



XV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU

Desafios da Gestão Universitária no Século XXI

Mar del Plata – Argentina

2, 3 e 4 de dezembro de 2015

ISBN: 978-85-68618-01-1

AÇÕES DE CONTROLE INTERNO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA NA PERSPECTIVA DO GERENCIAMENTO DE RISCOS

IVAN ALMEIDA DE AZEVEDO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

ivan.azevedo@ufsc.br

ALESSANDRA DE LINHARES JACOBSEN

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

alessandradelinhairesjacobsen@gmail.com

RESUMO

A história do Sistema Universitário no Brasil e suas estruturas de gestão sujeitaram-se a vários riscos e incertezas, quanto à sua validade, finalidade e ideais na Instituição Universidade para a permanência até os dias de hoje. Nesse contexto, o objetivo do artigo é analisar os resultados da avaliação do sistema de controle interno de uma Universidade Federal, quanto à avaliação de riscos. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, descritiva e de um estudo de caso. A coleta de dados foi realizada a partir de pesquisa documental e bibliográfica. A investigação da avaliação do Sistema de Controle Interno da universidade foi suportada em dados extraídos dos Relatórios de Gestão da Instituição no período compreendido entre 2012 e 2014, seguindo as orientações de avaliação dos controles internos oriundas das Portarias nº 150/12, 175/13 e 90/14 do Tribunal de Contas da União (TCU). Portanto, quanto à avaliação de riscos na Universidade investigada, o resultado aponta que o conteúdo é parcialmente observado nos exercícios pesquisados e quanto aos procedimentos de controle não há como se avaliar o cumprimento das exigências para o período.

Palavras-chave: Universidade pública. Gestão universitária. Controle interno. Gerenciamento de riscos.

1 INTRODUÇÃO

Ao tratar de analisar os resultados da Avaliação do Sistema de Controle Interno da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), na perspectiva do Gerenciamento de Riscos, o artigo, pautou-se na história do sistema universitário no Brasil e suas estruturas. Neste âmbito, Wanderley (1983, p.19) alerta para o fato de que, “no Brasil, o sistema implantado foi fragmentado em escolas de ensino superior, e a criação da primeira universidade se deu em 1920 no Rio de Janeiro, sem ser concretizada”.

De outro modo, Colombo (2013, p. 19) sugere que as universidades do Brasil têm um histórico muito recente quando comparadas às universidades da Europa, sendo que,

quando o País ainda era colônia de Portugal, pretendeu-se trazer a experiência da Universidade de Coimbra; no entanto, essa pretensão se deparou com uma população diferente da europeia, e, desde sua formação, as universidades brasileiras foram foco de constantes e importantes mudanças, que perduram até os dias atuais.

No Brasil, as críticas com relação às estruturas organizacionais da universidade foram referenciadas, levando-se em consideração seu caráter hierarquizado, rígido, e de ser um conglomerado de escolas superiores. A iniciativa para se construir algo novo, no sentido de se levar a ideia de Universidade, nos moldes atuais, firmou-se nas experiências da fundação da Universidade de São Paulo, da criação da Universidade do Distrito Federal (no Rio de Janeiro) e da consolidação da Universidade de Brasília, que não prosperaram em seus objetivos modernizadores, por motivo de se vincularem com elementos do passado e por pressões externas que mudaram suas orientações (WANDERLEY, 1983). Porém, a estrutura da universidade tradicional revestia-se em unidades escolares para cada carreira, ocorrendo a duplicação de meios, sejam docentes, bibliotecas ou laboratórios, para os diferentes cursos.

Ao vislumbrar os princípios que deveriam levar a modernização administrativa da universidade brasileira, na reforma pós-68, os critérios foram baseados nos métodos da empresa moderna. Esses princípios racionalizadores destacam a integração, quer das funções quer das estruturas, obtendo como consequência a necessidade do estabelecimento de uma administração central, alicerçada pelos órgãos de administração superior, e a procura de uma organicidade das unidades universitárias, a partir do Departamento e seus vínculos com as unidades maiores; outro destaque fica por conta da busca pela racionalização dos recursos, que tem como fim evitar a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes, pretendendo atender a demanda crescente de vagas; e, por fim, a flexibilidade de métodos e critérios, o que exige uma administração ágil (WANDERLEY, 1983).

Este novo cenário, repleto de desafios para a gestão das universidades, acaba por solicitar, dos respectivos administradores, o uso de novas ferramentas capazes de resguardar e fortalecer o papel de tal instituição na sociedade. É o caso da aplicação da ideia de governança¹, uma vez que, acerca das contribuições que podem ser oferecidas pela estrutura de governança de uma universidade, Polizel e Steinberg (2013, p.139) consideram que um modelo bem desenhado, com um adequado acordo entre os interessados, “funcionando com bons comitês de assessoramento e um conselho de administração de qualidade é a consultoria mais em conta que se pode ter”.

