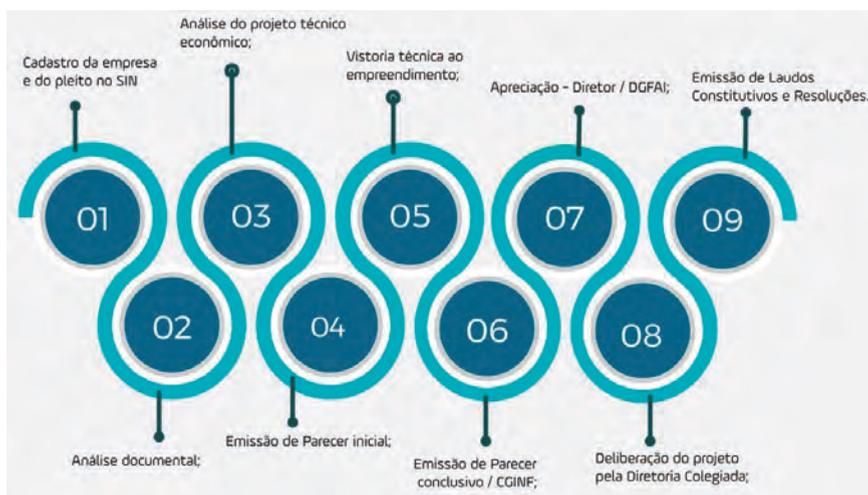
A SUDAM, a fim de regulamentar a legislação acima, aprovou a atualização de seu Regulamento dos Incentivos Fiscais, conforme dispõe o anexo da Resolução nº 65/2017 do CONDEL/SUDAM, na qual contém a descrição dos incentivos e modalidades permitidas. Em nível mais operacional, tornou-se público o Manual de Instruções para Elaboração de Projeto de Incentivos Fiscais, no qual contém detalhamento das informações e documentação solicitada para cada um dos incentivos administrados.

As empresas localizadas na Amazônia Legal que desejam obter o incentivo fiscal, o fazem por meio de protocolo via Sistema de Gestão de Incentivos Fiscais (SIN), que se apresenta como a plataforma eletrônica (<http://sin.SUDAM.gov.br/>), por meio da qual são analisadas e gerenciadas as solicitações de incentivos fiscais, de forma que todas as comunicações com as empresas pleiteantes são realizadas unicamente por este canal, contendo requerimento do seu pedido, anexação de todos os documentos solicitados e preenchimento das informações contidas no roteiro do projeto.

Em resumo, uma empresa está apta a receber o benefício fiscal da SUDAM ao atender os requisitos a seguir: a) estar situada na Amazônia Legal; b) ter atividades enquadradas entre os setores prioritários para o

desenvolvimento regional, definidos no Decreto nº 4.212/2002; c) ter produção superior a 20% da sua capacidade real instalada; d) apresentar seu pleito via Sistema SIN com a documentação e informações requisitadas nas modalidades Implantação, Diversificação, Ampliação e/ou Modernização (no caso de Isenção ou Redução de 75% do IRPJ), Complementação de Equipamentos ou Modernização de equipamentos (no caso de Reinvestimento de 30% do IRPJ); e, e) estar adimplente com suas obrigações (trabalhista, previdenciária, ambiental etc.).

**Figura 1** – Fluxograma da Administração de Incentivos Fiscais na SUDAM



**Fonte:** Coordenação de Incentivos Fiscais da SUDAM e Assessoria de Gestão Institucional (2020).

Na Figura 1, vê-se o fluxo de trabalho, em termos de macroatividades, dos incentivos fiscais no âmbito da SUDAM. Nota-se que as interações da empresa com a SUDAM, seja no início do processo ou durante a avaliação, ocorre por meio do Sistema SIN.

### **3 ESTRUTURA E NORMATIVOS DE GOVERNANÇA DA SUDAM**

#### **3.1 DIFERENCIAÇÃO ENTRE GESTÃO E GOVERNANÇA**

Segundo Roth *et al.* (2012), a flexibilidade e conformidade das atividades, para atender às necessidades estratégicas coletivas, são fatores que caracterizam a gestão, enquanto a governança trata da instituição de critérios e normas para a adoção de limites, responsabilidades e decisões de ação e autonomia das partes. Por mais que a governança estabeleça limites à gestão, é o grau de eficiência obtido pela gestão que possibilita rever o sistema de governança. Administrar não é papel da governança; seu objetivo é estabelecer delimitações na gestão, isto é, estabelecer os limites, visto que a administração possui autonomia para usar habilidades e conhecimentos para o alcance dos objetivos organizacionais (ROTH *et al.*, 2012).

Segundo o Manual de Governança do TCU (2014), a função da governança é avaliar, direcionar e monitorar; enquanto a da gestão é planejar, executar, controlar e agir. O Banco Mundial relaciona a governança com processos, estruturas, funções e tradições, visando assegurar que as ações planejadas sejam implementadas, de forma que os resultados e objetivos sejam alcançados de modo transparente. Por outro lado, a gestão está envolvida com o fazer da organização, seus processos, estratégias, procedimentos e políticas.

Enquanto a governança se preocupa, além da tomada de decisões, se os resultados esperados foram obtidos com foco na qualidade das decisões, sua efetividade e economicidade, a gestão parte do pressuposto da pré-existência de um ordenamento superior, cabendo aos agentes públicos assegurar o seu cumprimento da melhor maneira possível, em termos de eficiência e eficácia de suas atividades (TCU, 2014).

### Quadro 1 - Funções da Governança e Funções da Gestão na Administração Pública

Governança	Gestão
Auditoria e aferição do sistema de controle interno.	Preservar a comunicação entre as partes interessadas.
Fomentar a transparência, a prestação de contas e a responsabilidade.	Avaliação do desempenho e aprendizagem.
Supervisionamento da gestão.	Implementação de programas.
Gerenciamento de conflitos internos.	Reporte e revisão dos progressos de ações.
Gerir riscos estratégicos.	Assegurar a eficiência da gestão.
Estabelecer direcionamento estratégico.	Assegurar a conformidade com as normas vigentes.
Mobilizar as partes interessadas.	

Fonte: TCU (2014).

Deduz-se que a governança diz respeito a procedimentos inerentes à tomada de decisão, liderança, análise, avaliação, controle, monitoramento, prestação de contas e comunicação. A gestão, por sua vez, trata da consecução diária de programas e das atividades organizacionais no contexto de processos, estratégias, procedimentos e políticas, definidos pelo órgão, atendo-se a realizar as ações prioritárias e à melhor maneira de cumpri-las, em termos de custo-benefício.

## 4 A ABORDAGEM SISTÊMICA

Este estudo se apoia no arcabouço conceitual da teoria sistêmica, de Niklas Luhmann, na qual a complexidade da organização é entendida como um organismo que interage, influencia e é influenciado em um contexto em

que o seu desempenho depende de como é o relacionamento com o todo, ou seja, a parte maior que o envolve.

Assim, identificamos como subsistemas elementares para análise o arcabouço legislativo da administração pública, as normas internas da SUDAM e sua própria estrutura de governança, bem como a tecnologia da informação, principal subsistema analisado.

#### 4.1 LEGISLAÇÃO VIGENTE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA COMO SUBSISTEMA NO ÂMBITO DOS INCENTIVOS FISCAIS DA SUDAM

A administração pública brasileira é dotada de diversificado arcabouço jurídico que aborda, direta e indiretamente, normas voltadas para a governança. A Carta Constitucional de 1988 contém vários dispositivos reconhecidos no âmbito da governança, dentre os quais: os princípios fundamentais na administração pública, expressos no art. 37, e as várias formas de participação do cidadão na administração (BRASIL, 1988).

Além da CF/88, destacam-se: a Lei complementar Nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que contribui para a governança pública com a previsão de mecanismos de cuidado com as contas públicas, com ênfase na transparência e na participação popular na gestão pública (MARTINS; NASCIMENTO, 2001); a Lei nº 10.028/00 - Lei de Crimes Fiscais, que trata da responsabilidade dos gestores públicos; e a Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação, que torna obrigatória a prestação de informações sobre a execução orçamentária pública, assegurando ao cidadão o direito essencial à informação e propiciando à sociedade o controle sobre a conduta dos agentes públicos (ABDALA; TORRES, 2016).

Em todas essas legislações estão presentes a responsabilização ou *accountability*<sup>1</sup>. É inquestionável, por fim, a importância da publicação do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (TCU, 2014).

Destaca-se que, no âmbito do Poder Executivo federal, o Decreto nº 1.171/1994 define normas de conduta ética para os servidores públicos federais, relacionadas às questões de urbanidade, probidade e integridade (BRASIL, 2015). Explicitamente em relação à governança, o extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em conjunto com a Controladoria-Geral da União, Publicou a Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10/05/2016, que trata de controles internos, gestão de riscos e governança. Destacam-se os artigos relativos à implementação de medidas voltadas para governança, como o Artigo 21, que define os seis princípios da boa governança (liderança, integridade, responsabilidade, compromisso, Transparência e *Accountability*); e o Artigo 23, que determina que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão instituir o Comitê de Governança, Riscos e Controles, sua composição e competência.

O Decreto nº 9.203, de 2017, versa sobre a política de governança na administração pública. São relevantes neste Decreto as diretrizes da governança pública estabelecidas no Art. 4º, em particular cinco diretrizes, cujo teor interessa aos propósitos deste estudo, inscritos nos seguintes incisos:

II [...] (promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico);

---

1 A *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) (2008) diz que *accountability* é manter alguém responsável, usado como sinônimo do dever prestação de contas, com o intuito de melhorar a possibilidade de as pessoas mais vulneráveis na sociedade expressarem as necessidades.

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); 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) (BRASIL, 2017, não paginado).

O Decreto institui o Comitê Interministerial de Governança (CIG), a estrutura máxima da política de governança no Poder Executivo Federal, a fim de assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal. Ele é composto pelo Chefe da Casa Civil da Presidência da República e pelos Ministros de Estado da Economia e da Controladoria-Geral da União. Entre suas competências, estão a de “incentivar e monitorar a aplicação das melhores práticas de governança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” e a de “aprovar manuais e guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para a implementação dos princípios e das diretrizes de governança pública” estabelecidos no Decreto (BRASIL, 2017, não paginado).

Conforme o Decreto, compete aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, executar a política de governança pública, de maneira a incorporar os princípios e as diretrizes nele definidos, bem como as recomendações oriundas de manuais, guias e resoluções do CIG. Cabe também a esses órgãos e

entidades encaminhar ao CIG propostas relacionadas às suas competências, com a justificativa da proposição e a minuta da resolução pertinente.

Por fim, cita-se a Portaria nº 1.089, de 25/04/2018 (alterada pela Portaria/CGU nº 57, de 04/01/2019), 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.

A portaria organiza a instituição do Programa de Integridade em três fases: na primeira, se prevê explicitamente a constituição de uma “unidade de gestão da integridade”, embora seu foco seja a integridade - definida como “medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança” (CGU, 2018, não paginado).

Na segunda fase, a portaria amplia os temas abrangidos pela boa governança na Administração Pública. No art. 6º, orientam-se órgãos e entidades a adotarem as seguintes ações, entendidas também como práticas de boa governança: promoção da ética e de regras de conduta para servidores, promoção da transparência ativa e do acesso à informação, tratamento de conflitos de interesses e nepotismo, tratamento de denúncias, verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria e implementação de procedimentos de responsabilização.

E, na terceira fase, determina-se que os órgãos e as entidades “deverão executar e monitorar seu Programa de Integridade, com base nas medidas definidas por seu Plano de Integridade”. Mas não somente, determina também que eles “deverão buscar expandir o alcance de seu Programa de Integridade para as políticas públicas por eles implementadas e monitoradas, bem como para fornecedores e outras organizações públicas ou privadas com as quais mantenha relação” (BRASIL, 2019, não paginado).

#### 4.1.1 NORMAS E ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DA SUDAM

Em atendimento ao Decreto nº 9.203/2017 e à Instrução Normativa Conjunta nº1, de 10/05/2016, a SUDAM aprovou os normativos que institucionalizam a governança pública no âmbito dessa autarquia, primeiro com a Portaria nº 116, de 23/05/2017, e, após atualização, a Portaria nº 310/2019, que instituíram o Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles (CGIRC).

Instância máxima da estrutura de governança no órgão, o CGIRC é composto pela Diretoria Colegiada da SUDAM. Entre suas competências, destacam-se: promover práticas e princípios de conduta; e institucionalizar estrutura adequada de governança, gestão de integridade, riscos e controles.

O CGIRC divide-se em duas unidades:

a) o Núcleo de Governança, Riscos e Controles (NGRC), a quem compete fornecer orientação técnica às unidades administrativas da SUDAM em assuntos relacionados à governança, à integridade, aos riscos e aos controles internos da gestão, e atuar como facilitador na integração dos responsáveis pela gestão de integridade, riscos e controles internos de gestão. É formado por servidores da autarquia designados pelo CGIRC; e,

b) a Unidade de Gestão da Integridade (UGI), a quem compete, dentre outras, realizar diagnóstico das unidades relacionadas ao programa de integridade e apoiar o CGIRC no levantamento de riscos para a integridade e proposição de plano de tratamento. É composta por Ouvidoria, Auditoria-Geral, Comissão de Ética e Coordenação de Gestão de Pessoas (SUDAM, 2020c).

A Portaria nº 310/2019 é regulamentada pelos Atos nº 01/2020, nº 02/2020 e nº 03/2020. No primeiro, são definidos princípios, diretrizes e

responsabilidades da gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão a serem observados e seguidos nos planos estratégicos, programas, projetos e processos da SUDAM. O Ato nº 02 dispõe sobre o regimento interno do Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles, cujo objetivo é otimizar a gestão e assegurar os resultados das atividades do órgão, com base em ações de governança, para institucionalização de políticas, processos e ações de governança, integridade, gestão de riscos e controle interno na Superintendência da Amazônia (SUDAM, 2020c). E o Ato nº 03/2020 regulamenta a revisão do Plano de Governança, Riscos e Controles da Superintendência (SUDAM, 2020c).

Quanto à Política de Segurança da Informação e das Comunicações (POSIC), a SUDAM aprovou a Resolução nº 20/2018 que estabelece controle, proteção, tratamento e manuseio dos dados, informações e conhecimentos gerados pela entidade. O seu objetivo é definir controles e meios que garantam a integridade desses insumos da comunicação (SUDAM, 2020d).

Outro normativo relevante para a governança de informação na autarquia é o Plano de Dados Abertos (PDA), que define diretrizes e ações para a execução e promoção de dados na SUDAM, e possibilita o planejamento para executar e organizar os procedimentos de publicação de dados abertos na autarquia, fixando a priorização do conteúdo a ser publicado, conforme o grau de relevância para o cidadão e em consonância com os objetivos constantes do planejamento estratégico da SUDAM.

E, a fim de garantir a consecução da transparência e da publicidade, o PDA define, ainda, os sistemas computacionais que auxiliam na inserção e disponibilização de informações da autarquia, dentre eles, o Sistema de Avaliação de Benefícios Fiscais (SIAV) e o Sistema de Concessão de Incentivos Fiscais (SIN) (SUDAM, 2020e).

Por fim, menciona-se a Resolução n° 04/2019, que estabelece a Declaração de Apetite a Riscos, o nível de apetite ao risco e aprova o Projeto-Piloto em gestão de riscos relativos: ao macroprocesso Incentivos Fiscais; Processo Implantação; Modalidade Redução de 75% do Imposto sobre a Renda e Adicionais não Restituíveis (SUDAM, 2020a).

## **4.2 O USO DA TI NOS INCENTIVOS FISCAIS**

Destacadas as peculiaridades e a importância da atuação da SUDAM, faz-se necessário explicitar uma realidade mundial: o contexto tecnológico e a importância do Estado (e governança) eletrônico na prestação de serviços públicos como fator propulsor de qualidade. A informação acurada, disponível e segura se tornou um ativo bastante valioso e os sistemas de informações são a maneira mais eficiente de obtê-la, bem como democratizar o acesso aos reais donos da coisa pública: os cidadãos. Nesse sentido, Ruediger (2003, p. 1258) argumenta que:

A proposta de construção de governo eletrônico, muito embora esteja marcada na sua fase atual mais avançada pelo desenvolvimento de sistemas relacionados ao provimento de serviços, aponta, ainda que de forma embrionária, para uma possibilidade de extensão da esfera do Estado conjugada a uma maior permeabilidade à cidadania, decorrente de uma possível diminuição do custo da informação.

A análise do desenvolvimento de sistemas relacionados aos serviços de incentivos fiscais na SUDAM é oportuna, uma vez que, sendo uma necessidade que enseja considerável volume de recursos públicos, torna-se imprescindível a prestação de contas à sociedade. Entre janeiro e agosto de 2017, quando o sistema começou a ser desenvolvido, e dezembro de

2020, segundo a Coordenação de Gestão de Tecnologia da Informação da SUDAM, foram investidos aproximadamente R\$ 450.000,00 no sistema SIN. O Relatório de Avaliação dos Incentivos Fiscais do período de 2007 a 2014, produzido em 2016, por exemplo, não trata da informatização dos processos que tramitam na autarquia, não sendo citada como um dos fatores que contribuíram para a melhoria-no indicador de Tempo Médio de Tramitação Processual (TMTP):

O que se percebe do indicador é que mudanças normativas e administrativas afetam sobremaneira a TMTP. A primeira em 2008 melhorou o tempo e a segunda em 2011 o elevou, mas logo em seguida a mudança foi assimilada no decorrer do processo.

Dessa maneira, os dois indicadores de eficiência apontam haver uma tendência de melhoria processual nos incentivos fiscais concedidos, o que melhora a efetivação da demanda e diminui o tempo de tramitação dos processos (SUDAM, 2016, p. 34).

Tais fatores que contribuíram para as melhorias identificadas não dizem respeito à Tecnologia da Informação. A dada informação supramencionada é que o sistema SIN começou a ser desenvolvido após a emissão do referido relatório.

Se na tramitação de processos internos havia atraso, o mesmo se supõe em relação aos processos para alcance dos requisitos de governança à época. Assim, para a análise da permeabilidade (*apud* RUEDIGER, 2003), no limite definido para esse artigo - o processo de administração e manutenção da política de incentivos fiscais -, faz-se necessária uma intersecção entre a adoção das medidas de Governança e a aplicação da Tecnologia da Informação.

## 5 RESULTADOS E AVALIAÇÃO QUALITATIVA

### 5.1 METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

Para a investigação, aplicou-se um questionário dividido em seis grandes temas: Estrutura de Governança; Segregação de funções e conflito de interesses; Mensuração de desempenho – equidade; Gestão de Riscos; Estratégia; *Accountability* e transparência; e Tecnologia da Informação, sendo que cada tema foi dividido em três perguntas cujas respostas representam o grau de adoção do tema em uma escala de 1 a 5, na qual 1 é o pior resultado (Não adota) e 5 o melhor (Adota em maior parte ou totalmente). O Quadro 2 apresenta a relação entre as respostas e as notas.

**Quadro 2** – Critérios metodológicos

CRITÉRIO	NOTA
Não adota	1
Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo	2
Adota em menor parte	3
Adota parcialmente	4
Adota em maior parte ou totalmente	5

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2020).

As perguntas foram aplicadas a representantes de três áreas distintas da SUDAM: Tecnologia da Informação, Incentivos Fiscais e Gestão Institucional. Tais áreas foram escolhidas porque a primeira teve a responsabilidade de desenvolver o sistema SIN, a segunda foi a unidade “cliente” e a terceira tem responsabilidade transversal sobre os macroprocessos da SUDAM. As Respostas não são identificadas, ou seja, não é possível identificar quais respostas pertencem a quais áreas. A partir disso, foi feita a média para se chegar ao resultado por tema.

Embora o formulário seja objetivo, a avaliação das unidades que responderam é totalmente subjetiva; isto quer dizer que a unidade é quem decide por uma das opções a partir de uma análise das perguntas, sem, no entanto, agregar variáveis que apontem a um resultado. Trabalhar com a percepção das unidades que foram questionadas foi mais viável em virtude, especialmente, da falta de tempo que tais unidades têm para dispensar em responder questionários que estejam além de suas muitas atribuições cotidianas. Apesar disso, dado o trabalho realizado com média e a não identificação das respostas, conseguir-se-á um levantamento real da situação.

## 5.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Com base na metodologia adotada, obteve-se o seguinte resultado, conforme o Quadro 3:

**Quadro 3** – Resultado da aplicação dos questionários

TEMA	NOTA
Estrutura de Governança	4,22
Segregação de funções e conflito de interesses	3,22
Mensuração de desempenho – equidade	3,50
Gestão de Riscos	2,00
Estratégia	2,22
<i>Accountability</i> e transparência	2,88
Tecnologia da informação	2,66
<b>Média geral</b>	<b>2,88</b>

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2020).

O destaque positivo foi a adoção de estrutura interna formal de governança que, conforme o Gráfico 1, teve apenas duas respostas: “Adota em maior parte ou totalmente” e “Adota parcialmente”.

### Gráfico 1 – Respostas sobre a Estrutura Interna de Governança na SUDAM



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Como destaque negativo, no extremo oposto, verificou-se a dificuldade em implantar mecanismos de responsabilização e a definição de metas para a ampliação do serviço público, usando a TI como propulsora, conforme gráficos 2 e 3.

### Gráfico 2 – Respostas sobre a existência de modelo de responsabilidade na área de Incentivos fiscais na SUDAM



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Percebe-se no Gráfico 2, que a informatização da gestão dos incentivos fiscais, precisa de aprimoramento, no que se refere à observância da legislação vigente sobre o acesso à informação, o que demonstra certa fragilidade concernente ao princípio de governança integridade e de responsabilidade corporativa.

**Gráfico 3** – Respostas sobre a existência de metas para a ampliação dos incentivos fiscais através da utilização da TI



**Fonte:** Elaborado pelos autores (2021).

Conforme o Gráfico 3, embora haja na Superintendência uma adequada infraestrutura e suporte em TI, ainda há ausência de metas para a ampliação da oferta de incentivos fiscais, faltando explorar esse potencial tecnológico, a fim de que esse instrumento de ação da Sudam possa ter maior alcance na região Amazônica. A média geral foi de 2,88 e o gráfico de radar, com a nota de cada tema, é apresentado no Gráfico 4.

**Gráfico 4** – Gráfico radar com a nota para cada tema**Gráfico de radar SUDAM** Estrutura de Governança

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2021).

O gráfico 4 é o resultado da média geral de 2,8 e demonstra que a estrutura atual de governança da SUDAM necessita ainda de aprimoramento, para incorporar a atividade dos incentivos fiscais, embora convirja nessa direção. A seguir serão analisados, os resultados dessa pesquisa, com fundamento na literatura pesquisada e na legislação vigente.

## 6 ANÁLISE DOS RESULTADOS E OPORTUNIDADES DE MELHORIAS

A análise das diretrizes nacionais para a implementação da política de governança nos órgãos e entidades da administração pública federal demonstra que os desafios são imensos. No âmbito da SUDAM, houve uma ação rápida e efetiva para a implementação das medidas exigidas pela legislação referentes à governança nos órgãos e entidades da administração

pública direta, indireta, autárquica e fundacional. Mas não somente isso, visto que ocorreu uma atualização do assunto, com revisão de normas internas. Contudo, em consonância com as análises feitas, conclui-se que, mesmo que restrita aos aspectos da informatização na administração dos incentivos fiscais, a entidade está distante de alcançar uma avaliação satisfatória, apesar de tentar caminhar nessa direção.

A composição do CGIRC está concentrada no corpo de dirigentes, revelando a ausência de segregação de funções como uma das limitações observadas no processo de implementação da política de Governança desde sua origem no órgão. Essa ausência pode confundir, entre os diversos atores envolvidos e interessados, as atribuições de gestão com as de governança.

Uma das consequências possíveis de maior impacto dessa concentração é não preservar a imparcialidade diante das atribuições de gestão e de governança, sem privilegiar uma em detrimento da outra: foco na aplicação da política de governança, por suas características de controle; ou satisfazer a necessidade das ações de gestão, por serem mais pragmáticas e mais suscetíveis à pressão externa das partes interessadas.

Há ainda dois elementos adicionais a serem considerados: a proximidade do objeto em relação aos olhos, posto que isso torna mais difícil uma posição imparcial entre a tomada de decisões e, ao mesmo tempo, a avaliação, se os resultados esperados foram obtidos; bem como a exoneração de um dos diretores ou a vacância do cargo por tempo indeterminado, visto que isso pode paralisar as funções de Governança concentradas na Administração do órgão.

Um segundo aspecto é a dificuldade em cumprir, integral, tempestiva e simultaneamente as tarefas relativas à gestão e à governança. Na SUDAM, a Portaria nº 116 previu, em seu Art. 3º, que a primeira reunião ocorreria em 15 dias após a publicação, e que, após a primeira reunião, o CGIRC

aprovaria seu regimento interno e instituiria Grupo de Trabalho para elaborar a Política de Gestão de Riscos, em atendimento ao Art. 17 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10/05/2016.

No entanto, esse cronograma não foi seguido. Em Memo nº 1/2017-CGRC, de 20/12/2017, o presidente do CGIRC – que é o próprio Superintendente da Autarquia – foi assim alertado: “Em que pese o demonstrado interesse em promover a reunião de instalação do CGRC, ainda não foi possível até a presente data, fato que pode ensejar questionamento por parte dos órgãos de controle” (SUDAM, 2017)<sup>2</sup>. Assim, o Grupo de Trabalho foi instituído no dia seguinte, o Regimento Interno foi aprovado em 23/03/2018 e o plano de integridade deveria ser aprovado até 30/11/2018.

Embora a citada Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 trate de controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal, o GT criado na SUDAM para dar materialidade ao tema ficou restrito à gestão de riscos. E em relação à administração de concessão de incentivos fiscais, categoricamente citado no inciso VII do Art. 4º do Decreto nº 9.203/2017, observa-se que a Unidade Técnica da SUDAM que trata do assunto só foi formalmente integrada à estrutura do CGIRC quase um ano após sua formalização.

O IBGC (2020) destaca que “apesar de terem sido primeiramente desenvolvidos para empresas, os princípios e práticas de governança também podem ser adotados e trazer benefícios para organizações não empresariais, por meio do alinhamento de interesses em busca de contribuir para o sucesso da organização e para sua longevidade”.

Um passo fundamental para que princípios e práticas de governança sejam internalizados em uma instituição é a formalização de uma estrutura

---

2 Processo SEI nº 59004.007347/2017-4.

de Governança. A análise das informações da SUDAM, com base nas respostas dos formulários, sugere a existência de uma estrutura de governança formalmente instituída, cristalizada por meio do Comitê de Governança e de Risco, formada pelos diretores de três áreas distintas, além da Superintendência. Tecnicamente, trata-se de um ponto positivo, embora isso não seja suficiente de maneira isolada.

Conforme o estabelecido na Portaria/CGU nº 1.089 e suas alterações, observa-se que a amplitude da boa governança, tanto no alcance dos assuntos focados (ética e de conduta para servidores, transparência ativa e acesso à informação, conflitos de interesses, denúncias, funcionamento de controles internos, cumprimento de recomendações de auditoria, procedimentos de responsabilização), quanto das partes envolvidas (políticas públicas implementadas e monitoradas, fornecedores, organizações públicas e o setor privado envolvidos), requer da SUDAM mudança de orientação para que a governança dos incentivos fiscais se torne realidade, algo que vai além da aprovação de normas internas, um ato necessário, mas ainda insuficiente.

O Livro Branco de Governança destaca os princípios da Abertura (transparência), Participação (de toda cadeia no processo), Responsabilização (definições claras de atribuições), Eficácia (resposta às necessidades com base em objetivos claros) e Coerência (com a estratégia da instituição), todos intimamente ligados aos temas deste tópico. Vale a pena, também, revisitar os princípios da Governança, conforme quadro 4.

Com relação ao tema mensuração de desempenho, a nota ficou acima da média com certa folga. Isso sugere que os resultados e o desempenho são medidos de maneira formal. Apesar disso, buscando-se no website institucional, não foram encontradas quaisquer informações acerca dessa mensuração e, em entrevistas aplicadas aos servidores da casa, não foi mencionado conhecimento a respeito de mensuração de resultados e desempenho na área de incentivos fiscais.

**Quadro 4 – Princípios da Governança**

<b>Princípio</b>	<b>Descrição do Princípio</b>
Transparência	Vai muito além de informar. É o querer disponibilizar informações que atendam aos anseios das partes interessadas
Equidade	Consiste no tratamento justo a todos os públicos de interesse, sendo vedadas políticas e atitudes discriminatórias
Prestação de Contas	Trata-se da responsabilização dos agentes da governança, em que assumem plenamente seus atos e omissões
Responsabilidade Corporativa	Os agentes de governança devem ter zelo pela sustentabilidade das organizações, com o objetivo de longevidade, abrangendo considerações de ordem ambiental e social

**Fonte:** Alves e Filho (2014).

A análise indica que a Gestão de Riscos apresenta uma imensa deficiência. A ausência de um modelo de gestão de riscos prejudica a identificação, mitigação e elaboração de possíveis planos de contingências. Sem a avaliação de riscos e impactos, a instituição pode navegar à deriva em suas ações. De acordo com o Guia PMBOK 5 (2016.): “criar valor significa gerar benefícios a um custo ideal e, ao mesmo tempo, otimizando os riscos (benefícios financeiros, para empresas comerciais, ou serviços públicos, para entidades governamentais)”. Assim, uma entidade que não tenha minimamente um mapeamento de riscos, além da probabilidade do próprio risco, tem dificuldade para criar valor em seus serviços.

Kooiman *et al.* (2008) dizem que *‘Interacting’ is often a more effective way of governance than ‘doing things alone’* é a ausência de um Plano Estratégico (ou Diretor) próprio para incentivos fiscais e estimula o trabalho em ilhas, sem interações, o que pode representar um grande risco, com ações executadas desalinhadas ao Planejamento estratégico; e mais, desalinhadas às reais necessidades das partes interessadas, entre as quais, a sociedade civil, dada a ausência de direção específica para o processo.

Já os temas “*Accountability* e Transparência” e “Tecnologia da Informação” tiveram notas bastante similares e ficaram aproximadamente na média. Apesar de o processo de incentivos fiscais e star totalmente digitalizado, com a utilização de sistemas informatizados, ainda há carência de transparência e de ferramentas de prestação de contas. Sendo a informação um dos ativos mais valiosos e, atualmente, armazenados em meios digitais, ela representa uma fragilidade imensa no contexto de governança dentro da SUDAM.

## 7 CONCLUSÃO

A governança faz parte dos processos de tomada de decisão pelos quais uma instituição decide suas políticas e objetivos, bem como a maneira de atingi-los e monitorá-los, e os apoia. Considerando essa premissa, apesar dos recentes avanços, não se identificou, na pesquisa, uma mudança decisiva, em termos de governança, da informatização dos incentivos fiscais, mas apenas o aumento da qualidade da gestão e operacionalização desse processo, provavelmente em virtude do baixo comprometimento institucional (dos representantes da instituição) em promover os princípios da boa governança na autarquia objeto de estudo, deixando patente a clara necessidade de investimento em transparência, gestão de riscos, prestação

de contas e direcionamento de ações em função das necessidades das partes interessadas no processo de incentivos fiscais.

A principal hipótese desse baixo comprometimento é a falta de qualificação do corpo dirigente da autarquia, a ponto de que sejam entendidos os princípios básicos de governança, bem como as vantagens em adotá-los e os efeitos colaterais causados pela inércia sobre esse tipo de ação. Trabalhos futuros podem pormenorizar as principais causas desse diagnóstico.

## 8 REFERÊNCIAS

ABDALA, P. R. Z.; Torres, C. M. S. O. A transparência como espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 8, n. 3, p. 147-158, jul./set. 2016.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Tradução de Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ALVES, C. A. M.; FILHO, C. A. P. M. *Os princípios de governança corporativa e a atuação das ouvidorias em instituições bancárias no Brasil*. GEPROS. Gestão da Produção, Operações e Sistemas, Bauru, Ano 9, nº 2, abr-jun/2014, p. 51-63.

ARAÚJO, Maria Rosicleide do Nascimento. *Análise institucional da concessão de benefícios fiscais como política de desenvolvimento do estado do Tocantins de 1999 a 2012*. 2014. 198 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2014.

BRASIL. *Lei Complementar n. 124* de 03/01/2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal. Brasília, DF: SUDAM, 2007. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp124.htm). Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE. *Integridade para pequenos negócios*: construa o país que desejamos a partir de sua empresa. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/integridade-para-pequenos-negocios.pdf/view>. Acesso em: 23 abr. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 4.212*, 26 de abril 2002. Define os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da extinta SUDAM, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4212.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4212.htm). Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 9.203*, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília; DF; Diário Oficial da União, 2017. 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). Acesso em: 1 mai. 2020.

BRASIL. Programa de integridade. *Controladoria Geral da União*. Brasília, DF: CGU, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade/arquivos/capacitacao-estrutura>. Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 9.901*, de 8 de julho de 2019. Altera o Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9901.htm). Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 1 ago. 2020.

