

GOVERNANÇA DAS AQUISIÇÕES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

Aline Marques Casimiro, *Discentes do Programa de Mestrado Profissional em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará.*

*Atua como Pregoeira da UFPA
alinecasimiro1@hotmail.com*

Edson Furtado Louzada, *Discentes do Programa de Mestrado Profissional em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará.*

*Atua como Pregoeiro da UFPA
xlouzada@hotmail.com*

Francilene Cadete Costa *Discentes do Programa de Mestrado Profissional em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará.*

*Atua como Pregoeira da UFPA,
francicadete@yahoo.com.br*

Resumo

Neste artigo, discute-se o tema da governança e sua aplicação às aquisições governamentais. Diante da relevância do assunto para melhoria dos serviços públicos, propõe-se a realizar sua discussão prática, por meio de uma análise da condição atual em que se encontra o cenário de governança das aquisições da Universidade Federal do Pará (UFPA). Para o alcance desse objetivo utilizou-se de procedimentos bibliográficos, documentais e observação-participante, o que permitiu identificar o cenário de governança das aquisições apontado pelos documentos do Tribunal de Contas da União (TCU) para as aquisições da UFPA, bem como suas falhas. A partir disso, foi possível propor um aperfeiçoamento desse cenário e, em seguida apresentar um sistema de governança de aquisições para instituição. Entendeu-se, diante das pesquisas, que a UFPA possui um cenário de governança fragilizado pelo não atendimento ou atendimento parcial das práticas de governança dispostas como ideais pelo TCU. Assim, ratifica-se a necessidade de adoção de um novo sistema de governança das aquisições da UFPA através do qual se pode favorecer o alcance das boas práticas.

Palavras-chave Administração pública. Governança. Aquisições governamentais

1. Introdução

Em cenários de crise financeira e sob uma perspectiva de regulação da economia, uma das medidas a serem tomadas pelo Estado é redução de seus gastos, em especial dos investimentos. Esse contexto paradoxal, no qual é necessário crescer, ao mesmo tempo em que contingências precisam ser feitas, torna-se imprescindível que a Administração Pública prime por uma gestão eficiente. Uma boa gestão envolveria, primordialmente, melhoria nos processos de aquisição, reformulações na estrutura organizacional e demais mecanismos que possam garantir a governança.

Por estarem diretamente relacionadas à utilização dos recursos públicos as aquisições governamentais, portanto, acabam por absorver maior atenção e preocupação por parte do Estado. De acordo com um diagnóstico realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU-TC 025.068/2013-0) essa atividade é tão imprescindível que, do universo 376 instituições, apenas 4% delas afirmaram não ter atividades relevantes afetadas pelas aquisições, enquanto que 46% declaram que suas atividades são imediatamente interrompidas se não ocorrerem aquisições.

Além disso, a realidade não só econômica como também social e ambiental atual clamam pelo cumprimento de uma postura cada vez mais coordenada e efetiva nos procedimentos relativos às aquisições, que garantam, assim, a aplicação de princípios relacionados à boa gestão e a governança das instituições.

De fato, não se entende ser necessário ocorrerem profundas mudanças nas regras e procedimentos das aquisições governamentais para que os anseios da sociedade sejam atendidos. Nesse exercício de modernização da gestão e enfrentamento dos desafios vigentes, caberia a Administração, segundo Adriano, Rasoto e Lima (2012), ao invés de mudar suas regras, provocar mudanças no desempenho de seus servidores, por exemplo.

Assim, fala-se de uma modificação dos valores e das ações daqueles que dão vida a Administração. Tal perspectiva vai ao encontro daquilo que se conhece, por meio de Matias-Pereira (2010), como governança pública, sendo essa uma exigência de que todos os indivíduos envolvidos nas ações e atividades do setor público não sobreponham as suas aspirações e valores à boa gestão e os objetivos organizacionais.

No setor de aquisições não poderia ser diferente, Adriano, Rasoto e Lima (2012) propõem inclusive fundir aos princípios da governança, princípios próprios das licitações como “transparência”, “equidade”, “prestação de contas”, “cumprimento das leis” e “ética”. Os autores defendem que a partir do cumprimento destes é possível combater a corrupção, estabelecer uma relação de confiança com a sociedade e elevar o grau de satisfação dos diversos atores envolvidos.

Faz-se imprescindível, entretanto, partir de uma compreensão do que significa o termo aquisições governamentais que será amplamente utilizado neste trabalho. Compreende-se que este não se limita apenas aos procedimentos licitatórios, mas sim, aos diversos meios legais de se adquirir bens e serviços em uma instituição. Neste sentido, adota-se aqui a abordagem dada pelo TCU (TC 025.068/2013-0), o qual relaciona aquisições à compra de bens, à contratação de obras ou serviços, ou esses em conjunto, com ou sem licitação, com ou sem a formalização de contrato.

Considerando o tema das aquisições governamentais como sendo uma das atividades essenciais da Administração em toda sua atuação, escolheu-se uma autarquia procedente da área da Educação, afinal, esta, no que diz respeito ao ensino superior, recebeu do governo bons investimentos nos últimos anos. Assim, define-se como o enfoque do presente artigo discutir a governança das aquisições na Universidade Federal do Pará (UFPA).

A UFPA é uma instituição pública de educação superior *multicampi*, instalada em 11 municípios paraenses, com sede e foro na cidade de Belém; possui 14 Institutos sendo 2 nos *campi* do interior; 06 Núcleos; 34 Bibliotecas Universitárias sendo 26 em Belém; 02 Hospitais Universitários e 01 Escola de Aplicação (PROPLAN, 2015).

Ao longo dos seus cinquenta e nove anos tornou-se a maior instituição pública de ensino superior da Amazônia e a mais interiorizada do Brasil. Sua missão é “Produzir, socializar e transformar o conhecimento na Amazônia para a formação de cidadãos capazes de promover a construção de uma sociedade sustentável” (UFPA, 2016).

Neste cenário, a área meio dessa instituição, responsável pelo atendimento das necessidades dos que constroem o ensino, a pesquisa e a extensão, precisa ter a capacidade de pensar através de um paradigma administrativo não só eficiente, mas, sobretudo efetivo, suficientemente flexível e ágil, que traga benefícios a toda sua comunidade acadêmica.

