

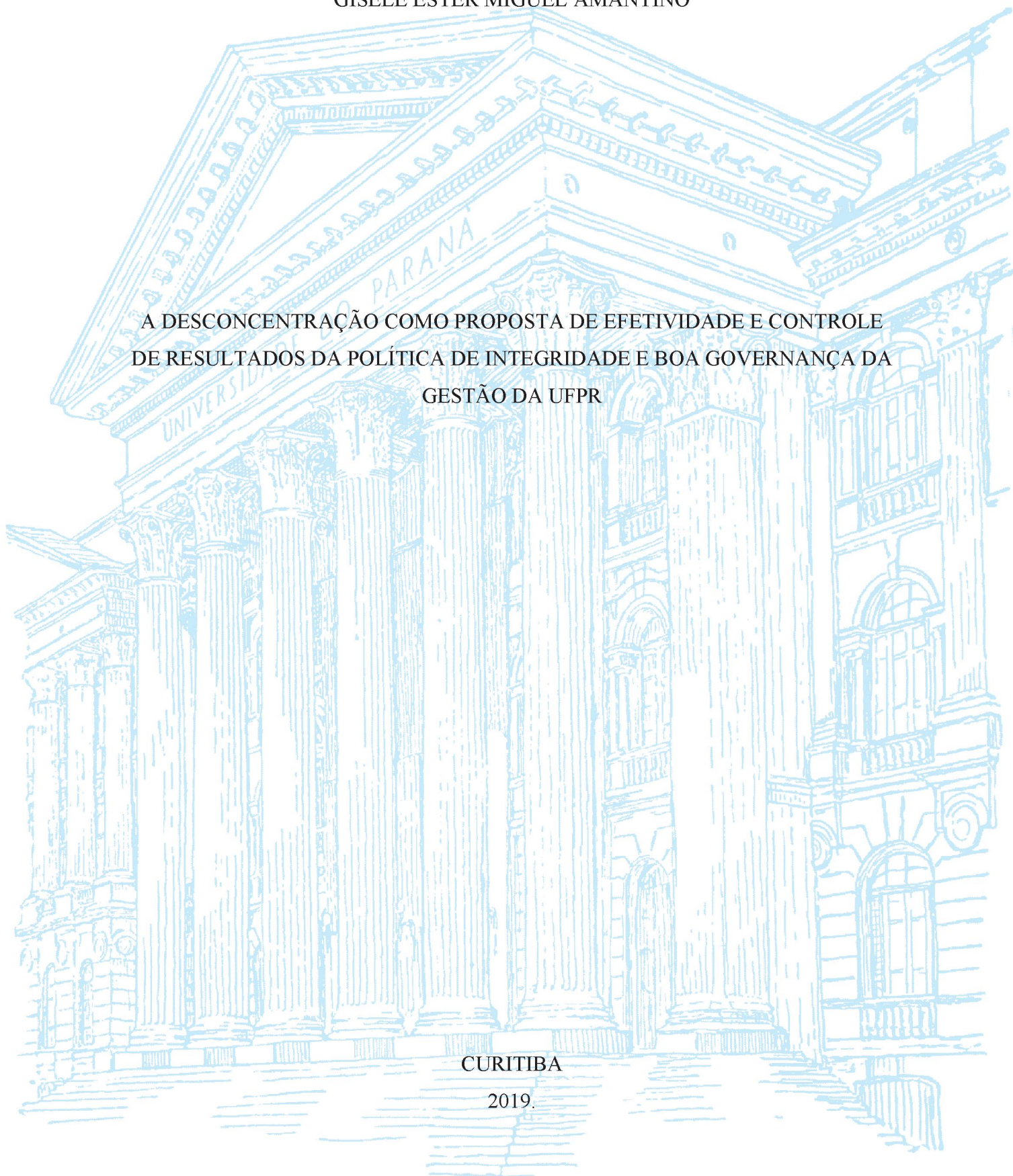
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GISELE ESTER MIGUEL AMANTINO

A DESCONCENTRAÇÃO COMO PROPOSTA DE EFETIVIDADE E CONTROLE  
DE RESULTADOS DA POLÍTICA DE INTEGRIDADE E BOA GOVERNANÇA DA  
GESTÃO DA UFPR

CURITIBA

2019.



GISELE ESTER MIGUEL AMANTINO

A DESCONCENTRAÇÃO COMO PROPOSTA DE EFETIVIDADE E CONTROLE DE  
RESULTADOS DA POLÍTICA DE INTEGRIDADE E BOA GOVERNANÇA DA GES-  
TÃO DA UFPR

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Pós Graduação em Gestão Pública. Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra. Danielle Mantovani Lucena da Silva.

CURITIBA

2019

## RESUMO

O presente trabalho visa a apresentação de um proposta de projeto técnico, após detida análise de dados, levantamento de informações e diagnóstico de problema, em um setor da Universidade Federal do Paraná (UFPR). A proposta se circunscreve na seara da desconcentração das atividades e competências do Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos – CGRC, da UFPR, por meio da criação de subcomitês, visando o alcance efetivo de resultados nas ações propostas pela Política de Integridade e Boa Governança da gestão da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Considerando que promoção de ações e implantação de instrumentos de controle, fiscalização, responsabilidade e transparência, ganharam status de centralidade diante da imprescindibilidade de mudança no modo de gestão pública e de apresentar resultados dessa atuação, por meio da Boa Governança, em especial após a publicação do Decreto nº 9203/2017, que dispôs sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a presente proposta visa acelerar o alcance de resultados pela instituição, haja vista que se mantida a centralização e concentração de atividades os resultados virão em um ritmo que não atende às necessidades, demandas, exigências, tanto da comunidade interna, como dos órgãos de controle externo, do controle social, do interesse público como um todo.