CATÃO, Marcos André Vinhas. *Regime jurídico dos incentivos fiscais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Governança europeia: um livro branco*. Bruxelas, 2001.

*ERIC Ashe Higher Education Report 2001*. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/DOI/10.1002/aehe.v28:4/issuetoc>. Acesso em: 14 out. 2020.

KOOIMAN, J.; BAVINCK, M.; CHUENPAGDEE, R.; MAHON, R.; PULLIN, R. Interactive governance and governability: an introduction. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, v. 7, n. 1, 2008.

MARINHO, D. N. C.; LEAL, A. C. F. de S.; BELLONI, J. A.; RUAS, C.; SILVA JUNIOR, L. H. da. Trajetória e tendências do emprego formal no Brasil segundo os grandes setores da economia e as Unidades da Federação. *Inclusão Social*, v. 12, n. 2, 4, jun. 2019. Disponível em: <http://revista.ibict.br/inclusao/article/view/4673>. Acesso em: 5 out. 2020.

MARTINS, I. G. da S.; Nascimento, C. V. do. *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001.

ROTH, A. L.; WEGNER, D.; ANTUNES JÚNIOR, J. A. V.; PADULA, A. D. Diferenças e inter-relações dos conceitos de governança e gestão de redes horizontais de empresas: contribuições para o campo de estudos. *RAUSP Management Journal*, v. 47, n. 1, p. 112-123, 2012.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governança democrática na era da informação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 6, p. 1257 a 1280, jan. 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6522>. Acesso em: 5 out. 2020.

STRÖMDAHL, Rudney Lars. *Aspectos tributários e sociais dos incentivos fiscais do governo federal à cultura*. Orientador: Prof. Alexandre Zoldan da Veiga. 2006. 70 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Curso de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

SUDAM. *Resolução n. 04*, 18 de fevereiro de 2019. Disponível em: <http://antigo.sudam.gov.br/conteudo/menus/acessoainformacao/governanca/resolucoes/resolucao-n4-anexo-declaracao-de-apetite-a-risco-proj-piloto.pdf>. Acesso em: 1 out. 2020.

SUDAM. *Governança, integridade, riscos e controles*. Disponível em: <https://www.gov.br/sudam/pt-br/acesso-a-informacoes/governanca-integridade-riscos-e-controles>. Acesso em: 15 mai. 2020c.

SUDAM. *Política de Segurança da Informação e das Comunicações- POSIC*. Disponível em: [http://www.sudam.gov.br/conteudo/menus/referencias/diretoria\\_colegiada/arquivos/resolucoes/outros/2018/resolucao\\_n20\\_aprovar\\_a\\_politica\\_de\\_seguranca\\_da\\_informacao\\_e\\_das\\_comunicacoes.pdf](http://www.sudam.gov.br/conteudo/menus/referencias/diretoria_colegiada/arquivos/resolucoes/outros/2018/resolucao_n20_aprovar_a_politica_de_seguranca_da_informacao_e_das_comunicacoes.pdf). Acesso em: 15 mai. 2020d.

SUDAM. *Plano de Dados Abertos – PDA*. Disponível em: [http://www.sudam.gov.br/conteudo/menus/referencias/documentosinstitucionais/arquivos/PDA\\_FINAL\\_APROVADO\\_PELA\\_OUVIDORIA.pdf](http://www.sudam.gov.br/conteudo/menus/referencias/documentosinstitucionais/arquivos/PDA_FINAL_APROVADO_PELA_OUVIDORIA.pdf). Acesso em: 15 maio. 2020e

SUDAM. *Incentivos fiscais concedidos: relatório de avaliação 2007-2014*. Belém: SUDAM, 2016. Disponível em: <http://antigo.sudam.gov.br/conteudo/menus/retratil/incentivosfiscais/arquivos/relatorio-de-avaliacao-if-25082016.pdf> Acesso em: 15 out. 2020.

SUDAM. *Política de gestão de riscos*. Belém: SUDAM, 2017. Disponível em: [https://sei.sudam.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento\\_trabalhar&acao\\_origem=protocolo\\_pesquisa\\_rapida&id\\_protocolo=45213&infra\\_sistema=100000100&infra\\_unidade\\_atual=110000099&infra\\_hash=912ef28254d4f36fd63d3a785a8e591235f382518d905656e3ad9bc4e00bebc2](https://sei.sudam.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=45213&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110000099&infra_hash=912ef28254d4f36fd63d3a785a8e591235f382518d905656e3ad9bc4e00bebc2) Acesso em: 15 out. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. 2. ed. Brasília, DF: TCU, 2014.



# TRANSPARÊNCIA NOS PORTAIS ELETRÔNICOS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO ESTADO DO PARÁ

DOI:10.29327/565187.1-3

## RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar o nível de transparência nos portais eletrônicos das universidades federais do estado do Pará. A pesquisa é do tipo exploratória e descritiva, tendo abordagem quantitativa. O objeto de estudo são 19 determinações sobre transparência do Acórdão nº 1943/2018 - TCU - Plenário e o cumprimento destas pelas universidades UFPA, UFOPA, UNIFESSPA e UFRA, que compõem a amostra desta pesquisa. Utilizando a escala de transparência do TCU, que varia do nível  *muito alta a muito baixa*, as quatro universidades foram classificadas no nível  *alta*, pois cumpriram a maioria das determinações em seus  *sites* institucionais. No entanto, em vista de possuírem valores percentuais diferentes de transparência, em  *ranking* elaborado entre elas, a UNIFESSPA apresentou o melhor resultado, ocupando o 1º lugar. Com isso, conclui-se que o aumento da transparência nos portais eletrônicos das IFEs tem contribuído para a melhoria da governança pública.

### **Alda Lúcia Lopes do Remédio**

- Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. E-mail: alda.lucia.remedio@gmail.com.

**Jéssica Valéria Lima** - Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. E-mail: jvalerialima@hotmail.com.

**Michele Elaine de Sá Monteiro** - Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. E-mail: ssocial.michele@gmail.com.

**Paulo Aguiar de Andrade Lima Neto** - Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. E-mail: paulonepmv@gmail.com.

**Palavras-chave:** Governança; transparência. Universidades; portais eletrônicos.

## **ABSTRACT**

This article aims to analyze the level of transparency in the electronic portals of federal universities in the state of Pará. The research is exploratory and descriptive, with a quantitative approach. The object of study are 19 determinations on transparency of Judgment No. 1943/2018 - TCU - Plenary and compliance with these by the universities UFPA, UFOPA, UNIFESSPA and UFRA, which make up the sample of this research. Using the TCU transparency scale, which ranges from very high to very low, the four universities were classified at the high level, as they fulfilled most of the determinations on their institutional websites. However, in view of having different percentage values of transparency, in a ranking prepared between them, UNIFESSPA presented the best result, occupying the 1st place. With this, it is concluded that the increase in transparency in the electronic portals of the IFEs has contributed to the improvement of public governance.

**Keywords:** Governance; transparency. Universities; electronic portals.

## **1 INTRODUÇÃO**

A transparência pública tem sido adotada como um importante instrumento de controle social para acompanhamento das ações do Estado. Assim, por meio da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, estabeleceu-se uma série de procedimentos que a União, os Estados e Municípios deveriam adotar para garantir o acesso a informações de interesse público. Desse modo, a referida Lei cita, entre outros procedimentos, o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e determina que é dever do Estado garantir aos cidadãos o direito de acesso à informação, que deverá ser instituído de modo transparente e em linguagem de fácil compreensão.

Com o desenvolvimento tecnológico, uma das estratégias governamentais visando ao controle social tem sido a implantação de portais eletrônicos das instituições, que, de acordo com Pinho (2008), são utilizados como mecanismo de comunicação das atividades internas e externas, dos serviços e informações públicas, além de possibilitarem a transparência das ações e o fomento à participação da sociedade nas instituições.

Nessa perspectiva, em 2018, foi realizada auditoria pelo Tribunal de Contas da União (TCU) com o objetivo de verificar em que medida os portais eletrônicos das 17 Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) localizadas na Região Norte do país atendiam os requisitos de transparência previstos na Lei Federal nº 12.527/2011 e no Decreto nº 7.724/2012. Tendo em vista esse aspecto, após a auditoria, foi publicado o Acórdão nº 1943/2018 – TCU/ Plenário, o qual divulgou um *ranking* de transparência das IFES e estabeleceu determinações a serem adotadas pelas instituições.

Diante deste contexto, o presente artigo visa responder à seguinte questão: de que forma as universidades federais do Pará têm promovido a transparência por meio de seus portais eletrônicos e qual o impacto da implantação desses portais na governança? Para responder a essa questão, o artigo apresenta como objetivo geral analisar o nível de transparência nos portais eletrônicos das universidades federais do estado do Pará, e como objetivos específicos verificar o cumprimento pelas universidades federais das determinações do Acórdão nº 1943/2018 (TCU/Plenário), levantar as informações financeiras e administrativas das universidades e averiguar qual o impacto dos portais eletrônicos para o fomento da transparência pública.

O artigo está dividido em cinco seções: a primeira refere-se à introdução; a segunda corresponde ao referencial teórico, no qual discutem-se as categorias governança, transparência e governo eletrônico; na terceira seção, é apresentada a metodologia da pesquisa; em seguida, discutem-se os resultados; e, por último, a conclusão.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico deste artigo apoia-se nas categorias de governança, transparência e governo eletrônico.

### 2.1 GOVERNANÇA

Para Kissler e Heidemann (2006), a modernização do Estado que vem ocorrendo nos últimos dez anos, é inspirada na administração pública gerencial (*New Public Management*), a qual foi construída sob um modelo ideológico voltado para o mercado e para a gestão, causando redução dos postos de trabalho na administração pública, fazendo com que essas condições insatisfatórias de modernização ocasionassem o surgimento de um novo modelo: a governança pública (*public governance*), o que, segundo Ckagnazaroff (2009), provocou mudanças no sistema político-social e nas relações entre governo, cidadãos e empresas. De acordo com o Tribunal de Contas da União (2012), foi criado no Reino Unido, em 1992, o comitê denominado “*Cadbury*”, que tinha como objetivo revisar as práticas de governança corporativa pertinente aos aspectos contábeis. Com isso, inaugurou-se a era dos chamados “*Códigos de Melhores Práticas de Governança Corporativa*”, sendo identificados três preceitos basilares de governança corporativa: transparência, integridade e *accountability* (responsabilidade por prestar contas), para, assim fortalecer a confiança nas instituições públicas.

Ainda conforme o TCU (2012), existe na administração pública brasileira um arcabouço legal para uma estrutura de governança. Desse modo, enfatiza-se que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, estabelece que a administração pública direta e indireta de qualquer dos

Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além disso, o artigo 70 da CF/88 determina a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Por fim, o artigo 74 define que Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deverão manter de modo integrado um sistema de controle interno, a fim de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal.

Segundo o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, a governança pública é compreendida como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão e, assim conduzir as políticas públicas e a prestação de serviços ao interesse da sociedade” (BRASIL, 2017, não paginado).

Dessa forma, entende-se que um dos principais papéis da política de governança é garantir que a atuação pública seja legitimada pelo cidadão, de modo a fortalecer o cumprimento voluntário de regras sociais e reduzir a necessidade de controles mais rígidos e burocráticos.

## 2.2 TRANSPARÊNCIA

De acordo com Silva (2018), o conceito de transparência possui diversos significados em várias áreas de conhecimento. No setor público, segundo Pessoa *et al.* (2018), apesar de haver variações entre os autores, o conceito é homogêneo, consistindo em divulgação e acessibilidade da informação econômica, social e política referente ao governo ou às suas instituições.

No Brasil, a transparência na gestão pública teve como marco regulatório a Lei Complementar nº 101/2000 (BAIRRAL; SILVA; ALVES, 2015). Além da Lei de Responsabilidade Fiscal, Pessoa *et al.* (2018) e Oliveira, Flores e Pinto (2020) destacam outros instrumentos de transparência existentes na administração federal, como o Contas Públicas, o Portal da Transparência Pública, a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Mais recente, têm-se o Decreto nº 8.777/2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal (OLIVEIRA; FLORES; PINTO, 2020).

Nesse cenário, a transparência está se expandindo para além da linha legal/fiscal, abordando outras questões de interesse público, como desempenho, pessoal, controles internos etc. Diante dessa nova perspectiva, órgãos de controle têm ampliado sua participação, avaliando as informações públicas acessíveis ao cidadão, por meio de relatórios fiscais, portais eletrônicos de transparência e relatórios de gestão anuais (BAIRRAL; SILVA; ALVES, 2015).

A Controladoria-Geral da União (CGU), órgão de controle interno do governo federal, tem como uma de suas responsabilidades o incremento da transparência da gestão. Assim sendo, lançou, em 2019, a 6ª versão do *Guia de Transparência Ativa*, documento que tem como objetivo a padronização dos *sites* oficiais dos órgãos e entidades do poder executivo federal.

No âmbito de controle externo do governo federal, tem-se o TCU, órgão que tem papel significativo na orientação das entidades e órgãos do governo na questão da governança e da transparência. Dentre os documentos produzidos pelo tribunal, há o *Referencial Básico de Governança* (2014) e, em 2018, foi divulgado o *Relatório Sistêmico sobre Transparência Pública*, documento no qual foram consolidados 45 acórdãos do TCU que tratavam sobre problemas relacionados à transparência pública.

Para Silva (2018, p. 28), o fortalecimento da transparência “aproxima o cidadão da gestão pública, fomentando o controle e a participação social”. Ainda de acordo com o autor, as medidas de fortalecimento da transparência também devem considerar o desenvolvimento da tecnologia, pois isso é essencial para a *transparência ativa*, cujas informações são disponibilizadas sem solicitação dos cidadãos, e para a *transparência passiva*, mediante solicitação por meio de canal de comunicação.

### 2.3 GOVERNO ELETRÔNICO

A reforma da gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 2002) ou *new public management* (FERLIE *et al.*, 1996), intensificada pelo esgotamento do modelo burocrático e do modo de intervenção estatal, baseou-se nos princípios gerenciais voltados a resultados, eficiência, governança e orientação da gestão pública para prática de mercado; e o uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) como elemento viabilizador do novo modelo de gestão pública tem sido denominado de governo eletrônico (DINIZ *et al.*, 2009).

Assim sendo, entende-se que o governo eletrônico (portal eletrônico) tem sido utilizado como uma das ferramentas para incentivo às ações de transparência e governança pública, tendo em vista que, conforme Pinho (2008), os portais contribuem para que o Estado e suas organizações demonstrem sua identidade, seus serviços, dê publicidade às informações de interesse coletivo, além de fortalecer a transparência e participação da sociedade na gestão pública.

Para Lamberty *et al.* (2020), o uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC's) pela administração pública representa um salto de qualidade aos governos, elevando-os a um novo patamar, chamado

de Governo Eletrônico (*e-Gov*), configurando-se como um canal de transparência dos atos administrativos por meio da rede mundial de computadores. Para os autores, nessa modalidade de governo, é indispensável a participação ativa da sociedade por meio de um processo comunicativo de mão dupla, incorporando a este conceito, o de governança eletrônica, redefinindo a participação da sociedade civil e aprimorando os processos democráticos.

Segundo Logarezzi (2016), a expansão da utilização de “TI’s” na administração pública ocorreu por meio da promulgação da “Lei de Acesso à Informação”, nº 12.527/11, a qual tem como objetivo fomentar o desenvolvimento de uma cultura de transparência e controle social na administração pública, de forma a regulamentar os procedimentos para o direito à informação garantido pela Constituição Federal.

Nesse sentido, Lamberty *et al.* (2020) destacam que a “LAI” regulamenta o artigo 5º, inciso XXXIII da Carta Magna (BRASIL, 1988), assegurando ao cidadão o direito a exigir e a ser informado sobre dados públicos que, em geral, eram divulgados conforme interesse do poder público. De acordo com os autores, a cultura do segredo é um paradigma de difícil transposição, mas a lei assegura a publicidade como regra geral para a prestação de contas da administração pública no país, e o sigilo como exceção.

Em um breve histórico sobre o governo eletrônico no Brasil, Braga *et al.* (2008) destacam a criação do *Programa Sociedade da Informação*, instituído em dezembro de 1999, que tinha como objetivo: viabilizar a nova geração de *internet*; a criação, em 2000, do *Comitê Executivo de Governo Eletrônico*; posteriormente, o lançamento, em 2001, da *Política de Governo Eletrônico no Brasil*; e a publicação do decreto, em 2003, que instituiu oito Comitês Técnicos de Governo Eletrônico.

De acordo com Jardim (2010), o governo eletrônico pode ampliar a efetividade dos governos em quatro aspectos:

- Será mais fácil para a sociedade ter suas perspectivas consideradas pelos governos na (re)definição de políticas públicas;
- A sociedade poderá obter melhores serviços das organizações governamentais, por exemplo, através de atividades desenvolvidas on-line;
- A sociedade contará com serviços mais integrados porque as diferentes organizações serão capazes de se comunicar mais efetivamente entre si;
- A sociedade será melhor informada porque poderá obter informação atualizada e compreensível sobre o governo, leis, regulamentos, políticas e serviços (Jardim, 2010, p. 4).

O governo eletrônico interconecta duas frentes: o Estado e a sociedade civil. Dessa forma, o Estado assume um papel mais responsivo, aberto à sociedade. De outro lado, a sociedade civil assume um papel mais propositivo, checando e controlando o governo. O governo eletrônico não é apenas uma questão de tecnologia, é uma questão de transparência, o que demanda um papel democrático do governo e capacidade política da sociedade civil (PINHO, 2008).

### **3 METODOLOGIA**

Do ponto de vista de seus objetivos, a pesquisa é do tipo exploratória e descritiva. Nesse contexto, Prodanov e Freitas (2013, p. 51-52) pontuam que a *pesquisa exploratória* “tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto que vamos investigar, possibilitando sua definição e seu delineamento [...]”. Na pesquisa exploratória foram investigados os

temas governança, transparência e governo eletrônico; logo, para maior familiaridade com os temas, foram analisados livros, artigos e dissertações.

No que se refere às universidades delimitadas para estudo, foram consultadas informações disponíveis em Planos de Desenvolvimento Institucional (PDIs), relatórios de gestão, portal da transparência, dados abertos, dentre outros.

Quanto à *pesquisa descritiva*, esta “visa a descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis [...]” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 52). Na presente pesquisa, foram descritos os requisitos de transparência promovidos pelas universidades federais do Pará em seus portais eletrônicos.

Sob o ponto de vista da abordagem, a pesquisa é do tipo quantitativa. Segundo Prodanov e Freitas (2013, p. 70), a pesquisa quantitativa “significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las [...]”. A pesquisa teve como foco calcular e medir o nível de transparência das universidades que compõem a amostra da pesquisa.

Para a seleção da amostra, o critério utilizado foi o “*Ranking de Transparência das IFES da Região Norte*” do Tribunal de Contas da União. Das 17 universidades analisadas pelo tribunal, foram selecionadas apenas as universidades federais do estado do Pará. Com isso, compõem a amostra da pesquisa o total de 4 IFES, a saber: Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA) e Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA).

No que concerne à coleta de dados, foram investigados nos portais eletrônicos das universidades o cumprimento das determinações do Acórdão nº 1943/2018 – TCU/ Plenário. Ressalta-se que as determinações selecionadas para verificação, conforme Quadro 2, foram aquelas que tratavam sobre os requisitos mínimos de transparência e que fossem

para atendimento pelas quatro universidades. Assim, foram analisados os seguintes portais eletrônicos: <https://portal.ufpa.br/>; <http://www.ufopa.edu.br/ufopa/>; <https://www.unifesspa.edu.br/>; e <https://novo.ufra.edu.br/>. A coleta de dados nos portais ocorreu no período de 30 de setembro a 13 de outubro de 2020.

Para a análise dos dados, foi replicada a metodologia utilizada pelo TCU no Acórdão nº 1943/2018 – TCU/Plenário, havendo adequação à presente pesquisa. Nesse sentido, foram utilizados os seguintes valores para o cumprimento das determinações (Tabela 1):

**Tabela 1** – Valores para cumprimentos das determinações

Resposta	Valor
Cumpre totalmente	1,0
Cumpre parcialmente com informações dispersas	0,6
Cumpre parcialmente com informações incompletas	0,5
Cumpre parcialmente com informações desatualizadas	0,4
Não cumpre	0,0

**Fonte:** Adaptado de TCU (2018).

O TCU, durante o trabalho de auditoria, utilizou um *checklist* com 41 itens que se enquadravam dentro de seis questões de auditoria: *questão 1 – divulgação de informações obrigatórias; questão 2 – requisitos de acessibilidade; questão 3 – Serviço de Informação ao Cidadão (SIC); questão 4 – lista sobre classificação de documentos; questão 5 – Ouvidorias; questão 6 – publicação de informações recomendáveis.*

Para a presente pesquisa, optou-se pela seleção de 19 itens que geraram determinações referente à transparência e que possuíam pesos estipulados pelo TCU, conforme Tabela 2.

**Tabela 2** – Pontuação

Questão	Informação Verificada	Itens	Peso	Total
1	Banner onde conste “acesso à informação” Estrutura organizacional Programas, projetos, ações, obras e atividades Repases ou transferências de recursos financeiros Execução orçamentária e financeira detalhada Licitações, contratos e NE emitidas Remuneração e subsídio recebidos por servidor Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade Contato da autoridade de monitoramento do SIC Programas financiados pelo FAT Resultado de inspeções, auditorias e PC Agenda de compromissos do reitor	12	3	36
4	Divulgação anual da lista de documentos classificados Lista de documentos desclassificadas no último ano	2	3	6
5	Informações sobre audiências e consultas públicas “Carta de Serviços ao Usuário” ou divulgação dos serviços	2	2	4
6	Lista completa de terceirizados Lista completa de bolsistas/estagiários Atas de registro de preços próprias ou adesões	3	1	3
<b>TOTAL</b>		<b>19</b>		<b>49</b>

**Fonte:** Elaboração dos autores (2020). Adaptado de TCU (2018).

Em vista disso, com base na análise do cumprimento das determinações e calculados os pesos, as universidades poderiam atingir no máximo até 49 pontos e, com isso, o *ranking* foi elaborado com base nos seguintes percentuais (Tabela 3):

**Tabela 3** - Escala de Transparência

Percentual Obtido	Cor	Nível da Transparência
80% a 100%	Verde escuro	Muito alta
60% a 79,9%	Verde claro	Alta
40% a 59,9%	Amarelo	Média
20% a 39,9%	Laranja	Baixa
0% a 19,9%	Vermelho	Muito baixa

**Fonte:** Adaptado do TCU (2018).

A partir dessa escala de transparência será analisado o nível de transparência nos portais eletrônicos das universidades federais do estado do Pará.

## 4 A PESQUISA

### 4.1 AS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO PARÁ

A pesquisa consistiu em analisar a transparência nos portais eletrônicos das universidades UFPA, UFOPA, UNIFESSPA e UFRA. Diante disso, para maior conhecimento da amostra da pesquisa, tornou-se relevante destacar informações sobre as universidades no que diz respeito aos dados gerais, estrutura, informações acadêmicas, quadro de pessoal e orçamento, conforme consta no Quadro 1.

### Quadro 1 – Universidades Federais do Pará

IFES	DADOS GERAIS	ESTRUTURA	INFORMAÇÕES ACADÊMICAS	QUADRO DE PESSOAL	ORÇAMENTO
UFPA	Foi criada pela Lei nº 3.191, de 2 de julho de 1957. Tem como missão institucional “Produzir, socializar e transformar o conhecimento na Amazônia para a formação de cidadãos capazes de promover a construção de uma sociedade inclusiva e sustentável” (PROPLAN, 2016, p. 32).	Possui seis graduações: Conselhos Superiores, Composição da Reitoria, Outros Assessoramentos, Pró-Reitorias, Campus e Unidades Acadêmicas. Possui 15 institutos, 12 <i>campi</i> , 1 escola de aplicação, 1 escola de música, 1 escola de teatro e dança, 2 hospitais universitários, 9 núcleos e 32 polos EADs.	Em 2019, a universidade possuía 38.786 alunos matriculados na graduação, 10.024 matriculados na pós-graduação e 5.673 alunos matriculados na educação profissional e tecnológica e cursos livres. No campo da pesquisa, constavam 803 projetos em execução, com envolvimento de 1.310 docentes e 64 técnicos. No campo da extensão, 53 programas, 725 projetos e 113.115 pessoas atendidas.	Em 2019, a UFPA possuía 2.488 docentes efetivos da educação superior, 217 docentes efetivos da educação básica e profissional, 288 docentes temporários e 2.539 servidores técnico-administrativos.	O orçamento executado em 2019 foi de R\$ 1.533.517.723,32. É o maior orçamento entre as IFES pesquisadas.

IFES	DADOS GERAIS	ESTRUTURA	INFORMAÇÕES	QUADRO DE PESSOAL	ORÇAMENTO
<p><b>UFOPA</b></p>	<p>Foi criada pela Lei Federal nº 12.085, de 5 de novembro de 2009. Apresenta como missão institucional “produzir e socializar conhecimentos, contribuindo para a cidadania, inovação e desenvolvimento na Amazônia” (UFOPA, PDI, 2019).</p>	<p>A estrutura organizacional está dividida em 04 Conselhos Universitários (CONSUN, CONSAD, CONSEPE e CONSECOM), Reitoria, 07 Pró-Reitorias, 06 Unidades Acadêmicas (Institutos) e 07 <i>Campi</i> universitários.</p>	<p>Em 2019, a universidade possuía 6.249 discentes matriculados cursos de graduação. No campo da pesquisa, são 843 projetos, dos quais participam 426 discentes e 643 docentes. No campo da extensão, são 153 Programas e Projetos.</p>	<p>Em 2019, a UFOPA possuía 1.090 servidores no quadro efetivo, dos quais, 482 são docentes e 608 técnicos administrativos em educação.</p>	<p>O orçamento executado em 2019 foi de 198.390.671,00 Terceiro maior orçamento entre as IFES pesquisadas.</p>

IFES	DADOS GERAIS	ESTRUTURA	INFORMAÇÕES ACADEMICAS	QUADRO DE PESSOAL	ORÇAMENTO
UNIFESSPA	Foi criada pela Lei nº 12.824, de em 5 de junho de 2013. Tem como missão “produzir, sistematizar e difundir conhecimentos filosófico, científico, artístico, cultural e tecnológico, ampliando a formação e as competências do ser humano na perspectiva da construção de uma sociedade justa e democrática e do avanço da qualidade de vida” (UNIFESSPA, PDI, 2018).	A estrutura organizacional está dividida em 03 Conselhos Universitários (CONSUN, CONSAD e CONSEPE), Reitoria, 05 Pró-Reitorias, 05 <i>Campi</i> universitários e órgãos suplementares.	Em 2019, a universidade possuía 4.739 discentes matriculados cursos de graduação. No campo da pesquisa, são 13 projetos e projetos, dos quais participam 236 discentes. No campo da extensão, são 48 Programas e Projetos.	Em 2019, a UNIFESSPA possuía 705 servidores no quadro efetivo, dos quais, 392 são docentes e 313 técnicos administrativos em educação.	O orçamento executado em 2019 foi de 134.415.036,00. É o menor orçamento entre as IFES pesquisadas.

IFES	DADOS GERAIS	ESTRUTURA	INFORMAÇÕES ACADÊMICAS	QUADRO DE PESSOAL	ORÇAMENTO
UFRA	Foi criada pelo Decreto nº 70.686, de 07 de junho de 1972. Apresenta como missão institucional “Formar profissionais qualificados, compartilhar conhecimentos com a sociedade e contribuir para o desenvolvimento sustentável da Amazônia” (UFRA, PDI, 2014).	A estrutura organizacional está dividida em 03 Conselhos Universitários (CONSUN, CONSAD e CONSEPE), Reitoria, 07 Pró-Reitorias, 06 <i>Campi</i> universitários e órgãos suplementares.	Em 2019, a universidade possuía 37 cursos de graduação. No que se refere ao campo da pesquisa, são cerca de 390 projetos vigentes e 240 alunos na iniciação científica. A Universidade possui um corpo discente de mais de 8 mil alunos.	Em 2019, a UFRA possuía 1.078 servidores no quadro efetivo, dos quais, 488 são docentes e 590 técnicos administrativos em educação.	O Orçamento executado em 2019 foi de R\$ 243,730.000,00. É o segundo maior orçamento entre as IFES pesquisadas.

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2020).

Observa-se que a UFPA, a mais antiga IFES analisada, apresenta uma estrutura organizacional consolidada, disposta em seis gradações hierárquicas, com 15 institutos, 12 *campi*, 9 núcleos, 32 polos de EAD, 2 hospitais universitários e, ainda, uma escola de aplicação, uma de música e uma de teatro e dança. Em 2019 possuía o maior número de docentes (2.993) e discentes (54.483), bem como de servidores técnico-administrativos (2.539), e o maior orçamento entre as universidades analisadas.

A UFRA, criada na década de 1970, apresenta uma estrutura organizacional dividida em três conselhos universitários, seis *campi* e órgãos complementares. Em 2019, com 37 cursos de graduação, possuía 488 docentes, 590 técnicos administrativos e mais de 8 mil alunos, e o segundo maior orçamento.

Quanto às duas IFES mais recentes - UFOPA (2009) e UNIFESSPA (2013) – a primeira, apresenta estrutura com quatro conselhos universitários, seis unidades acadêmicas e sete *campi*. Em 2019, com números próximos aos da UFRA, possuía 482 docentes, 608 técnicos administrativos e 6.249 discentes, sendo o terceiro maior orçamento. E a segunda, com três conselhos universitários, cinco *campi* e órgãos suplementares, em 2019, possuía o menor número de docentes (392), técnicos administrativos (313) e discentes (4.739), bem como o menor orçamento entre as universidades pesquisadas.

## 4.2 LEVANTAMENTO DOS DADOS

As universidades, objetos da presente pesquisa, foram notificadas, em 2018, acerca do Acórdão nº 1943/2018 – TCU – Plenário. Dentre as determinações presentes no acórdão, 19 foram selecionadas nesta pesquisa para medir o nível de transparência promovido pelas instituições de ensino em seus portais eletrônicos.

As determinações selecionadas e o grau de cumprimento pelas universidades estão relacionados no Quadro 2.