Diante do exposto, aprofundaram-se os estudos sobre a aplicação do conceito de governança no ambiente universitário, tomando por base a Portaria TCU Nº 90/2014 (BRASIL, 2014), ao tratar da avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos

¹ Governança é o “modo de gestão para se garantir ações voltadas à eficiência estatal” (COLOMBO, 2013, p.145).

administrativos a partir do componente avaliação de risco, atividades de controle e monitoramento do controle interno.

1.2 Objetivos do estudo

O estudo tem objetivo geral analisar os resultados da Avaliação do Sistema de Controle Interno da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Como objetivos específicos, foram definidos os seguintes: a) Identificar a descrição da avaliação de risco na UFSC; b) Identificar os resultados da avaliação dos Procedimentos de Controle na UFSC; e c) Identificar os resultados da avaliação, quanto ao monitoramento do Sistema de Controle interno na UFSC.

Na sequência, apresentam-se os fundamentos teóricos que amparam o desenvolvimento deste estudo.

2 REVISÃO DA LITERATURA: FUNDAMENTOS PARA A GESTÃO DE RISCOS NO AMBIENTE UNIVERSITÁRIO

Para a construção deste capítulo, o artigo dedicou-se, sobretudo, a estudar a educação, no olhar de Bauman (2010), o risco da incerteza, a origem da educação em uma sociedade sólida e sua sujeição a rápidas mudanças, conforme estudos de Wanderley (1986), quanto à validade, incertezas, finalidades e os ideais na Instituição Universidade para a permanência nos dias de hoje, e sobre os desafios das universidades públicas e as respostas aos questionamentos enfrentados, na visão de Santos (2011).

2.1 A gestão das universidades no universo do sistema educacional brasileiro atual

O Brasil evoluiu de 52.585 alunos matriculados no ensino superior, em 1950, para 1.377.286, em 1980, e 6.379.299, em 2010, segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (COLOMBO, 2010). Ressalta-se, também, que, segundo dados do INEP (2010), o Brasil aplicou em educação 4.7% do Produto Interno Bruto (PIB), em 2008. Segundo Colombo (2013, p.145), não menos importante para gestão das Instituições de Ensino Superior é a ação relacionada à governança, que se constitui no “modo de gestão para se garantir ações voltadas à eficiência estatal”.

O conceito de governança evoluiu para o conceito de governança corporativa, ambiente em que são definidos princípios, estrutura de regras e condutas voltadas à eficiência dos recursos, e, ainda, as práticas para assegurar a continuidade, imagem, qualidade dos serviços e segurança para a organização. Ela ainda inclui a estrutura de relações entre as instâncias internas e externas e o nível de transparência adotado pela organização (COLOMBO, 2013). Trata-se de um conceito importante em debate entre as Instituições de Ensino que, na visão de Polizel e Steinberg (2013), representa um caminho que não tem volta, muito embora as experiências de governança corporativa no setor educacional sejam recentes, “mas tem ocorrido de forma intensa e abrangente, multiplicando-se por várias organizações de Educação no Brasil”.

Por meio do desdobramento da governança, aprofundam-se os estudos sobre o risco no contexto da educação superior. “A ideia revolucionária que define a fronteira entre os tempos modernos e o passado é o domínio do risco: a noção de que o futuro é mais do que um capricho dos deuses e de que homens e mulheres não são passivos ante a natureza”(BERNSTEIN, 1997, p.1).

Segundo Bernstein (1997, p.8), “a palavra risco deriva do italiano antigo *risicare*, que significa ousar. Neste sentido, o risco é uma opção, e não um destino”.

Porém, de acordo com Padovese (2008, p. 197), “o risco como perigo representa em geral a perspectiva de gestores responsáveis pelas atividades de *conformance* (monitoramento do acompanhamento dos procedimentos internos)” - particularmente a auditoria interna. Cabe ressaltar, ainda, que a visão do risco como incerteza é uma perspectiva de governança dos responsáveis pelas áreas de administração e finanças e dos gestores das áreas de apoio operacional (PADOVESE, 2008).