Palavras Chaves: Desconcentração. Governança. Integridade.

## **ABSTRACT**

The present work intends to present a technical project proposal, after data analysis, information gathering and problem diagnosis, in a sector of the Federal University of Paraná (UFPR). The proposal is limited in the area of the deconcentration of the activities and competencies of the Governance, Risks and Internal Controls Committee (CGRC) of UFPR, through the creation of subcommittees, aiming at the effective scope of results in the actions proposed by the Integrity and, Good Governance Policy of the Federal University of Paraná (UFPR). Considering that promotion of actions and implementation of instruments of control, oversight, accountability and transparency, have gained centrality in the face of the imperative of change in the way of public management and to present results of this action, through Good Governance, especially after publication of Decree No. 9203/2017, which provided for the governance policy of the federal public administration, autarchic and foundational, the present proposal aims to accelerate the achievement of results by the institution, since if the centralization and concentration of activities is maintained, the results will come in a rhythm that does not meet the needs, demands, demands of both the internal community, the external control organs, social control, and the public interest as a whole.

Key words: Deconcentration. Integrity. Governance

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>5</b>
1.1	APRESENTAÇÃO	5
1.2	OBJETIVO GERAL DO TRABALHO	6
1.3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO TRABALHO	6
1.4	JUSTIFICATIVAS DO OBJETIVO	7
<b>2</b>	<b>MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>8</b>
2.1	O MODELO PATRIMONIALISTA	8
2.2	O MODELO BUROCRÁTICO	8
2.3	O MODELO GERENCIAL	9
<b>3</b>	<b>A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA</b>	<b>11</b>
3.1	CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO	11
3.2	DESCONCENTRAÇÃO	11
<b>4</b>	<b>INTEGRIDADE E GOVERNANÇA</b>	<b>13</b>
4.1	DELIMITAÇÃO CONCEITUAL	13
4.2	PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA	14
<b>5</b>	<b>DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA</b>	<b>16</b>
5.1	DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO	16
5.2	DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	17
<b>6</b>	<b>PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA</b>	<b>19</b>
6.1	PROPOSTA TÉCNICA	19
6.1.1	Plano de implantação	19
6.1.2	Recursos	21
6.1.4	Riscos ou problemas esperados e medidas preventivo-corretivas	22
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>23</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>25</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 APRESENTAÇÃO

O presente trabalho tem como tema central a apresentação de uma proposta de desconcentração das atividades e competências do Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos – CGRC, da Universidade Federal do Paraná, por meio da criação de subcomitês, visando o alcance efetivo de resultados nas ações propostas pela Política de Integridade e Boa Governança da gestão da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Os dados submetidos à análise são da Universidade Federal do Paraná, em especial os apresentados pela Coordenadoria de Governança e Riscos face a implantação da Política de Integridade e Boa Governança da gestão atual.

A promoção de ações e implantação de instrumentos de controle, fiscalização, responsabilidade e transparência, ganharam status de centralidade diante da imprescindibilidade de mudança no *modus operandi* de gerir a *res publica*<sup>1</sup> e de apresentar resultados dessa atuação.

As instituições públicas, visando minimizar riscos de integridade, garantir transparência e probidade, tiveram de promover mudanças significativas na gestão de riscos, pessoas e processos, além de promover o resgate de valores sensíveis ao serviço públicos como: a ética e a integridade.

Diante deste cenário a UFPR, no ano de 2017, criou a Coordenadoria de Gestão de Riscos - CGR para atuar, em parceria com as unidades institucionais, na área de governança pública.(UFPR, 2019, informação sítio eletrônico)<sup>2</sup>

O plano de ação se baseava em um projeto que tinha como objetivo central reforçar a cultura ética, garantir ampla transparência e acesso à informação, prevenir danos advindos de práticas ilegais e promover a cultura da responsabilização e comprometimento com processos e com a entrega de um serviço público eficiente e de qualidade.(UFPR, 2019, informação sítio eletrônico)<sup>3</sup>

O projeto foi implementado em etapas no ano de 2018. A organização, implementação e execução das atividades, bem como o controle de resultados ficou sob a competência de um comitê central denominado Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos – CGRC.

---

<sup>1</sup> *Res Publica* (em tradução livre), coisa pública.

<sup>2</sup> Universidade Federal do Paraná. **Coordenadoria de Governança e Riscos. Carta de Serviços**. Disponível em: <http://www.cgr.ufpr.br/a-cgr/>. Acesso em: 10/02/2019.

<sup>3</sup> Universidade Federal do Paraná. **Coordenadoria de Governança e Riscos. Carta de Serviços**. Disponível em: <http://www.cgr.ufpr.br/a-cgr/>. Acesso em: 10/02/2019.

A desconcentração de atividades administrativas, concernentes ao Estado e integrantes da administração direta ou indireta, representa, consoante lição de Mello (2011,p.154) “*o fenômeno da distribuição interna de plexos de competências decisórias , agrupadas em unidades individualizadas*”, cujo intuito, via de regra, é o de otimizar o alcance de um bom desempenho das atividades e entrega de resultados.

Nesse sentido, considerando a relevância, extensão e volume de atividades a serem desempenhadas pelo Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos da UFPR, bem como a imperiosa necessidade de implantação da Política de Integridade e Boa Governança, o presente trabalho vem propor a criação de subcomitês com a atribuição de auxiliar nas atividades, processos, alcance de resultados, como medida de fomento à efetividade, alcance de metas e melhor controle de resultados.