**Quadro 2 – Cumprimento das determinações**

DETERMINAÇÕES	UFPA	UFOPA	UNIFESSPA	UFRA
Inclusão de banner identificado, em respeito ao art. 7º, § 2º, I, do Decreto 7.724/2012, que direcione o usuário à área específica do portal utilizada para a divulgação das informações exigidas pela Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e por outros normativos que criam a obrigação de divulgar informações de interesse da sociedade pelos órgãos federais;	Cumpre totalmente (1,0)	Cumpre totalmente (1,0)	Cumpre totalmente (1,0)	Cumpre totalmente (1,0)
Estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;	Cumpre totalmente (1,0)	Cumpre totalmente (1,0)	Cumpre totalmente (1,0)	Cumpre totalmente (1,0)
Programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e de impacto;	Cumpre parcialmente com informações incompletas (0,5)			

DETERMINAÇÕES	UFPA	UFOPA	UNIFESSPA	UFRA
Repasses ou transferências de recursos financeiros;	Cumpr parcialmente com informações dispersas (0,6)	Cumpr parcialmente com informações dispersas (0,6)	Cumpr parcialmente com informações dispersas (0,6)	Cumpr parcialmente com informações dispersas (0,6)
Execução orçamentária e financeira detalhada;	Cumpr totalmente (1,0)	Cumpr parcialmente com informações dispersas (0,6)	Cumpr parcialmente com informações dispersas (0,6)	Cumpr totalmente (1,0)
Licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;	Cumpr parcialmente com informações incompletas (0,5)	Cumpr parcialmente com informações incompletas (0,5)	Cumpr parcialmente com informações dispersas (0,6)	Cumpr parcialmente com informações dispersas (0,6)
Remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada;	Cumpr totalmente (1,0)	Cumpr totalmente (1,0)	Cumpr parcialmente com informações incompletas. (0,6)	Cumpr totalmente (1,0)

DETERMINAÇÕES	UFPA	UFOPA	UNIFESSPA	UFRA
Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;	Não cumpre (0,0)	Cumpre parcialmente com informações incompletas (0,5)	Cumpre parcialmente com informações incompletas (0,5)	Cumpre parcialmente com informações incompletas (0,5)
Contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei 12.527/2011, telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC);	Cumpre totalmente (1,0)	Cumpre totalmente (1,0)	Cumpre parcialmente com informações incompletas (0,5)	Cumpre parcialmente com informações incompletas (0,5)
Programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT);	Cumpre totalmente (1,0)	Não cumpre (0,0)	Cumpre totalmente (1,0)	Não cumpre (0,0)
Resultado de inspeções, auditorias, processos de contas instaurados pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores, em especial o Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) do ano corrente, o Relatório Anual de Auditoria Interna (RAINT) e o Relatório de Gestão do ano anterior;	Cumpre parcialmente com informações incompletas (0,5)	Cumpre totalmente (1,0)	Cumpre totalmente (1,0)	Não cumpre (0,0)

<b>DETERMINAÇÕES</b>	<b>UFPA</b>	<b>UFOPA</b>	<b>UNIFESSPA</b>	<b>UFRA</b>
Agenda atualizada de compromissos do reitor;	Não cumpre (0,0)	Cumpre total- mente (1,0)	Cumpre par- cialmente com informações desatualizadas (0,4)	Cumpre totalmen- te (1,0)
Rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;	Cumpre total- mente (1,0)	Cumpre par- cialmente com informações desatualizadas (0,4)	Cumpre total- mente (1,0)	Cumpre totalmen- te (1,0)
Rol de documentos clas- sificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;	Cumpre total- mente (1,0)	Cumpre par- cialmente com informações desatualizadas (0,4)	Cumpre total- mente (1,0)	Cumpre totalmen- te (1,0)
Dados atualizados sobre a realização de audiências públicas e os resultados advindos, consultas pú- blicas ou outras formas de participação popular,	Não cumpre (0,0)	Cumpre par- cialmente com informações incompletas (0,5)	Cumpre total- mente (1,0)	Cumpre totalmen- te (1,0)
Lista nominal, com infor- mações completas, de seus empregados terceirizados;	Cumpre par- cialmente com informações incompletas (0,5)	Cumpre par- cialmente com informações incompletas (0,5)	Cumpre total- mente (1,0)	Cumpre totalmen- te (1,0)
Lista nominal, com infor- mações completas, de seus bolsistas e estagiários;	Cumpre total- mente (1,0)	Não cumpre (0,0)	Cumpre total- mente (1,0)	Cumpre parcial- mente com in- formações desatuali- zadas (0,4)

DETERMINAÇÕES	UFPA	UFOPA	UNIFESSPA	UFRA
Atas de registro de preços próprias ou às quais a Ifes aderiu, com as mesmas informações exigidas em relação ao contrato;	Cumpre totalmente (1,0)	Cumpre totalmente (1,0)	Cumpre parcialmente com informações dispersas (0,6)	Cumpre totalmente (1,0)
Determinar às instituições federais de ensino superior (Ifes) da Região Norte arroladas neste processo, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que, em prazo não superior a 180 dias, publiquem em seu portal eletrônico a “Carta de Serviços ao Usuário” ou atualizem sua antiga “Carta de Serviços ao Cidadão” na forma estabelecida no art. 11 do Decreto 9.094/2017, bem como realizem pesquisa periódica de satisfação junto aos usuários de seus serviços, para avaliar o cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Usuário, e divulguem os resultados no portal eletrônico, conforme previsto no art. 20, § 2º, do mesmo decreto.	Cumpre parcialmente com informações incompletas (0,5)	Cumpre totalmente (1,0)	Cumpre parcialmente com informações incompletas (0,5)	Cumpre parcialmente com informações incompletas (0,5)

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2020).

As 19 determinações selecionadas na pesquisa para medir o nível de transparência promovido pelas instituições de ensino em seus portais eletrônicos, bem como o grau de cumprimento de cada uma delas, dispostos no Quadro 2, serão analisadas detalhadamente no próximo item.

### 4.3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Em relação à UFPA, no período dos trabalhos que geraram o Acórdão nº 1943/2018 – TCU – Plenário, a instituição não foi bem avaliada nos seguintes itens: banner para acesso à informação; programas, projetos, ações, obras e atividades; execução orçamentária e financeira; licitações realizadas e em andamento; perguntas mais frequentes; contato da autoridade de monitoramento e telefone e correio eletrônico do SIC; programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); divulgação de RAINT, PAINT e Relatórios de Gestão; agenda do reitor; rol das informações que sido desclassificadas no últimos 12 meses; rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura; informações de realização e resultados de audiências públicas e lista completa e atualizada dos terceirizados e estagiários. Em vista dos vários pontos identificados na auditoria, a UFPA ficou em último lugar no “*Ranking de Transparência das IFES da Região Norte*”, com percentual de 40,2%, apresentando nível de transparência média.

Nesse sentido, com base no Quadro 2, se comparado aos achados identificados na auditoria de 2018, pode-se observar que a UFPA tem trabalhado na melhoria da transparência, pois muitos itens foram atendidos pela instituição, porém ainda existem pontos pendentes que merecem atenção pela UFPA, dentre os quais, destacam-se: informações relacionadas às obras; informações de repasses ou transferências de recursos financeiros relacionadas ao ano 2020; ausência de notas de empenhos anexadas no SIPAC

em alguns contratos; informações sobre perguntas frequentes; atualização da agenda de compromisso do reitor; informações sobre audiências públicas e informações completas sobre empregados terceirizados. Em vista dos fatos relatados e mediante a aplicação da pontuação contida na Tabela 2, verifica-se que a UFPA atingiu 33,80 pontos (68,97%) dos 49 pontos possíveis. Dessa maneira, o percentual indica que a UFPA saiu do nível de transparência *média* e passou para o nível de transparência *alta*.

Em relação à UFOPA, a instituição era entre as universidades federais do estado do Pará a que apresentou à época da realização da auditoria (primeiro trimestre de 2018) o melhor índice de transparência pública em seu portal eletrônico. Por outro lado, ainda que tenha sido bem avaliada, foram recomendadas ações para adequações de informações com vistas ao aprimoramento da transparência pública na instituição.

Nesse contexto, efetuou-se análise do cumprimento das determinações feitas pelo TCU à universidade, na qual observou-se que a universidade permanece cumprindo, de maneira incompleta, os seguintes itens:

*a)* informações sobre os programas, projetos, ações, obras e atividades, bem como as principais metas, resultados e indicadores estão incompletas e com informações desatualizadas; assim, houve pouco avanço do constatado à época da realização da auditoria;

*b)* o item sobre as licitações está em situação semelhante ao identificado anterior, as informações não estão organizadas de modo uniforme, além disso, não se localizaram dados referentes aos resultados dos editais de licitações, contratos firmados e notas de empenho emitidas;

*c)* no rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses, as informações mantêm-se desatualizadas, o último registro consta de novembro de 2019;

*d)* rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura; última atualização em novembro de 2019;

*e)* realização de audiências públicas, consultas públicas ou outras formas de participação popular; sobre este item, verificou-se que as informações sobre a participação popular na universidade estão vinculadas somente à Ouvidoria, e não foram localizadas informações sobre audiências e/ou consultas públicas, quer vinculadas à divulgação das ações, quer sobre a convocação da comunidade acadêmica e sociedade para participação em temas de interesse público.

Em contrapartida, a universidade atendeu às determinações discriminadas a seguir: *a)* o Relatório de Gestão anual passou a ser disponibilizado no portal eletrônico, fato que não ocorria; *b)* houve a criação de lista dos empregados terceirizados, embora as informações estejam incompletas; *c)* a divulgação da agenda do reitor está em conformidade com o solicitado no Acórdão, e para além disso, a universidade agora disponibiliza a agenda de todos os componentes da alta administração (pró-reitores), à exceção da agenda da vice-reitora.

Por fim, em análise do cumprimento das 19 determinações realizadas pelo TCU à UFOPA, identificou-se, a partir da aplicação da fórmula, que a universidade atualmente alcança pontuação 33 dos 49 pontos possíveis, isso corresponde a 67,40% do atendimento das determinações. Dessa maneira, segundo parâmetros do TCU, o nível de transparência da universidade pode ser tido como *alto*. Ressalta-se que no acórdão foi constatado que o percentual de transparência do portal eletrônico da universidade era de 69,9%; houve, portanto, um pequeno decréscimo.

Em relação à UNIFESSPA, de acordo com as informações contidas no Acórdão nº 1943/2018 – TCU – Plenário, a universidade obteve um

percentual de 60,4% em seu desempenho, no que concerne às informações disponibilizadas aos usuários em seu portal eletrônico, qualificando-a em 8º lugar no *ranking* das IFEs da Região Norte. Foram identificadas discordância no cumprimento dos seguintes dispositivos: programas, projetos, ações, obras e atividades; execução orçamentária e financeira detalhada; respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; contato da autoridade de monitoramento do SIC; programas financiados pelo FAT; resultado de inspeções, auditorias e PC; agenda de compromissos do reitor; divulgação anual da lista de documentos classificados; lista de documentos desclassificadas no último ano; informações sobre audiências e consultas públicas; “Carta de Serviços ao Usuário”; Lista completa de terceirizados e lista completa de bolsistas/estagiários.

Por meio da pesquisa, objeto deste artigo, observaram-se avanços na universidade no que diz respeito à escala de transparência de seu portal eletrônico, tendo sido identificado o aumento do percentual para 73,87%, representando um nível *alto*.

Atualmente, a UNIFESSPA integra o “Portal de Dados Abertos” do Governo Federal, o qual é regulamentado pelo decreto o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que instituiu a “Política de Dados Abertos”, com os seguintes objetivos:

- I- promover a publicação de dados contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública federal autárquica e fundacional sob a forma de dados abertos; II- aprimorar a cultura de transparência pública; III- franquear aos cidadãos o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelo Poder Executivo Federal; IV - facilitar o intercâmbio de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal e as diferentes esferas da federação; V - fomentar o controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão

pública participativa e democrática e à melhor oferta de serviços públicos para o cidadão; VI - fomentar a pesquisa científica de base empírica sobre a gestão pública; VII - promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação nos setores público; VIII - promover o compartilhamento de recursos de tecnologia da informação, de maneira a evitar a duplicidade de ações e o desperdício de recursos na disseminação de dados e informações; IX - promover a oferta de serviços públicos digitais de forma integrada (BRASIL, 2016, não paginado).

Para adequar-se à referida política, a instituição de ensino desde 2018 elabora o “Plano de Dados Abertos - PDA”, sendo a última versão para o biênio 2020-2021 formulada em 2019, no qual são estabelecidas ações para a implementação e promoção de abertura de dados sob sua responsabilidade. Em suma, a instituição de ensino vem demonstrando que está evoluindo para que o seu portal eletrônico se adequa totalmente às legislações e normas em vigor.

Em relação à UFRA, a instituição, à época da publicação do acórdão, não foi bem avaliada nos seguintes itens: divulgação da estrutura organizacional; programas, projetos, ações, obras e atividades; licitações realizadas ou em andamento; dados sobre remuneração dos servidores; informação acerca da agenda do reitor; contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da LAI, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC); rol de informações classificadas e desclassificadas; e publicação da carta de serviços. Em vista dos vários pontos identificados na auditoria, a UFRA ficou em décimo segundo lugar no “*Ranking de Transparência das IFES da Região Norte*”, com percentual de 56,2%.

Na análise realizada para elaboração do presente artigo, verificou-se que a UFRA deve certificar-se dos ajustes nos seguintes itens: programas

financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); resultado de inspeções, auditorias, processos de contas instaurados pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores, em especial o Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) do ano corrente, o Relatório Anual de Auditoria Interna (RAINT) e o Relatório de Gestão do ano anterior; repasses ou transferências de recursos financeiros.

Diante dos fatos relatados, a UFRA contabilizou 34,5 pontos dos 49 pontos possíveis, representando 70,40% do total, o que a enquadrou no nível *alto* de transparência. Por fim, podemos verificar que a UFRA vem produzindo grandes melhorias em seu portal institucional.

## 5 RANKING DE TRANSPARÊNCIA DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO ESTADO DO PARÁ

Mediante aos dados relatados nas seções anteriores, apresenta-se, no Quadro 3, a seguir, o Ranking de Transparência das Universidades Federais do Estado do Pará.

**Quadro 3** – Ranking de transparência

Colocação	Universidade	Percentual Obtido	Nível de Transparência
1º	UNIFESSPA	73,67%	Alta
2º	UFRA	70,40%	Alta
3º	UFPA	68,97%	Alta
4º	UFOPA	67,40%	Alta

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2020).

Diante do exposto, infere-se que todas as universidades federais do estado do Pará encontram-se no nível de transparência *alta*, com porcentagem variando entre 60% e 79,9%, sendo os critérios estabelecidos pelo TCU.

Em comparação ao *ranking* elaborado pelo TCU, as universidades UNIFESSPA e UFOPA permaneceram no nível de transparência *alta*, enquanto as universidades UFPA e UFRA migraram do nível de transparência *média* para a *alta*.

Observa-se que as universidades estão utilizando seus portais eletrônicos como importante ferramenta de comunicação e transparência. As instituições demonstraram preocupação em atender em seus portais às legislações vigentes como a Lei de Acesso à Informação, o Decreto federal 7.724/2012 e outros normativos, como os emitidos pelos órgãos de controle, CGU e TCU.

*À vista disso, pondera-se que a preocupação das universidades federais paraenses em promover a transparência valoriza perante a sociedade os produtos e serviços oferecidos pelas instituições, e, além do mais, contribui para o fortalecimento da democracia, prestigia e desenvolve a cidadania, bem como aperfeiçoa a governança pública (TCU, 2018). Diante desse contexto, é essencial a abertura à participação da sociedade aos programas de governo eletrônico, pois contribui para transformar os mecanismos de serviços ad hoc deste governo em mecanismos políticos e sistêmicos de governança (RUEDIGER, 2002).*

Todavia, vale destacar que ainda há fatores que impedem que as universidades federais paraenses migrem para o nível de transparência *muito alta*, entre os quais destacam-se as informações referentes às obras, repasses ou transferências de recursos financeiros, licitações e contratos, perguntas frequentes, pesquisas de satisfação à carta de serviços ao cidadão, dentre outros. Assim, torna-se importante que as universidades desenvolvam

ações de melhorias para sanar tais fatores e, com isso, alcancem melhores resultados de transparência.

## 6 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo analisar o nível de transparência nos portais eletrônicos das universidades federais do estado do Pará. Para atingir o objetivo, foram analisados os portais das instituições UFPA, UFOPA, UNIFESSPA e UFRA e sua adequação às determinações de Acórdão nº 1943/2018 - TCU - Plenário, relacionadas ao requisito de transparência.

Nesse sentido, os resultados alcançados permitiram inferir que as universidades federais paraenses estão promovendo a transparência em nível *alto* em seus portais eletrônicos, conforme parâmetros estabelecidos pelo Acórdão nº 1943/ 2018. Ademais, constatou-se que o aumento do nível de transparência nos portais eletrônicos das instituições federais de ensino tem contribuído para a melhoria da governança pública.

Enfatiza-se ainda que, conforme pontuado por Pinho (2008), os portais eletrônicos além de propiciarem a comunicação da instituição pública com os cidadãos, devem ser utilizados como instrumentos de participação da sociedade nas ações governamentais.

Para estudos futuros, sugere-se que sejam pesquisados nos portais eletrônicos o atendimento às recomendações e determinações dos órgãos de controle referentes à questão da acessibilidade e, além disso, como os referidos portais têm sido utilizados para o fortalecimento da participação social nas instituições públicas.

## 7 REFERÊNCIAS

BAIRRAL, Maria Amália da Costa; SILVA, Adolfo Henrique Coutinho; ALVES, Francisco José dos Santos. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, maio/jun. 2015.

BRAGA *et al.* O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 59, n. 1, p. 5-21, jan./mar. 2008.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Guia da política de governança pública*. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. *Lei nº. 12.527*, de 18 de novembro de 2011, regulamenta 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 e dá outras providências. Brasília, DF, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. *Governança no setor público: fundamentos*. Brasília, DF: TCU, 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. *Referencial básico de governança*. 2. versão. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. *Decreto nº 8.777/2016*: Institui a política de dados abertos do poder executivo federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>

ccivil\_03/\_ato2015-2018/ 2016/decreto/ D8777.htm. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. *Decreto 9.203*, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, nov. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. *Acórdão 1943/2018*: plenário. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. *Relatório sistêmico sobre transparência pública*. Tribunal de Contas da União; Relatoria Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, DF: TCU; SEMAG; SEGEPRES, 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União - CGU. *Guia de transparência ativa*: GTA para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. 6.versão. Brasília, DF, 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto [...]. *Revista do Serviço Público*, ano 53, n. 1, jan./mar. 2002.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Reflexões sobre estratégias de governança local. *Revista Eletrônica Gestão e Sociedade*, Minas Gerais, v. 5, n. 5, p. 23- 47, jan./jun. 2009.

DINIZ *et al.* O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, jan./fev. 2009.

FERLIE, E. *et al.* *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

JARDIM, José Maria. Capacidade governativa, informação, e governo eletrônico. *Revista de Ciência da Informação*, v.1, n. 5, out. 2000.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, p. 479-99, maio/jun. 2006.

LAMBERTY, Andrey Oliveira; GOMES, Thais Bonato; SILVA, Rosane Leal da. Direito de acesso à informação pública e governo eletrônico: a transparência nos portais do Poder Executivo da Argentina e do Brasil. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 65, n. 1, p. 157-184, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/67912>. Acesso em: 25 nov. 2020.

LOGAREZZI, Lia. *Guia prático da lei de acesso à informação*. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2016. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2016/10/Guia-Pr%C3%A1tico-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2011.

OLIVEIRA, Alexandre Borba de; FLÔRES, Fernanda Dalcin; PINTO, Nelson Guilherme Machado. Transparência e *Accountability*: uma análise das Universidades Federais do Rio Grande do Sul à luz dos princípios de governança da administração pública federal. *Revista de Administração, Ciências Contábeis e Sustentabilidade*, v. 10, n. 2, p. 12-22, 2020.

PESSÔA *et al.* Determinantes da transparência das universidades federais brasileiras: uma análise empírica no ano de 2013. *Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI*, Floriano, v. 5, n. 2, jul./dez. 2018.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: Muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 471-493, maio/jun. 2008.

PRODANOV, Cleber Cristiano. *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas de pesquisa do trabalho acadêmico*. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PRO-REITORIA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL - PROPLAN. *Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2025*. Belém: PROPLAN, 2016.

PRO-REITORIA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL - PROPLAN. *UFPA em números 2020*. Belém: PROPLAN, 2020.

RUEDIGER, M. A. Governo eletrônico ou governança eletrônica - conceitos alternativos no uso das tecnologias de informação para o provimento de acesso cívico aos mecanismos de governo e da reforma do Estado. In: CONCURSO DE ENSAYOS Y MONOGRAFIAS DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 16, 2002, Caracas. *Anais [...]* Caracas: Clad, 2002.

SILVA, Elizeu Oliveira da. *A transparência em universidades federais brasileiras: uma análise dos mecanismos de governança*. Orientadora: Rosana da Rosa Portella. 2018. 93 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Faculdade de Administração e de Turismo, Universidade Federal de Pelotas, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ - UFOPA. *Resolução nº 70, de 29 de abril de 2019*, aprova o Plano de Gestão Orçamentária (PGO) 2019 da Universidade Federal do Oeste do Pará, Santarém, 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ - UFOPA. Plano de Desenvolvimento Institucional da UFOPA 2019-2023. Santarém, 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA. *História*. 2016. Disponível em: [https://novo.ufra.edu.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=76&Itemid=268](https://novo.ufra.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Itemid=268) Acesso em: 10 out. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ - UNIFESSPA. *Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2014-2019*. Marabá: Secretaria de Planejamento, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ - UNIFESSPA. *Plano de Dados Abertos (PDA) 2020-2021*. Marabá: UNIFESSPA, 2019.

# COMPLIANCE E AS RENÚCIAS FISCAIS NO ESTADO DO PARÁ

DOI:10.29327/565187.1-4

## RESUMO

Toda renúncia fiscal de receita pública impacta positiva ou negativamente a administração pública e, em especial, a sociedade, considerando o objetivo e a forma de sua utilização, principalmente o rito e o processo legal. Isso determina a relevância e o mérito do presente estudo. Para tanto, aborda-se a renúncia de receita realizada pelo estado do Pará, considerando primeiramente os termos da Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como o contexto social e os objetivos almejados pela Lei nº 12.846/2013, denominada Lei Anticorrupção. Verificou-se que a aplicação responsável e planejada desse instrumento é um dos requisitos indispensáveis para o equilíbrio orçamentário e financeiro e, conseqüentemente, para a consecução de uma gestão fiscal justa e eficaz. Ao contrário, sua má utilização pode implicar em prejuízo ao erário público e à sociedade de um modo geral. Assim, com o intuito de refletir

**Antônio Carlos de Freitas Catete** - Contador. Mestrando em Gestão Pública pelo NAEA – Universidade Federal do Pará (UFPA).

**Divina de Jesus de Almeida Andrade** - Nutricionista. Mestranda em Gestão Pública pelo NAEA – Universidade Federal do Pará (UFPA).

**Tatiane Vianna da Silva** - Advogada. Mestranda em Gestão Pública pelo NAEA – Universidade Federal do Pará (UFPA).

**Helder de Paula Melo** - Administrador. Mestrando em Gestão Pública pelo NAEA – Universidade Federal do Pará (UFPA).

sobre essa temática tão importante, procedeu-se o estudo em tela que focaliza a renúncia fiscal e a ferramenta do *compliance* no âmbito da gestão pública do Pará, objetivando identificar como tem se dado sua observância em relação à legislação vigente. Adotou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica e documental exploratória com coleta de dados, como forma de se depreender das implicações práticas do devido processo.

**Palavras-Chave:** Renúncias fiscais; compliance; *accountability*; lei anticorrupção; orçamento.

### ABSTRACT

Any tax waiver of public revenue can reflect either as a positive or negative act for public administration and, in particular, for society, considering the form and objective of how it is used, observing mainly the due rite and legal process. This determines why the merit of your study is increasingly relevant. For this work, the revenue waiver made by the state of Pará is addressed, first considering the terms of the 1988 Federal Constitution, Complementary Law No. 101 of May 4, 2000, called the Fiscal Responsibility Law (LRF), as well as as the social context and the objectives pursued by Law 12.846 / 2013, called Anti-Corruption Law. It was found that the responsible and planned application of this instrument is one of the indispensable requirements for the budgetary financial balance and, consequently, for the achievement of a fair and effective fiscal management. On the contrary, its misuse may result in damage to the public purse and to society in general. Thus, with the objective of debating about this very important theme, the study on screen was carried out, which has the tax waiver and the compliance tool, within the scope of the public management of the said Federative Entity, as the focus of study and, still, aiming to identify how it has been observed in relation to current legislation. Exploratory bibliographic and documentary research and data collection were used as methodology, as a way of understanding the practical implications of due process.

**Keywords:** Tax waivers; compliance; accountability; anticorruption law; public budget.

## 1 INTRODUÇÃO

A palavra *Compliance* é oriunda do verbo *to comply* (*inglês*), que significa estar em conformidade com as leis, padrões éticos, regulamentos internos e externos, método comportamental aplicado perfeitamente no âmbito da administração pública. Esse termo surgiu nos Estados Unidos a partir da detecção de que algumas empresas pagavam propinas para obterem vantagens. Contudo, não se pode olvidar a necessidade de se estabelecer uma base conceitual mais precisa no setor público, a fim de obter melhor compreensão de sua aplicabilidade.

Com efeito, o conceito de *Compliance* está vinculado à ideia de cumprimento de normas - padrão de conformidade legal - capaz de espelhar um comportamento ético, probó e lícito tal qual no sistema jurídico em voga. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 apresenta expressamente, no *caput* do artigo 37, *que a administração pública direta e indireta de todos os entes federado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) “obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”*, princípios esses que norteiam os Programas de *Compliance*. Considerando que não são raros os escândalos de corrupção no Brasil que envolvem agentes e recursos públicos, destaca-se a importância de refletir e implementar ideais de *Compliance* e Governança como forma de reprimir a corrupção e aprimorar as técnicas para transparência, integridade e *accountability*.

Neste contexto, é importante ressaltar que os artigos de 70 a 74 da Carta Magna propõem uma regulação de controle interno e externo, cuja finalidade é a busca incansável pela eficácia e eficiência no setor público, o qual mantém uma forma de organização específica e não está diretamente sujeito aos mecanismos de governança do mercado.

Nesse sentido, o setor público - respeitadas as suas peculiaridades - possui regramentos que objetivam harmonizar a coexistência dos limites de conformidade e desempenho como forma de transcender à discussão desse termo, tendo como paralelo o preconizado pelo setor privado. O regramento constitucional é apenas a ponta do iceberg, pois a modernização dos conceitos e os avanços na compreensão do que vem a ser *Compliance* receberam a roupagem da Lei nº 12.846/2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, conhecida como Lei Anticorrupção.

A referida lei foi regulamentada pelo Decreto nº 8.420/2015, o qual dispõe com maior profundidade sobre o programa de integridade, o mesmo que a Controladoria-Geral da União (CGU) orienta por meio de diversas publicações, no site da instituição, acerca da implementação de unidades de gestão de integridade. Entre as inovações instituídas pela Lei nº 12.846/2013, tem-se a atenuação da sanção à pessoa jurídica em caso de comprovada existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica.

Diante de tal cenário, a Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) definiu que cada Estado-Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formularia políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção, promovendo a participação da sociedade e refletindo os princípios do Estado de Direito, a devida gestão de assuntos e bens públicos, a integridade, transparência e a prestação de contas. Em seu art. 5º, a normativa em comento estabeleceu que compete ao Estado-Parte estabelecer e fomentar práticas eficazes encaminhas a prevenir a corrupção e avaliar periodicamente os

instrumentos jurídicos e as medidas pertinentes, a fim de determinar se são adequadas para combater a corrupção.

Cabe mencionar que a ONU, desde aquela época, já indicava que cada Estado-Parte procuraria aplicar, em seus próprios ordenamentos institucionais e jurídicos, códigos ou normas de conduta para o correto, honroso e devido cumprimento das funções públicas (POMINI, 2018).

Nesse sentido, à primeira vista, a função *Compliance* na Administração Pública pode ser conceituada como sendo o programa normativo de integridade ou conformidade elaborado pelos órgãos e entidades da Administração Pública que, abarcando um conjunto de mecanismos e procedimentos setoriais, se destina a promover uma eficaz, eficiente e efetiva análise e gestão de riscos decorrentes da implementação, monitoramento e execução das políticas públicas. E ainda: procura promover o fortalecimento tanto da comunicação interna como da interação entre os órgãos e entidades da Administração Pública; propõe maior segurança e transparência das informações; e promove maior incentivo à denúncia de irregularidades e controle da corrupção, focado no resultado eficiente, ou seja, na maximização do bem-estar social e na realização dos direitos fundamentais, sobretudo os de natureza social.

Desse modo, a função de *Compliance* é importante e totalmente aplicável ao setor público. Todavia, sem a qualidade do processo de prestação de contas (*Accountability*) - que expressa a correta aplicação dos recursos públicos com eficiência e eficácia - a gestão pública não cumpre seu papel integralmente, a economia não se desenvolve e a sociedade não é beneficiada em suas demandas. O perfeito encaixe entre os valores de *Compliance* e *Accountability*, sem sombra de dúvida, é condição razoável para mitigar a corrupção, em todas as suas dimensões, considerando suas implicações éticas e legais.

Outro instrumento legal importante no contexto em análise é a Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública nacional e estrangeira, tendo como principal novidade – conforme mencionado anteriormente – considerar como atenuante, dentre outros fatores, o fato de a empresa possuir “mecanismos preventivos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e aplicação efetiva de Códigos de ética e Conduta”, ou seja, Programas de *Compliance* (artigo 7º, VIII) com parâmetros de avaliação regulamentados pelo Decreto 8.420/15, o que coopera significativamente com a institucionalização preventiva e efetiva do combate aos crimes contra administração pública.

Pode-se, ainda, citar outras leis que formam o chamado microsistema legislativo anticorrupção, inclusive as anteriores à Lei nº 12.846/13: Lei nº 8.666/93, que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública; bem como a Lei nº 13.303/16, também chamada Lei das Estatais. Afora estas leis federais, diversas normas estaduais e municipais foram igualmente editadas para o enfrentamento a corrupção.

É importante ressaltar que a Lei Anticorrupção não é uma norma de natureza criminal, ou seja, não faz parte do arcabouço jurídico penal. As multas e sanções previstas ocorrem no âmbito civil e administrativo, responsabilizando objetivamente a pessoa jurídica pelos atos praticados por aqueles que compõem a sua gestão. Isso é diferente do que ocorre na lei penal, por exemplo. Nessa legislação específica, pessoas físicas são penalizadas pelas disposições estabelecidas no Código Penal e em leis esparsas. É o caso, por exemplo, da Lei de Improbidade Administrativa.

Este trabalho tem caráter exploratório e realizou-se a partir de consultas em documentos públicos e artigos científicos a respeito do

assunto. Além desta introdução, apresenta reflexões agrupadas em itens que versam a respeito de: renúncias fiscais e tributárias nos estados brasileiros; mecanismos de controle e transparência; reflexo das renúncias tributárias nos municípios; os efeitos das renúncias fiscais no estado; e a conclusão.

## 2 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS RENÚNCIAS FISCAIS

O pacto desenvolvimentista planejado pela política econômica brasileira, fundado na ideia da *fiscal policy for growth*, teve como principal fundamento a política fiscal inaugurada com as reformas dos anos 1965-1967, que buscou canalizar recursos para diversificar o parque industrial nacional, como expressado por Goularti (2018, p.42):

Com recursos concentrados em mãos do governo federal, dentro do Grupo Executivo do Conselho de Desenvolvimento Industrial, os investimentos programados pelo setor privado e financiado pelo Estado tiveram peso em construções, instalações, equipamentos e processo produtivo envolvendo complexidade tecnológica.

Com o advento da mudança do planejamento macroeconômico e fiscal experimentado pela União, diante da crise enfrentada a partir da segunda metade da década de 1980, os programas de desenvolvimento, antes incentivados com a utilização do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), passam a sofrer os impactos dos Decretos-Lei nº 2.396/87 e nº 2.397, ambos de 21 de dezembro de 1987, cujas principais medidas foram:

- 1) O percentual para aplicação nos Fundos de Investimentos do Nordeste ou da Amazônia passou de 50% para 40%;
- 2) Extinção da opção da pessoa jurídica pela aplicação de parcela do imposto devido no Fundo de Investimento Setorial/Turismo;

3) O limite para aplicação em ações novas da Embraer passou de 1% para 0,5%;

4) Os gastos realizados na formação, treinamento e aperfeiçoamento de recursos humanos na área de informática tiveram seu limite reduzido de 15% para 10% do imposto devido;

5) Os limites de dedução que tratam da Formação Profissional de Empregados e Vale Transporte e Vale Alimentação reduziu de 15% para 10%;

6) Não se poderia aplicar a alíquota especial de 6% prevista no Decreto-Lei n° 1.662/1979, aplicando-se a tributação nas pessoas jurídicas a alíquota normal de 35%, adicionada ao que está previsto no artigo 25 da Lei n° 7.450/85;

7) Redução de 30% para 24% do percentual a ser creditado em conta do Programa de Integração Nacional - PIN;

8) Extinção da isenção do Imposto de Renda sobre os lucros na exportação, passando a ser tributado em 3%, em 1989, e 6%, em 1990; e,

9) Diminuição de 20% para 16% do percentual a ser creditado em conta do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte e Nordeste - Proterra.

Por sua vez, a Medida Provisória n° 549/89 e a Lei Federal n° 7.988/89 impuseram mudanças que reestruturaram a macroestrutura fiscal, como:

1) Redução do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produto Industrializado de 90% para 50%, relativo ao Programa Especial de Exportações - Beflex;

2) Para empresas siderúrgicas: redução do Imposto sobre Produto Industrializado de 95% para 47,5%;

3) Para indústria de informática: redução do Imposto de Importação e Imposto sobre Produto Industrializado de 50% para 0%;

4) Quanto à importação de bens atingidos pela política industrial: redução do Imposto de Importação e Imposto sobre Produto Industrializado de 80% e 90% para 40% e 45%, respectivamente;

5) Revogação da isenção na importação para empresas que incrementarem as exportações;

6) Redução de 50% do coeficiente de depreciação acelerada;

7) Alteração para 18% da alíquota do Imposto de Renda sobre o lucro de exportação;

8) Redução de 80% para 40% do Imposto de Importação e Imposto sobre Produto Industrializado para empresas jornalísticas de televisão;

9) Redução de 10% para 5% da receita líquida como despesa operacional de Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial; e,

10) Redução de 50% do crédito do Imposto de Renda pago e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) para empresas que executarem Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial.

Na década de 1990, presencia-se um ajuste fiscal permanente no fundo público que resultou numa aceleração do desmonte dos programas, planos e políticas federais de incentivos fiscais por diversas ações legislativas no âmbito federal (GOULARTI, 2020). Diante dessa mudança, tornou-se inevitável assistir a uma guerra fiscal entre estados federados proveniente da “autonomia fiscal” relativa concedida pela Constituição Federal de 1988 aos Estados-membros, desarmonizando o ambiente nacional. Em suma, as

Unidades Federativas intensificaram as políticas de incentivos fiscais para compensar o desmonte parcial da política de incentivos federais. Desse modo, os estados federados buscaram investir em seu próprio desenvolvimento utilizando-se de recursos tributários do orçamento estadual.