No âmbito do presente estudo, a organização superior é representada pela figura do Reitor, a alta Administração pela Pró-Reitora de Administração. As duas unidades meio que atuam na gestão de aquisições são a Diretoria de Compras e Serviços (DCS), com as “atividades relacionadas às aquisições de materiais e equipamentos e a contratação de serviços” (PROAD, 2016); e a Comissão Permanente de Licitação (CPL), que “executa procedimentos legais para a contratação de obras e serviços de engenharia e demais aquisições em geral” (PROAD, 2016).

Um estudo a respeito do atual modelo de Governança das Aquisições da UFPA vem contribuir para que haja uma reflexão em torno dos mecanismos utilizados pela instituição e seu grau de adequação aos padrões estabelecidos pelos órgãos fiscalizadores.

Sendo assim, o objetivo deste trabalho é analisar a condição atual em que se encontra o cenário de governança das aquisições da UFPA. Para tanto, buscou-se identificar o cenário de governança apontado pelo Tribunal de Contas da União para as aquisições da UFPA, apresentar sugestões de aperfeiçoamento do cenário e propor um sistema de governança das aquisições da UFPA.

2. Fundamentação Teórica

2.1 O que é governança?

O termo governança é bastante discutido na literatura de sua área e, portanto, várias são as suas definições. No presente trabalho utilizaremos aquelas apresentadas por Gonçalves (2006), Roth, Wegner, Antunes Júnior e Padula (2012) e Marques (2007).

O primeiro dos autores afirma que governança se refere aos meios e processos que são utilizados para produção de resultados eficazes. O conceito, portanto, estaria relacionado à performance, à articulação e cooperação formal ou não entre os diversos atores de uma sociedade, sejam eles indivíduo, instituições públicas ou privadas.

Apesar da amplitude que hoje o conceito possui, Gonçalves (2006) afirma que ele surgiu na década de 90 especificamente num contexto estatal, no qual governança representa o modo como o governo exerce seu poder. Essa discussão tirou o foco do atingimento de metas e o deslocou para os procedimentos e práticas governamentais que precedem e podem levar a consecução dessas metas.

Em sua argumentação sobre o assunto, Gonçalves (2006) ressalta ainda que, governança é um ato essencialmente positivo, pois, segundo ele, ao corresponder a uma ação conjunta que atenda a interesses em comum, será necessariamente boa. Um dos desafios desse processo, apontado por Gonçalves (2006), seria alcançar o equilíbrio de participação dos atores envolvidos e que essa definição de papéis pudesse ser regulamentada.

Já Roth, *et. al.* (2012), trouxeram um enfoque diferente para o conceito de Governança. Pois, consideram a visão inter-organizacional, ou seja, numa estrutura de redes, em arranjos de três ou mais organizações. O objetivo seria estruturar e organizar mecanismos regulatórios de tomada de decisão, para garantir os interesses dos membros dessa rede. Segundo eles, a função da governança não deixa de estar associada à ideia de gestão, pois ela proporcionará a organização sua regulação entre os limites e a autonomia.

Existe ainda outra definição trazida por Marques (2007), o qual apresenta o conceito de governança corporativa relacionado ao *accountability*, sendo que, suas exigências diferem de acordo com a natureza da organização em causa. De acordo com a autora, o objeto central dos sistemas de governança corporativa não é o de intervir na autonomia das organizações, mas, ao contrário, tem a pretensão de equilibrar a competitividade e produtividade da empresa com uma gestão responsável e transparente.

A governança corporativa, segundo Marques (2007), é um termo que emergiu recentemente como disciplina autônoma, ainda que as sementes deste conceito se encontrem nos anais da economia, da política e do direito, provenientes de séculos atrás. Na visão da autora, a importância do tema é reconhecida mundialmente, no entanto, a terminologia e as ferramentas analíticas estão ainda a emergir, de forma evolutiva e preparam-se para se superarem dia após dia.

Em sua reflexão, a respeito da governança, a autora destaca que os cidadãos esperam uma boa governança corporativa das suas autoridades governamentais e, por isso, a sociedade exige a prestação de contas dessas autoridades. A boa governança, portanto, seria ocasionada por todas as vertentes do progresso da sociedade, tais como o nível de educação das pessoas, acompanhado por um aumento na emancipação, da evolução verificada no campo das tecnologias da informação, e a influência dos meios de comunicação (MARQUES, 2007).

Entende-se que a abstração do conceito governança se torna complexa devido ao fato de ele corresponder a um conjunto de ações e articulações por parte do Estado ou de outro ator e não a um único e simples procedimento, fato ou resposta. A sistemática do conceito, portanto, nos leva a refletir que ele esteja num nível de atitude e mesmo de habilidade do Estado, o que concorre com a definição do Banco Mundial *apud* Gonçalves (2006) de que governança “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”.

2.2 Aplicação do conceito às Aquisições Governamentais

A partir de um pensamento menos burocrático e mais sistêmico dos processos em Administração Pública, compreende-se que as compras não se resumem a um procedimento ritualístico e burocrático determinado pela legislação, ao invés, possuem diversos determinantes.

Concorda com tal posicionamento Santana (2013), quando critica que “se reduz todo o ciclo de vida das contratações públicas a um mero procedimento formal de todo divorciado das demais partes que o integram (p.20)”. Desse modo, faz-se importante identificar, a partir de uma demanda, os melhores caminhos necessários para atendê-la, quais relações precisam estar bem estabelecidas e, prever e medir a efetividade da aquisição.

Santana (2013) chega a afirmar que os gargalos não estão na fase de domínio operativo das aquisições governamentais, mas no descaso com elementos como “fornecedores, catálogo de materiais, catálogo de serviços, processos internos padronizados, dentre outros” (p. 23). Tais situações trazem, segundo o autor, imensos prejuízos e em geral estão presentes em setores que carecem de uma governança.