De outro modo, no entendimento da norma ISO 31000:2009², a gestão de riscos envolve tanto ameaças quanto oportunidades. Neste contexto, Cicco (2009, p. 6) afirma que

a gestão de riscos refere-se à identificação de variações potenciais em relação ao que planejamos ou esperamos, e à gestão dessas variações para que seja possível maximizar oportunidades, minimizar perdas e melhorar as decisões e os resultados. Gerenciar riscos significa identificar oportunidades e utilizá-las para melhorar o desempenho, bem como implementar ações para evitar ou reduzir as possibilidades de que algo saia errado.

Portanto, versa a norma ISO 31000:2009 que “gerenciar riscos requer que as decisões sejam tomadas em conformidade com os requisitos regulamentares e que as ações sejam consistentes com os objetivos corporativos” (CICCO, 2009, p.7).

Diante deste cenário, torna-se fundamental analisar as universidades a partir do conceito de governança, com vistas à administração dos riscos a que são submetidas diariamente.

2.2A educação no olhar de Bauman (2010)

Entretanto, ao aprofundar os estudos sobre a gestão das universidades faz-se necessário compreender os novos desafios para a educação. Nesse sentido Bauman (2010), evidencia a história da educação e seus momentos críticos. Para o autor, esses momentos críticos deixam em dúvida as premissas e estratégias usuais para a educação, e, a partir de então, o sistema passa a postular, por conta da realidade, revisões e reformas.

Nas palavras de Bauman (2010, p. 40), “a crise atual parece ser diferente daquelas do passado. Os desafios do presente desferem duros golpes contra a própria essência da ideia de educação, tal como ela se formou nos primórdios da longa história da civilização”. Afinal, como comenta Bauman (2010), no mundo moderno a fixação, rigidez das coisas, assim como a solidez dos vínculos é vista como uma ameaça e dessa forma o “pacote de conhecimentos” adquiridos na universidade não foge a regra. Para o entendimento desta concepção, o autor cita como exemplo

o conhecimento criado para usar e jogar fora, o conhecimento pronto para utilização e eliminação instantânea, o tipo de conhecimento prometido pelos programas de computador que entram e saem das prateleiras das lojas num ritmo cada vez mais acelerado. Em outras palavras, assume a ideia de que a educação pode consistir em um “produto” feito para ser apropriado e conservado é desconcertante, e sem dúvida não depõe a favor da educação institucionalizada (BAUMAN, 2010, p.42).

Como consequência, Bauman (2010, p.43) lança o risco da incerteza sobre os pressupostos fundamentais da educação à forma temerária da imprevisibilidade das

² A Norma Internacional ISO 31000: 2009 pode ser utilizada para harmonizar os processos de gestão de risco para as normas existentes e futuras. Ela fornece uma abordagem comum em apoio de normas que tratam de riscos e não substitui as existentes. A ISO 31000: 2009 não se destina para fins de certificação. Disponível em: <http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=43170>; pesquisado em: 27 de julho de 2015.

transformações contemporâneas, sobre as quais descreve: “em todas as épocas, o conhecimento foi avaliado com base sua capacidade de representar fielmente o mundo. Mas como fazer quando o mundo muda de uma forma que desafia constantemente a verdade do saber existente, pegando de surpresa até os mais bem-informados?”.

Para o autor (BAUMAN, 2010, p.47), é reforçada a ideia do risco no contexto educacional, como segue: “em nosso mundo volátil, de mudanças instantâneas e erráticas, os hábitos consolidados, os esquemas cognitivos sólidos e as preferências por valores estáveis – objetivos últimos da educação ortodoxa – transformam-se em desvantagem”. “Mais adiante, afirma que na ausência de precedentes confiáveis e de esquemas de comportamento testados, em geral age-se por tentativa de acerto e erro” (BAUMAN,2010, p. 49).

Para complicar, a sociedade e a própria estrutura universitária depara-se com “a enorme quantidade de informações competindo por atenção parece muito ameaçadora para os homens e mulheres comuns do que os poucos mistérios do Universo que ainda restam e que interessam exclusivamente a um pequeno grupo de maníacos da ciência e ao número ainda mais restrito dos que disputam o Prêmio Nobel” (BAUMAN, 2010, p.57).

2.3 A instituição universidade e os estudos de Wanderley (1986) quanto à sua validade, incertezas, finalidades e seus ideais

Das várias características da Instituição, a exemplo do conservadorismo das universidades medievais, desperta a atenção às matérias “voltadas para o saber como um fim em si mesmo, o saber desinteressado” (WANDERLEY, 1983, p.18). Logo, esse saber desinteressado sofre influência da Revolução Industrial e se ajusta às novas exigências de especialização para atender ao modelo de divisão do trabalho. Essa ação de adaptação às exigências do trabalho prospera em nossas universidades atuais, notadamente, observadas na divisão do ensino altamente especializado dos programas de ensino ministrados pelos docentes modernos.