É de bom alvitre lembrar que a partir da Constituição Federal de 1988, com a ampliação da base tributária dos estados e o consequente aumento da arrecadação, foi possível a utilização de recursos para incentivar atividades, fragmentando o ambiente federativo. Com as dificuldades de financiamento privado e diante de um cenário de juros altos e do ambiente descrito no parágrafo anterior, coube aos estados federados criar alternativas de alocação de recursos, mesmo que de forma seletiva, na direção do desenvolvimento, mediante a utilização de renúncias tributárias. Assim, o patrimônio privado recebe financiamento público, mediante renúncias fiscais que são extraídas regressivamente da sociedade.

### **3 RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS NOS ESTADOS BRASILEIROS**

Nos estados federados, a política de renúncias fiscais, denominada de “guerra fiscal”, elevou o volume de benefícios espalhados pelo país, resultando em altos valores direcionados à composição do patrimônio privado, oriundos de impostos que deveriam ser arrecadados mas que, no entanto, não ingressaram nos cofres públicos, desfalcando as finanças dos estados e, conseqüentemente, as receitas dos municípios, em virtude da diminuição da quota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte e Comunicação – ICMS. Para se mensurar o volume dos recursos disponíveis e renunciados, as Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2020 dos estados da Região Norte apresentam os seguintes valores, em reais, na tabela 1.

**Tabela 1** - Recursos disponíveis e renunciados da Região Norte - 2020

Estados	Receita total	Renúncias fiscais	%
Amazonas	17,90 bilhões	9,15 bilhões	51,11%
Rondônia	7,97 bilhões	473,76 milhões	5,94%
Pará	26,27 bilhões	406,97 milhões	1,55%
Tocantins	10,47 bilhões	392,66 milhões	3,75%
Acre	5,73 bilhões	183,84 milhões	3,21%
Amapá	6,13 bilhões	156,09 milhões	2,54%
Roraima	3,68 bilhões	86,65 milhões	2,36%

**Fonte:** LDO do Estados – Elaborada pelos autores (2021).

No mesmo sentido, os estados da Região Sudeste apresentam os seguintes números, em reais, de acordo com a tabela 2.

**Tabela 2** - Recursos disponíveis e renunciados da Região Sudeste - 2020

Estados	Receita total	Renúncias fiscais	%
São Paulo	152,21 bilhões	17,42 bilhões	11,08%
Minas Gerais	80,13 bilhões	7,94 bilhões	9,91%
Rio de Janeiro	61,33 bilhões	7,31 bilhões	11,92%
Espírito Santo	16,32 bilhões	1,54 bilhões	9,42%

**Fonte:** LDO dos Estados – Elaborada pelos autores (2021).

Esses recursos, que não ingressaram nos cofres públicos, mereceram tratamento especial por meio do artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio 2000<sup>1</sup> - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que dispõe sobre

1 Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

a renúncia de receita consistente na concessão, prorrogação ou ampliação de anistia, remissão, subsídio de natureza tributária, crédito presumido, isenção em caráter não geral, redução de base de cálculo relativas a impostos, alteração de alíquota, imposto ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. Nesse sentido, a própria norma aduziu, dentre outros mecanismos que objetivam o equilíbrio financeiro, a obrigatoriedade de procedimentos para controlar a renúncia de receita, via benefício fiscal (BRASIL, 2000).

Diante disso, não é novidade que os investimentos dos Estados nos empreendimentos ocorrem de duas formas: pela oferta de crédito subsidiados ou pela concessão de benefícios fiscais. Estes são dois processos muito diferentes e com regulação legal distinta, sendo os mais usuais nos estados federados os benefícios fiscais com renúncias tributárias (OLIVEIRA; DIAS; TABOSA, 2014).

Desse modo, quando mencionamos “desoneração tributária”, estamos nos referindo à política de incentivos fiscais, o que implica renúncia de arrecadação e/ou receita tributária. A conceituação proposta por Henriques (2009) distingue as expressões sinônimas benefício fiscal, benefício tributário e incentivo fiscal de outros termos equivalentes, como renúncia tributária, renúncia de receita, renúncia fiscal (*tax expenditure* como

---

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1o A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado (BRASIL, 2000, não paginado).

designado na literatura internacional) e gasto tributário, nomenclatura para reduzir o montante recolhido do tributo utilizado pela Fazenda Nacional.

Em que pese as previsões existentes na Constituição Federal de 1988 e as várias legislações que buscam o controle, a transparência, a eficiência, a eficácia, o combate à corrupção e outras situações na administração pública, a Controladoria Geral da União – CGU, com o objetivo de tornar mais efetivas as legislações em vigor, publicou a Portaria de nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que consolida as previsões legais vigentes e regulamenta a cobrança da aplicabilidade de diversos dispositivos, estabelecendo procedimentos no âmbito do governo federal, com gradação na implantação, revelando-se instrumento de elevada importância para a autorregulação na estrutura da administração pública federal.

A portaria citada busca estabelecer maior sintonia entre os participantes da teoria ao buscar o envolvimento da sociedade em geral, assim como, responsabilizar as empresas privadas que, direta ou indiretamente, se relacionam com o setor público. É nesse sentido que Mesquita (2019, p.4) conceitua *Compliance* público “como sendo o programa normativo de integridade ou conformidade elaborado pelos órgãos e entidades da Administração Pública que, abarcando um conjunto de mecanismos e procedimentos setoriais, se destinaria a promover uma eficaz, eficiente e efetiva análise e gestão de riscos decorrentes da implementação, monitoramento e execução das políticas públicas”. E nas determinações infraconstitucionais, pois o poder de tributar, tal qual o uso da força, é prerrogativa do poder de império do Estado.

O imposto, pela sua característica não contraprestacional direta, depois de arrecadado, perde essa condição com a adoção de isenções tributárias. O dono do empreendimento apossa-se do valor do tributo e a renúncia fiscal pode servir a diferentes objetivos de políticas e dirigida aos mais variados interesses, criando situação de difícil controle, para não se dizer impossível.

É nesse contexto que se discute até que ponto é possível estabelecer se é efetivo, eficiente e eficaz renunciar uma parcela da arrecadação potencial para um empreendimento privado em prol da expectativa de melhora do ambiente econômico e social que se demonstra incerto e improvável. Assim, é objeto da *Compliance* resguardar os princípios que regem o imposto no intuito de suprir a necessidade social, sobretudo dos que possuem menos condições de autoatendimento de suas necessidades básicas, retirando parte dos recursos públicos para aportá-los em empreendimento privado.

No Brasil, são poucos os trabalhos disponíveis que estimam a magnitude das renúncias fiscais nos estados. Um deles foi elaborado pela Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (FEBRAFITE), o qual estimou que, em 2019, as renúncias de ICMS atingiram o montante de R\$ 97 bilhões, sendo que só o Estado de São Paulo é responsável por R\$ 23 bilhões das renúncias concedidas (FEBRAFITE, 2019).

Tal fenômeno de disputa por empreendimentos entre os estados brasileiros, denominado de “guerra fiscal”, que passou a ser utilizado com frequência para a atração de novos investimentos e a preservação daqueles já realizados no estado, passou por alterações legislativas, adequações e reestruturações para, assim, incluir novos setores na lista de beneficiados com o pressuposto de estimular e atrair novos investimentos.

Assim, o incentivo fiscal (nacional e estadual), fracionado em múltiplos programas e modalidades, sofrendo influência das corporações de interesses econômicos que determinam as pautas de desenvolvimento, tem, ao longo dos anos, propiciado aos setores de atividade, independentemente de sua abrangência e ramo, condições para que os negócios se ampliem e o capital seja valorizado no mercado, sem que com isso haja grande crescimento econômico (GOULARTI, 2018).

## 4 MECANISMOS DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

Diante da utilização generalizada de renúncias fiscais, e da interrelação entre o público e o privado, surge a preocupação de ampliar a transparência quanto ao financiamento privado pelo setor público; desse modo, ao longo do tempo, foram criados diversos instrumentos de controle para fazer frente à nova realidade.

Nesse sentido, a LRF é um instrumento de grande valia, porém não tem conseguido dar conta da complexidade do problema, principalmente pela inobservância de suas previsões. Tanto é assim que o Tribunal de Contas da União – TCU editou a Resolução ATRICON nº 06/2016, que aprovou as Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3.210/2016, relacionada à temática “receita e renúncia de receita”. Neste cenário, pode-se constatar a grande dificuldade no Estado do Pará, mediante a ata nº 5.716 da sessão ordinária realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará, em 05 de março de 2020, da qual se extrai o seguinte trecho:

Procurador Patrick começou a solicitar informações para o estado para fazer a representação, ele percebeu que era algo generalizado, que realmente as renúncias fiscais estavam feitas em desacordo com a legislação, com a Constituição, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, porque não havia, em nenhuma renúncia que foi dada, estimativa da renúncia de receitas na forma do artigo 14 da RLF. Ou seja, de forma a verificar o impacto que ela iria causar, para fazer o balanço dos próximos anos e tentar fazer com que essa renúncia fosse neutralizada com outras medidas. Quando a gente pensa em gasto público, muitas vezes o TCE ou até o Ministério Público de Contas, estamos acostumados a receber processos de gastos públicos, analisamos o gasto público, mas ainda mais importante do que o gasto público, a gente precisa dar realmente atenção para a renúncia de receitas, que não deixa de ser um gasto público. Afinal de contas, o estado não vai receber aquela receita e, se ele não vai receber, deve

haver uma contrapartida. E esse estudo precisa ser muito claro e transparente para a sociedade, qual essa contrapartida? Será que essa renúncia realmente vai trazer aquele benefício esperado pela sociedade? Ou aquele dinheiro poderia ser utilizado realmente em prol da sociedade? (TCE, 2020, p. 2).

Assim, a renúncia fiscal é uma prerrogativa do ente federativo, conforme dispõe a Constituição Federal, e pode ser utilizada como um meio para promover o desenvolvimento regional ou para incentivar determinada atividade econômica. A autorização constitucional da utilização de renúncias fiscais é submetida a regramentos e, portanto, deve ser utilizada conforme os preceitos legais.

A edição da Lei Complementar Federal nº 160/2017 (BRASIL, 2017) e o Convênio ICMS nº 190/17 (CONFAZ, 2017) comprovam que a prática da renúncia fiscal é adotada por todos os estados federados, pois esses dispositivos legais convalidam a concessão de benefícios fiscais pelos estados, de forma adversa ao previsto na legislação pertinente, e são declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal – STF.

A edição da referida Lei Complementar desobrigou todos os estados da federação de reverem os atos praticados à revelia da legislação que estabelece que as renúncias fiscais devem ser aprovadas pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), não possibilitando, portanto, que fosse cobrado dos recebedores dos benefícios fiscais os valores renunciados pelos estados, assim como a não responsabilização dos gestores públicos e o beneficiado pelas renúncias fiscais “ilegalmente” concedidas.

## **5 REFLEXO DAS RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS NOS MUNICÍPIOS**

Em obediência ao disposto no inciso V do §2º, do artigo 4º, da Lei Complementar nº 101/00, o Poder Executivo fez preconizar dentre

as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2020 o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita na importância de R\$ 406.965.959,88 (SEPLAN, 2020).

Desse modo, é importante esclarecer que os valores constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) são estimados; portanto, a execução orçamentária poderá não refletir esse valor com exatidão. O montante de recursos envolvidos em renúncia de receita, bem como a falta de um programa de controle e análise e acompanhamento da obediência às condicionantes, conforme previsto na legislação e no ato de concessão, aumenta a importância de mecanismos de controles sobre os valores constantes no Anexo de Metas Fiscais – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita da LDO.

Assim, os valores que deixam de ingressar nos cofres públicos em virtude da adoção de renúncias fiscais têm motivações diversas, como a implantação de empresas com geração de empregos, a busca da demanda efetiva e o consequente aquecimento da economia, e o melhoramento do ambiente social. Tais condicionantes dificilmente têm sua eficácia medida, diante de benefícios que não têm tempo determinado em geral. A política de renúncias fiscais deve ser revertida de transparência e verificação constante sobre o atendimento das previsões para a concessão e manutenção do benefício.

Na sequência, a Tabela 3 apresenta o volume de renúncia tributária de ICMS, IPVA, ITCMD e o total das renúncias, as receitas totais e tributárias com as respectivas participações percentuais das renúncias tributárias e, ao final o valor do quota-parte de ICMS (25%) devido aos municípios do estado do Pará.

**Tabela 3** – Renúncias Tributárias de 2005 a 2021

ANO	ICMS	IPVA	ITCMD	TOTAL	Receita Total	%	Receita Tributária	%	Quota-Parte
2005	292.432	2.043	16,00	294.491	5.301.210	5,56	2.822.745	10,43	73.108
2006	279.052	4.896	27,50	283.976	6.114.771	4,64	3.458.416	8,21	69.763
2007	182.041	2.628	12,60	184.682	6.664.087	2,77	3.593.022	5,14	45.510
2008	389.111	2.908	13,90	392.033	8.524.431	4,60	4.404.323	8,90	97.278
2009	629.808	16.175	27,90	646.011	10.770.877	6,00	5.361.889	12,05	157.452
2010	756.842	2.835	29,00	759.706	11.035.070	6,88	5.623.315	13,51	189.211
2011	706.858	3.571	4,30	710.433	12.327.223	5,76	5.948.148	11,94	176.715
2012	622.833	3.588	244,90	626.666	14.271.102	4,39	6.412.079	9,77	155.708
2013	942.752	4.930	19,10	947.701	17.073.918	5,55	9.198.414	10,30	235.688
2014	1.092.447	39.119	59,70	1.131.626	18.656.885	6,07	10.369.970	10,91	273.112
2015	1.022.092	7.088	386,30	1.029.566	20.597.297	5,00	11.095.073	9,28	255.523
2016	1.190.486	8.121	48,90	1.198.656	22.761.731	5,27	13.031.919	9,20	297.622
2017	312.362	3.876	14,50	316.253	24.593.171	1,29	13.872.757	2,28	78.091
2018	32.936	4.411	0,10	37.347	24.926.908	0,15	13.445.468	0,28	8.234
2019	419.526	4.125	0,04	423.651	24.567.053	1,72	12.281.347	3,45	104.882
2020	402.053	4.912	0,05	406.965	26.270.185	1,55	13.355.831	3,05	100.513
2021	429.832	5.252	0,05	435.084	26.923.897	1,62	-	-	107.458
<b>Total</b>	<b>9.703.463</b>	<b>120.478</b>	<b>905</b>	<b>9.824.846</b>	<b>281.379.816</b>		<b>134.274.716</b>		<b>2.425.866</b>

**Fonte:** LDO e LOA, vários anos. Em milhares. Elaborado pelos autores (2021).

Convém lembrar que, não havendo receita, notadamente de ICMS, ocorre impacto direto sobre a repartição do quota-parte dos Municípios, afetando também a distribuição das parcelas aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública, aos Tribunais de Contas e à aplicação em educação e saúde.

Diante dos dados constantes na Tabela 3, que revelam quase 10 bilhões de renúncias de 2005 a 2021, e quase 2,5 bilhões de quotas-parte não distribuídas aos municípios, é imprescindível destacar que os benefícios fiscais, sob a forma de renúncia tributária, sejam controlados e avaliados de forma transparente, para que a sociedade e a administração pública possam discutir, com o suporte de informação e análises técnicas, se a política de renúncia fiscal é adequada ou não, e se algum benefício deve ser eliminado, incentivado ou redimensionado. Ademais, cabe ao Estado desenvolver mecanismos ainda mais avançados de controle, divulgação e avaliação sobre a procedência ou não da forma como se opera a intenção da política pública de renúncia tributária com a sociedade.

#### **4 OS EFEITOS DAS RENÚNCIAS FISCAIS NO ESTADO**

Destaque-se que a LRF aduziu que o gestor deve demonstrar metas devidamente planejadas que espelhem uma realidade factível em termos de execução orçamentária, servindo como base sólida para fixação de todas as despesas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Este pressuposto também pode ser aplicado à renúncia de receita, pois o controle de tais valores possibilita uma gestão planejada, proporcionando um equilíbrio maior das contas públicas, e, por conseguinte, o reforço aos alicerces do desenvolvimento econômico responsável, transparente e participativo. Por fim, cumpre destacar que tais políticas, sem o devido

controle e avaliação dos resultados, provocam, unicamente, redução da receita arrecadada pelo Estado, afetando significativamente sua capacidade de realizar investimentos e desenvolver inúmeras ações demandadas pela sociedade.

Neste sentido, além de critérios absolutamente republicanos e que prevaleça a supremacia do interesse público, espera-se a transparência destes números de modo que todos tenham acesso ao registro contábil dos recursos estimados na LDO, bem como sejam evidenciados os benefícios sociais e econômicos auferidos pela sociedade paraense com a concessão de tais renúncias.

Diante disso, tanto no Pará, como no Brasil, a política de desenvolvimento regional é dependente dos dispêndios públicos, diretos ou indiretos, dentre os quais se pode considerar o aproveitamento de incentivos fiscais e financeiros, a oferta abundante de terra, a força de trabalho barata, os investimentos direcionados para escoamento das produções regionais e, também, os investimentos em infraestrutura social básica, capitaneada pelo capital estatal, os quais reorganizam as relações comerciais, produtivas, financeiras e federativas entre as economias regionais, alterando não apenas a paisagem dos lugares eleitos pelo capital, mas a urbanização, a degradação ambiental e as relações sociais.

Estudos sobre a política regional paraense apresentam uma predominância de pesquisas acadêmicas nas quais a política de desenvolvimento, via renúncias tributárias, é elemento unificador do território. Ocupar e definir território, acelerar a produção, promover a expansão capitalista no espaço e garantir a reprodução da força de trabalho são ações que se desenvolvem concomitantemente com a disponibilidade de meios fiscais e financeiros de financiamento. O uso dos recursos públicos disponibilizados pela isenção tributária do ICMS acaba criando uma região

hegemônica e, por consequência, acirrando o caráter desigual do processo de desenvolvimento capitalista da região.

Como as regiões territorialmente menos dinâmicas são incapazes de depender de sua endogenia para se desenvolver, o governo do Estado criou um conjunto de programas de incentivos fiscais que envolvem renúncia de receita tributária com a expectativa de alavancar o desenvolvimento desejado.

Com o resultado do processo histórico da dinâmica assimétrica do capitalismo, a política de desenvolvimento regional atua no sentido de contrabalançar a lógica centrípeta das forças do mercado, por meio da promoção e valorização da diversidade regional, conciliando assim competitividade e expressão produtivas.

Não obstante, é preocupante o fato de regiões paraenses superiores na hierarquia urbana concentrarem maior volume de recursos renunciados em detrimento dos municípios interioranos. Nesse caso, a distribuição desigual da riqueza e dos benefícios do crescimento econômico caminham lado a lado com a concentração de poder e põem em risco a capacidade dos sistemas democráticos de representar os interesses de todos os cidadãos. A seguir, a distribuição regional da renúncia de receita no Estado do Pará, conforme Tabela 4.

**Tabela 4** - Distribuição regional da renúncia de receita do Estado do Pará

Região Paraense	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Araguaia	5,51	6,01	6,01	0,10	7,64	6,97
Baixo Amazonas	7,49	7,27	7,27	0,24	4,29	5,55
Carajás	11,15	13,15	13,15	0,32	5,94	8,98
Guamá	4,16	5,14	5,14	15,20	7,03	6,21
Lago do Tucuruí	3,20	2,54	2,54	12,31	1,27	2,00
Marajó	1,14	1,54	1,54	0,21	0,63	0,96
Metropolitana de Belém	49,79	41,89	41,89	27,27	43,68	43,27
Rio Caeté	2,59	2,65	2,65	15,83	5,19	4,08
Rio Capim	4,25	4,72	4,72	2,03	3,31	3,90
Tapajós	1,66	2,54	2,54	0,06	10,86	7,14
Tocantins	6,09	7,31	7,31	26,39	8,03	7,69
Xingu	2,68	5,24	5,24	0,07	2,13	3,24

**Fonte:** LOA, vários anos. Em milhares (SINDIFISCO, 2º Boletim).

Como parte do levantamento de dados, chama a atenção a concentração dos incentivos fiscais na Região Metropolitana de Belém (43,27%), seguido das regiões Carajás (8,98%), Tocantins (7,69%), Tapajós (7,14%) e Araguaia (6,97%). No geral, entre 2015 e 2020, verificam-se pequenas oscilações na distribuição regional, com destaque para perda relativa da região de Belém, que foi de 49,79%, em 2015, para 43,27%, em 2020; e o crescimento da região de Tapajós, de 1,66% para 7,14%. De todo modo, a pouca oscilação da distribuição regional da renúncia de receita tributária provoca oportunidade de negócios centrada em eixos dinâmicos, com a incorporação de áreas adjacentes. Em síntese, três regiões, do total de 12, concentram 60% da renúncia fiscal ofertada pelo Estado do Pará.

Os incentivos públicos possibilitam a expansão geográfica do mercado, reduzem os custos de realização e circulação das mercadorias e ajudam a criar novos espaços para a acumulação. Todavia, da forma como as

renúncias fiscais paraenses são distribuídas, centralizadas em poucas regiões e cidades, a concentração e centralização da riqueza nestes lugares acirram as assimetrias regionais.

Nesse sentido, as regiões que apresentam maior grau de acumulação tendem a reforçar sua posição dentro do Estado, confirmando uma tendência da distribuição geográfica das isenções fiscais. Assim, a geografia criada pelo capitalismo também é vista como um lugar de contradição e tensão, e não como expressão de equilíbrio. Por isso, entende-se a importância de refletir a respeito da política de incentivos fiscais dentro do contexto da literatura do desenvolvimento desigual, pois ao mesmo tempo em que a política estatal transforma e modifica o território, dentro do movimento da contradição, também destrói, promovendo a desterritorialização.

Numa estratégia seletiva (tabela 4), atuando na escala sub-regional, os polos de crescimento privilegiados que interligam os circuitos nacionais e internacionais redefiniram o papel do Estado e a política de desenvolvimento regional estadual. Porém, as recorrentes crises internacionais levaram à interrupção do cronograma dos investimentos do governo federal, expondo a fragilidade da estratégia de desenvolvimento regional e exigindo mais do orçamento dos Estados e, conseqüentemente, mais da renúncia de receita.

Da política regional, o demonstrativo da tabela 4 mostra a discrepância entre a receita e a despesa da Região Metropolitana de Belém. Enquanto a receita nessa região foi de R\$ 5,371 bilhões, a despesa foi de R\$ 11,553 bilhões. Assim, conclui-se que a despesa realizada pelo Estado do Pará é muito superior à arrecadação.

No entanto, o que chama atenção é que a participação da Região Metropolitana de Belém no total da receita do Estado (41,89%) tem o mesmo percentual da renúncia tributária do Estado na região (41,89%). Não apenas isto, o percentual de cada uma das 12 regiões na receita estadual é o mesmo percentual da distribuição regional da renúncia de receita em particular, de ICMS. Essa é uma base frágil em que a apuração

regionalizada dos indicadores fiscais induz a distorções, sendo, portanto, necessário uma avaliação pelo Governo Estadual, conforme Tabela 5, na qual estão expostos os demonstrativos regionalizados dos percentuais de incidência sobre receitas e despesas.

Por meio do demonstrativo regionalizado dos percentuais de incidência sobre as receitas e despesas, revela-se a complexidade de desenvolvimento regional de cada uma das 12 mesorregiões paraenses através da capacidade contributiva e de apropriação do orçamento público. No geral, as políticas regionais, dentro da própria Unidade da Federação, apesar de terem sido importantes para a desconcentração produtiva, acabam por legitimar a lógica de mercado ao financiar investimentos naqueles territórios; esta questão está mais adensada em cada uma das regiões nominadas na tabela 5 anterior.

**Tabela 5** - Demonstrativo regionalizado dos percentuais de incidência sobre a receita e despesa – 2017

Mesorregiões	Receita	%	Despesa	%	Renúncia	%
Araguaia	771.173	6,01	668.850	3,56	19.019	6,01
Baixo Amazonas	931.957	7,27	951.990	5,07	22.984	7,27
Carajás	1.686.756	13,15	1.059.534	5,64	41.599	13,15
Guamá	659.247	5,14	892.476	4,75	16.258	5,14
Lago de Tucuruí	325.504	2,54	534.645	2,85	8.028	2,54
Marajó	198.116	1,54	421.789	2,25	4.886	1,54
Metropolitana	5.371.729	41,89	11.553.632	61,55	132.478	41,89
Rio Caeté	339.363	2,65	569.590	3,03	8.369	2,65
Rio Capim	604.626	4,72	605.363	3,22	14.911	4,72
Tapajós	325.732	2,54	242.129	1,29	8.033	2,54
Tocantins	937.217	7,31	821.767	4,38	23.114	7,31
Xingu	672.020	5,24	450.380	2,4	16.573	5,24
<b>TOTAL</b>	<b>12.823.440</b>	<b>100,00</b>	<b>18.772.143</b>	<b>100,00</b>	<b>316.252</b>	<b>100,00</b>

Fonte: LOA (2016). Em milhares. (SINDIFISCO, 2º Boletim).

Diante dos dados das tabelas 4 e 5, não se pode afirmar que a política tributária estadual tenha como objetivo a redução das desigualdades entre as regiões paraenses e a promoção da equidade no acesso às oportunidades de desenvolvimento. Os valores atribuídos às regiões paraenses, em geral, não refletem em benefício socioeconômico a todos os municípios, visto que a expressiva maioria destes benefícios estão concentrados nas grandes cidades, distorcendo os resultados distributivos internos.

A renúncia, por meio de exceções ao sistema tributário, ao reduzir a arrecadação potencial do Estado do Pará, interfere no sistema de partilha constitucional da arrecadação de tributos estaduais com os municípios, prejudicando, sobretudo, os mais pobres na hierarquia urbana. Além disso, a renúncia reduz a disponibilidade de recursos públicos para políticas públicas estaduais descentralizadas; essa situação gera impactos na oferta de políticas públicas em âmbito municipal.

Neste sentido, no Decreto n° 2.014, de 21 de março de 2018, existem 111 Atos que regulamentam algum tipo de incentivo fiscal de ICMS, por conta da Lei Complementar n° 160/2017 e do Convênio Confaz n° 190/2017, que estavam em desacordo com a alínea “g” do inciso XII do § 2o do art. 155 da CF-88. Para cada um dos 111 Atos Normativos, há um conjunto de empresas beneficiadas, o que merece análise em outras pesquisas. Um estudo acerca da estimação dos custos do benefício concedido pelo Decreto n° 2.014/2020 é necessário, pois foram elencados sem a apresentação de estudo de impacto orçamentário e financeiro, como também, ausência de controle social.

Diante do endividamento público e da grande quantidade de atividades, de responsabilidade da União, que ficam a cargo do Estado do Pará, a renúncia de receita de ICMS se tornou uma alternativa de política econômica, ainda mais em um cenário de crise fiscal e financeira, para

atração de investimentos e realização de novos negócios. Todavia, não há transparência acerca de valores estimados pela renúncia fiscal assumidos pelo Estado do Pará, sobretudo através do Decreto n° 2.014, de 21 de março de 2018. Sem transparência, publicidade e impessoalidade (princípios constitucionais) adequadas para estimar a renúncia de receita do ICMS, é impossível para a sociedade paraense ter conhecimento se realmente a renúncia do imposto encontra-se aliada ao interesse público.

## 5 CONCLUSÃO

As renúncias fiscais ainda são uma incógnita a ser desvendada no estado do Pará. Inúmeras são as dúvidas que persistem, mesmo passado tanto tempo de sua utilização, pois não há informações precisas e não se observa a integridade da obediência à legislação. Também não existe um controle efetivo por parte do Executivo estadual em relação aos mecanismos que a União dispõem através da Portaria que estabelece controle, transparência, eficiência, eficácia, combate à corrupção e outras situações na administração pública. A Controladoria Geral da União – CGU fez publicar, com o objetivo de tornar mais efetivas as legislações em vigor, a Portaria de n° 1.089, de 25 de abril de 2018, que consolida as previsões legais vigentes e regulamenta a cobrança da aplicabilidade de diversos dispositivos legais existentes.

Uma das características dos gestores públicos reside na dificuldade em reconhecer as políticas mal desenvolvidas por suas gestões e por algumas gestões anteriores, que abraçam como se suas fossem. Sobre as recomendações emanadas do Tribunal de Contas do Estado, e que se repetem em diversas análises feitas, várias delas se referem à falta de informações sobre as renúncias fiscais.

Desse modo, é urgente a adoção de medidas mais efetivas de controle interno e a incorporação de análises dos procedimentos por organizações independentes e não incorporadas à estrutura do poder público estadual. Os organismos internacionais preveem orientações que corroboram para uma gestão mais transparente e que adote a participação social na avaliação dos procedimentos e políticas públicas; porém, com a falta de informações e a decisão política de oferecer instrumentos adequados, as organizações sociais não poderão interferir qualitativamente no processo.

Faz-se necessário, também, avaliar se verdadeiramente as renúncias fiscais podem ser instrumentos adequados para promover o desenvolvimento regional de todas as regiões do Estado, considerando a distorção apresentada pelas Leis Orçamentárias Anuais analisadas, em que a concentração das renúncias tributárias estaduais, imitando a política nacional, tem sua concentração nas áreas de maior desenvolvimento. Finalmente, considera-se este trabalho como um norte para orientar novas pesquisas sobre as várias questões expostas e as lacunas ou incertezas que precisam de melhor elucidação.

## 6 REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIPE); FEDERAÇÃO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL FENAFISCO. *A reforma tributária necessária. Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira*. Brasília, DF: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. Disponível em: [file:///C:/Users/thayn/Downloads/Livros\\_17\\_10\\_2018\\_19\\_49\\_54.pdf](file:///C:/Users/thayn/Downloads/Livros_17_10_2018_19_49_54.pdf). Acesso em: 17 jul. 2020.

ATRICON. Associação do Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Resolução Atricon nº 06/2016 – Receita e Renúncia de Receita*. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-062016-receita-e-renuncia-dereceita>. Acesso em: 09 out. 2010.

BRASIL. *Decreto-lei nº 2.396*, de 21 de dezembro de 1987. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2396.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2396.htm). Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília DF 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03constituicao compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03constituicao compilado.htm). Acesso em: 18 jul. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.666*, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 14 nov. 2020.

BRASIL. *Lei complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 08 nov. 2020.

BRASIL. *Lei nº 12.846*, de 01 de agosto de 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011). Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. *Decreto 8.420*, de 18 de março de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm). Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.303*, de 30 de junho de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm). Acesso em: 14 nov. 2020.

BRASIL. Conselho Fazendário - CONFAZ. *Convênio ICMS nº 190*, 2017.

CUEVA, R. V. B.; FRAZÃO, A. *Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2018.

GOULARTI, J. G. *Da reforma tributária de 1996 à crise econômica de 2018*. Orientador: Fernando Cezar de Macedo Mota. 2019. 199 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2019. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/333829/1/Goularti\\_JulianoGiassi\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/333829/1/Goularti_JulianoGiassi_D.pdf). Acesso em: 18 jul. 2020.

GOULARTI, J. G. *Política fiscal e desoneração tributária no Brasil*. Florianópolis: ed. Insular, 2020.

HENRIQUES, E. F. *Os objetivos fiscais no direito financeiro e orçamentários: o gasto tributário no direito brasileiro*. São Paulo-SP: Quartier Latin, 2010. p. 304.

MESQUITA, C. B. C. O que é *compliance* público? **Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1.089 (25 de abril de 2018) da Controladoria-Geral da União (CGU)**. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, Brasília, DF, v. 5, n. 1, p. 147-182, maio, 2019.

OLIVEIRA JÚNIOR, J. N; DIAS, A. F; TABOSA, F. J. S. Avaliação da política de incentivos fiscais, ISS, emprego e valor adicionado bruto da indústria no Estado do Pará. *Novo Caderno do NAEA*, v. 17, n. 1, p. 125-156, jun. 2014

.PARÁ. *Decreto nº 2.014*, de 21 de março de 2018. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/3974#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%202.014%2C%>. Acesso em: 8 out. 2020.

PARÁ. *Lei de diretrizes orçamentárias*. Disponível em: <http://seplad.pa.gov.br/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo-2/>. Acesso em: 9 out. 2020.

POMINI, A. Compliance sobre a perspectiva do governo: uma visão sobre a estrutura da Controladoria-Geral do Município de São Paulo e sua atuação no trabalho preventivo de combate à corrupção. *In*: CUEVA, Ricardo Vilas Bôas; FRAZÃO, Ana (coord.). *Compliance perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

TCE/PA. *Ata nº 5.716, do dia 05 de março de 2020*. Sessão ordinária realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará.