Apesar disso, existe um esforço da Administração Federal em inserir a governança em sua atuação, incluindo as aquisições. A importância dessa prática é expressa pelos órgãos de controle conforme explicita o objetivo do Plano Estratégico do Tribunal de Contas para o quadriênio 2011-2015:

Avaliar a governança e a gestão no Sistema único de Saúde (SUS), na segurança pública, na defesa nacional, na previdência complementar, na sistemática de descentralização de recursos federais, nas **universidades públicas federais** e nos institutos federais de Educação, Ciência e Tecnologia, nos setores de pessoal, de tecnologia da informação e de **aquisições**, dentre outras áreas. (grifo nosso)

Sendo assim, se o TCU tem como um de seus objetivos avaliar a governança entende-se que ela é uma capacidade a ser desenvolvida pelas áreas por ele citadas. No que diz respeito a seara de aquisições governamentais, parte-se do primeiro trabalho realizado por este órgão que gerou em 2013 o documento intitulado Relatório de Levantamento de Governança e Gestão das Aquisições na Administração Pública Federal.

No entanto, primordialmente faz-se necessário explicitar o que esse órgão entende por governança das aquisições públicas (art. 2º, II, da Resolução-TCU 247/2011):

Governança das aquisições pode ser entendida como o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que objetivam assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão das aquisições estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas. Não deve, portanto, ser confundida com gestão das aquisições, que representa uma função da

governança e traduz a maneira pela qual se executa o direcionamento estratégico estabelecido.

Orientado por essa definição, o Tribunal trabalhou em uma pesquisa que envolveu a participação de 376 instituições por meio de questionário eletrônico respondido pelos gestores das organizações da administração pública federal, do sistema S, dos conselhos federais e de outras que realizem gestão de recursos federais, e que tenham atuação nacional.

Considerando a inexistência de um modelo reconhecido para governança das aquisições, a equipe de fiscalização desenvolveu uma proposta que agrupou três dimensões sugeridas pelo Referencial Básico de Governança do TCU (BRASIL, 2013): “Liderança”, “Estratégia” e “Controle”;

Os resultados da avaliação com base no índice criado por ela, o iGovAquisições, demonstram que a maior parte das organizações (56,5%) se encontra em estágio inicial de capacidade em governança e gestão das aquisições, 40% em nível intermediário, e somente 3,5% estão em estágio aprimorada. A análise estatística conclui que a correlação entre as dimensões estudadas tem destaque para a “liderança”, ou seja, sempre que esta dimensão é maior, as demais capacidades também tendem a ser de melhor qualidade.

A pesquisa que resultou no Acórdão nº 2622/2015 – TCU – Plenário conclui ainda, que quanto menor a capacidade de governança de uma organização pública, maior o risco de que não sejam bem aplicados os recursos públicos em benefício da sociedade. Essa reflexão reforça a importância do desenvolvimento da governança.

Vale ressaltar a diferença entre governança e gestão das aquisições. O próprio TCU no relatório TC-022.392/2014-9 esclarece que governança se refere à definição do que deve ser executado (avaliação, direção e monitoramento) para o alcance de um objetivo e, a gestão refere-se à forma como os processos e ações são executados. O controle da gestão também é função da governança, ou seja, a gestão deve ser monitorada quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e quanto aos resultados obtidos.

A diferença entre gestão e governança não afasta a interdependência dos conceitos, pois, ainda segundo o Tribunal, quanto mais sintonizado estiverem, maior será a eficiência, eficácia e efetividade da organização. Ou seja, boas práticas de governança e gestão na área de aquisições podem levar a agregação de valor e minimização de riscos.

Além de relatórios gerais sobre governança o Tribunal trabalha com relatórios de auditoria individuais, ou seja, por órgãos. A Universidade Federal do Pará recebeu também em 2013 uma avaliação das suas práticas de controle interno, governança e gestão de aquisições que objetivou verificar se elas estariam de acordo com a legislação aplicável e se são aderentes de boas práticas.

Baseado no levantamento relativo ao perfil de governança de aquisições de 2013 e em outros elementos legais e infra legais, foram elaboradas doze perguntas que, depois de respondidas pela UFPA levaram o TCU dentre outras, a conclusão de que faltam instrumentos que permitam ao nível estratégico exercer a liderança necessária para conduzir à governança e à consequente boa gestão do setor de aquisições.

As observações do Tribunal pontuaram ainda que, não há uma seleção por competências para as funções-chave na área de aquisições, não há objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições, nem mecanismos de controle e ainda, que a auditoria interna da UFPA não avalia os processos de governança da organização.

Assim, o relatório, que gerou o Acórdão nº 1679/2015 - TCU - Plenário, aponta que a maioria das práticas de governança e de gestão de aquisições governamentais ou não são adotadas pela Universidade Federal do Pará ou não estão de acordo com a legislação aplicável nem aderente às boas práticas, pois faltam instrumentos de governança capazes de indicar as diretrizes estabelecidas pela alta administração para o setor de compras.

Observa-se que, em sua análise, o TCU atribui apenas ao ator entidade pública a responsabilidade pela coordenação do processo de governança. Não avalia a participação das entidades privadas e nem da sociedade. Tal fato denota uma perspectiva de governança mais restrita, o que vai de encontro com a visão de Santana (2013) que dispõe as aquisições considerando os procedimentos formais, fatos econômicos ou estruturadores de políticas públicas, que podem propiciar o desenvolvimento sustentável.

Considerando abrangência do conceito, o documento produzido no *locus* do trabalho, o Relatório de Gestão de 2015, menciona a governança como imprescindível para aumentar a credibilidade da instituição perante aos seus “*stakeholders*” e “*shareholders*”. Além disso, aponta que a governança estaria diretamente relacionada com a auditoria interna “quanto ao seu papel de desempenhar processos de controle interno, gerenciamento de riscos, efetividade operacional e conformidade como instrumento para a prevenção de perdas, identificação de oportunidades e redução de custos”.

Esse documento institucional, no entanto, não aprofunda a discussão sobre a capacidade de governança da UFPA nem mesmo nas aquisições, mas aponta a necessidade de dar maior destaque para o tema vinculando-o com três princípios, o da transparência, conformidade e responsabilidade.