## 1.2 OBJETIVO GERAL DO TRABALHO

O trabalho tem como objetivo central apresentar uma proposta de desconcentração das atividades do Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos – CGRC, por meio da criação de subcomitês, com competências específicas, cujas atuações em conjunto às do comitê geral, contribuiriam para o alcance e controle de resultados da Política de Integridade e Boa Governança da gestão da Universidade Federal do Paraná.

A desconcentração das competências do comitê atual para subcomitês, que representem uma liderança estratégica na organização e avaliação de processos, segundo as premissas do modelo gerencial de organização administrativa, tenderia ao alcance do controle de ações e resultados com vistas ao alcance, não só da eficiência, mas da eficácia e efetividade das ações de integridade e boa governança, da política institucional de boa governança, transparência e controle de riscos da gestão da universidade.

## 1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO TRABALHO

O objetivo específico do trabalho visa demonstrar que a fim de que as ações do plano e da Política de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão da Universidade Federal do Paraná, sejam efetivadas, de modo satisfatório, é fundamental a mudança do modelo de gestão, organização e divisão de trabalhos e competências; de controle dos processos

e resultados, para um modelo gerencial, desconcentrado, no âmbito da Coordenadoria de Governança e Riscos.

Nesse sentido, a ação poderia ser efetivada por meio da criação de subcomitês que receberiam parcelas de competência, autonomia, para atuação localizada., o que subsidiaria o alcance dos resultados perseguidos na proposta do plano e da política de boa governança institucional.

#### 1.4 JUSTIFICATIVAS DO OBJETIVO

A proposta que se apresenta se justifica em razão da necessidade de se aferir a efetividade da "Política de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão" na Universidade Federal do Paraná, bem como do "Plano de Integridade" apresentados.

Medidas de controle da atuação do estado, exigência de prestação de contas e ações de responsabilização são elementos nucleares para aferir a qualidade da governança, sejam os representantes, entes da administração pública direta, seus órgãos, ou mesmo da administração indireta.

Assim, a institucionalização de uma política como a proposta pela gestão atual da Universidade Federal do Paraná, que oficializou plano de ação com medidas que visam garantir uma prestação de serviço público adequada à sua finalidade, requer atenção e conhecimento de todos, em especial dos servidores e agentes públicos que atuam em nome da instituição.

Para tanto é imprescindível a compreensão dos objetivos propostos, do plano de ação, dos resultados esperados, a fim de que uma mudança da postura, do comportamento, da cultura, do modo de pensar e agir do elemento humano, reflita no objeto maior que é o alcance de resultados com a entrega de um serviço público que represente o tripé eficiência, eficácia e efetividade, objetivos perseguidos pela instituição e por toda a Administração Pública.

## 2 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O modo de administrar as organizações públicas sofreu significativas transformações ao longo dos anos. Considerando as necessidades e interesses da sociedade, a partir do Estado moderno, os modelos de gestão da Administração Pública foram classificados em: Administração patrimonialista, burocrática e gerencial.

Cumprido ressaltar que os modelos de administração adotados em cada momento histórico refletem diretamente as influências do modelo de Estado e do sistema político experimentado, razão pela qual cada um detém características específicas.

### 2.1 O MODELO PATRIMONIALISTA

Esse modelo de administração, característico do Estado absoluto representou uma verdadeira confusão entre os interesses e patrimônio do Estado, com o patrimônio do dirigente máximo (MATIAS-PEREIRA, 2018).

A idéia de prevalência do interesse público sobre o privado ainda não se sustentava. O soberano atuavam conforme interesses pessoais e conveniências particulares. Nesse contexto, se destaca o nepotismo, a corrupção e o controle absoluto, do Estado e da Administração, pelo soberano.(MATIAS-PEREIRA, 2018).

Segundo Martins (1997b, citado por BERGUE, 2011, p.246) a ética do patrimonialismo “é o conjunto de valores qualificados como patrimonialistas subjacentes ao contexto social no qual se desenrola a apropriação do público pelo privado”.

Este modelo perdurou até o surgimento do estado liberal.

### 2.2 O MODELO BUROCRÁTICO

A administração pública burocrática nasce com o estado liberal.

No Brasil a primeira reforma administrativa conhecida como Reforma Burocrática surge na segunda metade da década de 30, com o objetivo de profissionalizar a administração pública com processos rígidos, buscava-se eliminar práticas nocivas sedimentadas no clientelismo.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Clientelismo pode ser definido como um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma

Como bem delineado por Matias-Pereira(2018, p.128), “ o modelo de administração pública burocrática era funcional para responder as demandas de um Estado pequeno, como o liberal. Apoiava-se em normas rígidas, o que não exigia um sistema descentralizado de gestão”.

Não obstante, para o autor, considerando a idéia de intervenção mínima que orientava a atuação estatal naquele período, nesse modelo burocrático, não há que falar em dificuldades de execução direta dos serviços sob sua responsabilidade. (MATIAS-PEREIRA, 2018).

Todavia, com o advento do Estado democrático, há aumento significativo das demandas sociais, o Estado passa a ser cobrado por demandas até então adormecidas no anseio da população, que passa a exigir uma nova postura e atuação estatal, tais transformações conduzem a um novo processo de reforma da administração, para o modelo gerencial.