Assim, ao questionar os caminhos que está trilhando a universidade, Wanderley (1983, p. 29) encontra o consenso expresso no sentido de conferir a tal instituição “a função de produzir e difundir conhecimentos”, e não, menos importante, a aceitação válida para grande parte dos países, de que é na academia que se tem contato pautado com a cultura universal. Portanto, a instituição acaba por refletir o estudo das culturas locais e nacionais, leis, teorias e pensamentos, troca de informações e do intercâmbio nacionais e internacionais dos saberes.

Nesse sentido, Wanderley (1983) lembra que a cultura dos países dominantes atravessa a dos países dependentes e, por consequência, atinge também a instituição universitária e as atividades dos cientistas, negando a tese da ciência neutra. Por questões de controle dos órgãos de fomento, e boa parte deles vinculada aos países financiadores, essa situação termina por refletir na escolha e definição do que é mais importante estudar, pesquisar, ensinar, dentro e fora das universidades.

Igualmente importante no território das Universidades, as grandezas ensino e pesquisa seguem a lógica de integração das finalidades, com o ensino enriquecido pela pesquisa. Por essa ótica, as universidades foram articulando o ensino com a pesquisa, sendo o significado desta última, para as referidas instituições, diretamente proporcional ao seu crescimento e avanço do aprendizado.

Nas palavras de Wanderley (1983, p.38), “os países que alcançaram um alto grau de industrialização e de desenvolvimento privilegiaram, com recursos e aplicação de políticas bem elaboradas, uma dinamização do ensino e da pesquisa”.

Por qualquer olhar que se queira fazer, os países ao compreenderem o conceito de pesquisa teórica e aplicada em sua estratégia de Estado, logo passaram a apoiar o ensino e a pesquisa convenientes ao seu interesse. A pesquisa foi também utilizada pelos países

dominantes no sentido de estudar a “mentalidade e o comportamento das populações dos países subdesenvolvidos, para condicioná-los no uso de armamentos e na descoberta de novos modelos industriais, na competição industrial” (WANDERLEY, 1983, p.39).

Portanto, com os resultados positivos das pesquisas, cresce o interesse dos governos, empresas e setores militares sobre as universidades, acarretando em ameaça a autonomia universitária.

Ao aprofundar os estudos sobre o ensino nos países subdesenvolvidos, Wanderley (1983) constata a escassez de recursos orçamentários para a educação pública e a consequente delegação da função ao setor privado por meio do ensino pago.

Destacam-se entre as várias atribuições da universidade, a de formar profissionais é certamente a de maior criticidade, em função das exigências conjunturais dos empregos influenciados pela rápida transformação e inovação dos instrumentos de trabalho. Em contrapartida, os numerosos diplomas legais outorgados para o exercício de profissões colidem com a demanda do sistema produtivo, levando os países a reter os estudantes por mais tempo dentro das universidades, frustrando, assim, os movimentos de democratização social e de reforma universitária, cujo interesse é alargar o ingresso nas instituições de ensino superior.

2.4 Desafios das universidades públicas e possíveis respostas, na visão de Santos (2010)

Santos (2010), em sua obra, faz referência à universidade pública, as suas crises e os desafios enfrentados ao final do Século XX. Neste âmbito, o autor compreende que as crises previstas, a serem enfrentadas pelas instituições de ensino superior, são em número de três: a crise de hegemonia, a crise de legitimidade e a crise institucional.

Na visão do autor, “as três crises estão intimamente ligadas. A crise de hegemonia, pela crescente descaracterização intelectual da universidade; a crise da legitimidade, pela crescente segmentação do sistema universitário e pela crescente desvalorização dos diplomas universitários e a crise institucional devida a uma pluralidade de fatores” (SANTOS, 2010, p.15). Em síntese, as crises se complementam no geral da sua contextualização.

Com base em Santos (2010), identifica-se que, a partir do início da década de 90, concentra-se a crise institucional para as universidades públicas evidenciadas por uma pluralidade de fatores, dos quais, destaco a descapitalização da universidade pública, transnacionalização do mercado universitário, o impacto das novas tecnologias de informação e comunicação na multiplicação das fontes de informação e na possibilidade de ensino-aprendizagem à distância e o distanciamento do projeto político nacional das universidades influenciado pela crescente globalização neoliberal. Some-se a isto, ser “a universidade uma entidade com forte componente territorial que se evidencia pelo conceito de *campus*. Com a conversão das novas tecnologias em instrumentos pedagógicos, a territorialidade é posta ao serviço da extraterritorialidade e a existência da co-presença passa a sofrer a concorrência da exigência de estar *online*” (SANTOS, 2010, p.50).