Diante disso, torna-se necessário aprofundar um debate tão importante quanto esse afinal a compreensão de sistemas de governança das aquisições poderá levar a práticas que concorram para o aperfeiçoamento da gestão e enfrentamento dos desafios contemporâneos.

3. Metodologia

A partir do problema levantado, esta pesquisa quanto à **lógica** é dedutiva, pois parte de um conceito e aplicação inicial de governança das aquisições adotado pelo Tribunal de Contas da União para então poder propor um cenário e sistema atual de governança das aquisições da UFPA.

Quanto a seu **objetivo** é exploratória, o que, segundo Piovesan e Temporini (1995) caracteriza uma pesquisa que parte de uma situação pouco conhecida para o alcance de um conhecimento qualitativo autêntico do universo estudado. Assim, por meio de um estudo de caso dos setores envolvidos na gestão de aquisições da UFPA, propôs-se a conhecer os fatos e fenômenos relativos à governança das aquisições dessa organização.

Em relação aos **procedimentos** é bibliográfica, documental e observação-participante. O primeiro e o segundo procedimentos se deram pela busca na literatura acadêmica, em legislações, sítios governamentais, relatórios internos e externos ao setor pesquisado, informações sobre o tema da governança e da governança das aquisições, que permitiram os autores conhecerem e aprofundarem o assunto. Além disso, observação-participante, pois existe um contato direto, frequente e prolongado dos pesquisadores com o meio pesquisado, já que os mesmos atuam na organização.

Para a coleta e análise de dados, foi feita uma análise do textual do Relatório de Auditoria TC-022.392/2014-9 e do Acórdão nº 1679/2015 - TCU - Plenário, gerado por ele, para levantar os elementos importantes e assim, atender ao primeiro objetivo específico. Assim, foi possível identificar os mecanismos de governança trazidos pelo TCU, os relacionar com os componentes discutidos na primeira versão do Referencial Básico de Governança (BRASIL, 2013) e assinalar quais práticas foram verificadas na UFPA.

Quanto ao segundo objetivo específico, adotou-se uma análise textual e interpretativa dos mesmos documentos amparada pela observação participante, com a diferença que se utilizou da segunda versão do Referencial Básico de Governança (BRASIL, 2014), tendo em vista a possibilidade de atualização do estudo da governança pública. Tais técnicas

possibilitaram aos pesquisadores acrescentar proposições às recomendações dadas pelo TCU para as práticas identificadas e elaborar um sistema de governança das aquisições da UFPA.

4. Resultados e Análises

Conforme já mencionado anteriormente, a governança das aquisições no setor público, segundo TCU, compreende “os mecanismos de liderança, estratégia e controle que buscam avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com foco na condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2014, p. 26).

Especificamente a **Liderança** diz respeito às práticas da natureza humana ou comportamental; a **Estratégia** envolve o relacionamento com as partes interessadas, definição e monitoramento de objetivos, indicadores e metas e alinhamento entre as unidades e organizações envolvidas na execução; já o **Controle** abrange a transparência, prestação de contas e execução (BRASIL, 2014).

Ao analisar cada uma desses mecanismos, particularmente no contexto da Universidade Federal do Pará, o relatório de auditoria do TCU (TC-022.392/2014-9) fez um levantamento da realidade da governança das aquisições na instituição. Partindo-se dele foi possível esquematizar inicialmente em uma tabela a condição apontada pelo TCU em que se encontrava a governança das aquisições da UFPA em 2013.

Incluiu-se, nesse esquema, com base em BRASIL (2013), um conjunto de componentes correspondentes a cada mecanismo. Entende-se que esses componentes representam um detalhamento dos mecanismos e possibilita localizar de modo mais prático a discussão trazida por eles.

Sublinha-se que o componente “alinhamento trans-organizacional” apesar de está presentes em BRASIL (2013) este não foi identificado no diagnóstico do Relatório de Auditoria do TCU e por isso não está contemplado no quadro, como se organiza abaixo:

Quadro 1 Respostas aos mecanismos de governança da UFPA do Relatório do TCU

Mecanismos	Componentes	Questionamento	Situação
Liderança	Pessoas e competências	1. A organização executa processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da função de aquisições considerando as competências para as atividades?	Não se verifica
		2. A organização executa avaliação da estrutura de recursos humanos da função de aquisições, a fim de verificar se os recursos humanos estão em quantidade e com a qualificação adequada às suas atribuições?	Não se verifica
	Princípios e comportamentos	3. Há um código de ética implantado, divulgado e monitorado?	Verifica-se parcialmente
	Liderança Organizacional	4. A autoridade máxima exerce a liderança organizacional, estabelecendo objetivos, indicadores, metas e mecanismos de controle para a gestão das aquisições?	Não se verifica
Estratégia	Estrutura de Governança	5. Há estabelecimento de diretrizes para as aquisições, como políticas de terceirização, de compras, de estoques dentre outras, que direcionam as decisões operacionais das aquisições (por exemplo, quais serviços devem ser contratados e quais devem ser executados com servidores)?	Não se verifica
	Estratégia organizacional	6. Há normativos internos que incluem definição da estrutura organizacional da área de aquisições e estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos comissionados?	Não se verifica
	Relacionamento	7. Existem instâncias colegiadas, compostas por	Não se