### 2.3 O MODELO GERENCIAL

O modelo de gestão gerencial, se tornou fundamental e representativo da busca de resultados, elevação do nível de eficiência do Estado democrático, representando um modelo de prioriza uma atuação descentralizada, orientada para o alcance de resultados.(MATIAS-PEREIRA, 2018)

Sob essa perspectiva, o Estado promoveu terceirizações, delegação de funções típicas e atípicas, a fim de tornar o aparelho estatal, ou como alguns denominam, "a máquina pública" menor, menos pesada e onerosa.(MATIAS-PEREIRA, 2018).

Sobre o tema leciona Matias-Pereira (2018, p.):

[...]o surgimento da Administração Pública gerencial está relacionado ao desenvolvimento tecnológico, abertura e expansão dos mercados, globalização da economia mundial. Ele decorre da necessidade de pesquisar o desejo do cliente, visando a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos, a eficiência, a redução do tempo gasto, o aumento da qualidade, a flexibilidade das regras, a melhoria do desempenho com controle dos resultados e a avaliação do processo. Não deve ser visto, portanto, como um rompimento dos princípios anteriores, pois está apoiado nesses princípios. Passa a existir, entretanto, maior flexibilidade do processo para o bom desempenho, no qual prevalece o interesse do público e o cidadão é aceito como contribuinte de impostos, um cliente dos serviços oferecidos.

Segundo Pereira (1997, citado por BERGUE, 2011, p.249 ) os pontos nucleares representativos do paradigma gerencial, são:

---

de voto.(CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 2,1997.Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 09 de fevereiro de 2019.

- a) A descentralização política e administrativa;
- b) A redução de níveis hierárquicos;
- c) A flexibilidade organizacional;
- d) A confiança limitada;
- e) O controle de resultados com orientação para o cidadão;
- f) A gestão pela qualidade; e,
- g) O planejamento estratégico.

Observa-se, todavia, que o Estado, suas organizações, autarquias, órgãos ainda não alcançou a implementação plena do modelo gerencial, conforme Bergue (2011, p.255),

A administração pública no Brasil, de fato, pode ser percebida como uma combinação, por sobreposição, dos traços que compõem a tipologia de paradigmas proposta por Pereira(1999a). Observadas as especificidades de cada esfera de governo, a administração pública converte para um formato híbrido, que se pode definir como estruturas ainda bastante frágeis do ponto de vista burocrático, que convivem com o predomínio de padrões culturais marcados por profundos traços patrimonialistas, e que são, especialmente por tensões isomórficas de diferentes ordens, intensamente compelidas a orientarem-se para a adoção de um perfil gerencial - assim entendido, em extremada síntese, como um comportamento de gestão marcado pela ênfase no alcance de resultados.

Nesse contexto se busca uma atuação voltada à persecução de resultados, com transparência, e condições de *accountability*, termo próprio para designar um conjunto de mecanismos e procedimentos que represente uma atuação responsável no exercício da atividade pública, na gestão de políticas, bens, patrimônio e recursos públicos remete à prestação de contas, apresentação de resultados, agir ético, transparente e célere, respeito aos princípios da confiança, probidade, boa-fé.

Em prol dos interesses da sociedade, a administração gerencial, prioriza a descentralização de funções, a desconcentração de atividades, delegação de poderes, entre outras ações voltadas à prevalência do interesse público em busca pelos melhores resultados.

### 3 A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

O Estado em sua atividade administrativa, levando em consideração “os múltiplos cometimentos que lhe assistem, tem de repartir, no interior dele mesmo, os encargos de sua alçada, entre diferentes unidades, representativas de atribuições, acerca dos assuntos que lhes são afetos”(MELLO, 2011,p.143), e seguindo essa idéia é que Estado distribui atribuições, funções, competências e poderes internamente, de outro modo, vale dizer que o o Estado promove a desconcentração de suas atividades.

O Estado também atua por meio de outros sujeitos, hipótese em que transfere o exercício de atividades que lhe são pertinentes para outrem, "pessoa externa", incluindo particulares, essa atuação porquanto é denominada de atividade descentralizada, haja vista que a atividade não é desenvolvida pelo próprio Estado.(MELLO, 2011,p.153)

#### 3.1 CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

Consoante lição de Mello (2011, p. 153) a atividade administrativa centralizada se configura quando exercida pelo próprio Estado, ou pelo ente público que o representa. Isto é, a centralização se caracteriza no exercício de atividade administrativa "pelo conjunto orgânico que lhe compõe a intimidade”.

Na centralização o Estado atua diretamente por meio dos seus órgãos, isto é, das unidades que são simples repartições interiores de sua pessoa e que por isso dele não se distinguem. Consistem, portanto, em meras distribuições internas de plexo de competência, ou seja, em desconcentrações administrativas.(MELLO, 2011,p.154).

De outro modo poderá desenvolver suas atribuições legais e constitucionais por outros sujeitos, hipótese que constitui a descentralização (MELLO, 2011,p.153), nesse sentido:

o Estado atua indiretamente , pois, o faz por meio de outras pessoas, seres juridicamente distintos dele, ainda quando sejam criaturas suas e por isto mesmo se constituam, como adiante se verá, em parcelas personalizadas da totalidade do aparelho administrativo estatal.(MELLO, 2011,p.154)

#### 3.2 DESCONCENTRAÇÃO

Acerca da desconcentração cumpre esclarecer que representa o fenômeno da distribuição interna de plexos de competências decisórias, agrupadas em unidades individualizadas. (MELLO, 2011, p.154).

O autor esclarece ainda que a desconcentração pode ocorrer em razão da matéria, como da hierarquia.