# OS IMPACTOS DA TRANSPARÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DA SUDAM

DOI:10.29327/565187.1-5

## RESUMO

A Constituição Federal do Brasil de 1988 representa um marco histórico para a evolução da democracia no país em vários aspectos, dentre os quais a transparência das ações do Estado, frequentemente reforçada ao longo do texto, a serem supervisionadas pelo cidadão mediante livre acesso às informações. Esse dispositivo permitiu a produção de vasta legislação pertinente a essa temática, com regulamentações e práticas a serem adotadas nos mais diversos campos da Administração Pública. O presente artigo propõe a análise dos impactos dessas legislações nos processos de compras públicas realizadas pela União, mais especificamente nas aquisições e contratações realizadas pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, apresentando um breve histórico da transparência no Brasil e dos impactos legais nos processos licitatórios, construindo também um paralelo com a estruturação da SUDAM e a influência dessas legislações sobre a transparência em suas compras e contratações públicas.

**Djair Bandeira Alves** - Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (PPGGP/NAEA) da UFPA. Graduado em Ciências Econômica pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Servidor público federal na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). E-mail: djair@hotmail.com.

**Edvaldo Fernandes de Souza** - Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (PPGGP/NAEA) da UFPA. Economista. E-mail: eefsouza@hotmail.com.

**Ivan Lima Araújo** - Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (PPGGP/NAEA) da UFPA, Bacharel em Administração pela Faculdade de Belém. E-mail: ivanlima.bel@gmail.com.

**Marcos Rodrigues de Almeida** - Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (PPGGP/NAEA) da UFPA, Bacharel em Ciências Contábeis pela UFPA. E-mail: mra94@hotmail.com.

**Palavras-Chave:** Transparência; SUDAM; licitações públicas.

## **ABSTRACT**

The Federal Constitution of Brazil of 1988 represents a historical landmark for the evolution of democracy in the country in several aspects, among which the transparency of the State's actions, often reinforced throughout the text, to be supervised by the citizen through free access to information. This device allowed the production of vast legislation pertinent to this theme, with regulations and practices to be adopted in the most diverse fields of Public Administration. This article proposes an analysis of the impacts of these laws in the public procurement processes carried out by the Union, more specifically in the acquisitions and contracts made by the Superintendence for the Development of the Amazon - SUDAM, presenting a brief history of transparency in Brazil and the legal impacts in the bidding processes, also building a parallel with the structuring of SUDAM and the influence of these laws on transparency in its purchases and public contracts.

**Keywords:** Transparency; SUDAM; public bids.

## **1 INTRODUÇÃO**

Em relatório emitido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2019), as compras e contratações realizadas pelo Governo Federal no ano de 2017 representaram 12,5% do PIB brasileiro; e, segundo informações constantes no Portal de Compras Governamentais (2021), no ano de 2019 elas movimentaram mais de 70 bilhões em compras homologadas. Esses dados evidenciam a relevância do impacto financeiro das aquisições governamentais, o que impõe a necessidade de especial atenção por parte da sociedade civil enquanto provedora dos recursos que as financiam.

Por sua vez, o acompanhamento das ações do governo e a disponibilização do acesso das informações ao cidadão representam as bases

fundamentais para a prática da transparência nos atos governamentais. Estes são movimentos complementares que vão ao encontro das previsões legais elencadas na legislação brasileira sobre o tema, que teve sua abordagem inicial na Constituição Federal de 1988.

A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) é uma autarquia federal de fomento ao desenvolvimento regional da Amazônia brasileira, denominada para fins de planejamento governamental como Amazônia Legal, por meio da Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, cuja sede administrativa está localizada na cidade de Belém, capital do estado do Pará, onde trabalham atualmente cerca de 250 pessoas. As atividades desenvolvidas pelos servidores da SUDAM são fundamentalmente administrativas e burocráticas, o que torna o perfil de suas aquisições e contratações voltado quase em sua totalidade para a manutenção de seu funcionamento, tendo um dispêndio anual considerado baixo para o volume representado pelo total das compras governamentais.

Partindo dessas premissas, este artigo objetiva traçar um panorama dos impactos que a transparência e suas legislações promoveram nas compras públicas do governo federal, através da análise das aquisições realizadas pela SUDAM, orientada pelo seguinte questionamento: a SUDAM cumpre os requisitos de transparência em suas licitações e contratos à luz da legislação sobre tema?

## **2 O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA: UM BREVE HISTÓRICO**

Com as graves crises mundiais em decorrência de escândalos financeiros<sup>1</sup>, houve a necessidade de proteção do erário contra desvios,

---

1 A exemplo dos escândalos financeiros nos EUA no início dos anos 2000 e em 2009 com a bolha especulativa com ativos hipotecários não confiáveis.

corrupção e mau uso por parte dos administradores públicos; assim, ocorreu um estímulo para a adoção da transparência como importante princípio à gestão pública (PÍTSICA, 2020).

Os recursos públicos devem ser utilizados de modo que atendam às necessidades dos cidadãos com respeito ao Estado Democrático de Direito e aos diversos princípios relativos ao uso dos recursos públicos (REIS et al., 2015). Conforme o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), a transparência é compreendida como um:

[...] desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização (CRUZ, 2017, p. 217).

Nesse sentido, ela ultrapassa a mera divulgação de informações, uma vez que deve ter uma linguagem clara e compreensível. No setor público, trata-se de uma evolução, uma vez que a transparência estava fundamentada no princípio da publicidade, conforme art. 37, *caput*, da Carta Política, o que conduzia à publicação do ato jurídico para amplo conhecimento e se mostra como importante ferramenta para o controle social.

Com o objetivo de fomentar o acesso à informação, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) dedicou diversos dispositivos ao tema, dentre os quais o art. 5º, inciso XXXIII, o art. 37 § 3º e o art. 216, que estabelecem a garantia fundamental dos cidadãos ao direito de acesso às informações governamentais, excetuando apenas aquelas classificadas como sigilosas, imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado. Porém, não consolidou uma estrutura prática dada a ausência de uma regulamentação em lei.

Se em um primeiro momento ocorreu a iniciativa de dispositivos constitucionais, o princípio da transparência carecia, no entanto, de uma lei regulamentando sobre a temática para o seu efetivo exercício<sup>2</sup>. Associa-se a esse ambiente uma tendência à assimetria das informações, considerando que antes da consolidação do acesso à informação predominava a “cultura do sigilo”, que afastava qualquer possibilidade de um controle social.

Com a Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, uma quantidade considerável de informações públicas de operações do Estado deveria ser sistematizada e divulgada na Internet pelo Tribunal de Contas da União (TCU, art. 16 da Lei nº 8.666, de 1993):

Art. 1º O Tribunal de Contas da União criará homepage na rede de computadores Internet, com o título “contas públicas”, para divulgação dos seguintes dados e informações:

I – os montantes de cada um dos tributos arrecadados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, os recursos por eles recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio (caput do art. 162 da Constituição Federal);

II – os relatórios resumidos da execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (§ 3º do art. 165 da Constituição Federal);

III – o balanço consolidado das contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários (art. 111 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964);

IV – os orçamentos do exercício da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e os respectivos balanços do exercício anterior (art. 112 da Lei nº 4.320, de 1964);

---

2 Uma vez que se tratava de normas constitucionais de eficácia limitada, que dependiam de regulamentação superveniente.

V – os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior (caput do art. 26, parágrafo único do art. 61, § 3º do art. 62, arts. 116, 117, 119, 123 e 124 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993);  
VI – as relações mensais de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta (BRASIL, 1993, não paginado).

Importante avanço ocorreu com a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Por meio dela, foram estabelecidas normas de finanças públicas direcionadas à responsabilização na gestão fiscal de forma planejada e transparente, de acordo com o parágrafo 1º do art. 1º:

[...] § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000, não paginado).

Cabe destacar que o art. 48 tratou dos instrumentos de transparência da gestão fiscal e a sua necessária divulgação, inclusive em meios eletrônicos, considerando: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária; e o Relatório de Gestão Fiscal, além de suas versões simplificadas.

Com a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, o artigo 48 da LRF foi ampliado da seguinte forma:

[...] § 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4º do art. 32.

§ 4º A inobservância do disposto nos §§ 2º e 3º ensejará as penalidades previstas no § 2º do art. 51.

§ 5º Nos casos de envio conforme disposto no § 2º, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput.

§ 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia (BRASIL, 2009, não paginado).

Desse modo, a LRF estabelece um conjunto de medidas direcionadas à responsabilidade fiscal dos gestores públicos, baseada em uma ação planejada e transparente para a Administração Pública.

Outro normativo que trata do assunto é a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI), que estabeleceu como diretrizes: o uso da publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção; a divulgação de informações de interesse público sem a necessidade de solicitações; a utilização dos meios de comunicação disponíveis pela tecnologia da informação; o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública; e o desenvolvimento do controle social da Administração Pública (BRASIL, 2011).

A norma possui abrangência nacional aplicável à Administração Pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos, nos termos do art. 2º. Neste normativo, foram disponibilizadas ferramentas da transparência ativa e da transparência passiva para a divulgação de informações por iniciativa da própria administração ou referente à demanda dos cidadãos, respectivamente.

No art. 7º, inciso VI, o acesso à informação compreende o direito de obter: “informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos”. E no art. 8º, inciso IV, é estabelecido como dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, “informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados” (BRASIL, 2011, s/p).

O art. 10 reforça que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º dessa Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

Na mesma linha, a CRFB/88 estabeleceu a obrigatoriedade de realização de licitação pública para atender o interesse público pela Administração Pública. Os bens e serviços fornecidos por terceiros devem ser firmados por contratos que têm a licitação como um procedimento anterior, para que permita a escolha mais vantajosa para a Administração (CARVALHO FILHO, 2018).

De acordo com Carvalho Filho (2018, p. 311), licitação é compreendida como:

o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

O art. 22, inciso XXVII, da CRFB/88, fixa como competência da União, legislar sobre normas gerais de licitação e contratação. Aos Estados, Distrito Federal e Municípios cabe legislar sobre normas específicas (BRASIL, 1988).

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, disciplina os processos de licitação e de contratação da Administração Pública ao regulamentar o art. 37, inciso XXI da CRFB/88 com normas gerais. Ela estabelece cinco modalidades de licitação: convite; concorrência; tomada de preços; concurso; e leilão.

E a Lei nº 10.520/2002 criou mais uma modalidade: o Pregão, ampliando sua utilização com o Pregão eletrônico descrito no Decreto

nº 10.024/2019, que regulamenta essa modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia no âmbito da administração pública federal (BRASIL, 2002; 2019).

Quanto aos critérios de julgamento das propostas, foram previstas as opções de menor preço, maior oferta, melhor técnica e combinação entre técnica e preço.

As compras públicas devem ser precedidas de licitação de acordo com art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993, não paginado).

Nesse sentido, o art. 16 obriga a administração Pública à divulgação, conforme a seguir:

Art. 16. Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação (BRASIL, 1993, não paginado).

Com a Lei nº 12.527/2011, de Acesso à Informação (LAI), a divulgação de dados referentes a processos de licitação e contratos públicos compreende o direito de obter informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos (art. 7º, inciso VI).

Além disso, consolida-se como dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Nesse sentido, deverão constar no mínimo informações relacionadas a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados (art 8º, § 1º, inciso IV).

As compras são as aquisições remuneradas de bens com a finalidade de fornecimento de uma só vez ou parceladamente (art. 6º inciso III da Lei nº 8.666/1993). Conforme o art. 15 da Lei nº 8.666/1993, as compras deverão:

- I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;
- II - ser processadas através de sistema de registro de preços;
- III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;
- IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;
- V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública (BRASIL, 1993, não paginado).

Vale ressaltar que as compras devem ser processadas, preferencialmente, pelo “Sistema de Registro de Preços”, conforme disposto no art. 15, II, da Lei nº 8.666/1993, tendo em vista a necessidade de racionalização do processo de compras de determinados bens (OLIVEIRA, 2018, p. 441). Desse modo as compras públicas devem atender aos princípios constitucionais, sobretudo ao princípio da transparência como fortalecimento do interesse público.

### **3 O FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA LEGAL E ESTRUTURAÇÃO DA SUDAM**

A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), entidade autárquica vinculada ao Ministério do Interior, foi criada pela Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, em substituição à Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA).

Inicialmente, a autarquia tinha como função a coordenação da ação federal na região amazônica, sendo a principal encarregada da elaboração e execução do Plano de Valorização Econômica dessa região, seja diretamente ou mediante convênios com entidades públicas ou privadas<sup>3</sup>, utilizando como agente financeiro o Banco da Amazônia S.A.

A SUDAM foi extinta em 24 de agosto de 2001, no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), e substituída pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA)<sup>4</sup>. No início de 2007, foi recriada no Governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011)<sup>5</sup>.

---

3 **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe** sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

4 **Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, que cria a ADA e extingue a SUDAM.**

5 Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, que Institui a SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; e dá outras providências.

De acordo com o artigo 10 da Lei nº 5.173, a SUDAM tinha as atribuições específicas de avaliar e rever anualmente o plano de valorização da Amazônia, além de coordenar e supervisionar os programas e planos de outros órgãos atuantes na Amazônia, através da assistência técnica aos projetos considerados prioritários para o desenvolvimento da região. Era de sua competência: a fiscalização sobre o emprego das verbas destinadas ao plano; a decisão sobre a distribuição de recursos entre os projetos privados propostos para a região; a apresentação de sugestões relativas à criação, modificação ou extinção de entidades; e a promoção e divulgação de estudos e pesquisas que permitissem um maior conhecimento das potencialidades regionais.

#### **4 A VALORIZAÇÃO DA AMAZÔNIA**

O desequilíbrio básico existente na Amazônia estava na relação população-território, ou seja, no excesso de território para uma população reduzida. Todas as medidas governamentais, no sentido de promover o desenvolvimento da área, partiam dessa situação, possibilitando o adensamento populacional através da conquista planejada dos espaços vazios. Assim, pretendia-se estender as fronteiras econômicas, ampliar o mercado interno e integrar a Amazônia ao resto do país.

Através do Programa de Integração Nacional (PIN)<sup>6</sup>, o governo adotou como estratégia a construção de dois eixos rodoviários através das

---

6 O PIN foi um projeto criado durante o governo presidencial do general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), que tinha por principal objetivo a ocupação de terras na região Amazônica por meio da imigração de contingentes populacionais da região Nordeste. O Programa foi regulamentado pelo Decreto-lei 1.106, de 16 de junho de 1970, e pretendia realizar a integração das regiões Norte e Nordeste que eram fiscalizadas, respectivamente, pela SUDAM e pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

estradas Transamazônica e a Cuiabá-Santarém, destinados a interligar a Região Amazônica ao Nordeste e ao Centro-Sul. Por outro lado, o governo apoiava a iniciativa privada na região por meio da concessão de incentivos fiscais sob a forma de descontos nos impostos de exportação, importação e de renda. Os incentivos fiscais intensificaram os investimentos de empresas estrangeiras, especialmente no setor agropecuário. Em termos de criação de empregos, contudo, essa política sempre apresentou resultados limitados.

A SUDAM, então, dedicou-se à colonização da Região Amazônica, não apenas com o objetivo de ocupar vazios e valorizar terras, mas também no intuito de solucionar os problemas de pressão demográfica de outras áreas do país. Atuando em vários setores, a autarquia tem dado especial atenção às áreas de educação e saúde. Assim, foram preparados vários projetos, visando a ampliação da rede escolar primária, a melhoria do nível do corpo docente e a formação de mão de obra qualificada para atender à demanda do mercado regional.

No setor de saúde, em vista da alta incidência de doenças transmissíveis como a hanseníase, a malária e a tuberculose, e problemas como a subnutrição e a mortalidade infantil, foram adotadas como diretrizes básicas a reestruturação das secretarias e divisões de saúde, a realização de pesquisas de interesse médico-sanitário e a manutenção de um processo de planejamento permanente. O objetivo básico desse processo seria racionalizar ao máximo a distribuição dos recursos disponíveis no setor e integrar a atuação dos órgãos locais e regionais.

A SUDAM foi instalada em 30 de novembro de 1966 e seu primeiro superintendente foi o General Mário de Barros Cavalcante, e o primeiro superintendente civil da SUDAM assumiu no início de abril de 1974. Hugo de Almeida era engenheiro civil e industrial e teve a missão de implantar a Zona Franca de Manaus, e foi quem introduziu o sistema de reunião

mensal do Conselho Deliberativo da SUDAM, o CONDEL. A autarquia atuou principalmente na atração de investimentos para a Amazônia por meio do Fundo de Investimento da Amazônia (Finam)<sup>7</sup> e dos incentivos fiscais. Atuou ainda na coordenação e supervisão, outras vezes mesmo na elaboração e execução de programas e planos de outros órgãos federais.

O então presidente Fernando Henrique Cardoso, através da medida provisória nº. 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, criou a ADA e extinguiu a SUDAM, em decisão tomada após várias críticas quanto à eficiência da autarquia. A ADA passou a ser a responsável pelo gerenciamento dos programas relativos à Amazônia Legal, porém, com uma estrutura pequena e orçamento limitado, a agência atuou durante seis anos no planejamento regional e teve como principal foco o fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais (APL) da Amazônia Legal. A Agência também iniciou a operacionalização do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)<sup>8</sup>, voltado para o financiamento de grandes projetos privados na região.

Em 2007, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva criou a nova SUDAM pela Lei Complementar nº124, de 3 de janeiro de 2007, em substituição à ADA. O Decreto nº 6.218, de 4 de outubro de 2007, aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e suas Funções Gratificadas. Assim, a SUDAM passa a ser uma Autarquia Federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), tendo como missão institucional promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva

---

7 **Lei nº8.167, de 16 de janeiro de 1991, que altera** a legislação do imposto sobre a renda relativa a incentivos fiscais, estabelece novas condições operacionais dos Fundos de Investimentos Regionais e dá outras providências.

8 O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) foi criado pela Medida Provisória Nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001 e atualmente é regulamentado conforme o Decreto Nº 10.053, de 9 de outubro de 2019.

da base produtiva regional na economia nacional e internacional nos nove estados da Amazônia Legal.

## **5 LICITAÇÕES, COMPRAS E CONTRATOS DA SUDAM**

Atualmente, as atividades de licitar e contratar bens e serviços para a autarquia estão sob a responsabilidade da Coordenação de Licitação e Contratos (CLC), vinculada à Diretoria de Administração, cujas atribuições estão definidas em Regimento Interno aprovado pela Resolução nº 70, de 8 de maio de 2017, do qual destacam-se as principais atribuições:

Art. 33 - À Coordenação de Licitações e Contratos - CLC, como unidade integrante da estrutura organizacional da Diretoria de Administração, compete:

I - planejar, coordenar e gerenciar as atividades de licitações e contratos no âmbito da Sudam;

II - providenciar, através do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, aviso de licitações, dispensa de licitação, inexigibilidade de licitação, contratos e termos aditivos de contratos;

III - propor padrões e normas que visem regular, agilizar e uniformizar procedimentos para a gestão de licitações e contratos (BRASIL, 2017, não paginado).

A respeito do acesso às informações sobre as licitações e contratos na SUDAM, destacam-se três formas de obtenção dos dados públicos pela sociedade, através da internet, sendo os principais em termos de facilidade de acesso ao público:

### 1) Sítio eletrônico da SUDAM:

Através do endereço: <http://antigo.sudam.gov.br/index.php/licitacoes-e-contratos> estão disponibilizadas diversas informações que remetem ao Portal da Transparência. O acesso às informações detalhadas

dos editais e dos contratos celebrados com a SUDAM podem ser acessados através de links organizados segundo o período de vigência contratual (Figura 1).

**Figura 1** – Página da SUDAM de acesso às licitações e contratos

The screenshot shows the website [antigo.sudam.gov.br/index.php/licitacoes-e-contratos](http://antigo.sudam.gov.br/index.php/licitacoes-e-contratos). The main heading is "Licitações e Contratos". Below this, there is a section titled "COMO CONSULTAR AS LICITAÇÕES E CONTRATOS REALIZADOS PELA SUDAM?" with a sub-heading "LICITAÇÕES" and a link "» Portal da Transparência". A paragraph explains that the table is organized by year of reference, from 2015 to 2020, and provides instructions on how to use the search filters.

2020	2019	2018
2017	2016	2015

Additional elements visible in the screenshot include a sidebar with "REFERÊNCIAS" (CONDEL, Diretoria Colegiada, Documentos Institucionais, Biblioteca, Patrocínio) and "ACESSO À INFORMAÇÃO", and a "Site da Sudam" section with categories: Andamento, Realizadas, Cotações, Histórico, and Credenciamento.

**Fonte:** <http://sudam.gov.br> (2021) - antigo portal.

## 2) Sítio eletrônico do Portal da Transparência:

As informações estão organizadas conforme o ano de referência da licitação, considerando o período de um ano de exercício. Ao clicar nos links, o cidadão terá acesso ao detalhamento da consulta e caso deseje realizar buscas com outros tipos de filtros, basta seguir as instruções (Figura 2).

Figura 2 – Portal da Transparência com detalhamento por Órgão



Fonte: Portal da Transparência (2021).

### 3) Página do sistema COMPRASNET:

Através do endereço: <https://www.gov.br/compras/pt-br/assuntos/consultas-1/capa-consulta>, qualquer cidadão tem acesso a diversas informações sobre as licitações (por modalidade), Pregões, Atas, Contratos, Cotação Eletrônica e demais informações de interesse da sociedade (Figura 3).

Figura 3 – Portal de compras para consultas diversas sobre licitações



Fonte: Compras (2021).

## 6 AS COMPRAS PÚBLICAS DA SUDAM

A SUDAM, enquanto autarquia federal, desde a sua criação, tem concretizado suas aquisições e contratações através de licitações públicas, conforme as diretrizes legais estabelecidas pelo Governo Federal, que tem como principal marco procedimental a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que em seu artigo 38 estabelece o regramento para a confecção de processo administrativo licitatório:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

- I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;
- II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;
- III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;
- IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;
- V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;
- VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;
- VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;
- VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;
- IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;
- X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;
- XI - outros comprovantes de publicações;
- XII - demais documentos relativos à licitação (BRASIL, 1993, não paginado).

Inicialmente, os processos administrativos da SUDAM eram elaborados em meio físico, utilizando grandes volumes de papel, o que demandava expressiva mão de obra, gastos com insumos e grande perda de tempo. A realidade atual é muito diferente, considerando que mais de 90% do processo circula em meio eletrônico, com ampla utilização da tecnologia na sua execução<sup>9</sup>. Comparativamente, essas mudanças agilizam as ações, a tomada de decisão e, conseqüentemente, a eficiência no resultado.

Nesse sentido, a utilização da tecnologia, além da agilidade, promoveu facilidade no acesso às informações e, conseqüentemente, maior transparência nas compras e contratações. Sobre esta questão, Sardenberg *et al* (2018, p. 2) reiteram que o “ato de dar publicidade às informações a quem tem o direito a acessá-las amplia credibilidade da empresa junto às partes relacionadas”.

Internamente, a SUDAM também obteve ganhos de produtividade com a informatização de seus processos, permitindo direcionar esforços antes dispendidos à composição do volume processual e, atualmente, voltados para o objetivo do processo licitatório que consta expresso no artigo 3º da Lei 8.666/1993:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade,

---

9 Desde o ano de 2017, a SUDAM utiliza o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), software desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4). Trata-se de ferramenta de gestão de documentos e processos eletrônicos que tem como objetivo promover a eficiência administrativa. O SEI integra o Processo Eletrônico Nacional (PEN), uma iniciativa conjunta de órgãos e entidades de diversas esferas da administração pública, com o intuito de construir uma infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônicos.

da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993, não paginado).

Outro aspecto a ser destacado é a publicidade aplicada ao procedimento de compras e contratações da SUDAM, uma vez que desde a publicação do Decreto Presidencial nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que regulamenta o pregão em sua forma eletrônica, sendo utilizado para a aquisição de bens e serviços comuns, a SUDAM tornou-se partícipe do sistema informatizado integrado desenvolvido pelo governo federal, utilizando-o em todas as suas compras e contratações.

Esse sistema, atualmente denominado de Portal de Compras do Governo Federal ou Comprasnet SIASG<sup>10</sup>, permite amplo acesso às diversas etapas do processo de contratação pública que vão da divulgação da intenção de contratar/comprar, passando pelo registro dos participantes e do fornecedor vencedor do certame licitatório, até o detalhamento do contrato celebrado, em consonância com as vantagens do governo eletrônico apontadas por Pinho (2008, p. 3), em especial quanto ao ganho para a transparência na informatização destes processos:

As TICs têm se espalhado pelo setor governamental por meio do que se chama e-gov ou governo eletrônico, representado pela informatização de suas atividades internas e pela comunicação com o público externo: cidadãos, fornecedores, empresas, ou outros setores

---

10 O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), instituído pelo art. 7º do Decreto nº1.094, de 23 de março de 1994, é o sistema informatizado de apoio às atividades operacionais do Sistema de Serviços (SISG). Sua finalidade é integrar os órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. O SIASG é o sistema no qual são realizadas as operações das compras governamentais dos órgãos integrantes do SISG. O sistema inclui: divulgação e a realização das licitações; emissão de notas de empenho; registro dos contratos administrativos; catalogação de materiais e serviços; e cadastro de fornecedores.

do governo e da sociedade. Uma forma central dessa informatização tem sido a construção de portais governamentais, por intermédio dos quais os governos mostram sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitam a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos. Não se esgotam nesses elementos, no entanto, os objetivos dos governos eletrônicos, também incluindo outros referentes ao aumento da transparência e participação da sociedade nas ações governamentais.

Em suma, a SUDAM cuidou de fazer os ajustes necessários para o cumprimento dos dispositivos legais relativos às práticas da transparência em seus processos licitatórios e na gestão de suas compras e contratações; porém, a transparência vai além, ela decorre da percepção que o cidadão tem da adequada utilização dos recursos públicos outorgados ao governo, o que nos remete à ampla discussão sobre o tema e reflexão a partir do questionamento exposto no Guia de Política de Governança Pública do Governo Federal (2018, p. 18):

Se, como dito anteriormente, cada instituição pública tem um modelo de governança, como fazer com que esse modelo seja mais adequado para identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados esperados? Quais as chaves para melhorar o processo de formulação e implementação de políticas? Por qual motivo há um descompasso entre o que a sociedade deseja e o que é efetivamente entregue pela instituição pública?

A resposta para essas perguntas perpassa invariavelmente pela forma de condução do processo: sem que a atuação pública seja guiada por boas práticas de governança, os fins que justificam o Estado são muito mais difíceis de serem alcançados.

## 7 OS IMPACTOS DA TRANSPARÊNCIA E SUA LEGISLAÇÃO NOS PROCESSOS DA SUDAM

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regulou o acesso à informação, e no bojo do art. 1º, parágrafo único, inciso II, abrange também a SUDAM, que participa desse processo de transparência pública:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir 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.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

[...]

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios **(BRASIL, 2011, não paginado)**.

A legislação estabelece que as entidades que recebem recursos públicos diretamente do governo, para utilizar em ações de interesse público, devem dar publicidade quanto à utilização dos recursos públicos recebidos e sua destinação, assegurando o direito do acesso à informação de forma objetiva, ágil, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Para o atendimento da legislação referente à transparência, conforme citado anteriormente, a SUDAM cuidou de disponibilizar as informações relacionadas às licitações e aos contratos no sítio eletrônico da autarquia. No entanto, é necessário trazer à baila que a autarquia sempre cumpriu os ritos de publicidade previstos nas legislações que regem as licitações públicas, como exemplos:

A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns, prevê no art. 4º, quando da fase externa do Pregão Eletrônico, o prazo de oito dias úteis para a divulgação do aviso de licitação:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

[...]

V - o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis; (BRASIL, 2002, não paginado).

O Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, regulamentou o pregão na forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços comuns e fez constar em seu artigo 17 a publicação do aviso de licitação nos meios de comunicação, considerando o valor e a modalidade de licitação:

Art. 17. A fase externa do pregão, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio de publicação de aviso, observados os valores estimados para contratação e os meios de divulgação a seguir indicados:

I - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais):

- a) Diário Oficial da União; e
- b) meio eletrônico, na internet;

II - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) até R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais):

- a) Diário Oficial da União;
- b) meio eletrônico, na internet; e
- c) jornal de grande circulação local;

III - superiores a R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais):

- a) Diário Oficial da União;
- b) meio eletrônico, na internet; e
- c) jornal de grande circulação regional ou nacional (BRASIL, 2005, não paginado).

Ressalta-se que o Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, que substituiu o Decreto nº 5.450/2005, alterou as regras de publicidade do edital, por meio do art. 20, deixando de exigir a publicação em jornal de grande circulação local, regional ou nacional, exigindo somente a publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação.

As licitações realizadas pela SUDAM acontecem totalmente no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), no sítio eletrônico: [www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/comprasnet-siasg](http://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/comprasnet-siasg), por meio de certificação digital<sup>11</sup>, não ocorrendo nenhuma fase fora desse ambiente, pois todos os atos da sessão pública encontram-se disponíveis no sítio eletrônico, possibilitando que todo cidadão tenha acesso ao procedimento licitatório, permitindo verificar se os atos realizados na sessão estão em consonância com a legislação que rege a matéria, se as empresas vencedoras praticaram preços compatíveis com o mercado, se são empresa inidôneas, além de outras informações.

Em maio de 2017, a SUDAM passou a trabalhar com todos os processos no formato digital, por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), um sistema de gestão de processos e documentos arquivísticos eletrônicos desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) que possibilita melhorias no desempenho dos processos da Administração Pública com ganhos em agilidade, produtividade, transparência, satisfação do público usuário e redução de custos.

Em sua instrução processual, a SUDAM utiliza a Orientação Normativa/Seges nº 2, de 06 de junho de 2016, que orienta que os pregoeiros

---

11 Esta certificação digital ocorre através de tokens que são mecanismos adicionais de autenticação que provêm segurança de mais alto nível. Estão disponíveis em hardware e software e são utilizados no processo de autenticação de usuários, sistemas e processos.

e as equipes de apoio ao pregão eletrônico adotem as listas de verificação<sup>12</sup> constantes dos Anexos I e II da orientação, nos quais constam os principais ritos para a realização do procedimento licitatório. Outra ação realizada é a utilização dos modelos de termo de referência e editais propostos pela Advocacia Geral da União (AGU), em atendimento à Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017:

Art. 29. Devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados de Termos de Referência e Projetos Básicos da Advocacia-Geral União, observadas as diretrizes dispostas no Anexo V, bem como os Cadernos de Logística expedidos pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que couber (BRASIL, 2017, não paginado).

Com a finalidade de aumentar a transparência, e em conformidade com a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, foi criada a Ouvidoria da SUDAM<sup>13</sup>, sendo um canal direto de comunicação entre o cidadão e a instituição, com o intuito de facilitar o acesso às informações institucionais, além de promover a justiça e a defesa dos interesses da sociedade e estimular a melhoria da qualidade na administração pública.

As demandas relacionadas às compras e contratações públicas são recebidas pela Ouvidoria e encaminhadas para a CLC, que responde à ouvidoria, incumbida da interlocução junto ao solicitante.

Destaca-se que a Ouvidoria tem como funções principais fortalecer a cidadania e a democracia participativa, agir em defesa da comunidade/ sociedade/ cidadão, ampliar o espaço público à participação da sociedade civil e mediar situações de conflitos.

---

12 As listas de verificações foram elaboradas com perguntas a serem respondidas pelos agentes responsáveis pela licitação em etapas específicas do processo licitatório.

13 Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

## 8 AS LICITAÇÕES E CONTRATOS DA SUDAM NOS ÚLTIMOS 5 ANOS

No período de 2015 a 2019, a SUDAM realizou 314 processos licitatórios para aquisição e contratações, somando-se as diferentes modalidades previstas para as aquisições na Lei nº 8666/93, em seu artigo 22, e na Lei nº 10.520/2002, perfazendo uma média de 62,8 licitações por ano nas quais se evidencia a observância das exigências legais no tocante à transparência das aquisições.

Objetivando a demonstração de um resultado mensurável, destacou-se uma amostra de 24% da média dos processos licitatórios realizados pela SUDAM nesse período, para que fossem submetidos aos critérios e parâmetros adotados pelo Ministério Público Federal - MPF na elaboração de seu Ranking Nacional da Transparência<sup>14</sup>.

Sobre esse levantamento, destaca-se que no ano de 2016 foram aplicados em 5.527 municípios brasileiros, nos 26 estados da federação e no Distrito Federal, o formulário próprio<sup>15</sup> desenvolvido pelo Ministério Público Federal (MPF) que avaliou as questões centrais relacionadas às práticas de transparência, com questionamentos sobre acesso das informações na internet, divulgação das receitas e despesas, divulgação de relatórios de prestação de contas entre outros. Dentre os parâmetros avaliados, existem perguntas relacionadas a licitações e contratos, constantes nos itens 5 e 6 do questionário, e são essas perguntas que serão utilizadas como critério de avaliação para os processos licitatórios da SUDAM.