Parafraseando Santos (2010), é possível caracterizar a situação em que nos encontramos por meio do fenômeno global da crise da universidade pública via descapitalização, para a qual, em cada espaço geopolítico, tem-se uma solução ainda que de forma não definitiva, a exemplo da Europa, onde a universidade pública, em alguns países, adquiriu poder de gerar receitas próprias por meio do mercado.

Nos EUA, as universidades públicas buscam fontes alternativas de financiamentos junto a fundações, e, também, no mercado, praticando o aumento dos preços das matrículas, de sorte que “em algumas universidades públicas norte-americanas o financiamento estatal não é mais do que 50% do orçamento total” (SANTOS, 2010, p.23).

Outro ponto tratado são os mecanismos, para “ampliar e diversificar a oferta de educação e os modos de transmitir, de tal modo que e torna possível combinar ganho econômico com maior acesso à universidade” (SANTOS, 2010, p. 34). Desse empenho, tem-se, a partir de 2000, a transnacionalização da universidade sob a proteção da Organização Mundial do Comércio no âmbito do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), o qual “transformou-se em um dos temas mais polêmicos da educação superior, envolvendo políticos, universitários e empresários” (SANTOS, 2010, p.33).

Vale lembrar, ainda, que “o conhecimento científico produzido nas universidades ao longo do Século XX foi um conhecimento disciplinar com um processo de produção descontextualizado em relação às necessidades do cotidiano das sociedades” (SANTOS, 2010, p.41). De outro lado, o conhecimento pluriversitário, que é um conhecimento contextual, tem sofrido “concretização mais consistente nas parcerias universidade-indústria e, portanto, sob a forma de conhecimento mercantil” (SANTOS, 2010, p. 43).

Nas palavras de Santos (2010, p.49), “a universidade não sairá do túnel entre o passado e o futuro, enquanto não for reconstruído o projeto de país”, de forma que o novo contexto global exige uma total reinvenção do projeto nacional sem a qual não haverá como transformar a universidade. A propósito, Santos (2010,p.11) questiona: “Quais as respostas possíveis aos problemas que a universidade enfrenta nos nossos dias?”. Portanto, “o que fazer?”. No esforço de responder a tais questionamentos, Santos (2010) propôs uma reforma criativa, democrática e emancipatória da universidade pública, cujos pressupostos deverão ser estruturados a partir de:

- a) Um novo reconhecimento baseado na legitimidade e na hegemonia remanescente da universidade;
- b) Em fortalecer a legitimidade da universidade pública num contexto de globalização neoliberal da educação, baseado na ideia de rede, democratização interna e externa e avaliação participativa;
- c) Criação da rede nacional de universidades públicas, que o bem público da universidade passe a ser produzido em rede;
- d) Inclusão de um novo sistema de avaliação que abranja cada uma das universidades e a rede universitária no seu conjunto, com critérios de avaliação de desempenho dos professores e das unidades, distribuição do conhecimento e suas ligações às novas alternativas pedagógicas e legitimação e valorização das transformações na produção; e,
- e) Regulação do setor universitário privado, instrumentalizado em condições de licenciamento e certificação sujeitos a renovação e a avaliação seguindo os critérios de avaliação das universidades públicas.

Portanto, a obra faz a proposta de reforma da Universidade Pública, no sentido de atender aos desafios do século XXI (SANTOS, 2010).

3 CAMINHO METODOLÓGICO

Para a realização deste estudo, foi adotada como abordagem de pesquisa a qualitativa, classificando-se a pesquisa como descritiva, documental e bibliográfica e um estudo de caso.

Ela também é considerada bibliográfica, tipo que serve como “instrumental analítico para qualquer outro tipo de pesquisa” [...], e provocará “estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral” (VERGARA, 2004).

Para analisar os dados, usa-se a técnica denominada *Pattern Matching*, com base na concepção de Yin (1999) sobre emparelhamento de padrões.

Em termos de limitações do estudo, destaca-se o uso dos Relatórios de Gestão da UFSC referentes aos anos 2012 até 2014.

4 O CASO ESTUDADO

A Universidade Federal de Santa Catarina, neste cenário de crescimento do ensino superior (COLOMBO, 2013), que torna a gestão mais complexa com desafios e riscos, solicita, dos seus dirigentes, que modifiquem a gestão a partir da nova realidade, exigindo um repensar nas questões relacionadas à produtividade, à liderança, às estratégias e aos comportamentos. Com isso, “pensar a gestão acadêmica nas Instituições de Ensino Superior requer trabalhar os processos que configuram o modelo de gestão concebido pela instituição” (COLOMBO, 2013, p.105).