Tal desconcentração se faz tanto em razão da matéria , isto é, do assunto, como em razão do grau (hierarquia), ou seja, do nível de responsabilidade decisória conferido aos distintos escalões que corresponderão aos diversos patamares de autoridade. Também se desconcentra com base em critério territorial ou geográfico. A aludida distribuição de competências não prejudica a unidade monolítica do Estado, pois todos os órgãos e agentes permanecem ligados por um sólido vínculo denominado hierarquia.

Desconcentração e descentralização são fenômenos distintos, conforme lição de renomada doutrina, o elemento hierarquia pode ser identificado como principal diferença. Na desconcentração há distribuição de competências, está presente o liame hierárquico; na descentralização não há vínculo hierárquico, não há relação de subordinação e sim controle sobre a sua atuação. (MELLO, 2011, p. 154).

Oportunamente, cumpre esclarecer que o Decreto - lei 200, sem adentrar em minúcias de análise mais apropriada ao âmbito jurídico, estabelece definições, classificações acerca da descentralização, todavia, “ressente-se tanto de impropriedades terminologias quanto de falhas em seus propósito sistematizadores”(MELLO, 2011,p.160), como exemplo o disposto nos arts. 10 e 11 do Decreto - lei 200, que denota confusão entre os fenômenos da desconcentração e descentralização, tomando como base o exposto pela doutrina, como classificação e conceituação apropriada.

## 4 INTEGRIDADE E GOVERNANÇA

### 4.1 DELIMITAÇÃO CONCEITUAL

O conceito de Governança se insere em um âmbito complexo e multifacetado, onde atuam inúmeros fenômenos. A Governança é diretamente influenciada por fatores internos e externos à política de gestão administrativa.

Conforme destaca Matias-Pereira (2018, p.83):

A intensa discussão, na atualidade, sobre a questão da governança tem forte relação com a ideologia das políticas neoliberais que visam à redução do tamanho do Estado, bem como a comprovada incapacidade das instituições públicas em lidarem adequadamente com os complexos e crescentes problemas urbanos.

Para Huther e Shah (2005,p.40),

A governança é um conceito multifacetado que alcança todos os aspectos do exercício da autoridade por meio de instituições formais e informais no gerenciamento da dotação de recursos de um estado. A qualidade da governança é, portanto, determinada pelo impacto desse exercício de poder sobre a qualidade de vida que a população desfruta. A sociedade, comunidade em desenvolvimento tem entendido que para determinar o impacto que o Estado exerce sobre o bem estar de seus cidadãos é necessário considerar o ambiente favorável das instituições; interesses e políticas (HUTHER, SHAH, 2005,p.40, tradução nossa),<sup>5</sup>

Assim, consoante proposta formulada pelo Banco Mundial, a governança pode ser vista como a capacidade de exercício de poder, com vistas à administração, pelas instituições, e pelo Estado, dos recursos públicos, em prol do desenvolvimento e de proporcionar uma boa qualidade de vida e bem estar aos cidadãos.

Rhodes (1996, citado por MATIAS-PEREIRA, 2018,p.86) afirma que "o termo governança pode ser definido em sentido amplo, como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo".

---

<sup>5</sup> Governance is a multifaceted concept encompassing all aspects of the exercise of authority through formal and informal institutions in the management of the resource endowment of a state. The quality of governance is thus determined by the impact of this exercise of power on the quality of life enjoyed by its citizens. There is growing awareness in the development community that a comprehensive look at the enabling environment of institutions; interests, and policies is needed in determining the net impact of the state on the well-being of its citizens. (HUTHER, SHAH , 2005,p.40),

Evidencia-se das lições trazidas pelos pesquisadores, e apontadas pela literatura acadêmica, como um dos aspectos essenciais que integram a idéia de governança, entre outros, "**a descentralização de autoridade e das funções ligadas ao ato de governar**" (grifo nosso).

Para a UFPR, o conceito estabelecido para governança reflete uma "combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, como o intuito de alcançar os seus objetivos", consoante disposto em sua Política de Governança Integridade, Riscos e Controles Internos. (UFPR, 2018, informação sítio eletrônico).

## 4.2 PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA

Ensina Matias-Pereira(2018, p.88) que uma boa governança está estruturada em quatro princípios fundamentais:

- a) relações éticas;
- b) onformidade em todas as suas dimensões;
- c) transparência;
- d) prestação responsável de contas.

De outro lado, Barret (2005, citado por MATIAS-PEREIRA, 2018,p.88) elenca a liderança, integridade, compromisso (qualidade pessoal), responsabilidade em prestar contas, integração e transparência como o princípios mais relevantes a serem observados pelas entidades dos serviços públicos, a fim de alcançar as melhores práticas.

Em consonância a tais diretrizes, verifica-se que a UFPR estabeleceu em sua Política de Governança Integridade, Riscos e Controles Internos, os princípios fundamentais que representam a Governança, especialmente, ao dispor acerca do que se entende como Governança no setor Público: "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 e à prestação de serviços de interesse da sociedade".(UFPR, 2018, informação sítio eletrônico).

Por fim, no que diz respeito à Integridade, verifica-se que "tem como base a honestidade e objetividade, elevando os padrões na gestão dos recursos públicos e atividades da Instituição, com reflexo nos processos de tomada de decisão, e na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho".(UFPR, 2018, informação sítio eletrônico).

O termo integridade guarda relação com aquilo que não sofreu corrosão, quebra, é a qualidade daquilo que mantém-se íntegro, com atuação equilibrada, sem deformação, está intimamente ligada à boa governança, à conformidade legal, moral, ética e justa, garantido resultados satisfatórios na prestação dos serviços públicos.