---

14 Ver: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/itens-avaliados/ranking/o-projeto-new>.

15 Ver: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/o-projeto-new/ranking/itens-avaliados>.

**Quadro 1** - Amostra de licitações realizadas pela SUDAM: anos de 2015 a 2019

N	Contrato / Compra	Modalidade	Objeto	CPF/CNPJ	Fornecedor	Valor Ano
1	01/2015	Dispensa	Fornecimento de Energia	04.895.728/0001-80	CENT. ELET. PARÁ CELPA	960.000,00
2	06/2015	Pregão	Vigilância armada	05.915.153/0001-82	RIO MAR SV SEG. EMP. LTDA	875.633,52
3	50/2015	Tomada de preços	Revitalização e Reforma	01.513.058/0001-00	QUARTZO CONST. LTDA - ME	452.610,90
4	75/2015	Pregão	Vigilância armada	05.915.153/0001-82	RIO MAR SERV. SEGUR. EMP. LTDA	875.633,52
5	2015NE 800094	Cotação eletrônica	Aquisição ap. telefônicos	33.683.111/0001-07	M C SANTANA EIRELI	16.577,72
6	01/2016	Dispensa	Fornecimento de Energia	04.895.728/0001-80	CENTRAIS ELETR. PARÁ - CELPA	960.000,00
7	03/2016	Pregão	Limpeza e Conservação	10.587.618/0001-53	AMAZÔNIA CLEAN LIMPEZA	850.571,16
8	03/2016	Dispensa	Implantação dos softwares	23.729.537/0001-92	A. P. BATISTA APROTECT CONS.	7.900,00
9	10/2017	Inexigibilidade	Assinatura de jornal	84.147.081/0001-47	BWB NEG PUBLICIT LTDA - EPP	3.987,72

N	Contrato / Compra	Modalidade	Objeto	CPF/CNPJ	Fornecedor	Valor Ano
10	18/2017	Inexigibilidade	Publicação no DOU	04.196.645/0001-00	IMPRESA NACIONAL	48.000,00
11	07/2018	Pregão	Vigilância armada	00.865.761/0001-06	ELITE SERVICOS DE SEGURANCA EIRELI	1.095.356,73
12	63/2018	Pregão SRP	Aquisição de equipamentos	08.858.598/0001-66	R DE O LIRA – ME	150.150,00
13	41/2018	Inexigibilidade	consultoria técn. especializada	43.942.358/0001-46	FUNDAÇÃO INST. PESQ. ECON. - FIPE	439.000,00
14	02/2019	Pregão	Instalação de nobreaks	02.435.993/0001-50	PHD SISTEMAS ENERG. IND. COM. IMP.	47.600,00
15	18/2019	Adesão ao Pregão	Agenciamento de Viagens	04.595.044/0001-62	PORTAL TURISMO E SERV. EIRELI -	409.697,82

**Fonte:** Processo físicos e Sistema Eletrônico da Informações – SEI / SUDAM (2010).

**Quadro 2 - Resposta ao questionário aplicado (cont.)**

Questionário			O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo:			O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses:				
N	Contrato / Compra	Modalidade	Íntegra dos editais de licitação	Resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)	Contratos na íntegra	Modalidade	Data	Valor	Número/ano do edital	Objeto
1	01/2015	Dispensa	S	S	N	S	S	S	S	S
2	06/2015	Pregão	S	S	N	S	S	S	S	S
3	50/2015	Toma-da de Preços	S	S	N	S	S	S	S	S
4	75/2015	Pregão	S	S	N	S	S	S	S	S
5	2015NE 800094	Co-tação eletrônica	S	S	N	S	S	S	S	S
6	01/2016	Dispensa	S	S	N	S	S	S	S	S
7	03/2016	Pregão	S	S	N	S	S	S	S	S
8	03/2016	Dispensa	S	S	N	S	S	S	S	S
9	10/2017	Inexigibilidade	S	S	N	S	S	S	S	S
10	18/2017	Inexigibilidade	S	S	N	S	S	S	S	S
11	07/2018	Pregão	S	S	N	S	S	S	S	S
12	63/2018	Pregão SRP	S	S	N	S	S	S	S	S
13	41/2018	Inexigibilidade	S	S	N	S	S	S	S	S
14	02/2019	Pregão	S	S	N	S	S	S	S	S
15	18/2019	Adesão ao Pregão	S	S	N	S	S	S	S	S

**Fonte:** Processo físico e Sistema Eletrônico da Informações – SEI / SUDAM (2010).

A análise dos resultados do questionário aplicado revela o cumprimento integral de sete dos oito critérios utilizados para a mensuração das práticas de transparência, inclusive em diferentes modalidades de licitação.

Ressalva-se que o critério não atendido – divulgação no site da SUDAM da íntegra dos contratos celebrados – não tem obrigatoriedade legal e não acontece atualmente por impossibilidade técnica do Portal COMPRASNET, administrado pelo Governo Federal, sítio oficial para esta divulgação.

Posto isso, considerando que o atendimento de todos os critérios do questionário representa 100% de atendimento às práticas da transparência, pode-se afirmar que nos processos licitatórios da SUDAM a transparência representa 87,5%.

## **9 CONCLUSÃO**

A manutenção do Estado de Direito Democrático revela-se como um permanente desafio às democracias mundiais. Particularmente na sociedade brasileira, dada a sua “juventude” enquanto nação, o seu histórico recente de regime militar e a preocupante cultura de baixa participação popular no processo político-estatal, este desafio apresenta-se com um grau de dificuldade ainda maior. Tal cenário por si só exige maior preocupação com a regulação das ações do governo, o fortalecimento dos órgãos de controle e a robustez na legislação que ampara esta regulação.

No tocante à transparência nos processos de compras e contratações realizadas pelo Estado, observa-se que a partir da Constituição Federal de 1988 foram elaborados diversos dispositivos jurídicos que permitem o acesso do cidadão às informações relativas a esses gastos, em diversos canais de comunicação com diferentes níveis de facilidade de acesso.

No caso que fundamentou a análise deste artigo, as licitações e contratos firmados pela SUDAM, nos últimos 5 anos, é visível por parte dos agentes responsáveis pela autarquia federal a preocupação com o cumprimento da legalidade e a disponibilização do acesso facilitado às informações, inclusive com abertura de outros canais de comunicação além dos obrigatórios.

Destaca-se, também, o excelente resultado obtido pela SUDAM quando aplicados os critérios adotados no formulário utilizado pelo Ministério Público Federal para a elaboração do Ranking Nacional da Transparência, que avalia o desempenho dos estados e municípios do Brasil, além do distrito federal.

Tais constatações remetem a questionar a razão pela qual avaliações desse tipo também não são periodicamente realizadas entre os órgãos que compõem a Administração Pública Federal, uma vez que são passíveis dos mesmos critérios e leis relacionados à transparência. Acredita-se que os resultados obtidos poderiam inferir no aprimoramento dos processos que envolvem os gastos públicos, além de promover maior interesse e participação da população na conferência de sua atuação, a exemplo do que se seguiu como resultado prático da avaliação comparativa desenvolvida pelo Ministério Público Federal.

# GOVERNANÇA E GESTÃO DE PESSOAS NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ: ANÁLISE E DIAGNÓSTICO

DOI:10.29327/565187.1-6

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é elaborar um indicador de governança e gestão de pessoas do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Para tanto, aplicou-se o questionário “Perfil de Governança e Gestão Públicas - Ciclo 2018” do Tribunal de Contas da União (TCU) com o recorte das questões pertinentes a governança e gestão de pessoas. Foi considerado critério de ponderação às questões, conforme a metodologia de Likert, adaptando os resultados a categorização de estágios de capacidade utilizada pelo TCU. Os resultados apontam que a organização se encontra no estágio inicial de governança e gestão de pessoas.

**Palavras-chaves:** Governança; gestão de pessoas; organizações públicas; indicador.

## ABSTRACT

The goal of this article is to create an indicator for governance and people management of the court of law of

**Hellen Geysa da Silva Miranda Brancalhão** - Graduada em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará. Pós-graduação em Direito Administrativo e em Gestão Pública com ênfase em Desenvolvimento de Pessoas. Mestranda em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPa). Servidora pública/Analista Judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJE/PA). E-mail: hellen.miranda@tjpa.jus.br.

**Keppler João Assis da Mota Junior** - Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Pará (UFPa). Especialista em Administração Pública pela Faculdade Ideal. Mestrando em Gestão Pública pelo NAEA/UFPa. Servidor público/economista da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). E-mail: kepler\_assis@hotmail.com

**Silmara Maria Resque Rosa Góes** - Graduada em Administração com habilitação em Marketing pela Faculdade Ideal (FACI). Especialista em Administração Pública pela Faculdade Ideal e Especialista em Auditoria em Organizações do Setor Público pela Faculdade Unyleya. Mestranda em Gestão Pública pelo NAEA/UFPa. Servidora pública/ Analista Técnica-Administrativa da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). E-mail: silresque@hotmail.com.

**Simone de Sousa Britto** - Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Pará (UFPa). MBA em Gerência Contábil, Auditoria e Perícia pela Escola Superior da Amazônia (ESAMAZ). Mestranda em Gestão Pública pelo NAEA/UFPa. Servidora pública/Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJE/PA). E-mail: simonesbritto@hotmail.com

the state of Pará. In order to create this indicator, a survey has been applied. The survey is called “Governance Profile of the Public Management - Cycle 2018” and it was made by the Court of Auditors of the Union (TCU). The survey has questions concerning the governance and people management. The questions were measured according to the Likert methodology which adapted the results to the categorization of capacity stages used by the TCU. The results show that the organization is going through the early stages of governance and people management.

**Keywords:** Governance; people management; public organizations; indicator.

## 1 INTRODUÇÃO

É crescente a discussão nacional e internacional sobre a governança enquanto práxis de extrema relevância para o desempenho das organizações públicas e privadas.

Fundamentada na Teoria da Agência, a governança propõe uma atuação organizacional de forma íntegra, transparente e responsável, assegurando a todos os envolvidos que os processos e as ações sejam executados para o resultado que melhor satisfaça seus proprietários, seja eles a sociedade ou os acionistas.

Considerando o caráter multifacetado e interdisciplinar da governança, o presente trabalho se debruça sobre a governança aplicada à área de gestão de pessoas, a qual vem ganhando notoriedade de forma exponencial.

Em recente publicação, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2020) destacou a relevância do capital humano para a estratégia das organizações, o que se acentuou ainda mais diante das necessidades gerenciais emergidas ou destacadas pela pandemia do novo Coronavírus

- COVID19, quando se exigiu das organizações a demonstração clara da responsabilidade social e do seu comprometimento com a segurança física e mental dos seus colaboradores.

Diante da proeminência dos temas governança e capital humano, o presente artigo se propõe a analisar brevemente as práticas de governança na área de gestão de pessoas no Tribunal de Justiça do Estado do Pará, bem como sugere um indicador como forma de mensurar o estágio que se encontra o nível de governança e gestão de pessoas da organização.

O trabalho se divide em quatro seções, além desta Introdução. Na sessão dois apresentam-se os métodos utilizados no artigo e na seção três discorre-se sobre conceitos e perspectivas do tema estudado. Na seção quatro são apresentados os resultados obtidos com a pesquisa realizada e a conclusão, na última seção.

## **2 METODOLOGIA**

O presente estudo tem por objetivo geral elaborar um indicador de avaliação do nível de governança e gestão de pessoas do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA). Para tanto, aplicou-se o questionário “Perfil de Governança e Gestão Públicas - Ciclo 2018” do Tribunal de Contas da União (TCU, 2020b) com o recorte das questões pertinentes ao Índice de Governança e Gestão de Pessoas - iGovPessoas, o qual é composto por 04 eixos, 16 agregadores e 60 questões de múltipla escolha com 05 alternativas, além de alternativas explicativas, como forma de qualificar as respostas apresentadas.

O referido recorte foi realizado considerando que o iGovPessoas é o atual índice utilizado pelo TCU para mensurar o nível de governança e gestão de pessoas das organizações públicas federais, sendo suas

questões ligadas as boas práticas de governança e gestão de pessoas elencadas pelo TCU.

O questionário foi aplicado aos servidores ocupantes dos cargos estratégicos da Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP), unidade administrativa criada em 2011 e diretamente ligada a Presidência do TJPA, responsável por:

- Planejar, executar, controlar e acompanhar a implantação e a implementação das ações de modernização de gestão de pessoas;
- Prestar assessoria aos órgãos setoriais, especificamente, quanto: à administração de pessoal, à movimentação de pessoal, ao plano de carreira, à avaliação anual de desempenho, à administração do sistema de carreiras, cargos e remuneração, ao treinamento e desenvolvimento de recursos humanos, à coordenação permanente e à atualização dos sistemas de informação de pessoal, à proposição de políticas e normas de pessoal, controle dos serviços e atendimento médico e odontológico, à promoção do atendimento social dos servidores;
- Atuar preventivamente e de maneira orientadora em negociações salariais, estudos e pesquisas de ambiente visando identificar e propor soluções a problemas eventuais para melhoria do clima interno (TJPA, 2020).

Atualmente, a direção geral da SGP cabe ao Secretário (componente da alta administração do TJPA, com função eminentemente estratégica), ao qual se subordina toda a estrutura funcional da Secretaria composta por três coordenadorias (unidades de nível estratégico), que contam com 04 divisões (unidades de nível tático) e 14 unidades operacionais denominadas de serviços, os quais são hierarquicamente subordinadas às divisões (TJPA, 2020).

Pode-se afirmar, portanto, que o referido questionário foi aplicado a 100% dos servidores ocupantes dos cargos estratégicos da estrutura

organizacional, a saber: Secretário de Gestão de Pessoas, Coordenador de Desenvolvimento de Pessoal, Coordenador de Saúde e Coordenador de Administração de Pessoal e Pagamento. Assim, excluídas as unidades operacionais (que executam atividades rotineiras de curto prazo e não atuam no âmbito decisório da organização), a amostra representa 36% dos cargos de chefia responsáveis pela definição e implementação das principais ações e políticas desenvolvidas na área de gestão de pessoas.

Cumprir registrar que o questionário foi respondido após a autorização prévia da organização estudada, sendo encaminhado e respondido via e-mail em outubro de 2020.

Para avaliação das respostas do questionário, aplicou-se pesos para as questões aplicadas, conforme a metodologia de *Likert* (escala). Segundo Mattar (2001) *apud* Oliveira e Santana (2012) às escalas de *Likert* requerem que os entrevistados indiquem seu grau de concordância ou discordância com declarações relativas à atitude que está sendo medida.

Outrossim, destaca-se que para este tipo de pesquisa o modelo de nível de escala proposto por *Rensis Likert* é bastante utilizado, principalmente por mensurar atitudes no contexto das ciências comportamentais, que é o caso desta pesquisa. Esta escala, como bem define Silva Júnior e Costa (2014, p. 5): “consiste em tomar um construto e desenvolver um conjunto de afirmações relacionadas à sua definição, para as quais os respondentes emitirão seu grau de concordância”.

Utilizando da escala de *Likert* e adaptando a categorização de perguntas utilizada pelo TCU no diagnóstico iGovPessoas, apresentam-se as alternativas de cada questão e suas respectivas valorações na tabela 1.

**Tabela 1** – Valores das alternativas de respostas às questões.

PERGUNTA:				
Não adota (N. Nula)	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la (N. Baixa)	Adota em menor parte (N. Média)	Adota par- cialmente (N. Alta)	Adota em gran- de parte / Adota (N. Muito Alta)
0	0,05	0,15	0,5	1

**Fonte:** Elaborado pelos autores com base em TCU, 2020b.

Segue-se a isso, a criação de um índice, adaptado de Oliveira e Santana (2012), com pesos atribuídos conforme a ordenação de valores da tabela 1, obtendo-se a seguinte fórmula:

$$\text{Índice} = \frac{(0 * N. Nulo + 0,05 * N. Baixo + 0,15 * N. Médio + 0,5 * N. Alto + 1 * N. Muito Alto)}{(N. Total)}$$

Onde:

N. Nulo - número de respondentes em alternativa considerada de nível nulo.

N. Baixo – número de respondentes em alternativa considerada de nível baixo.

N. Médio – número de respondentes em alternativa considerada de nível média.

N. Alto - número de respondentes em alternativa considerada de nível alto.

N. Muito Alto – número de respondentes em alternativa considerada de nível muito alto.

Ao aplicar a escala de *Likert* chegamos aos índices, que variam de 0 a 1, para cada uma das 60 questões do estudo. Optou-se, também, por utilizar pesos para os agregadores e eixos, sendo estes atribuídos pela quantidade de perguntas de cada agregador e cada eixo.

Após tais passos metodológicos, chega-se ao Indicador Geral de Governança e Gestão de Pessoas - IGGP somando-se o valor índice de cada eixo, que foi concebido pela multiplicação da média dos índices dos agregados pelos pesos dos eixos.

Por fim, para análise do resultado obtido com o cálculo do IGGP, utilizou-se da categorização de estágios de capacidade utilizado pelo TCU, conforme figura 1:

**Figura 1** - Nível de capacidade em governança ou gestão

Estágios		Intervalos
Inicial	Inexpressivo	0 a 14,99%
	Iniciando	15 a 39,99%
Intermediário		40 a 70%
Aprimorado		70,01 a 100%

**Fonte:** TCU (2020a)

Essa categorização foi aplicada no desenvolvimento desta pesquisa.

### 3 GOVERNANÇA E GESTÃO DE PESSOAS: BASES CONCEITUAIS E PERSPECTIVAS

De forma simples e direta, é possível afirmar que a governança tem sua origem no distanciamento dos proprietários da gestão dos seus empreendimentos, sendo realizada por terceiros que atuam com poderes decisórios delegados.

A governança se estabelece na análise da relação entre proprietário (principal) e administrador (agente), cuja base é encontrada na Teoria da

Agência, a qual aponta a existência de conflitos entre o principal e o agente, que decorrem da separação entre a propriedade e o controle do capital, pois ao agente é delegada parcela do poder decisório sobre a propriedade do principal (JENSEN; MECKLING, 1976 *apud* ARRUDA; MADRUGA; FREITAS JUNIOR, 2008).

Os chamados conflitos de agência tem fundamento em dois fatores principais: 1) assimetria informacional, caracterizada pelo fato de que o Principal e o Agente não detêm informações em igualdade de condições para avaliar se os termos do contrato são mutuamente aceitáveis e exequíveis; e, 2) conflitos de interesses entre agente e principal, que possibilitam uma das partes agir de forma tendenciosa, em benefício próprio, trazendo risco morais ao negócio (HENDRIKSEN; BREDA, 1999 *apud* ARRUDA; MADRUGA; FREITAS JUNIOR, 2008).

Em suma, o objetivo da governança é alavancar os resultados organizacionais, melhorar o desempenho organizacional, reduzir incertezas (gerando segurança para as

partes) e mitigar os conflitos entre os proprietários e os terceiros (ora administradores) a partir da aplicação de princípios que permitem às partes o acesso à informação, bem como a avaliação e o controle sobre as condutas do agente.

A relevância da temática pode ser observada à nível internacional, com a adoção da governança em leis, processos e organizações internacionais, tais como a Lei Sarbanes-Oxley de 2002 (LIMA, 2018) e o processo de integração da União Europeia (BORZEL, 2010 *apud* CAVALCANTE; PIRES, 2018). Além disso, diversos organismos multilaterais, tais como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Fundo Monetário Internacional dedicam-se a promover a boa governança.

A partir do exposto, pode-se afirmar que governança é um mecanismo que define as técnicas a serem utilizadas para o gerenciamento e direcionamento de uma organização pública ou privada, garantindo que a relação entre os administradores e seus proprietários se dê de forma íntegra, segura e transparente.

Em termos gerais, governança trata das formas como a sociedade, o governo e as organizações são lideradas e gerenciadas (EDWARDS *et al.*, 2012), sendo orientada por diferentes contextos (BOVAIRD; LÖFFLER, 2003; EDWARDS *et al.*, 2012; HILL *et al.*, 2005; MATIAS PEREIRA, 2010; ROBICHAU, 2011). (SANTOS, PINHEIRO; QUEIROZ, 2014, p. 4).

Segundo Cerrillo e Martinez (2005, p. 20): “*La gobernanza puede ser definida como un sistema de administración en red, en la que actores públicos y privados comparten la responsabilidad de definir políticas y regular y proveer servicios*”.

Para Hitt, Ireland e Hoskisson (2012) *apud* Teixeira e Gomes (2019), a governança é considerada uma das mais avançadas técnicas de gerenciamento, podendo ser aplicada em diversas organizações, uma vez que garante uma maior eficiência às decisões tomadas, bem como elimina o conflito de interesses. Pode-se concluir então que o desenvolvimento da governança se tornou uma forma de controle sobre as decisões e desempenho das organizações através da definição de metas, criação de conselhos de administração, comitês independentes de auditoria, prestação de contas, transparência fiscal e contábil.

Seguindo o vertiginoso crescimento da governança no âmbito internacional, o Brasil passou adotar os mecanismos de governança nos setores públicos e privados.

No âmbito público, através do processo de redemocratização da década de 80, a pressão social por serviços públicos, alternativas de controle e alcance de resultados estatais ampliou-se no Brasil, o que foi respondido com a Constituição Federal de 1988, na qual consta o fundamento da governança no Brasil: o poder emana do povo (logo, ele é o proprietário, o principal) e a ele cabe a escolha dos seus representantes (que serão os administradores, agentes), de modo que cabe a este último agir em prol dos interesses do primeiro.

Além da Carta Magna (que definiu os direitos e as garantias fundamentais dos cidadãos, obrigou a adoção de estruturas de controle interno e externo e organizou o Estado política e administrativamente, definindo os papéis e responsabilidades das organizações e dos agentes), a Emenda Constitucional nº 19/1998, incluiu o princípio da eficiência, objetivando mitigar os resquícios patrimoniais e burocratas existentes na administração pública.

Atualmente, pode-se afirmar que a governança do Estado brasileiro obedece aos princípios da equidade, transparência, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Ao encontro desses princípios, por meio do Decreto nº 9.203/2017, foi estabelecida a Política de Governança da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, estabelecendo os mecanismos necessários para o exercício da governança pública.

Além do Decreto citado, outros normativos pugnam pelos princípios referidos, tais como os códigos de ética e conduta (encontrados em variadas esferas e carreiras), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000), a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) e a Lei da Desburocratização (Lei Federal nº 13.726/2018).

Para Teixeira e Gomes (2019), nesse processo o interessante não é entender se o Estado continua sendo ou não o provedor de bens e serviços

públicos, mas sim se o desempenho público e os resultados estão sendo alcançados pelos governos no atendimento a sociedade, que na condição de principal pode se manifestar cada vez mais a respeito da qualidade do gasto público.

Desse modo, sob a perspectiva das organizações do setor público, a governança aborda não somente os resultados da ação dos órgãos que constituem o arranjo do aparelho do Estado (perspectiva econômica), mas a forma como o poder de administração e governo é exercido de modo articulado com os deveres de agir orientado para a promoção do interesse público e de prestar contas, ou, em sentido mais amplo, de accountability, aqui entendido como o senso de obrigação de ser transparente e de prestar contas (dimensões política e social). A transparência dos atos de gestão é requisito basilar para a conformação de redes que se auto-organizam pela via da manifestação, escuta e síntese de posições e interesses entre os atores. (BERGUE, 2020, p. 18)

A governança está presente, nacional e internacionalmente sendo de caráter amplo, multidimensional e interdisciplinar, podendo ser analisada em diferentes perspectivas, seja no âmbito público ou privado (COELHO JUNIOR; SILVA, 2018; COSTA; AGUIAR, 2018; LYNN, 2012 *apud* BERGUE, 2020).

Osborne, 2010 *apud* Santos, Pinheiro e Queiroz (2014, p.4) destaca que a governança é dividida em três principais escolas, a saber:

- (i) governança corporativa – focada nos sistemas internos e processos que orientam o rumo e accountability das organizações;
- (ii) “boa” governança – associada a elaboração de manuais e códigos de governança; e
- (iii) governança pública – relacionada com a participação da sociedade no processo de implementação de políticas públicas e de melhoria da prestação de serviços públicos.

A partir desta definição, pode-se concluir que no setor público é possível analisar as práticas organizacionais a partir da perspectiva da relação entre a sociedade e os governantes, ou em relação às práticas, processos e sistemas internos que são utilizados pela administração pública. Diante dessa pluralidade, cabe esclarecer, que o objetivo deste trabalho se desdobra a partir da perspectiva interna, ou seja, se refere a governança corporativa, especificamente, no âmbito da área de gestão de pessoas.

O termo “Governança Corporativa” surgiu da expressão estadunidense *Corporate Governance* da década de 1980, ganhando destaque como mecanismo que permite conhecer, dirigir e influenciar as ações de pessoas e instituições públicas e privadas.

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2015):

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

A governança corporativa, em suma, se assenta sobre as práticas, tomadas de decisão e processos relacionados ao ambiente interno da organização, sendo de extrema relevância para a orientação e o desempenho organizacional.

Essa abordagem no âmbito das organizações públicas convida a reflexão sobre como elas conduzem seus processos e sistemas internos com base em princípios como transparência, integridade e prestação de contas,

de forma que alcancem os resultados necessários ao atendimento dos interesses públicos.

A boa governança corporativa, seja no setor público ou no privado, exige uma clara identificação e articulação das definições de responsabilidade; uma verdadeira compreensão do relacionamento entre as partes interessadas da organização e sua estrutura de administrar os recursos e entregar resultados; e suporte para a administração, particularmente, de alto nível. (MATIAS PEREIRA, 2010 apud SILVA, 2020, p.35)

Nesse cenário, ganha destaque o fator humano das organizações, na medida em que as pessoas deixaram de ser consideradas apenas como fatores de produção (teoria clássica da administração) e atualmente são reconhecidas como o principal ativo das organizações, sendo capital intangível que agrega conhecimento, habilidades e aptidões dos indivíduos que têm valor organizacional (CHIAVENATO, 2014; BOHLANDER; SNELL, 2018; DUTRA, 2019a). Aliás, como bem observa Silva (2020) e Bergue (2020), são os agentes públicos os responsáveis por colocar em prática todo o cabedal de conhecimentos e princípios pertinentes a governança corporativa da sua organização.

A evolução da perspectiva sobre as pessoas igualmente foi determinante para que as organizações evoluíssem o departamento de pessoal (burocrático, operacional e centralizador) para um modelo de administração de recursos humanos (departamentalizado, tático e consultor interno) que, atualmente cedeu lugar a uma área estratégica do negócio, comumente denominada gestão de pessoas (CHIAVENATO, 2014; DUTRA, 2019a; FERREIRA *et al.*, 2016 apud PEDRO, 2005).

Diversos autores apresentam a definição das funções e principais processos atribuídos a área de gestão de pessoas (Quadro 1):

**Quadro 1** – Diferenças entre as funções da área de gestão de pessoas na literatura

<b>Função</b>	<b>Chiavenato, 2014</b>	<b>Dessler, 2014</b>	<b>Mathis; Jackson, 2010</b>
<b>Alocar</b>	AGREGAR (recrutamento, seleção e integração)	CAPTAÇÃO (descrição de cargos, planejamento de contratação, recrutamento e seleção),	STAFFING (Job, Analysis, recruiting, selection)
<b>Desenvolver</b>	APLICAR (modelagem do trabalho e avaliação de desempenho)	AVALIAÇÃO (avaliação de desempenho)	TALENT MANAGEMENT (orientation, training, HR development, career planning, performance management)
	DESENVOLVER (treinamento, desenvolvimento, aprendizagem, gestão do conhecimento)	DESENVOLVIMENTO (orientação e treinamento, capacitação de funcionários e desenvolvimento gerencial; desenvolvimento do compromisso dos funcionários)	
<b>Gratificar</b>	RECOMPENSAR (remuneração, benefícios e incentivos)	REMUNERAÇÃO (gerenciamento de salários, oferta de incentivos e benefícios)	TOTAL REWARDS (compensation, incentives e benefits)

<b>Função</b>	<b>Chiavenato, 2014</b>	<b>Dessler, 2014</b>	<b>Mathis; Jackson, 2010</b>
<b>Reter</b>	MANTER (higiene e segurança, qualidade de vida, relações com empregados e sindicatos)	SAÚDE E SEGURANÇA (saúde e segurança do trabalhador)	RISK MANAGEMENT AND WORKER PROTECTION (health and wellness, safety, security, disaster and recovery planning) EMPLOYEE AND LABOR RELATIONS (Employee rights and privacy, HR policies Union/management relations)
<b>Analisar</b>	MONITORAR (banco de dados, sistemas de informações gerenciais)		STRATEGIC HR MANAGEMENT (HR effectiveness, HR metrics, HR technology, HR planning, HR retention)
<b>Equilibrar</b>		EQUIDADE NAS RELAÇÕES (igualdade de oportunidade e ações assertivas; gestão das relações de trabalho)	EQUAL EMPLOYMENT OPPORTUNITY (Compliance, Diversity, Affirmative Action)

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Insta observar que tais funções devem ser alinhadas com a estratégia organizacional, na medida em que a gestão de pessoas transcende os subsistemas tradicionalmente atribuídos ao recursos humanos, de forma que, para além de executar atividades afetas a remuneração e treinamento de pessoas, ela deve ser alinhada com os princípios, conceitos, políticas, práticas e prioridades organizacionais, que baseiam a utilização das ferramentas de gestão para direcionar o comportamento humano no trabalho (BERGUE, 2020; DUTRA, 2019b; MASCARENHAS, 2008).

De Beer e Du Toit (2015) *apud* Souza e Gomes (2017) ao tratarem sobre as diretrizes de governança corporativa concluíram que o papel do recursos humanos na organização pode ser definido em 5 (cinco) principais atividades: 1) estabelecer um relacionamento ético entre a organização e a sociedade; 2) desenvolver, implementar e monitorar a aplicação de um código de ética da organização; 3) assessorar a alta administração sobre as questões de governança, risco e conformidade pertinentes a área de gestão de pessoas; 4) capacitar e desenvolver os colaboradores, inclusive da alta cúpula da organização; 5) elaborar e dar publicidade aos relatórios e as práticas relacionadas à governança de pessoas, incrementando a confiança das partes interessadas na organização.

Conforme as normas editadas pela International Organization for Standardization, denominada ISO 30.408, 2016 *apud* Lima (2018) a governança de pessoas é fundamental, pois se refere aos sistemas organizacionais pelos quais se direcionam e responsabilizam as pessoas, devendo ser tratado com a mesma relevância da governança destinada aos ativos materiais.

E o que significa governança na área de gestão de pessoas?

No âmbito internacional, diversas publicações da *International Federation of Accountants* (IFA), muito bem esquadrihadas por Souza

e Gomes (2017), contribuem para a construção conceitual do termo, destacando os padrões de comportamento definidos como liderança e códigos de conduta. Além da questão central firmada na necessidade de desenvolvimento de líderes, a IFAC, 2014 *apud* Souza e Gomes (2017) também atribui a área de governança em gestão de pessoas o gerenciamento de riscos e de desempenho, sendo competente para atuar estrategicamente no planejamento e no monitoramento das atividades de pessoal.

Na ISO 30.408 também encontramos a definição de governança em gestão de pessoas “como um sistema através do qual uma organização é dirigida e controlada, levando-se em conta a organização das partes interessadas, bem como os fatores humanos e sociais presentes em todos os níveis de tomada de decisão” (SOUZA; GOMES, 2017. p. 8). A norma internacional referida define ainda os princípios de governança de pessoas:

- (i) equidade e transparência nas práticas e resultados dos processos organizacionais; (ii) a abertura nos processos organizacionais, práticas e resultados; e (iii) prestação de contas aos órgãos sociais, autoridades e partes interessadas legais da organização (SOUZA; GOMES, 2017. p. 9)

Em sede nacional, o Tribunal de Contas da União (2013) conceitua:

Componente fundamental da governança corporativa, a governança de pessoas consiste no conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que o capital humano agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. (TCU, 2013. p. 8.).

Ainda neste sentido, a Política Nacional de Gestão de Pessoas do Poder Judiciário do Conselho Nacional de Justiça (2016) definiu governança de pessoas como:

Art. Art. 2º Para fins desta Resolução, considera-se:  
[...]

II - Conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir a realização da missão institucional com qualidade, ética, eficiência, efetividade e de modo sustentável, com redução de riscos e promoção da saúde.

Por seu turno, Bergue (2020) contribui com o entendimento sobre tema a partir da perspectiva prática:

Sob a perspectiva que alcance a dimensão intraorganizacional, em particular no tocante a gestão de pessoas, o conceito de governança se efetiva a partir da adoção de comissões ou comitês estratégicos, comissões de gestão de pessoas, de promoções, comitês de ética, publicações de dados e informações sobre a área de gestão de pessoas da organização (senso de transparência interna), normatizações de programas e ações, instrumentos de comunicação interna, entre outros. (BERGUE, 2020, p. 22).

Observando a questão sob outra ótica, ao elaborar um modelo que visa implementar um sistema de governança em gestão de pessoas, Dutra (2019b) aponta que esta é considerada como um processo participativo, necessário para conferir legitimidade política da área de gestão de pessoas junto aos gestores e aos colaboradores. A correlação do tema com a arena política igualmente é apontada por Bergue (2020).