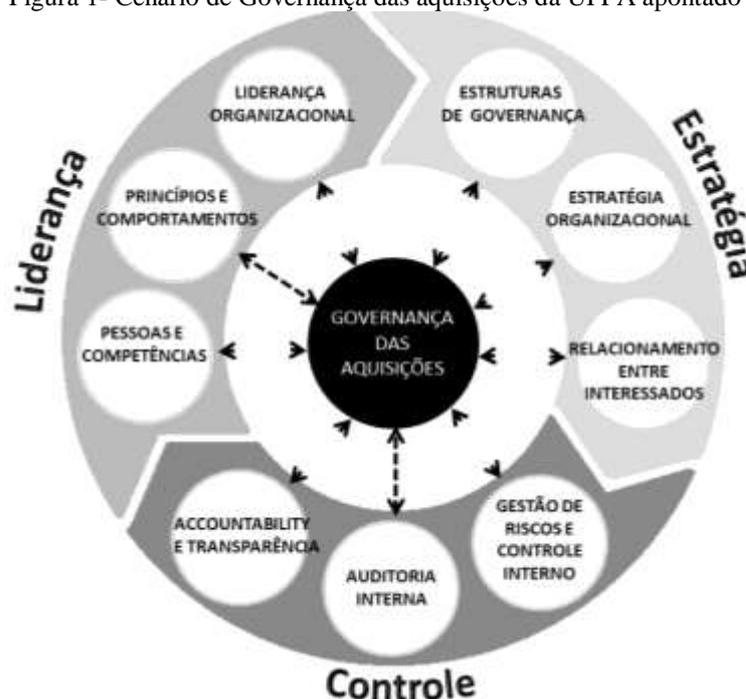
	com as partes interessadas	integrantes das diversas áreas da organização, que apoiem as decisões críticas sobre as aquisições, mitigando o risco de decisões com viés?	verifica	
Controle	Gestão de riscos e controle interno	8. Existem diretrizes para gestão de risco das aquisições, os gestores são capacitados para realizar gestão de risco das aquisições e esta gestão é realizada?	Não verifica	se
	Auditoria Interna	9. Existem canais que recebem denúncias sobre impropriedades nas aquisições da organização?	Verifica-se parcialmente	
		10. A função de auditoria interna está estabelecida e atua segundo as boas práticas internacionais sobre o tema (IPPF), não realizando atividades de cogestão?	Verifica-se parcialmente	
	Accountability e transparência	11. A organização dá publicidade às decisões sobre o julgamento das contas, agendas de dirigentes superiores e tem transparência ativa quanto a todos os documentos de seus processos administrativos de aquisição?	Não verifica	se

Fonte Elaborado pelos autores

Conforme se observa, as respostas da UFPA para os questionamentos não se aplicaram adequadamente em nenhum dos mecanismos. Apenas em três componentes correspondentes aos mecanismos “liderança” e “controle” foi possível identificar pelo menos um atendimento parcial.

Essa configuração demonstra a existência de falhas nas práticas de gestão que consequentemente influenciam na governança. Destaca-se que, no mecanismo “estratégia” não se verificou na Universidade nenhuma das práticas investigadas pelo TCU, o que se considera bastante preocupante, já que não existe o atendimento a componentes estruturantes essenciais como “estratégia”, “estrutura de governança” e “relacionamento entre interessados”. Para melhor visualização do que foi encontrado pelo TCU na UFPA em 2013, desenhou-se:

Figura 1- Cenário de Governança das aquisições da UFPA apontado pelo TCU



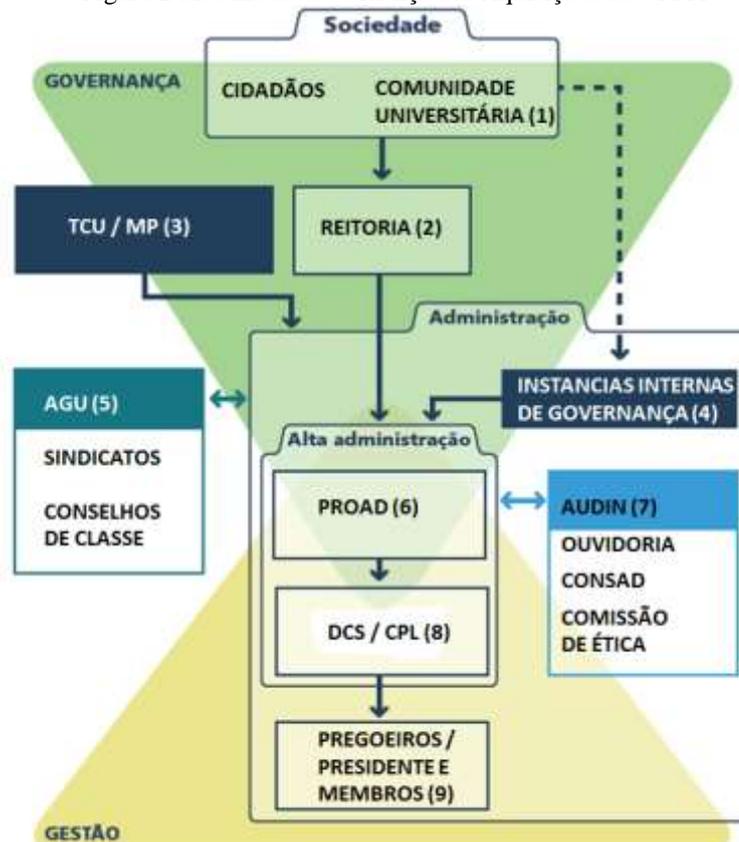
Fonte Elaborado pelos autores.

As deficiências e ausências desses mecanismos podem afetar diretamente o alinhamento entre as práticas em aquisições e os objetivos organizacionais, os processos de

tomada de decisão, a gestão de riscos e o planejamento. Ou seja, uma base fraca de governança reflete-se negativamente nos instrumentos de gestão e na eficiência dos serviços.

Além do relatório, utilizou-se o Referencial Básico de Governança publicado em 2013, que se trata de um documento que reúne e organiza boas práticas de governança capazes de incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas. Com base no Sistema de Governança no Setor Público apresentado por esse documento, pôde-se adaptá-lo e chegar à elaboração ao Sistema de Governança das Aquisições da UFPA, em que estão presentes as estruturas de governança externas e internas, além de órgãos e entidades, conforme abaixo:

Figura 2 Sistema de Governança das Aquisições da UFPA



Fonte Elaborado pelos autores com base em BRASIL (2013).

- (1) Outras partes interessadas
- (2) Organizações superiores
- (3) Organizações externas de governança (responsáveis pelo controle e regulamentação)
- (4) Instâncias internas de governança (Conselhos)
- (5) Organizações externas de apoio à governança
- (6) Administração Executiva (Autoridade máxima e Dirigentes superiores)
- (7) Instâncias internas de apoio à governança
- (8) Gestão Tática (Dirigentes)
- (9) Gestão Operacional (Gerentes)

Esse Sistema, de acordo com BRASIL (2013, p. 19), “reflete a maneira como diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter a boa governança”. Ou seja, envolvem os diferentes atores, fluxo de informações, estruturas, processos, dentre outros.