Todavia, qualquer “ambiente em que se insere uma organização passa por mudanças cada vez mais frequentes e profundas, expondo os gestores à contínua necessidade de tomar decisões imediatas e acertadas” (PADOVEZE, 2008, p.137). Essa exposição à mudança pode se traduzir por riscos. Na avaliação do autor “[...] a análise do risco envolve a identificação de mudanças potenciais adversas e do impacto esperado como resultado na organização”.

Padoveze (2008) trata o risco na perspectiva generalista da definição como eventos futuros incertos que podem influenciar o alcance dos objetivos estratégicos, operacionais e financeiros da organização. “A gestão do risco insere-se no conceito sistêmico e pode ser organizada e reconciliada em duas áreas de atuação, em relação aos ambientes do sistema: ambiente interno e ambiente externo. A gestão do risco considerando o ambiente interno vê o risco em uma perspectiva de conformidade (perspectiva de *conformance*); a gestão de risco considerando o ambiente externo vê o risco por uma perspectiva de desempenho (perspectiva de *performance*)” (PADOVEZE, 2008, p.194).

Assim, o controle de riscos é importante para a gestão em razão de seus efeitos de controle de ameaças internas e retorno de oportunidades externas.

Na esfera da União, a atenção ao controle de riscos é exercida pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Essa atribuição constitucional foi atualizada no Plano Estratégico do TCU, em sessão ordinária datada em 02/4/2014, no qual concentra esforços para melhorar os resultados na área de governança (BRASIL,2014).

Nesse sentido, com o intuito do fortalecimento da gestão e racionalização das ações de controle no âmbito da administração pública federal, o TCU, por meio do Acórdão N° 821/2014, estabeleceu, na atualização do seu Plano Estratégico (2011/2015), que um dos processos internos em que o Tribunal deverá buscar a excelência e concentrar esforços, a fim de maximizar os seus resultados na área de governança e desempenho, é intensificar ações que promovam a melhoria da gestão de riscos e de controles internos da Administração Pública (BRASIL, 2014). Para promover essa melhoria, o Acórdão N° 821/2014, determina:

Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem, por força constitucional, implantar, manter, monitorar e revisar controles internos institucionais, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público. Garantir o correto funcionamento dos controles internos da Administração Pública Federal, de modo a minimizar os riscos de não cumprimento de políticas e programas governamentais, é condição essencial para se garantir a eficiência, a eficácia, a economicidade, a transparência e a efetividade da atuação do Estado. Dessa forma, **compete ao TCU intensificar as ações que promovam a melhoria da gestão de riscos e dos controles da Administração Pública** (grifo nosso) (BRASIL,2014).

Não obstante posição do TCU, a Universidade Federal de Santa Catarina não contempla em seu Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) metodologia de avaliação de riscos condizente com o que determina tal Órgão de Controle Externo, uma vez que não possui uma sistemática de gestão de riscos. A Controladoria Regional da União no Estado de Santa Catarina (CGU – R/SC), por intermédio do Relatório de Auditoria Anual de Contas Nº 201407315, relata inexistência de documento elaborado sobre a gestão de riscos da Instituição UFSC (BRASIL, 2013). Observo que, na citada Instituição de Ensino Superior (IES), há apenas a presença de um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

Nestes termos, o PDI da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e o Projeto Pedagógico Institucional (PPI) subsidiam a gestão acadêmica para o alinhamento das estratégias e políticas organizacionais da área acadêmico administrativa da Universidade, conforme solicita a Lei 10.861/04 e o Decreto 5.773/06. Porém, juntamente com o PDI, a administração, precisa contar com uma ferramenta voltada à gestão de riscos.

Por outro lado, a UFSC segue as orientações das Decisões Normativas do TCU, que determinam apresentar relatório de gestão referente aos exercícios findos.

Para investigar, e posteriormente comparar as informações quanto à avaliação do funcionamento dos controles internos da UFSC, decidiu-se por extrair informações do Relatório de Gestão dos exercícios findos nos anos de 2012, 2013 e 2014. Os dados referentes à avaliação do Sistema de Controle Interno são suportados nos Relatórios de Gestão da UFSC por meio de Portarias editadas pelo TCU, dispondo de orientações quanto à elaboração do conteúdo do relatório de gestão. O Quadro 1 (Normativos do TCU utilizados para elaboração dos Relatórios de Gestão) apresenta os normativos que me respaldaram no desenvolvimento desta pesquisa sobre a avaliação do Sistema de Controles Internos na UFSC.