## 5 DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

### 5.1 DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO

A Coordenadoria de Gestão e Riscos, da Universidade Federal do Paraná, é uma unidade vinculada à Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças<sup>6</sup>, criada no ano de 2017, "para atuar, em parceria com as unidades institucionais, na área de governança pública, tendo como principais finalidades:" (UFPR, 2018, informação sítio eletrônico)

- a) analisar, implantar e suportar metodologias apropriadas à gestão de processos baseadas em boas práticas;
- b) promover a cultura de processos na Instituição;
- c) acompanhar a execução e propor ações para gestão, automatização e melhoria contínua dos processos de trabalho da Universidade, com vistas à celeridade, efetividade, conformidade, transparência, controle e economicidade;
- d) analisar, implantar e suportar metodologias apropriadas à gestão de riscos, baseadas em boas práticas;
- e) identificar, analisar e gerenciar, em nível estratégico, riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público e pelo planejamento da UFPR;
- f) gerenciar protocolos eletrônicos institucionais, incluindo o sistema SEI, Barra-mento de Integração, Protocolo Integrado;minerar dados, analisá-los e propor ações para minimizar custos;elaborar indicadores adequados aos processos estratégicos da institui-ção;prestar suporte às unidades na elaboração de indicadores;manter o organograma e fun-ções da UFPR atualizado; e,
- g) elaborar relatórios e informações para subsidiar o CGRC – Comitê Gestor de Go-vernança, Riscos e Controles Internos na tomada de decisões.

---

<sup>6</sup>Universidade Federal do Paraná. **Coordenadoria de Governança e Riscos. Carta de Serviços**. Disponível em: <http://www.cgr.ufpr.br/a-cgr/>. Acesso em: 10/02/2019.

A equipe é composta pelo coordenador e quatro integrantes, todos servidores públicos. O início das atividades ocorreu em agosto de 2017 e em dezembro do mesmo ano, foi instituído o Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos, por meio da Portaria nº 810 de 12/2017, posteriormente substituída pela Portaria nº 821 de 12/2017 e alterada pela Portaria 112 de 03/2018.

Atualmente, o Comitê é presidido pelo Magnífico Reitor, sendo os demais membros os Pró-Reitores e um representante da Coordenadoria de Governança e Riscos, nos termos do art.1º da Portaria 821 de 12/2017, alterada pela Portaria nº 112 de 03/2018.

## 5.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A questão que se apresenta como problema surgiu após análise e observação das propostas e instituição do plano de trabalho e projetos a serem desenvolvidos pela Coordenadoria de Governança e Riscos da Universidade Federal do Paraná.

Considerando as características de apresentação do problema e a busca de solução, com finalidade prática, a pesquisa, pode ser classificada como descritiva e aplicada (VERGARA, 2000, citado por UFPR-SiBi, 2018, p.27)

O diagnóstico, propriamente, se deu com base na análise de documentos com informações acerca dos objetivos perseguidos pela coordenadoria, área de atuação, competências, plano de ação, desenvolvimento da política/programa de integridade e prazos de implantação estabelecidos.

A sobrecarga de competências e a amplitude da área de atuação da coordenadoria recém criada, com apenas um único comitê gestor concentrando a tomada de decisões, chamou a atenção, em especial, pela escolha do modelo gerencial, centrado na Coordenadoria de Governança e em um único Comitê de Governança Riscos e Controles Internos.

Conforme informações extraídas de publicação no site da universidade, o Comitê de Governança Riscos e Controles Internos detém as seguintes atribuições e competências (BRASIL, UFPR, 2017):

- a) Institucionalizar estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos;
- b) Promover a integração dos agentes responsáveis;
- c) Promover práticas e princípios de conduta e padrões de comportamento.

Quanto à coordenadoria, as atribuições podem ser brevemente resumidas como a promoção de "assessoria em governança institucional; análise de processos de trabalho; assessoria em indicadores de desempenho; gestão de custos; gestão de riscos gestão do Sistema Eletrônico de Informação (SEI); e manutenção do organograma da UFPR".(BRASIL, UFPR, 2017):

Nesse sentido, verificou-se que a atuação, da coordenadoria e do comitê, é bastante abrangente, haja vista alcançar todo o universo da instituição. O número de servidores é, evidentemente, insuficiente, considerando o volume de trabalho, tarefas e atividades a serem desenvolvidas.

Não obstante, há concentração de tarefas, planejamento, tomada de decisões e controle de resultados em uma única unidade, o que se mostra contraproducente e caminha de encontro ao modelo gerencial que busca extrair os melhores resultados possíveis, sedimentados na eficiência, eficácia e efetividade, da gestão pública.

Atualmente a UFPR conta com 7 (sete) pró reitorias, 5 (cinco) campus distribuídos no Estado do Paraná, além dos campus no município de Curitiba, um universo de necessidades, e responsabilidades que reclamam um modelo gerencial flexível, que possa de fato atender às demandas existentes.

## 6 PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

### 6.1 PROPOSTA TÉCNICA

Considerando o modelo gerencial de organização administrativa flexível, a solução sugerida para a situação problema exposta é a da descentralização/desconcentração de atividades, competências, controle, tomada de decisões, gestão estratégica, no âmbito da Coordenadoria de Governança e Riscos, por meio da criação de subcomitês que se tornariam ferramentas, instrumentos de articulação e cooperação, a fim de fornecer subsídios para a tomada de decisão do comitê central e promover, com maior celeridade, a realização das diretrizes da Política de Governança e Integridade.