Identificado o cenário de governança nas aquisições diagnosticado pelo TCU e, elaborado um sistema de governança envolvendo os atores relacionados a essa área na UFPA, segue-se o trabalho adicionando comentários a algumas das recomendações feitas no relatório TCU para o aperfeiçoamento de cada um dos mecanismos de governança. Com isso,

pretendeu-se atualizar tais recomendações acrescentando a visão dos pesquisadores que estão na perspectiva de observadores-participantes e ainda, localizá-las no sistema de governança elaborado na Figura 2.

Consideram-se extremamente pertinentes todas as recomendações dadas pelo Tribunal para o mecanismo Liderança, acrescentar-se-ia apenas a importância da forma como se disciplinará o acesso às funções chave levar em consideração a realidade da organização, consultando os seus servidores e evitando copiar processos já existentes sem uma contextualização.

Seria interessante também que, quando definidos os objetivos, indicadores, metas e mecanismos da gestão de aquisições, esses pudessem ser avaliados de forma periódica e em conjunto pela organização superior, nesse caso a Reitoria e as instâncias internas de governança, correspondentes a alta administração da instituição em questão, de modo que, tais atores fossem capazes de rever e propor novas práticas.

Seguindo-se para o mecanismo Estratégia, percebe-se que nas respostas aos questionamentos realizados pelo TCU, a UFPA apresenta pontos em sua gestão que não contribuem para o aperfeiçoamento da governança. Existem deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições, no estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para a área e na instituição de instâncias colegiadas.

Para a melhoria dos mecanismos referentes à estratégia, propõe-se primeiramente o atendimento da recomendação do relatório quando aponta: “Não existem instâncias colegiadas, compostas por integrantes das diversas áreas da organização, que apoiem as decisões críticas sobre as aquisições, mitigando o risco de decisões com viés.”. Uma instância colegiada, um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização poderia subsidiar o estabelecimento de diretrizes para a realização de ações mais eficientes para a área. Sugere-se que, para tanto, seja criado na UFPA um Comitê para Aquisições, que teria suas ações relacionadas a autoridade máxima e auxiliaria as ações da alta administração.

Outra proposta, é que se constitua uma relação mais efetiva entre PROAD e a PROGEP, de modo que elas definam as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos da área de aquisições. Assim, seria possível que ao dirigente máximo estabelecer suas definições em normativos internos, bem como, o seu próprio papel nos processos de aquisições.

Já nos questionamentos relativos ao Controle, demonstrou-se que a instituição possui poucas práticas de governança em sua gestão, não contribuindo para o aperfeiçoamento da organização, pois não estabelece diretrizes que promovam a minimização dos riscos das aquisições do órgão.

Apesar de se ter apresentado canais de denúncias em sua estrutura organizacional, percebeu-se, porém, deficiências em seu pleno funcionamento. Nesse sentido, sugere-se uma ampla divulgação dos meios de comunicação dos canais da ouvidoria do órgão, como por exemplo, uma campanha de divulgação interna junto à comunidade acadêmica, bem como atualização de seu formato de acordo com as tecnologias disponíveis.

A falta de diretrizes mencionada poderia ser suprida através da capacitação dos gestores (da governança) que discutisse o mapeamento e a gestão de riscos, conforme práticas do TCU. Sem dúvida, essas medidas gerariam um melhor controle interno pela gestão e melhores resultado na tomada de decisão.

Em outra arguição abordada pelo TCU, identificou-se a existência de cogestão nas atividades da auditoria interna e controle interno. Seria necessário, nesse caso, primeiramente haver uma internalização dos conceitos de controladoria e auditoria. Separados os conceitos e as atribuições, seria possível propor a criação de uma instância de controle interno, principalmente, no apoio a alta administração na gestão das aquisições. Afinal, essa assessoria poderia contribuir de modo fundamental para a diminuição dos riscos nas aquisições,

possibilitando o acompanhamento dos estudos preliminares, correntes e dos resultados das aquisições, assim como das questões éticas envolvidas nesse processo.

Outro aspecto muito importante é a ausência da ferramenta da transparência em sítios da internet sobre existência da agenda dos dirigentes e da colocação dos documentos de forma digitalizada na internet. Compreende-se que esse pode ser um trabalho realizado pelo Controle Interno da instituição em conjunto com toda a Administração.

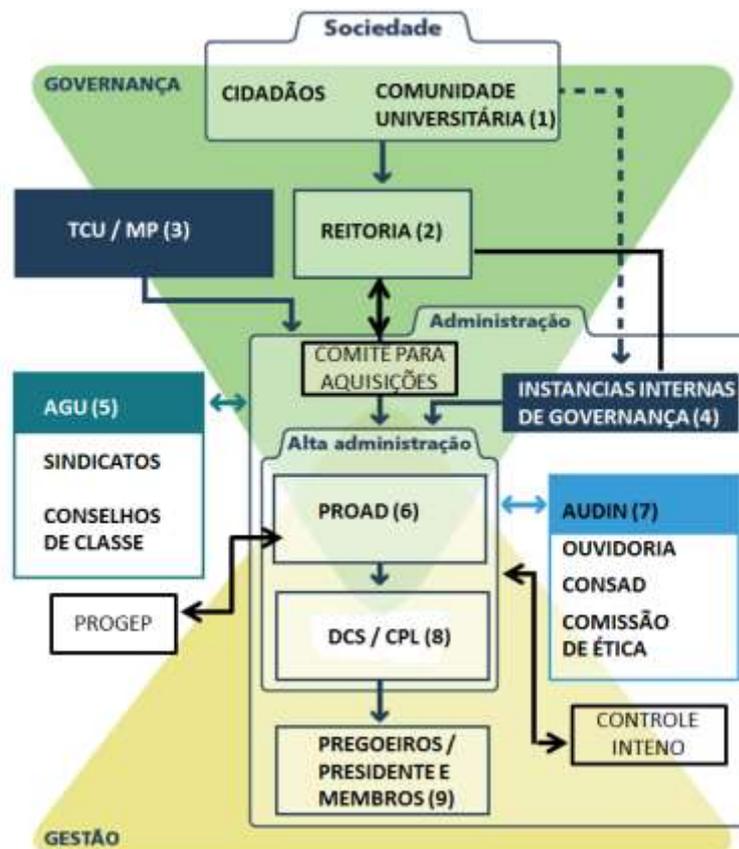
Tais sugestões coincidem com os princípios da governança: transparência, equidade, cumprimento das leis e ética e, dessa forma, direcionariam para as boas práticas de gestão das aquisições através de um novo sistema de governança.