Quadro 1: Normativos do TCU utilizados para elaboração dos Relatórios de Gestão.

Exercícios	Decisão Normativa	Portaria
2012	Decisão Normativa - TCU Nº 119, de 18 de Janeiro de 2012. Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2012 [...]	Portaria – TCU Nº 150, de 3 de julho de 2012. Dispõe sobre orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal quanto à elaboração dos conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2012.
2013	Decisão Normativa – TCU Nº 127, de 15 de maio de 2013. Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2013 [...]	Portaria – TCU Nº 175 de 9 de julho de 2013. Dispõe sobre orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal quanto à elaboração de conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2013
2014	Decisão Normativa – TCU Nº 134, de 4 de dezembro de 2013. Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2014 [...]	Portaria – TCU Nº 90, de 16 de abril de 2014. Dispõe sobre orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União quanto à elaboração de conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2014, com base na Decisão Normativa TCU nº 134, de 2013.

Fonte: Elaborado pelo Autor

As informações que respaldaram a investigação da avaliação do Sistema de Controle Interno da UFSC, extraídas dos Relatórios de Gestão da Instituição, de 2012 até 2014 (Quadro 2), são compostas pelos seguintes elementos:

- a) Descrição de Avaliação de Risco;

- b) Procedimentos de Controle;
- c) Dados de informação e Comunicação; além de,
- d) Informações de Monitoramento.

Todos esses dados, expostos em quadros nos citados Relatórios de Gestão, apresentam valores de avaliação que variam cardinalmente em uma escala de 1 a 5, seguindo as orientações para a avaliação dos controles internos oriundas das Portarias TCU (Quadro 1). As avaliações foram realizadas pelos próprios dirigentes da Unidade de Controle Interno, com fulcro nas Portarias TCU que suportam os Relatórios de Gestão. Em seu conteúdo propõem avaliar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos para garantir a consecução dos seus objetivos estratégicos, considerando os elementos descritos a seguir:

- a) Avaliação de risco – contempla a qualidade e suficiência de formalidades quanto aos objetivos, identificação dos processos críticos, formulação de diagnóstico dos riscos, tempestividade quanto ao processo de avaliação, fragilidades nos processos internos, apuração de responsabilidade e normatização das atividades de guarda, estoque e inventário de bens e valores;
- b) Procedimentos de Controle - contempla a qualidade, suficiência e abrangência das ações de natureza preventiva para diminuir os riscos e alcançar os objetivos, bem como se custo para o controle é apropriado ao nível de benefícios que possam derivar de sua aplicação;
- c) Informação e Comunicação – contempla a relevância da informação, sua identificação, documentação, armazenamento e tempestividade de comunicação as pessoas adequadas, se são dotadas de qualidade suficiente para a permitir ao gestor tomar decisões apropriadas e se perpassa todos os níveis hierárquicos da unidade, em todas as direções, por todos os seus componentes e por toda a sua estrutura ; e
- d) Monitoramento – contempla avaliação do monitoramento do sistema de controle interno para sua validade, qualidade e efetividade ao longo do tempo, bem como seu desempenho.

O quadro2(**Avaliação do sistema de controles internos**), elaborado a partir do sitio <http://audin.ufsc.br>, apresenta os elementos do sistema de controles internos avaliados nos exercícios de 2012, 2013e2014, extraídas dos Relatórios de Gestão da UFSC.

Quadro 2: Avaliação do Sistema de Controles Internos.

Descrição:	2014					2013					2012				
	VALORES					VALORES					VALORES				
Avaliação de Risco	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
10. Os objetivos e metas da unidade jurisdicionada estão formalizados.				X					X					X	
11. Há clara identificação dos processos críticos para a consecução dos objetivos e metas da unidade.				X					X					X	
12. É prática da unidade o diagnóstico dos riscos (de origem interna ou externa) envolvidos nos seus processos estratégicos, bem como a identificação da probabilidade de ocorrência desses riscos e a consequente adoção de medidas para mitigá-los.				X					X					X	
13. É prática da unidade a definição de níveis de riscos operacionais, de informações				X					X					X	