Destarte, governança sob a perspectiva da gestão de pessoas pode ser entendida como um somatório de mecanismos e práticas de governança que devem influenciar os processos e as práticas gerenciais e organizacionais de gestão de pessoas nos níveis estratégico, tático e operacional.

Além da conceituação, o TCU ainda elenca uma série de boas práticas a serem adotadas para a governança em gestão de pessoas, as quais orientam

a avaliação periódica das organizações federais nessa área e se referem a três funções da gestão de pessoas, demonstrados no quadro 2:

**Quadro 2** – Correlação entre as funções da área de gestão de pessoas e as boas práticas avaliadas pelo TCU.

Função	Práticas agregadoras referente a área de gestão pessoas
ALOCAR	4110. Realizar planejamento da gestão de pessoas
	4120. Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores
	4130. Assegurar o adequado provimento das vagas existentes
DESENVOLVER	4150. Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores
	4140. Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados
	4170. Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores
RETER	4160. Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável
	4180. Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2020).

O último diagnóstico foi divulgado em 2018, ao avaliar as práticas de governança em gestão de pessoas, apesar de determinadas práticas ainda se encontrarem em estágio inicial (como um programa de sucessão qualificada e a construção de um ambiente de trabalho ético), de um modo geral, as organizações se encontram em estágios intermediário e aprimorado, caminhando assim para a consolidação de práticas favoráveis à governança em gestão de pessoas no setor público.

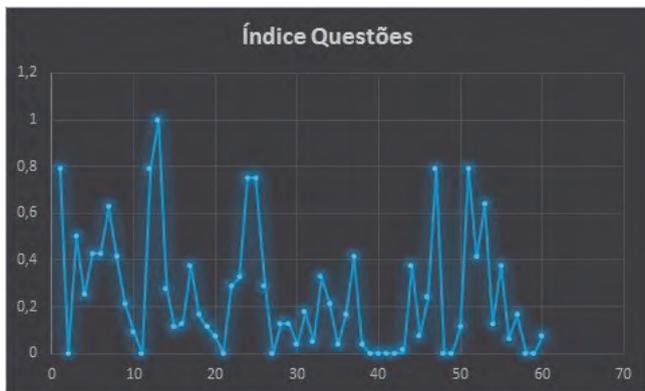
As referidas práticas, em conjunto com outros eixos determinantes para o Índice de governança e gestão de pessoas – iGovPessoas do TCU, foram analisadas no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Pará – TJPA, cujo resultado é apresentado no próximo tópico.

#### **4 O NÍVEL DE GOVERNANÇA DE GESTÃO DE PESSOAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ**

Conforme descrito na metodologia, a análise apresentada embasou-se em questionário autoavaliativo com 60 questões respondidas pelos gestores estratégicos da Secretaria de Gestão de Pessoas do TJPA.

Da análise dos resultados, verifica-se que apenas a questão 2.122 registrou índice máximo com unanimidade de resposta, apontando que a estratégia da organização está definida. Tal questão obteve o índice 1, ou seja, os quatro respondentes informaram que o TJPA tem estratégia delimitada, uma vez que tem definidos os principais pontos do planejamento estratégico, tais como a missão, a visão e os valores da organização, além dos objetivos estratégicos e dos indicadores e metas, que são atualizados constantemente.

Por outro lado, 12 questões, ou seja, 20% do total, apresentaram índice 0, estando todas concentradas no eixo operações de gestão de pessoas. A representação gráfica do índice de questões é detalhada no gráfico 1. Nesse mesmo gráfico, é possível observar a disposição dos índices, com grande representação na parte inferior do gráfico, demonstrando um índice geral abaixo de 40%.

**Gráfico 1** – Índice de *Likert* das questões aplicadas em questionário

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2020).

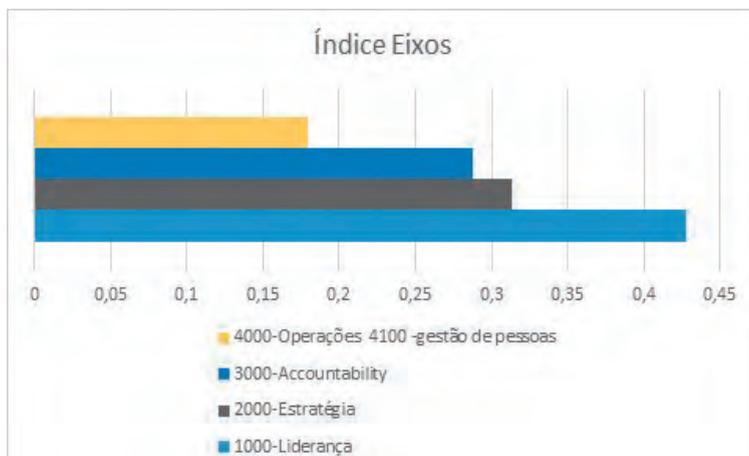
Observa-se, também, entre os achados, questões com respostas discrepantes entre si (1131, 1132, 1134, 4122 e 4166), no qual pela percepção de cada respondente, havia uma resposta diferente para cada uma delas. Destaca-se, dentre estas as questões 1134 e 4166, que constam respostas contraditórias do tipo “não adota” e “adota”, as quais comumente decorrem do fato de que a percepção do respondente se sobressai em caso de fatos que não se concretizam por meio de algo palpável e facilmente comprovável.

Em relação a questão 1134, que trata de conflitos de interesse, observou-se respostas discrepantes entre si, enquanto o respondente da alternativa “não adota” não demonstrou evidências para justificar sua resposta, o respondente do “adota em maior parte ou totalmente” registrou que há obrigatoriedade de que os membros de conselho da alta administração manifestem e registrem as situações que possam conduzir a conflitos de interesse, além de que as denúncias desse tipo de conflito e de nepotismo são analisadas em processo específico.

Por sua vez, quanto a questão 4166, que trata do oferecimento de condições mais flexíveis e estimulantes para a realização de trabalho, com vistas ao aumento de desempenho, também foram registradas respostas do tipo “não adota” sem evidências destacadas, ao passo que o respondente que optou pelo tipo “adota em maior parte ou totalmente” apresentou a indicação de que há flexibilidade no cumprimento da jornada de trabalho, incentivo para capacitações continuadas, bem como para o teletrabalho e licença para estudos remunerada.

Em se tratando de eixos, conforme verifica-se no Gráfico 2, o nível de maturidade é maior no eixo de liderança, com percentual de 42,8%, sendo considerado de nível intermediário de maturidade em relação a governança de gestão de pessoas. Já os eixos de estratégia, *accountability* e operações de gestão de pessoas observa-se que a organização se encontra em estágio inicial de boas práticas, sendo o menor índice (18%) encontrado no eixo de operações de gestão de pessoas.

**Gráfico 2** - Índice dos eixos.



**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Destaca-se no eixo de liderança a questão 1112, relacionada à falta de segregação de funções para a tomada de decisões críticas, para a qual todos os entrevistados responderam que a instituição “não adota”. Destaque positivo para o modelo de gestão interna de governança que está definida, sendo unânime a resposta dos entrevistados informando que a organização possui conselho ou colegiado superior e corregedoria.

No eixo estratégia, a questão que versa sobre controles detectivos de possíveis situações de fraude e corrupção retornou um índice igual a zero, o que significa dizer que pela avaliação dos entrevistados o TJPA não dispõe de adoção de controle quanto a má utilização de recursos públicos. Por outro lado, possui modelo de gestão estratégica estabelecido que contempla as etapas de formulação, monitoramento e avaliação da estratégia.

No eixo *accountability*, é possível verificar que a instituição não possui modelo de responsabilização estabelecido, nem mesmo avalia o desempenho da função de auditoria interna com base em indicadores e metas. No entanto, salienta-se que a instituição possui definido o estatuto de auditoria interna, bem como elabora seu Plano Anual de Auditoria Interna desde o ano de 2014, segundo informado por um dos entrevistados.

Em relação ao eixo de operações de gestão de pessoas, verifica-se que o agregador 4140, contendo quatro questões, teve índice igual a zero, demonstrando que não há disponibilidade de sucessores qualificados no Tribunal, o que pode acarretar descontinuidade de ações e diminuição de quadros altamente técnicos, comprometendo em certo grau o atingimento dos objetivos da instituição.

Destaca-se, também, nesse último eixo, o fato de o TJPA não possuir comissão ou comitê de ética e conduta e programa de integridade estabelecido (questões 4162 e 4163), assim como não possui programa que favoreça a retenção dos colaboradores e gestores. No entanto, é louvável a

indicação de que os colaboradores e gestores são regidos por código de ética e conduta, aprovado pela Resolução nº 14/2016-TJPA e que a organização realiza periodicamente pesquisas de opinião para avaliar o ambiente de trabalho, com as duas últimas edições nos anos de 2016 e 2018 (questões 4161 e 4165).

Em síntese, apresenta-se o resultado a partir da análise dos agregadores de cada eixo, apontando as oportunidades de melhoria para a organização (Tabela 3):

**Tabela 3** – Nível de capacidade em governança ou gestão do TJPA por agregador

EIXO	AGREGADOR	NÍVEL DE CAPACIDADE EM GOVERNANÇA OU GESTÃO	ESTÁGIO
LIDERANÇA	1110. Estabelecer o modelo de governança da organização	39,38%	Iniciando
	1120. Gerir o desempenho da alta administração	37,5%	Iniciando
LIDERANÇA	1130. Zelar por princípios de ética e conduta	47,18%	Intermediário
ESTRATÉGIA	2110. Gerir os riscos da organização	10%	Inexpressivo
	2120. Estabelecer a estratégia da organização	54,38%	Intermediário
	2130. Promover a gestão estratégica	22,07%	Iniciando

EIXO	AGREGADOR	NÍVEL DE CAPACIDADE EM GOVERNANÇA OU GESTÃO	ESTÁGIO
ACCOUNTABILITY	3110. Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas	16%	Iniciando
	3120. Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna	44,68%	Intermediário
OPERAÇÕES DE GESTÃO PESSOAS	4110. Realizar planejamento da gestão de pessoas	9,58%	Inexpressivo
	4120. Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores	16%	Iniciando
	4130. Assegurar o adequado provimento das vagas existentes	20,41%	Iniciando
	4140. Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados	0%	Inexpressivo
	4150. Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores	17,5%	Iniciando
	4160. Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável	39,10%	Iniciando
	4170. Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores	18,13%	Iniciando
	4180. Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores	2,5%	Inexpressivo

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2020).

A situação ideal para qualquer organização seria possuir grande parte ou todos os fatores pesquisados no estágio aprimorado de governança e gestão de pessoas, no entanto, é necessário considerar que tal temática perpassa por diversas áreas e sofre influências de diversos fatores como, por exemplo, a limitação de recursos orçamentários e humanos. Contudo, ainda que tal situação não seja possível, é necessário que a organização envide esforços para que os índices de agregadores e eixos fiquem, ao menos, no estágio inicial. Nesse sentido, merecem especial atenção pelo TJPA, conforme tabela 3, os agregadores 2110, 4110, 4140 e 4180 por figurarem em estágio inexpressivo de governança de gestão de pessoas, o que pode afetar o bom andamento dos resultados organizacionais do Tribunal, vez que esses agregadores se referem a gestão de riscos, ao planejamento e a operacionalização de políticas de gestão de pessoas.

Por fim, o índice geral de governança em gestão de pessoas do TJPA ficou em 25,15%, o que denota um patamar inicial de governança na área estudada. Dos quatro eixos, o de operações de gestão de pessoas teve um peso maior (55%) no resultado consolidado, uma vez que correspondeu ao maior quantitativo de perguntas de todo questionário (33 questões). Desse modo, considerando que 21 questões desse eixo tiveram índice abaixo de 14,99% (limite superior para o estágio de governança inexpressivo), houve queda considerável no índice global (IGGP), sendo notório que a organização estudada deve priorizar a adoção de medidas relacionadas a área de operações de gestão de pessoas.

## **5 CONCLUSÃO**

Com este artigo pretende-se contribuir com o debate acerca das práticas de governança e gestão de pessoas necessárias para orientar a

prestação de serviços públicos com qualidade à sociedade. A relevância da temática é demonstrada através da mudança de paradigma nacional e internacional visando a efetividade e a transparência da administração pública. Buscou-se elaborar um indicador que avaliasse o nível de governança e gestão de pessoas do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, a partir da perspectiva dos gestores estratégicos da área de gestão de pessoas da organização, utilizando da escala de *Likert* e adaptando a categorização de perguntas utilizada pelo TCU no diagnóstico iGovPessoas.

O resultado da avaliação do eixo liderança (42,8%) demonstra que as práticas atinentes a essa área sinalizam um nível intermediário de governança, apesar de ainda se encontrar em passos iniciais a mensuração de desempenho da alta administração e o estabelecimento do modelo de governança da organização.

Os eixos de estratégia, *accountability* e operações de gestão de pessoas apresentaram resultados classificados ainda em estágio inicial. O ponto sensível neste eixo foi o fato de ainda não existir controles efetivos que mitigam a possibilidade de fraudes e corrupção. Já no eixo *accountability*, a maior fragilidade apresentada é a ausência de modelos institucionalizados de responsabilização. O eixo “operações de gestão de pessoas” deve ser priorizado pois apresentou o menor índice de todos os eixos (18%), tendo em vista que a organização não apresenta um planejamento efetivo voltado para área, assim como não possui ação sistêmica que garanta ao processo sucessório de liderança e um ambiente favorável a permanência da qualidade dos serviços técnicos prestados.

Considerando que as pessoas são o ativo mais importante dentro de uma perspectiva de gestão humanizada, observamos a necessidade eminente do TJPA priorizar a adoção de práticas de governança e de gestão de pessoas que tiveram seus resultados no patamar inexpressivo, de forma a

elevar o nível de governança e gestão da instituição.

Feitas tais considerações, esperamos que este esforço acadêmico possa contribuir na otimização da Administração Pública no Brasil, mais precisamente no Estado do Pará, aumentando o comprometimento com as pessoas que formam a organização e, conseqüentemente, elevando a qualidade do serviço público prestado à sociedade.

## 6 REFERÊNCIAS

ARRUDA, Giovana Silva de; MADRUGA, Sergio Rossi; FREITAS JUNIOR, Ney Izaguirry. A governança corporativa e a teoria da agência em consonância com a controladoria. *Revista de Administração da UFSM*, Santa Maria, v. 1, n.1, p. 71- 84, jan./abr. 2008.

BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão estratégica de pessoas no setor público*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BOHLANDER, George M; SNELL, Scott A. *Administração de recursos humanos*. Tradução da 16. ed. São Paulo: Cengage, 2018.

BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 9.203*, de 22 de nov. de 2017. Dispõe sobre a política de governança pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, nov. 2017. 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). Acesso em: 13 out. 2020.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. *Governança pública: construção de capacidades para efetividade da ação governamental. IPEA. Nota Técnica nº 24*, Diretoria de Estudos e Políticas de Estado, das Instituições e da Democracia, jul. 2018.

CERRILLO, Augusti; MARTÍNEZ. *La gobernanza hoy: introducción in: La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 11-36.

CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. 4 ed. Barueri, SP: Manole, 2014.

COELHO JÚNIOR, Francisco de Paulo; SILVA, Fábio Carlos da. Governança no arranjo produtivo local do açaí no município de Igarapé-Miri e sua implicação para o desenvolvimento local. *In: MERCÊS, Simaia do Socorro Sales das; MATTOS, Carlos André Corrêa (org.). Gestão pública e desenvolvimento na Amazônia paraense*. Belém: NAEA, 2018. p. 95-112.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. Resolução nº 240, de 09 de setembro de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Gestão de Pessoas no âmbito do Poder Judiciário. *Diário de Justiça Eletrônico/Conselho Nacional de Justiça*. 2-7, 12 set. 2016

COSTA, Francilene Cadete; AGUIAR, Ponciana Freire. Governança e gestão das aquisições da Universidade Federal do Pará. *In: MERCÊS, Simaia do Socorro Sales das; MATTOS, Carlos André Corrêa (org.). Gestão pública e desenvolvimento na Amazônia paraense*. Belém: NAEA, 2018. p. 273-287.

DESSLER, Gary. *Administração de recursos humanos*. Tradução de Cecília Leão Oderich. 3. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2014.

DUTRA, Joel Souza; DUTRA, Tatiana Almendra; DUTRA, Gabriela Almendra. *Gestão de pessoas: realidade atual e desafios futuros*. São Paulo: Atlas, 2019a.

DUTRA, Joel Souza; HIPÓLITO, José Antonio Monteiro; MAILLARD, Nathalie de Amorim Perret Gentil Dit; MIYAHIRA, Ney Nakazato. *Gestão de pessoas em empresas e organizações públicas*. ed. São Paulo: Atlas, 2019b.

FERREIRA, Victor Cláudio Paradela; SANTOS, Antônio Raimundo dos; NASSER, José Eduardo Nasser; JOHAN, Maria Elizabeth Pupe. *Gestão de pessoas na sociedade do conhecimento*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5. ed. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020.

\_\_\_\_\_. *Análises e tendências Gestão de Pessoas. IBGC ANÁLISES; TENDÊNCIAS*. 8. ed. São Paulo, 2020. Disponível em: [https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/24342/IBGCAnalises\\_Tendencias8\\_GestaodePessoas.pdf](https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/24342/IBGCAnalises_Tendencias8_GestaodePessoas.pdf). Acesso em: 20 set. 2020.

LIMA, Carlos Jorge Arruda. *Governança pública no contexto da gestão de pessoas da Agência Nacional de Telecomunicações*. 2018. Trabalho de conclusão (Especialização) Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/201765/001090374.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 19 set. 2020.

MASCARENHAS, André Ofenhejm. *Gestão estratégica de pessoas: evolução, teoria e crítica*. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

MATHIS, Robert L.; JACKSON, John H. *Human resource management*. 13. ed. South-Western: Cengage Learning, 2010.

OLIVEIRA, Cyntia Meireles; SANTANA, Antônio Cordeiro de. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba-SP, v. 50, n. 4, p. 683-704, out/dez. 2012

PEDRO, Wilson José Alves. Gestão de Pessoas nas Organizações. *Revista Brasileira Multidisciplinar*, [S.l.], v. 9, n. 2, p. 81-86, jan. 2005. Disponível em: <http://www.revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/268>. Acesso em: 4 set. 2020.

SANTOS, Marcos José Araújo dos; PINHEIRO, Leonardo Barboza; QUEIROZ, Igor de Assis Sanderson de. *Governança na administração pública: concepções do modelo australiano de Edwards et al. (2012) vis-à-vis as contribuições teóricas*. In: ENCONTRO DA ANPAD, 38., 2014. Rio de Janeiro, *Anais* [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, 2014.

SILVA JÚNIOR, Severino Domingos da; COSTA, Francisco José. Mensuração e Escalas de Verificação: uma Análise Comparativa das Escalas de Likert e *Phrase Completion*. *Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia*, São Paulo, Brasil, v. 15, p. 1-16, out. 2014. Disponível em: [http://www.revistapmkt.com.br/Portals/9/Volumes/15/1\\_Mensura%C3%A7%C3%A3o%20e%20Escalas%20de%20Verifica%C3%A7%C3%A3o%20uma%20An%C3%A1lise%20Comparativa%20das%20Escalas%20de%20Likert%20e%20Phrase%20Completion.pdf](http://www.revistapmkt.com.br/Portals/9/Volumes/15/1_Mensura%C3%A7%C3%A3o%20e%20Escalas%20de%20Verifica%C3%A7%C3%A3o%20uma%20An%C3%A1lise%20Comparativa%20das%20Escalas%20de%20Likert%20e%20Phrase%20Completion.pdf). Acesso em 20 set. 2020.

SOUZA, Ana Luiza Leonel de. GOMES, Carlos Francisco Simões Gomes. Boas práticas de governança e gestão de pessoas: um estudo de caso na Marinha do Brasil. *In: INOVARSE CNEG 2017. RIO DE JANEIRO, 2017. Anais, [...].* Rio de Janeiro: CNEG, 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/320471959\\_BOAS\\_PRÁTICAS\\_DE\\_GOVERNANCA\\_E\\_GESTAO\\_DE\\_PESSOAS\\_UM\\_ESTUDO\\_DE\\_CASO\\_NA\\_MARINHA\\_DO\\_BRASIL\\_Area\\_Tematica\\_8\\_GESTAO ESTRATEGICA\\_E\\_ORGANIZACIONAL](https://www.researchgate.net/publication/320471959_BOAS_PRÁTICAS_DE_GOVERNANCA_E_GESTAO_DE_PESSOAS_UM_ESTUDO_DE_CASO_NA_MARINHA_DO_BRASIL_Area_Tematica_8_GESTAO ESTRATEGICA_E_ORGANIZACIONAL). Acesso em: 19 set. 2020.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Correa. Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público*, v. 70, n. 4, p. 519-550, out/dez. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Tribunal de Contas da União. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Versão 2. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788>. PDF. Acesso em: 13 out. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. *Levantamento de governança e gestão de pessoas*. Tribunal de Contas da União; Relator Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Fiscalização de Pessoal, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/gestgov/pdf-gestao-de-pessoas/tcu-sumarios-executivo-levantamento-de-governanca-e-gestao-de-pessoas-2013>. Acesso em: 13 out. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. *Acórdão nº 588/2018*. Plenário. Relator: Bruno Dantas. Sessão de 21/03/2018. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 13 out. 2020a.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. *Acórdão nº 2699/2018*. Plenário. Relator: Bruno Dantas. Sessão de 21/11/2018. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 13 out. 2020b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ - TJPA. *Secretaria de Gestão de Pessoas*. Disponível em: <http://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Secretaria-de-Gestao-de-Pessoas/142-Apresentacao.xhtml/>. Acesso em: 6 out. 2020.



# A GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA A PARTIR DA ÓTICA COMUNICATIVA

DOI:10.29327/565187.1-7

## RESUMO

A partir do entendimento de que a governança universitária contribui para a criação e implantação de políticas e estratégias condizentes com os objetivos das instituições de ensino superior e desenvolvimento econômico do país, o objetivo deste artigo é compreender melhor o significado da governança universitária, por meio da revisão bibliográfica de diversas definições encontradas na literatura e, então, sua relação com os sistemas autorreferenciais, buscando identificar aproximações e paralelismos entre governança universitária e visão sistêmica. Como resultado, se sugere uma nova perspectiva de conceituação do termo a partir da análise das universidades como sistemas inseridos em ambientes complexos, contribuindo, desta forma, para novas abordagens metodológicas na área da governança no ensino superior.

### **Rebeca do Nascimento Castello**

- Doutoranda em Desenvolvimento socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA/UFPA. Mestra em Planejamento do Desenvolvimento – NAEA/UFPA. Servidora da Universidade Federal do Pará

### **Leila Marcia Sousa de Lima Elias**

- Doutora em Desenvolvimento Socioambiental - NAEA/UFPA. Docente da Pós-Graduação da Faculdade Faci Wyden e do Programa de Mestrado Profissional de Gestão Pública (PPGGP) NAEA/UFPA.

### **Rosana Pereira Fernandes**

- Doutora em Desenvolvimento Socioambiental - NAEA/UFPA. Mestrado em Estruturas Ambientais e Urbanas - FAU/USP. Professora Colaboradora do Programa de Mestrado Profissional em Gestão Pública (PPGGP) NAEA/UFPA, do Instituto de Ensino de Segurança Pública (IESP) e da Escola de Governança Pública do Pará (EGPA).

**Josep Pont Vidal** - Professor adjunto e pesquisador no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) - UFPA. Ibid. Doutor em Sociologia Política pela Universidade de Barcelona. Mestre em Sociologia Política pela Universität Bielefeld.

**Palavras-chave:** Autorreferencialidade; governança universitária; sistemas; instituições públicas. ensino superior.

## ABSTRACT

Based on the understanding that university governance contributes to the creation and implementation of policies and strategies consistent with the objectives of higher education institutions and economic development in the country, the objective of this article is to better understand the meaning of university governance, through bibliographic review of several definitions found in the literature and, then, its relation with self-referential systems, seeking to identify similarities and parallels between university governance and systemic view. As a result, a new perspective of conceptualization of the term is suggested from the analysis of universities as systems inserted in complex environments, thus contributing to new methodological approaches in the area of governance in higher education.

**Keywords:** Autorreferencialidade; governança universitária; sistemas; instituições públicas; ensino superior.

## 1 INTRODUÇÃO

Em todo mundo, o que se busca é uma ideia unificada de universidade do século XXI que possa estabelecer uma base para renovar a confiança da sociedade na instituição. Por isso, recentemente, e quase sem exceção, os governos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estão reformando, revisando ou reestruturando seus sistemas de ensino superior, buscando uma variedade normativo-cognitiva de confiança, e não sua forma racional-instrumental expressa em auditorias, avaliações, anotações e outras formas de medição (KEHM, 2011).

O número de pessoas associadas ao ensino superior aumentou muito nos últimos 30 anos. De acordo com o World Bank (2012a), isso ocorre

porque as sociedades passaram a reconhecer a necessidade de serem mais competitivas, aprenderem habilidades específicas e utilizarem a pesquisa como forma de conhecimento e transformação do mundo. Nesse sentido, as universidades operam como um sistema aberto, bem conectado a institutos, órgãos de pesquisa e estabelecimentos de ensino, incluindo todos os níveis de educação.

No século XXI, na Europa, as transformações na educação superior estiveram fundamentalmente associadas à implementação do processo de Bolonha. O objetivo era estabelecer um espaço europeu de educação superior que permitisse o incremento da competitividade, atratividade e comparabilidade da educação superior europeia. Desse modo, vários objetivos foram traçados, como: a criação de um sistema de fácil comparação e leitura dos graus dos sistemas de ensino; estabelecimento de um sistema transferível de créditos; promoção da mobilidade de estudantes, professores e investigadores; e a construção de sistemas de garantia de qualidade, de acordo com as recomendações e orientações europeias. Estas mudanças foram reforçadas pela estratégia de Lisboa e pela Agenda Europeia de Modernização das Universidades (TEODORO; GUILHERME, 2017).

Nos dias atuais, as expectativas do ensino superior mudaram significativamente. As universidades estão cercadas por mudanças, pela competição no recrutamento de estudantes e cientistas e pela busca de financiamento. Para ter sucesso neste novo mundo, as universidades precisam aproveitar as oportunidades, ajustar e adaptar, reformar e desenvolver. Os conselhos devem fazer uma escolha deliberada, seja para administrar uma instituição da maneira tradicional ou para ser uma força motriz para a gestão da mudança, que pode ser introduzida por meio da governança (LARSSON, 2006).

O termo *governança* vem ocupando cada vez mais espaço na agenda dos gestores e se coloca como um dos desafios mais relevantes das organizações e instituições públicas ou privadas. Uma ferramenta que surgiu inicialmente no setor privado, em virtude de conflitos de agência, e, em decorrência de escândalos e fraudes financeiras, foi levado à esfera pública como forma de assegurar que as ações das organizações estejam alinhadas com o interesse público, focando na efetividade e economicidade das ações realizadas (GESSER; ROCKANSKI, 2019).

Por fim, o conceito chegou às instituições de ensino superior, buscando aplicar toda a abordagem da governança pública e corporativa ao contexto universitário de acordo com a organização administrativa das Instituições de Ensino Superior (IES) (VIRGILI LILLO; FIGUEROA AILLAÑIR, 2016).

Nesse contexto de rápidas mudanças sociais e de impactos no ensino superior, os países europeus têm respondido de diversas maneiras ao imperativo geral de repensar e de reorganizar as estruturas de governança das IES. Enquanto entidades autônomas, essas instituições assumem muitas das responsabilidades de governança que anteriormente eram assumidas pelos poderes públicos, mas essas funções institucionais ainda estão regulamentadas pelo governo ou por órgãos governamentais. E mais, elas têm que prestar contas da sua atuação de novas maneiras, por exemplo:

- a) provar que respondem de forma apropriada às necessidades da sociedade;
- b) demonstrar que os fundos públicos que recebem estão sendo usados de forma responsável;
- e, c) conservar níveis de excelência no ensino e na investigação, pois estas constituem as missões essenciais das organizações educativas.

Desse modo, observa-se uma ruptura com os modos tradicionais de autogovernança acadêmica, pois os novos modelos de governança

redistribuem as responsabilidades, a prestação de contas e o poder de decisão entre os respectivos atores externos e internos (EURYDICE, 2008).

Um bom argumento utilizado pela OCDE para a necessidade deste debate sobre governança nas universidades está relacionado ao fato de que o dinheiro gasto na obtenção de qualificações universitárias paga dividendos mais altos do que a taxa de juros real, e muitas vezes significativamente. Os países que dão aos indivíduos um ano adicional de educação podem aumentar a produtividade e aumentar a produção econômica em 3% a 6% ao longo do tempo (SCHLEICHER, 2006).

O Brasil, quando comparado às nações mais desenvolvidas e aos países latino-americanos, vive uma experiência diferenciada. Apesar de experimentar os efeitos das grandes transformações em curso, vividas também pelas nações desenvolvidas, ainda possui o obstáculo de ter um sistema de educação superior que acumula aspectos dramáticos relativos: ao baixo acesso à educação superior entre os jovens de 18 a 24 anos; a profissões super regulamentadas que “amarram” os currículos dos cursos, privilegiando a quantidade em relação à qualidade; à baixa qualidade do ensino médio, aliada a uma seleção ineficaz da maioria das universidades.

A gestão das instituições privadas é sujeita a um burocrático processo regulatório de altíssimo custo e que não contribui para aumentar a competição, reduzir custos ou melhorar a qualidade. O sistema de educação superior, em geral, e as universidades, em particular, precisam gerir conjuntamente os novos e velhos problemas, assim como os desafios cada vez mais complexos da sociedade atual (NEVES, 2007).

A governança surge, então, como uma ferramenta para as instituições de ensino superior alcançarem patamares mais elevados de excelência na gestão e, conseqüentemente, no ensino e na pesquisa. Porém, o conceito de governança universitária, apesar de muito debatido no cenário nacional

e internacional, ainda traz consigo grande complexidade em sua análise. Nesse sentido, a proposta do presente artigo é, a partir da variedade de bibliografias sobre o tema, compreender melhor o significado da governança universitária, assim como propor uma abordagem metodológica da governança universitária a partir de uma visão dos sistemas autorreferenciais.

A necessidade dessa nova correlação parte do entendimento de que as organizações e instituições sofrem os impactos das mudanças sociais, sendo, muitas vezes, causa e consequência destas. Logo, fazem-se necessárias novas formas de abordar os problemas, formulando novas questões e repensando (ou recuperando) novos conceitos teóricos marcados pela complexidade. Nesse sentido, entende-se que a estrutura de governança de uma instituição expõe a forma como os sistemas sociais (estado, sociedade, sistema político administrativo etc.) organizam-se e gerem a vida pública e de que maneira ocorre a comunicação entre os sistemas, materializada na comunicação entre estudantes, pais, funcionários, leigos etc. E ainda, quem presta contas a quem, como as contas são prestadas, por que e para que.

Dessa forma, utilizou-se como teoria de suporte teórico e metodológico a perspectiva construtivista, por meio da Teoria dos Sistemas Sociais. Contudo, uma vez que essa teoria caracteriza-se por alto grau de abstração, e seu debate não se deteve em observações empíricas, o presente estudo limitou-se ao conceito de autorreferencialidade.

Com o intuito de alcançar os objetivos propostos na pesquisa, utilizou-se o conceito de governança universitária para fundamentar o debate e apresentar as discussões mais atualizadas sobre o tema, entendendo a governança como sistema autorreferencial, com o intuito não apenas de delimitar o sistema, mas, especialmente, esclarecer seu processo de constituição. Nesse sentido, analisa-se a governança universitária a partir do enfoque sistêmico e estabelece-se uma relação analítica entre sistemas

autorreferenciais e esse tipo de governança, a partir do entendimento que essas temáticas dialogam entre si por meio dos conceitos-chave de autoreferencialidade, *inputs* e *outputs*, sendo estes dois últimos oriundos da Teoria Geral dos Sistemas.

## 2 FUNDAMENTOS CONCEITUAIS

### 2.1 O DEBATE ATUAL SOBRE GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA

Os ideais dominantes sobre a organização e a governança das universidades mudaram ao longo das últimas décadas. Atualmente, o termo governança universitária encontra-se no centro dos debates relacionados ao futuro da educação superior (KEZAR; ECKEL, 2004). Quando se aprofundam os estudos sobre este tema, verifica-se a pluralidade de conceitos e abordagens presentes na literatura, o que torna inviável uma definição única e consensual de governança entre os autores.

De acordo com o Quadro 1, pode-se ter uma visão mais clara sobre as diferentes e principais conceituações de governança universitária, em que os autores utilizam termos diferentes com aspectos mais amplos ou restritos sobre o assunto.