Fundamentados em toda a discussão apresentada anteriormente, entende-se que a localização, bem como a participação dos atores da instituição na governança será de extrema valia para o alcance de boas práticas e da boa gestão, proporcionando novos rumos à governança das aquisições na UFPA.

Isso, contudo, não encerra o debate sobre a governança, que deve sempre avaliar o resultado da gestão e ir em busca das melhoras tomadas de decisões, visando atender a missão da instituição. Sempre com o intuito de oferecer uma melhor orientação estratégica e garantir que os objetivos do órgão sejam alcançados.

Em face dessas recomendações e das contribuições da observação-participante foi possível atualizar o Sistema de Governança das Aquisições da UFPA até então construído apenas pelas referências dos relatórios.

Figura 3- Sugestão de aperfeiçoamento do Sistema de Governança de Aquisições da UFPA



Fonte Elaborado pelos autores com base em BRASIL (2013).

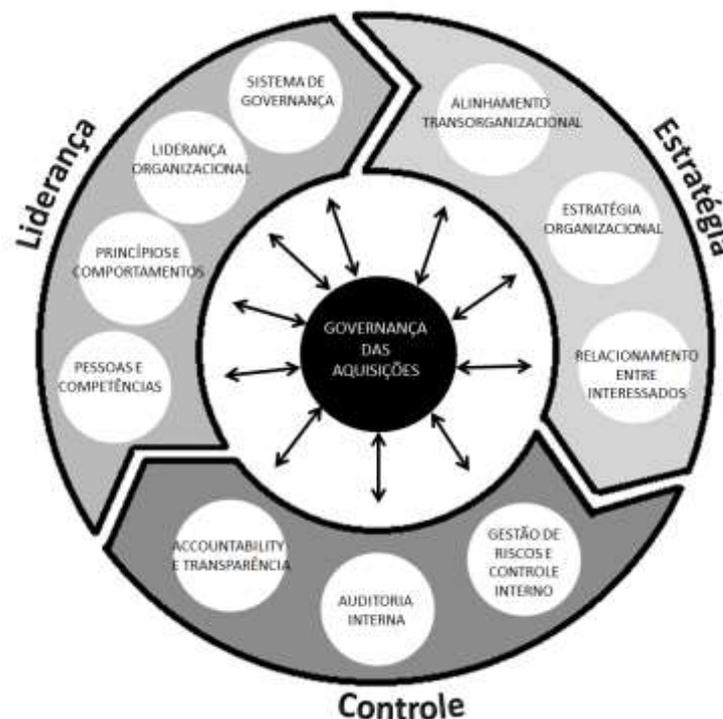
- (1) Outras partes interessadas
- (2) Organizações superiores
- (3) Organizações externas de governança (responsáveis pelo controle e regulamentação)
- (4) Instâncias internas de governança (Conselhos)

- (5) Organizações externas de apoio à governança
- (6) Administração Executiva (Autoridade máxima e Dirigentes superiores)
- (7) Instâncias internas de apoio à governança
- (8) Gestão Tática (Dirigentes)
- (9) Gestão Operacional (Gerentes)

Como se pode ver, foram acrescentados novos atores internos como “Comitê para aquisições”, “PROGEP”, “Controle Interno”. Entende-se que a localização e a apropriação dos papéis por esses atores favorecem a sinergia na estrutura de governança das aquisições na Universidade.

Acredita-se que, implementando a nova estrutura será possível a organização alcançar ou se aproximar de um cenário ideal de governança, onde as relações entre os componentes estão mais bem estabelecidas, diferentemente do que fora apresentado na Figura 1.

Figura 4- Sugestão de Cenário de Governança das aquisições da UFPA



Fonte Elaborado pelos autores

Percebe-se que este outro cenário, diferentemente do identificado na UFPA pelos referenciais de 2013, teve pequenas modificações como inclusão de novos componentes e descolamentos deles nos mecanismos. Tais alterações foram realizadas apoiadas na segunda versão do Referencial Básico de Governança (BRASIL, 2014), que contou com apoio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para avaliar as boas práticas de governança pública adotadas por órgãos centrais do governo.

Sabe-se que o alcance dessa articulação é um desafio característico da governança, o que a torna ainda mais almejada. Dessa forma, quando as relações que a permeiam são bem estabelecidas, os processos acontecem de forma mais coerente e finalística.

5. Conclusão

O presente trabalho construiu-se com base no conhecimento do conceito de governança e em específico de governança das aquisições. Tendo em vista que essa área tem sido colocada em relevo num contexto de primazia pela eficiência dos gastos públicos. Sendo assim, considerou-se importante analisar o cenário de governança das aquisições da UFPA. Diversos poderiam ter sido os caminhos para tanto, porém a pesquisa se concentrou em identificar o cenário que já havia sido apresentado em um Relatório de Auditoria do TCU, realizado em 2013 exatamente sobre essa instituição.

Aproximando-se da literatura e os documentos oficiais sobre o assunto, foi possível entender que a capacidade de governança é trazida para dentro da Administração Pública a partir de uma preocupação com a tríade: liderança, estratégia e controle. Essa reflexão gerou uma esquematização geral desses mecanismos a respeito da situação de governança da UFPA, então mapeada pelo citado Relatório do TCU. A seguir, foi possível discutir as recomendações dadas para aperfeiçoar cada um dos mecanismos e acrescentar a elas a visão dos observadores-participantes. Assim, chegou-se a uma proposta sistema de governança próprio para as aquisições da UFPA.