Seguindo as lições de Costa (2014) a implantação de um projeto ou proposta que implique uma modificação da cultura organizacional e exige mudança de comportamento dos integrantes da organização, requer mudanças na base estrutural da organização e nos modelos de gestão, “uma estrutura arcaica é a receita para o fracasso”.

Culturas inovadoras não se assentam sobre estruturas piramidais e mecanicistas. Formalismo, hierarquia rígida, dificuldade nas comunicações, centralização do poder decisório e excesso de níveis hierárquicos desestimulam as mentes criativas e as personalidades autônomas. As estruturas orgânicas são mais indicadas para as culturas de inovação. (COSTA, 2014, p.)

Assim, a presente proposta visa acelerar o alcance de resultados pela instituição, haja vista que se mantida a centralização/concentração de atividades os resultados virão em um ritmo que não atende às necessidades, demandas, exigências, tanto da comunidade interna, como dos órgãos de controle externo, do controle social, do interesse público de como um todo.

#### 6.1.1 Plano de implantação

Considerando o exposto, a proposta técnica que se apresenta, é a de criação de subcomitês, que seriam subordinados ao comitê atual ( Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos), tomando como base unidades e áreas estratégicas da universidade, tais como: orçamento e finanças, planejamento, gestão de pessoas, infraestrutura, pesquisa, estudantes, controle interno, entre outros, para o fim de trabalhar a implantação do Programa de Integridade e

Governança Pública da UFPR, e concretizar os objetivos da Política de Governança, Riscos, Integridade e Controles Internos.

Inicialmente, insta ressaltar, imprescindível, a submissão da proposta à deliberação e aprovação pelos órgãos/conselhos colegiados da UFPR, sem a qual qualquer ação não pode ser aplicada.

Como 1º etapa do plano de implantação se propõe a continuidade/manutenção das atividades de capacitação dos servidores - em andamento - das diversas unidades, quanto aos elementos essenciais, nucleares, para o alcance do conhecimento, da capacitação que habilitará o servidor para uma atuação que represente a Boa Governança, a Integridade, e uma atuação transparente e ética.

As áreas de capacitação iniciadas no ano de 2018, foram: gestão de processos, gestão de riscos, gestão de custos, gestão de contratos, comissão de processo administrativo disciplinar, gestão de pessoas, ética no serviço público.

Com uma parcela representativa dos servidores capacitados, poder-se-ia, identificar, em uma 2ª etapa, as lideranças estratégicas, das unidades representativas das Pró-Reitorias, ou mesmo, numa escala maior, das lideranças situadas nos campus, ou setores, para o fim de organizar a criação e constituição de subcomitês regionalizados (descentralizados), que receberiam as competências necessárias à efetivação da política institucional do programa de integridade e boa governança, o plano de ação, as diretrizes para atuação, um cronograma de atividades e prazos para apresentação dos resultados, entre outros.

Em uma 3ª etapa, ocorreria a criação, propriamente dita, dos subcomitês, com a distribuição de delegação de competências.

O comitê central promoveria, em uma 4ª etapa, o estabelecimento de cronograma de atividades, metas, avaliação de resultados pelos subcomitês em suas respectivas áreas/unidades, a seguir uma avaliação da atuação do respectivo comitê conforme as diretrizes estabelecidas, levando - se em conta as peculiaridades de cada setor, a fim de promover as ações corretivas cabíveis, e após no âmbito geral mensurar os resultados de toda a instituição.

O quadro abaixo, elaborado pela autora deste trabalho, ilustra em síntese a sequência de atividades na implantação da proposta.

#### Quadro descritivo/detalhado da Proposta Técnica

1. Capacitação dos servidores conforme projetos já iniciados;
---

2. Seleção das unidades / lideranças estratégicas;
--

3. Criação de subcomitês conforme áreas/unidades previamente selecionadas;
4. Distribuição/Delegação de competências;
5. Estabelecimento de cronograma de atividades, metas, avaliação de resultados pelos subcomitês em suas respectivas áreas/unidades;
6. Estabelecimento de cronograma geral de reuniões para apresentação de resultados ao Comitê Central.

Elaborado pela autora do trabalho.

O prazo para implantação considerando a dinâmica de implantação e as peculiaridades das atividades seria o de 12 a 24 meses.

#### 6.1.2 Recursos

No que atine aos recursos necessários à implantação e operação da proposta, elenca-se: a necessidade de recursos humanos capacitados para o treinamento dos servidores, espaço físico apropriado para o desenvolvimento das atividades de capacitação, recursos financeiros para despesas com diárias e gastos com deslocamento, transporte dos servidores instrutores, computadores, e outros recursos audiovisuais.

Não obstante, para o acompanhamento das atividades dos subcomitês a disposição de um servidor com competências e conhecimento pleno do processo de trabalho, habilitado à tomada de decisões ordinárias.

Estabelecimento de ferramenta de tecnologia da informação funcional, para comunicação interna e acesso aos sistemas/recursos digitais governamentais, que integre todos os setores e áreas onde estiverem estabelecidos os subcomitês, bem como a garantia de que ao menos um integrante do subcomitê detenha a capacitação necessária para o uso da ferramenta.

#### 6.1.3 Resultados esperados

Sobre os resultados esperados, cumpre esclarecer que considerando que a própria Coordenadoria de Governança e Riscos é uma unidade criada recentemente (ano de 2017), que muitas das atividades previstas ainda não foram implantadas ou efetivadas; que o Programa de Integridade e Governança Pública da UFPR e a Política de Governança, Riscos, Integridade e Controles Internos, são ações em desenvolvimento, cujos resultados também não foram mensurados e apresentados, a presente proposta pretende contribuir para o alcance de resultados, em menor tempo.