### Quadro 1 - Principais definições de governança universitária

Autores	Definições/ descrições de governança universitária
Kezar e Eckel (2004)	É o processo de criação de políticas e decisões de alto nível em instituições de nível superior. Um modo de alcançar autoridade em sua liderança e agilidade no processo de decisão.
Percy-Smith (2001)	Questões ligadas aos mecanismos adotados para resolver problemas coletivos, considerando exigências e necessidades diferentes e contraditórias entre vários atores.
Shattock (2006)	São os mecanismos e processos estabelecidos a partir dos quais uma universidade conduz seus interesses.
Kwickers (2005) e Shattock (2006)	É parte da estrutura legal da instituição, abrangendo aspectos administrativos, econômicos e jurídicos relacionados.
Brunner (2011)	É a forma como as instituições são organizadas e operadas internamente - do ponto de vista da sua governança e gestão - e suas relações com entidades e atores externos, com o intuito de garantir os objetivos do ensino superior. A Governança está relacionada a aspectos como: liderança, agenda empresarial, interligação da universidade com o entorno, fonte de renda diversificada e cultura empresarial.
Pandey (2004)	Traz as variáveis de autonomia e responsabilidade para o conceito de governança.
Zaman (2015)	Trouxe o conceito de governança política, governança econômica e governança institucional. Dentro de cada categoria, o autor criou subcategorias para analisar a os possíveis vínculos entre os indicadores de governança e resultados educacionais. Na categoria governança política, observam-se questões relativas a “voz e responsabilidade” e a “estabilidade política e ausência de violência”; em governança econômica, questões relativas a “eficácia e governo” e “qualidade regulatória”; e, por fim, na categoria de governança institucional, o “estado de direito” e o “controle da corrupção”.

Autores	Definições/ descrições de governança universitária
Giraldo (2017)	A governança universitária é um dispositivo formado pelos elementos adotados para atingir os objetivos do projeto educativo institucional. O dispositivo é liderado pelos diretores universitários que incluem pelo menos os fundadores, o reitor ou reitora, a câmara geral ou o conselho superior, o conselho acadêmico e os decanos, incluindo estruturas, políticas, normas, processos e práticas de gestão.
Rodolfo e Fernando (2018)	A governança universitária deve ser entendida como um conjunto inter-relacionado de elementos associados à autonomia universitária, organização e gestão econômico-financeira, estruturas acadêmicas nas quais funções e responsabilidades são distribuídas, organização do trabalho acadêmico, relações institucionais e internacionais e sua promoção no exterior, entre outros.
Balbachevsky, Kerbauy e Fabiano (2015)	A governança universitária descreve a complexidade dos mecanismos de ajuste mútuo presentes nas IES. Essas instituições se caracterizam pela grande concentração de autoridade, poder e autonomia nas suas unidades.

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2021).

Explicando de maneira mais clara a visão de Pandey (2004) sobre o tema, ele discute de uma forma bem específica e insere a criação e a disseminação do conhecimento nessas duas variáveis. Por autonomia o autor entende como sendo o caminho para aumentar a flexibilidade que as instituições universitárias necessitam para atender às necessidades da sociedade e da economia. Esta autonomia pode abranger três áreas distintas: acadêmica, institucional e financeira.

A autonomia acadêmica está relacionada à liberdade dos membros da faculdade de operarem livremente, o que levaria à riqueza intelectual de grande qualidade. A autonomia institucional inclui livre-arbítrio

operacional e liberdade de tomada de decisão pelos seus participantes. E, por fim, a autonomia financeira significa poder captar fundos monetários de acordo com as prioridades e regras internas (PANDEY, 2004).

A autonomia nas instituições financiadas por recursos públicos também implica em responsabilidade social. As IES, enquanto sistemas sociais, estão inseridas em um determinado ambiente, portanto, sua forma de operar (ações e resultados) relaciona-se com as demandas desse ambiente. A governança nessas instituições não se encontra apartada do ambiente no qual estão inseridas, bem como de responsabilidade em relação ao meio, pois todas suas ações influenciam os membros da sociedade, direta ou indiretamente. Desse modo, as IES esforçam-se para encontrar o equilíbrio entre as necessidades de seus *stakeholders*, as demandas da sociedade e a autonomia. E para que isso seja possível, é imprescindível que as universidades sejam inovadoras, criativas e empreendedoras (PANDEY, 2004).

Dentre as fontes de debates teóricos sobre o tema da governança universitária, destacam-se três documentos elaborados por instituições da União Europeia (EU): o Livro Branco de governança (2001); o documento elaborado pela Fundação do Conhecimento e Desenvolvimento e da Conferência dos Reitores<sup>1</sup> (2010); e o documento elaborado pela Comissão Técnica de Governança Universitária<sup>2</sup> (2011).

No Livro Branco, é possível identificar a visão de uma universidade baseada em ampla autonomia institucional e com um sistema robusto de prestação de contas. Isso se deve a um incremento do autogoverno que resultará em um bom sistema de governança e gerenciamento, devendo

---

1 Intitulado: La gobernanza de la universidad y sus entidades de investigación e innovación.

2 Intitulado: Diagnóstico, informe técnico-jurídico y propuestas de actuación en relación con las estructuras organizativas internas de las universidades españolas (gobernanza universitaria).

estar acompanhado de um modelo de financiamento adequado para execução dos programas com respectivos objetivos, ações e projetos (MARTINEZ, 2012).

O segundo documento, produzido em 2010, enfatiza um aspecto importante sobre o papel das universidades, uma vez que estas não se restringem apenas a ensinar e treinar estudantes, mas também a contribuir, cada vez mais, para o desenvolvimento do ambiente no qual estão inseridas. Para alcançar esses objetivos, acreditam que é necessário um estilo de governança menos colegiado, com maior agilidade e flexibilidade, quando se trata de tomar decisões e aumentar a responsabilidade (MARTINEZ, 2012).

A partir da análise da modernização dos modelos de governança utilizados no ambiente europeu, Martinez (2012) extraiu algumas tendências relacionadas: à maior autonomia das IES; à ampliação da articulação de um governo mínimo junto aos membros externos da universidade; à profissionalização da equipe de gestores, financiamento público por objetivos e aumento da obtenção de recursos do setor privado, bem como gestão autônoma dos fundos pelas universidades, controlados mediante auditorias; a políticas de recursos humanos; à autonomia no recrutamento de estudantes e nos preços das matrículas, no caso de universidades privadas; dentre outras.

O terceiro documento, analisado por Martinez (2012), corresponde ao elaborado pela Comissão Universitária de Governança Técnica, sob a Estratégia Universitária 2015, a ser discutida na Comissão Conjunta de Governança Universitária. Neste documento, é possível observar a afirmação que todas as reformas recentes da governança dos sistemas universitários europeus têm como objetivo: (i) melhorar o nível de autonomia por meio de maior presença da empresa com membros externos em seus conselhos

governamentais; (ii) promover uma estratégia moderna de responsabilização; (iii) expandir os instrumentos para dar maior agilidade ao processo de tomada de decisão; (iv) maior diversificação das universidades; e (v) maior diversificação dos fundos para financiamento.

A partir da exposição de conceitos e características básicas da governança universitária, busca-se a relação entre governança universitária e sistemas autorreferenciais, apoiada na Teoria dos Sistemas Sociais.

## 2.2 SISTEMAS AUTORREFERENCIAIS

Quando se analisa o sistema social como sendo um sistema aberto, observa-se que este conceito pressupõe a necessidade de uma interdependência com o meio externo enquanto componente fundamental para a sua sobrevivência, na medida em que o ambiente é composto por elementos que podem influenciar as organizações, positiva ou negativamente, de acordo com seus objetivos (KATZ; KHAN, 1975).

As organizações, enquanto sistemas abertos, importam do meio externo recursos que, depois de transformados em bens e serviços, são exportados para o ambiente. Desse modo, os sistemas organizacionais são estruturas que interagem com o meio externo ao importar energia, materiais, informação, pessoas etc. de outras organizações existentes no ambiente, denominados de *input*; e no seu interior processam e transformam os recursos advindos do ambiente em produtos acabados, serviços etc., que são depois exportados para o meio como *outputs* (KATZ; KHAN, 1975).

A Teoria dos Sistemas Sociais surge em um mundo complexo, no qual o futuro deixa de ser previsível e passa a ser uma mera possibilidade; sua problemática central consiste em compreender e reduzir a extrema complexidade do mundo em que vivemos (NEVES; NEVES, 2006).

Para Luhmann (2009), a diferenciação social e a formação de sistemas são características básicas da sociedade moderna, e o mundo é expresso através de uma rede de distinções e rótulos contingentes vinculados a um determinado contexto.

Em sua teoria, Luhmann observa que o esquema de *inputs/outputs* é configurado como modelo formal, no qual os *inputs* possuem funções iguais e correspondem a *outputs* iguais, de modo que a transformação sofrida no interior do sistema é decidida estruturalmente. A partir dessa análise, as críticas a esse esquema enfatizam a existência de um modelo de máquina ou de fábrica, o que faz com que a Teoria dos Sistemas seja vista como um modelo tecnocrático, “que não é capaz de dar conta da complexidade multifacetada das realidades sociais”, já que em condições determinadas os resultados podem ser previstos (LUHMANN, 2009, p. 64).

O autor recusa a simplificação matemática do esquema *inputs/outputs* e direciona sua atenção para a complexidade do sistema, e incorpora o conceito de autopoiesis, criado pelos biólogos Humberto Maturana e Francisco Varela, que afirmam que um sistema caracteriza-se por vários eventos ou operações que interagem entre si em um processo de recriação do sistema (LUHMANN, 2009).

Nesse sentido, é possível distinguir três tipos de sistemas: a) o dos seres vivos, que possuem processos fisiológicos; b) os sistemas psíquicos, cujos processos são conduzidos pelas ideias; e c) os sistemas sociais, formados por processos de comunicação binário (sim/não). A formação do sistema ocorre com o estabelecimento da distinção entre sistema e meio, no qual os eventos e operações ocorrem de forma distinta no interior do sistema, apartados do ambiente ao qual pertencem (LUHMANN, 2009).

Parsons (1951) define sistema como um conjunto de normas e padrões de valores partilhados coletivamente. Para Bechmann e Stehr

(2001), o sistema é formado de maneira estritamente relacional e possui uma fronteira constitutiva que permite a distinção entre dentro e fora, e cada operação de um sistema (re)produz essa fronteira, encaixando-se numa rede de futuras operações nas quais, simultaneamente, adquire sua própria unidade/identidade.

O sistema contém em si a sua própria diferença ao criar e recriar suas estruturas, independentemente do entorno. Nesse sentido, caracteriza-se como um sistema autopoietico, autorreferente e operacionalmente fechado e, como tal, diminui a complexidade do entorno ao construir sua própria complexidade por meio da produção de seus próprios elementos e, nesse processo, evolui (NEVES; NEVES, 2006).

O conceito de sistema operacionalmente fechado foi o grande diferencial dessa nova abordagem teórica dos sistemas sociais, visto que esse fechamento não se refere a sistemas isolados, incomunicáveis, insensíveis ou imutáveis, mas, para que um sistema se torne um sistema, é necessário que suas partes ou seus elementos interajam uns com os outros e somente entre si, provocando um fechamento puramente operacional.

Quanto ao conceito de autorreferência, este vincula-se à ideia de que os elementos que constituem o sistema se relacionam uns com os outros de forma retroalimentada. E, por fim, a autopoiesis representa a própria identidade que os sistemas fechados e autorreferidos possuem de, a partir de seus próprios elementos, constituir uma (a sua) identidade diferenciada.

É importante ressaltar que o conceito de autopoiesis não pode ser confundido com de auto-organização, pois esta é a “capacidade que alguns sistemas possuem em auto produzirem um estado de, a partir da desordem”, enquanto que a autopoiesis consiste na “capacidade de determinados sistemas em produzirem-se como estado de ordem, mantê-lo e, por vezes redirecioná-lo numa ou noutra direção, visando à estabilidade ordem dos

sistemas como tal, a partir de interpretações feitas com relação às mudanças do entorno (RODRIGUES, 2008, p. 113).

O sistema autopoietico apresenta as seguintes características, elencadas por Rodrigues (2008, p. 117):

- a) opera a partir de e através de suas próprias estruturas (elementos);
- b) constitui uma unidade autônoma, uma vez que não opera além de suas estruturas;
- c) possui fechamento operacional, de modo que os processos relativos ao sistema como unidade interagem entre si, estabelecendo os limites dessa interação e os limites do sistema;
- d) constitui uma unidade dinâmica e operativa que opera consigo mesma;
- e) produz a si como unidade, de forma que se autoproduz, se autorrepara, se autorreestrutura, se autotransforma e se autoadapta.

Essas características são inerentes ao sistema autopoietico, a partir do momento de sua constituição, resultante de eventos de individualização de elementos e processos existentes em um determinado meio, que se apresenta favorável para tal. Essa individualização origina-se da diferença entre sistema e meio.

Dada a impossibilidade de abranger, neste trabalho, a enorme complexidade do pensamento de Luhmann, optou-se por focalizar a autorreferencialidade, característica essencial dos sistemas autopoieticos.

Nesse sentido, a governança universitária constitui o sistema aberto observado que possui a autorreferencialidade como uma de suas características, compreendida como a capacidade de operar “a partir de” e “através de” suas próprias estruturas. Desse modo, a governança nas instituições universitárias ocorre de forma a permitir a criação de estruturas

próprias dentro do sistema, mediante a existência de certa autonomia em relação ao seu entorno, mas também em decorrência da comunicação do sistema com o entorno por meio de *input* e *output*, conceitos advindos da Teoria Geral dos Sistemas.

### **2.3 GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA COMO SISTEMA AUTORREFERENCIAL**

Observar a governança universitária como sistema autopoietico e autorreferencial, apoiada na Teoria de Sistemas de Luhmann (2009), de caráter holístico, impõe compreender a capacidade teórica e operacional de integrar as diferentes perspectivas advindas de diversas áreas do conhecimento (VIDAL, 2017).

Nesse sentido, o sistema de governança universitária abrange um grande número de entidades interdependentes (subsistemas), com diferentes graus de relacionamentos. Esses subsistemas estabelecem relações dinâmicas entre si, com tendências a formar agregações e desagregações e, o mais importante, criam estruturas internas com o objetivo de atender às demandas externas e diminuir a complexidade do ambiente no qual estão inseridos.

Nas instituições de ensino superior privadas, em geral, o termo abrange a estrutura e o funcionamento do corpo de diretores e os sistemas de prestação de contas para os integrantes da instituição. Nas públicas, o termo governança e os objetivos são diferentes, principalmente porque não se busca o lucro, mas sim a prestação de um serviço de qualidade para a sociedade. Além da distinção dos setores público e privado, pode-se diferenciar as discussões sobre governança universitária entre aquelas que ocorrem no contexto das teorias e dos modelos econômicos, daquelas fundamentadas nas teorias sociais.

Vários pesquisadores desenvolveram definições sobre governança universitária, conforme Quadro 1, mas apesar da diversidade nas definições, pode-se extrair alguns componentes-chave presentes nos enunciados. A partir do quadro analítico - Quadro 2, é possível observar como as características da autorreferencialidade - *input* e *output* - estão presentes nos conceitos de governança universitária, permitindo, desta forma, a elaboração de uma análise sistêmica do tema.

A partir do debate apresentado sobre governança universitária e sistemas, é possível propor um novo conceito para o tema governança universitária, que seria a forma como as instituições de ensino superior, por meio das demandas do ambiente externo (*inputs*), se organizam e criam suas próprias estruturas (autofeferencialidade) de maneira a reduzir a complexidade do ambiente no qual estão inseridas e, assim, promover um ensino de qualidade à sociedade (*outputs*).

Segundo Yates (1978, *apud* FLOOD; CARSON, 1988), a complexidade se expressa quando um ou mais dos seguintes atributos são identificados: (i) interações significativas entre as partes; (ii) grande número de partes, graus de liberdade ou interações; (iii) não linearidade, que se caracteriza pela forte dependência do estado inicial do sistema (posições iniciais diferentes levam a situações finais variadas e podem causar instabilidade); (iv) assimetria (situações sem simetria são mais difíceis de serem entendidas); (v) restrições não holonômicas, que implicam na existência de uma anarquia transiente dentro do sistema (desordem, falta de integridade e controle no sistema).

Para Luhmann (2009, *apud* VIDAL, 2017, p. 86), a complexidade é entendida como “a unidade de uma multiplicidade, e pode ser aplicada aos sistemas específicos, em seu ambiente, assim como ao sistema e seu ambiente (mundo)”. Dessa forma, os sistemas reduzem a complexidade e, através da

operacionalização da diferença (interno/externo), é possível identificá-los por meio do seu sentido. Observa-se que a maioria das interações no sistema governo ocorrem de forma concorrente e interdependente umas das outras (KOOIMAN, 2003), e os estudos sobre governança na área pública envolvem, em geral, aspectos de complexidade.

**Quadro 2** - Perspectiva sistêmica a partir das definições de governança universitária

<b>Autor</b>	<b>Elementos-chave da conceituação</b>	<b>Perspectiva sistêmica</b>
Kezar; Eckel (2004)	Criação de políticas e decisões	Autorreferencialidade
Percy-Smith (2001)	Mecanismos para resolver problemas coletivos; Validação das exigências do meio externo.	Autorreferencialidade <i>Input</i>
Shattock (2006)	Mecanismos e processos que definem os interesses da instituição de ensino superior.	Autorreferencialidade
Kwickers (2005); Shattock (2006)	Aspectos relacionados à cooperação, direção, estratégia e organização das universidades em um ambiente específico.	Autoreferencialidade
Brunner (2011)	Organização e operacionalização interna da instituição; Validação das exigências do meio externo; Cumprimento dos objetivos do ensino superior.	Autorreferencialidade <i>Input</i> <i>Output</i>
Brunner (2011).	Aspectos como liderança e agenda empresarial compõem um direcionamento empresarial da governança; Autonomia financeira; Interligação da universidade com o entorno.	Autorreferencialidade <i>Input Output</i>

Autor	Elementos-chave da conceituação	Perspectiva sistêmica
Pandey (2004)	Aspectos relacionados à autonomia e responsabilidade; Ações e resultados devem ser consistentes com as demandas do ambiente externo.	<i>Input Output</i>
Giraldo (2017)	Ferramenta utilizada para atingir os objetivos do projeto educativo institucional, incluindo estruturas, políticas, normas, processos e práticas de gestão.	Autorreferencialidade <i>Inputs</i>
Rodolfo e Fernando (2018)	Um conjunto inter-relacionado de elementos associados à autonomia universitária, organização e gestão econômico-financeira, estruturas acadêmicas.	Autorreferencialidade
Balbachevsky, Kerbauy e Fabiano (2015)	Está relacionada à complexidade dos mecanismos de ajuste mútuo presentes nas IES.	Autorreferencialidade

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2019).

Para melhor compreensão da perspectiva dos sistemas autorreferenciais e da complexidade no estudo da governança universitária, utiliza-se o exemplo da governança de uma universidade pública federal brasileira. A organização do sistema universidade envolve diversos elementos como: Pró-reitorias, diretorias, núcleos, faculdades, fundações, empresas privadas de apoio, escolas, sindicatos, comunidade, comitês, conselhos etc.

Cada um desses componentes recebe pressão (*inputs*) de outros setores ou grupos, institucionalizados ou não, que procuram influenciar comportamentos para o alcance dos seus interesses (*outputs*) e, dessa forma, o sistema universitário como um todo cria estruturas e mecanismos internos (autorreferencialidade) para garantir o alcance do objetivo principal que é o fornecimento de educação de qualidade para a população local.

Essa autoreferencialidade é entendida como a criação/extinção de novos setores administrativos, promoção de servidores, implementação de sistemas de avaliação e controle, organização de processos etc. Essa autorreferencialidade é observada de formas diferentes em cada país, pois está muito relacionada com o ordenamento legislativo que rege o ensino superior de cada país.

No Brasil, por exemplo, ainda encontramos entraves legislativos para a plena autonomia financeira das instituições e, atualmente, grandes interferências políticas na nomeação dos reitores, que por mais que sejam eleitos através de uma votação democrática, precisa ser sancionada pelo Presidente da República, o qual, no ano de 2020, em muitas IES, não respeitou a lista tríplice enviada com os nomes dos candidatos mais votados na universidade. Por essa razão, entende-se que a governança universitária se caracteriza como um sistema autorreferencial em um ambiente altamente complexo conforme figura 1.

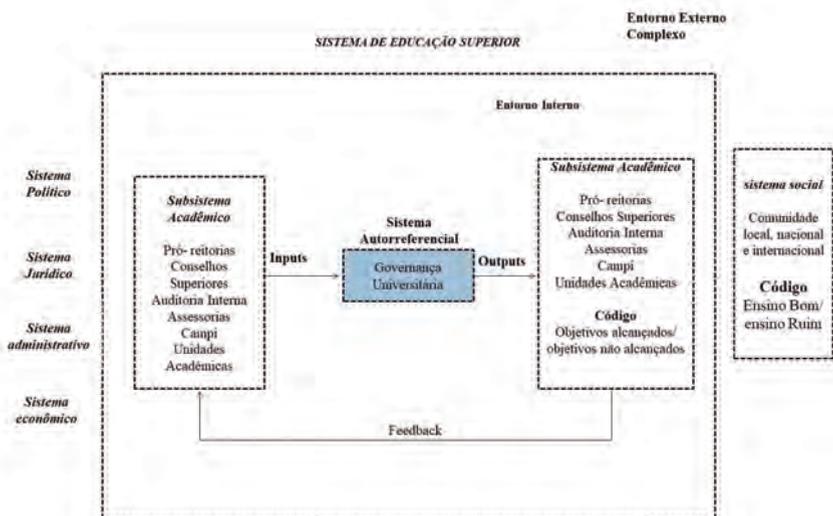
A partir da figura apresentada acima, é possível entender de forma mais clara como seria uma análise metodológica possível a partir do entendimento da governança universitária como um sistema autorreferencial. A governança recebe demandas (*inputs*) de todos os principais agentes que compõem a instituição no seu ambiente externo, no qual os englobamos como subsistema acadêmico. A partir do recebimento dessas demandas, a governança cria suas próprias estruturas em um processo de autorreferencialidade e responde à comunidade acadêmica novamente através do código de objetivos institucionais alcançados/ não alcançados, já que esta é a função de uma boa governança.

No ambiente externo, pode-se observar os demais sistemas que também influenciam a governança das IES, como: o Sistema Político com legislações, decretos, normativa, lobby direcionadas ao ensino superior; o Sistema Jurídico representado pelos órgãos de controle externo como

TCU, CGU, Ministério Público Federal etc.; o Sistema Administrativo, que podemos citar como exemplo as agências de fomento como CAPES, CNPQ, FAPESP, FINEP entre outras e; por fim, o Sistema Econômico que pode ser representado pelo setor produtivo.

Todos esses sistemas compõem o ambiente externo das IES, tornando-o complexo com suas variadas demandas e “exigindo” uma resposta da governança universitária de forma a entregar à comunidade local, nacional e internacional um ensino de qualidade ou não (código). Esses *inputs*, tanto internos como externos, voltam na forma de *feedback* para seus demandantes, tornando todo o processo cíclico e não linear.

**Figura 1** – Análise da Governança universitária a partir de uma visão sistêmica



**Fonte:** Elaborado pela autores (2019).

A complexidade observada no entorno do sistema educacional é identificada em todos os países, não sendo uma característica exclusiva das universidades europeias. O Brasil, quando comparado às nações mais desenvolvidas e aos países latino-americanos, ainda vive uma experiência diferenciada. Apesar de o país experimentar os efeitos das grandes transformações em curso, vividas também pelas nações desenvolvidas, ainda possui o obstáculo de ter um sistema de educação superior que acumula aspectos dramáticos. O sistema de educação superior em geral, e as universidades em particular, precisam gerir conjuntamente com os problemas velhos e novos, assim como com os desafios cada vez mais complexos que surgem na sociedade atual (NEVES, 2007).

A partir deste cenário complexo, o Brasil enfrenta, neste campo, sérios problemas que necessitam de soluções inteligentes e viáveis. Os grandes desafios da educação superior estão relacionados a diferentes questões, tais como: expansão da matrícula; democratização do acesso; formação com qualidade; diversificação da oferta de cursos e níveis de formação; qualificação dos docentes; garantia de financiamento, especialmente para o setor público; empregabilidade dos formandos e egressos; relevância social dos programas oferecidos; e estímulo à pesquisa científica e tecnológica (NEVES; MARTINS, 2016).

A partir desses inúmeros problemas levantados na educação superior, a governança surge como uma ferramenta para a alta gestão institucional, buscando criar estabilidade frente aos desafios do setor. A estrutura de governança de uma instituição diz-nos de que maneira os atores envolvidos (incluindo o diretor executivo da instituição, o pessoal, os estudantes, os pais, os governos, leigos etc.), comunicam entre si (EURYDICE, 2008) e a análise sistêmica torna toda essa comunicação mais clara e eficiente para um estudo mais detalhado, sendo possível identificar mais facilmente lacunas no processo em geral.

### 3 CONCLUSÃO

A governança universitária possui uma amplitude de significados, encontrados na literatura pesquisada; no entanto, é inquestionável a necessidade de implantar uma governança construída a partir da autorreferencialidade das universidades, de forma a reduzir a complexidade do meio e contribuir para o desenvolvimento econômico e social, uma vez que o conhecimento é fonte de vantagem competitiva entre os países.

A pesquisa bibliográfica apresentou diversas definições de governança universitária pública encontradas na literatura. A análise dessas definições permitiu identificar conceitos-chave e relevantes para o entendimento do termo apoiados na teoria sistêmica de Luhmann, o que resultou em um conceito de governança universitária que engloba aspectos de sistemas abertos e autorreferenciais.

Neste artigo, procurou-se ampliar o enfoque, não se limitando a conceituações do termo, mas explorando possíveis relações do conceito com a noção de sistemas autorreferenciais, relação esta que se mostrou adequada à análise da governança nas universidades.

A própria noção de sistemas como um conjunto de elementos em interação está alinhada aos aspectos de interdependência de atores sociais e redes de organizações. A percepção da governança universitária como um sistema inserido em um ambiente complexo, que envolve características de interdependência, unidade em um ambiente múltiplo e diversidade de possibilidades, estão relacionados às ideias de autorreferencialidade (sistema que cria suas próprias estruturas) e possibilitam a análise das formas de interações entre os diversos sistemas, como o estado e a sociedade, por exemplo.

É importante frisar que não foram identificados estudos anteriores explorando tal relação, mas considerou-se existir uma possível relação entre o conceito e a teoria dos sistemas autorreferenciais. Dessa forma, pretende-se, com este estudo, contribuir para a melhor compreensão do termo governança no setor público.

#### 4 REFERÊNCIAS

BALBACHEVSKY, E.; KERBAUY, M. T.; FABIANO, N. de L. *A governança universitária em transformação: a experiência das universidades públicas brasileiras*. 2015. Disponível em: <https://docplayer.com.br/42119929-A-governanca-universitaria-em-transformacao-a-experiencia-das-universidades-publicas-brasileiras.html>. Acesso em: 14 fev. 2021.

BECHMANN, G.; STEHR, N.; LUHMANN, N. Tempo Social. *Revista Sociologia*, v. 13, n. 2, p. 185-200, 2001.

BRUNNER, J. J. Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, v. 355, p. 137-159, 2011.

COMISIÓN TÉCNICA DE GOBERNANZA UNIVERSITARIA. *Diagnóstico, informe técnico-jurídico y propuestas de actuación en relación con las estructuras organizativas internas de las universidades españolas (gobernanza universitaria)*. Madrid: Ministerio de Educación, 2011. Disponível em: <https://historicosweb.unican.es/perfilcontratante/Punto10DocdelaCT%C3%A9cnicaDeGobernanza010911.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2021.

EURYDICE. *A governança do ensino superior na Europa*. Lisboa: GEPE, 2008. Disponível em: <https://www.dgeec.mec.pt/np4/np4/>

np4/%7B\$clientServletPath%7D/?newsId=192&fileName=governanca\_es\_europa.pdf. Acesso em: 12 nov. 2020.

FLOOD, R. L.; CARSON, E. R. *Dealing with complexity: an introduction to the theory and application of systems science*. New York, NY: Plenum, 1988.

FUNDAÇÃO DO CONHECIMENTO E DESENVOLVIMENTO E CONFERÊNCIA DE REITORES DE UNIVERSIDADE ESPANHOLA - CRUE. *La gobernanza de la universidad y sus entidades de investigación e innovación*. Madrid: Ministerio de Ciencia e Innovación, 2010. Disponível em: [https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-28861/gobernanza%20 universidad.pdf](https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-28861/gobernanza%20universidad.pdf). Acesso em: 4 dez. 2019.

GESSER, G.; ROCKANSKI, C. R.; Governança universitária: a percepção dos gestores sobre os fatores de impacto e a capacitação. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 19; 2019, Santa Catarina. *Anais [...]* Santa Catarina: UFSC, 2019. p. 1-15.

GIRALDO, R. G. Governança universitária. *ComCiência*, São Paulo, n. 191, set. 2017. Disponível em: <https://www.comciencia.br/governanca-universitaria/>. Acesso em: 14 fev. 2021.

KATZ, D; KAHN, R. L. *Psicologia social das organizações*, São Paulo: Atlas, 1975.

KEHM B. *La gobernanza en la enseñanza superior. Sus significados y su relevancia en una época de cambios*. Barcelon: Limpergraf, 2011.

KEZAR, A; ECKEL, P. D. Meeting Today's Governance Challenges: A Synthesis Higher Education. *The Journal of Higher Education*, v. 75, n. 4, p. 371-399, 2004.

KOOIMAN, J. *Governing as governance*. London, England: Sage Publications, 2003.

KWICKERS, P. Governing governance: organization law and network – process – design. *International journal for education law and policy*, v. 1, p. 73-102, 2005.

LARSSON, A. Key Notes Adress. In: OCDE (Org.). *Seminar on Governing bodies of higher education institutions: roles and responsibilities*. Paris: OCDE, 2006. Disponível em: file:///C:/Users/Michel/AppData/Local/Temp/OCDE-37378242.pdf. Acesso em: 14 jan. 2021.

LUHMANN, N. *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MARTINEZ, R. Reflexiones en torno al sistema de gobierno de las universidades ante el reto de la modernización de la gobernanza universitaria. *Revista Catalana de Derecho Público*, v. 44, p. 111-153, 2012.

NEVES, C. E. B. Desafios da educação superior. *Sociologias*, v.17, p. 14-21, 2007.

NEVES, C. E. B.; NEVES, F. M. O que há de complexo no mundo complexo? Niklas Luhmann e a Teoria dos Sistemas Sociais. *Sociologias*, v. 2, n. 15, p. 182-207, 2006.

NEVES, Clarissa E. B.; MARTINS, Carlos B. Ensino superior no Brasil: uma visão abrangente. In: DWYER, Tom; ZEN, Eduardo Luiz; WELLER, Wivian; SHUGUANG, Jiu. (org.). *Jovens universitários em um mundo em transformação: uma pesquisa sino-brasileira*. Brasília: IPEA, 2016. p. 95-124.

NEVES, Clarissa Eckert B. Desafios da educação superior. *Sociologias*, v. 17, p. 14-21, 2007.

PANDEY, I. M. Governance of Higher Education Institutions. *Vikalpa*, v. 29, n. 2, p. 79 – 84, 2004.

PARSONS, T. *The social system*. Nova York, NY: Free Press, 1951.

PERCY- SMITH, C. *Local governance in Britain*. Basingstoke, Inglaterra: Palgrave, 2001.

RODOLFO, S.; FERNANDO, C. El desafío de la gobernanza universitaria: el caso chileno. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, v. 23, n. 100, p. 822- 848, maio, 2018.

RODRIGUES, L. P. Sistemas Auto-referentes, autopoieéticos: noções-chave para a compreensão de Niklas Luhmann. *Pensamento Plural*, v. 3, p. 105-120, 2008.

SCHLEICHER, A. The economics of knowledge: why education is key for Europe's success. In: OCDE (org.). *Lisbon Council Policy Brief*. Paris: OCDE, 2006. Disponível em: <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/36278531.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2020.

SHATTOCK, M. *Managing good governance in higher education*. Maidenhead, Inglaterra: OUP, 2006.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Brasília, DF: TCU, 2014.

TEODORO, A; GUILHERME, M. A educação superior em tempos de mudança na América Latina e na Europa: anotações para uma agenda alternativa. *Laplage em revista*, v. 3, n. 3, p. 8-16, 2017.

VIDAL, J. Referéndum constitucional en Italia y plebiscito territorial en Brasil. Un enfoque sistêmico de gobernanza. *Gestion y análisis de políticas públicas*, v.18, p. 62-80, 2017.

VIRGILI LILLO; FIGUEROA AILLAÑIR, Katherine. Formas de elección de rectores en las universidades tradicionales privadas chilenas: una propuesta de investigación. *Educação, Ciência e Cultura, Canoas*, v. 21, n. 2, p. 75-102, dez. 2016.

WORLD BANK. *Putting higher education to work: Skills and research for growth in East Asia*. Washington, DC: World Bank, 2012.

ZAMAN, K. Quality guidelines for good governance in higher education across the globe. *Pacific Science Review B: Humanities and Social Sciences*, v.1, n. 1, p. 1-7, 2015.