O levantamento feito pelo TCU analisado na pesquisa, mostrou que existem falhas nos mecanismos de liderança, estratégia e controle que influenciam na governança da UFPA. Em nenhum deles verificou-se a adoção de maneira satisfatória das práticas consideradas adequadas pelo TCU. Diante das recomendações, à instituição investigada, para sanar tais deficiências, propôs-se formas de dirimir estas inconsistências, que versaram em torno da inserção de novos atores no núcleo relacional das aquisições e a configuração de novas relações entre os já existentes.

O exame, do mecanismo liderança, demonstrou ser indispensável o estabelecimento de uma relação mais efetiva e coerente entre Pró-Reitoria de Administração e a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas para disciplinar o acesso as funções-chave das aquisições, seu adequado quantitativo e sua capacitação. Assim como, um maior grau de interação entre a alta administração e as instâncias internas de governança, para o estabelecimento de diretrizes mais eficientes.

Verificou-se que nenhum dos componentes do mecanismo estratégia foram identificados na gestão da UFPA, evidenciando a necessidade da criação de um Comitê de Aquisições que dê suporte as decisões da área. Demonstrou ainda, que a relação mais acentuada entre Pró-Reitoria de Administração e a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, apontadas na análise do componente anterior, contribuiria para melhor definir as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos da área de aquisições.

No mecanismo controle constatou-se a imprescindibilidade de quebrar o paradigma conceitual interno do órgão sobre a cogestão nas atividades de auditoria interna e controle interno e assim estabelecer a criação de um órgão de Controle Interno. Em vários pontos avaliados, percebe-se uma real carência na divulgação das informações, que influenciaram na avaliação negativa da instituição, que comprometem a transparência das ações. Neste sentido, o órgão além de controlar poderia também auxiliar na divulgação das informações processadas e assim garantir o cumprimento das leis, o *accountability* e a transparência os procedimentos.

É de extrema valia a estimulação à participação dos atores internos, com o intuito de concretizar e definir os controles internos e práticas de boa gestão na governança. A partir disso, então, pode-se aperfeiçoar o cenário atual para criação de um sistema de governança das aquisições feitas pela UFPA em conformidade com os padrões, princípios e diretrizes institucionalizados. Assim, facilitaria a consolidação da governança no setor, diminuiria os

riscos das compras e auxiliaria a tomada decisão pelos gestores dando a eles condições para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições.

O conceito da governança é complexo na medida em que corresponde a um conjunto de ações e articulações por parte dos atores, e não, de um único e simples procedimento, fato ou resposta. Portanto, a melhoria dos processos de governança e gestão das aquisições na UFPA é essencial para que os riscos de ocorrências específicas nas contratações sejam mitigados, o que só é possível por meio do apoio da alta administração da organização para implantação de controles internos adequados.

É necessário aprofundar o debate acerca de como a compreensão de sistemas de gestão das aquisições poderá levar a práticas que concorram para o aperfeiçoamento da governança e enfrentamento dos desafios contemporâneos. Desta forma, sugere-se para futuras pesquisas a análise de pontos que influenciam diretamente a governança da instituição, tais como, a governança das informações da UFPA e a influência da estrutura organizacional nas deficiências da gestão.

Referências

ADRIANO, P. R. I, RASOTO, V. I., LIMA, I. A. **Interfaces entre licitação e Governança Pública**. Book of Proceedings – Tourism and Management Studies International Conference Algarve 2012 vol.2. Disponível em <<http://tmstudies.net/index.php/ectms/article/viewFile/490/733>>. Acesso em 20 de jun. de 2016.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria**. TC-022.392/2014-9, Universidade Federal do Pará (UFPA). Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/022.392.2014%20Gest%C3%A3o%20de%20pessoas%20UFPA.pdf>. Acesso em 10 de jun de 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Levantamento**. TC 025.068/2013-0 <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/controlado-externo-das-aquisicoes-logisticas/atuacao/perfil-de-governanca-das-aquisicoes/>. Acesso em: 13 de jun. de 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão** nº 2622/2015 – TCU – Plenário. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A153B590F50153C2C806E32D8A>>. Acesso em 17 de jun. de 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão** nº 1679/2015 – TCU – Plenário. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2015_27.pdf>. Acesso em 17 de jun. de 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Resolução** nº 247 de 07 de dezembro de 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Coordenação-Geral

XVII Congresso Nacional de Administração e Contabilidade - AdCont 2016
28 e 29 de outubro de 2016 - Rio de Janeiro, RJ

de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste, 2013.

GONÇALVES, A. **O Conceito de Governança**. In: XV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito- CONPEDI, 2006, Manaus. Anais: Manaus, Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito. Disponível em <<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/24cccb375b45d32a6df8b183f8122058.pdf>> . Acesso em 09 de jun. de 2016.

MARQUES, M. C. C. **Aplicação dos princípios da governança corporativa ao setor público**. Revista de Administração Contemporânea, RAC, v. 11, n. 2, Abr./Jun. 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no Setor Público**. 1a Ed. São Paulo:Editora Atlas, 2010.

PIOVESAN, A. e TEMPORINI, E. R. **Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública**. Rev. Saúde Pública, 29 (4), 1995. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/rsp/article/viewFile/24130/26095>>. Acesso em 20 de jun. de 2016.

PROAD- PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO. Universidade Federal do Pará. Disponível em: <http://proad.ufpa.br/v2/>. Acesso em: 14 de jun. de 2016.

PROPLAN. **Relatório de gestão do exercício de 2015**. Disponível em: http://www.proplan.ufpa.br/doc/RG2015_UFPA.pdf. Acesso em: 20 de jun. 2016.

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**. Revista de Administração, São Paulo , v. 47, n. 1, Mar. 2012. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.5700/rausp1029>. Acesso em: 17 de jun. de 2016.

SANTANA, J. **Governança Pública, Inovação e Desenvolvimento**. 2013. Disponível em <http://jairsantana.com.br/wp-content/uploads/2013/07/Governanca_Publica_Inovacao_Desenvolvimento_Diagramar.pdf>. Acesso em 09 de jun. de 2016.

UFPA. **Missão da UFPA**. Disponível em: <https://www.portal.ufpa.br/includes/pagina.php?cod=missao-da-ufpa>. Acesso em: 21 de jun. de 2016