A expectativa é de promover uma ampliação do conhecimento da Política institucional de Boa Governança, contribuir para aplicabilidade prática, diminuir a sobrecarga de trabalho do comitê central, levar informação a toda comunidade interna, externa, e servidores, fomentar a transparência do trabalho da própria administração, efetivar uma gestão pública sedimentada em resultados.

#### 6.1.4 Riscos ou problemas esperados e medidas preventivo-corretivas

Acerca dos riscos ou problemas esperados, verifica-se a possibilidade de dificuldades quanto à escassez de recursos financeiros para a promoção das capacitações, falta de recursos humanos para a promoção das capacitações, especialmente, nos campus do interior do Estado; resistência à mudança, considerando a cultura e comportamento organizacional sedimentados; falta de comprometimento com os resultados; impossibilidade de promover a criação concomitante de subcomissões em todas as áreas estabelecidas, considerando as limitações de tempo, financeiras, recursos humanos.

Problemas de coordenação nos diferentes setores e especificidades de cada ambiente, área, região podem implicar negativamente na implantação, do projeto.

Todas estas situações podem ser mediadas pontualmente, de modo a priorizar as áreas, unidades, campus onde o estabelecimento de lideranças tenha se efetivado de modo menos oneroso, mais eficaz e que demonstre maior capacidade e habilidade de auferir resultados e manejar os trabalhos em menor tempo, entre outros elementos a serem avaliados caso a caso, oportunamente.

## 7 CONCLUSÃO

O Projeto apresentado buscou soluções para um problema recorrente nas organizações públicas: a escassez de recursos humanos, materiais, financeiros, face a urgente necessidade de implementação de programas, projetos e atividades que buscam a melhoria das práticas de gestão e prestação dos serviços, bem como o alcance de resultados mais significativos pautados no tripé eficiência, eficácia e efetividade.

Considerando o modelo atual de gestão, qual seja, híbrido/misto, que ainda detém aspectos burocráticos, mas já tendentes ao modelo gerencial, que prioriza a flexibilidade e busca de resultados, sugeriu-se a criação de subcomitês, que seriam subordinados ao comitê atual (Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos), tomando como base unidades e áreas estratégicas da universidade, tais como: orçamento e finanças, planejamento, gestão de pessoas, infraestrutura, pesquisa, estudantes, controle interno, entre outros, para o fim de trabalhar a implantação do Programa de Integridade e Governança Pública da UFPR e concretizar os objetivos da Política de Governança, Riscos, Integridade e Controles Internos.

Cumprir esclarecer, considerando que a própria Coordenadoria de Governança e Riscos é uma unidade criada recentemente (ano de 2017), que muitas das atividades previstas ainda não foram implantadas ou efetivadas; que o Programa de Integridade e Governança Pública da UFPR e a Política de Governança, Riscos, Integridade e Controles Internos, são ações em desenvolvimento, cujos resultados também não foram totalmente mensurados e apresentados, que a presente proposta é apresentada com o objetivo de contribuir para o alcance de resultados, em menor tempo, isto é tornar o processo mais célere, por meio de uma modificação do modelo de gestão concentrado, centralizado em uma única coordenadoria para um modelo em que os trabalhos sejam divididos em subcomitês.

A expectativa, com essa proposta é promover uma ampliação do conhecimento da Política institucional de Boa Governança, contribuir para aplicabilidade prática, diminuir a sobrecarga de trabalho do comitê central, levar informação a toda comunidade interna, externa, servidores, fomentar a transparência do trabalho da própria administração, efetivar uma gestão pública sedimentada em resultados.

Sabidamente, espera-se o enfrentamento de problemas, dificuldades, resistência em especial do aspecto humano, mas o projeto merece ao menos uma oportunidade de discussão, haja vista que pensado para otimizar os trabalhos e garantir e efetivar maior alcance de uma necessidade imperiosa à gestão pública, a Boa Governança.



## REFERÊNCIAS

- BENTO, Leonardo Valles. Governança e Governabilidade na esfera do Estado: Entre Eficiência e Democratização. São Paulo: Manole, 2003.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de Gestão em Organizações Públicas: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.p 15-69.
- COSTA, Silvia Generali da. **Comportamento organizacional cultura e casos brasileiros**. Rio de Janeiro:LTC, 2014
- DIAS, Reinaldo. **Gestão Pública: aspectos atuais e perspectivas para atualização**. São Paulo: Atlas, 2017.
- FILGUEIRAS, Fernando. **Além da Transparência: *Accountability* e Política da Publicidade**. Lua Nova, São Paulo, 84: 65-94, 2011.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública. Foco nas Instituições e Ações Governamentais**. 5ª ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2018.
- MEDEIROS, Anny Karine de. **Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise e periódico brasileiro das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.47,n.3,p.745-775, maio 2013
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 5ªed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2011.
- OLIVEIRA. Saulo Barbará.(org). **Instrumentos de Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2015.
- SHAH, Anwar. **Public services delivery**. Washington: World Bank, 2005.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ***Accountability* e transparência**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/manualonline/001.002.006.020.htm>>
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial Básico de Governança.Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. 2ª Versão. Brasília: 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId...>> Acesso em: 27.01.2019.
- ROCZANSKI, Carla Regina Magagnin. **Universidade pública e *accountability*: o caso da Universidade do Estado de Santa Catarina UDES**, 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.