e de conformidade que podem ser assumidos pelos diversos níveis da gestão.																
14. A avaliação de riscos é feita de forma contínua, de modo a identificar mudanças no perfil de risco da UJ ocasionadas por transformações nos ambientes interno e externo.				X					X							X
15. Os riscos identificados são mensurados e classificados de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão.				X					X							X
16. Não há ocorrência de fraudes e perdas que sejam decorrentes de fragilidades nos processos internos da unidade.				X					X							X
17. Na ocorrência de fraudes e desvios, é prática da unidade instaurar sindicância para apurar responsabilidades e exigir eventuais ressarcimentos.					X					X						X
18. Há norma ou regulamento para as atividades de guarda, estoque e inventário de bens e valores de responsabilidade da unidade.				X					X							X
Procedimentos de Controle	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
19. Existem políticas e ações, de natureza preventiva ou de detecção, para diminuir os riscos e alcançar os objetivos da UJ, claramente estabelecidas.			X					X					X			
20. As atividades de controle adotadas pela UJ são apropriadas e funcionam consistentemente de acordo com um plano de longo prazo.			X					X					X			
21. As atividades de controle adotadas pela UJ possuem custo apropriado ao nível de benefícios que possam derivar de sua aplicação.			X					X					X			
22. As atividades de controle adotadas pela UJ são abrangentes e razoáveis e estão diretamente relacionadas com os objetivos de controle.				X					X						X	
Informação e Comunicação	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
23. A informação relevante para UJ é devidamente identificada, documentada, armazenada e comunicada tempestivamente às pessoas adequadas.				X					X						X	
24. As informações consideradas relevantes pela UJ são dotadas de qualidade suficiente para permitir ao gestor tomar as decisões apropriadas.				X					X						X	
25. A informação disponível para as unidades internas e pessoas da UJ é apropriada, tempestiva, atual, precisa e acessível.			X					X					X			
26. A Informação divulgada internamente atende às expectativas dos diversos grupos e indivíduos da UJ, contribuindo para a execução das responsabilidades de forma eficaz				X					X						X	
27. A comunicação das informações perpassa todos os níveis				X					X						X	

hierárquicos da UJ, em todas as direções, por todos os seus componentes e por toda a sua estrutura.																			
Monitoramento	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5				
28. O sistema de controle interno da UJ é constantemente monitorado para avaliar sua validade e qualidade ao longo do tempo.				X					X										X
29. O sistema de controle interno da UJ tem sido considerado adequado e efetivo pelas avaliações sofridas.				X					X										X
30. O sistema de controle interno da UJ tem contribuído para a melhoria de seu desempenho				X					X										X

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Quadro 3: Escala de valores da Avaliação referenciada por meio de Portarias TCU nos exercícios.

(1)	Totalmente inválida	Significa que o conteúdo da afirmativa é integralmente não observado no contexto da Unidade
(2)	Parcialmente Inválida	Significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado no contexto da unidade, porém, em sua minoria.
(3)	Neutra	Significa que não há como avaliar se o conteúdo da afirmativa é ou não observado no contexto da unidade.
(4)	Parcialmente Válida	Significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado no contexto da Unidade, porém, em sua maioria.
(5)	Totalmente Válido	Significa que o conteúdo da afirmativa é integralmente observado no contexto da unidade.

Fonte: Portaria TCU Nº 90 (BRASIL, 2014).

A observação dos valores presentes no Quadro 2 (Avaliação do sistema de controles internos) tornou possível a elaboração de um conjunto de análises.

Inicialmente, **quanto à avaliação de riscos na Universidade Federal de Santa Catarina**, destacou-se oito dos quesitos³ com nota 4 (o que significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado no contexto da Unidade, porém, em sua maioria) nos últimos três exercícios. A exceção está para a ocorrência de desvios e fraudes quanto a prática da unidade em instaurar sindicância, para o qual é atribuída nota 5 (conteúdo integralmente observado no contexto da unidade).

Na sequência, **quanto à avaliação para os Procedimentos de Controle na UFSC**, destacou-se três quesitos⁴ com nota 3, (o que significa que não há como avaliar se o conteúdo da afirmativa é ou não observado no contexto da unidade) nos últimos três exercícios. A exceção para o quesito quanto às atividades de controle adotadas pela Unidade, os quais são abrangentes e razoáveis e estão diretamente relacionadas com os objetivos de controle, para a

³ Formalização de objetivos e metas; Identificação de processos críticos; Diagnóstico dos riscos; Definição de níveis de risco operacionais, de informações e de conformidade; Avaliação de risco contínua para identificar mudanças no perfil do risco por influência nos ambientes interno e externo; Os riscos identificados são mensuráveis e classificados de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão; Não há ocorrência de fraudes e perdas decorrentes de fragilidades nos processos internos; Há norma ou regulamento para as atividades de guarda, estoque e inventário de bens e valores de responsabilidade da unidade. Portaria TCU Nº 90 (BRASIL, 2014)

⁴ Existem políticas e ações, de natureza preventiva, para diminuir os riscos e alcançar os objetivos; As atividades de controle adotadas são apropriadas; As atividades de Controle adotadas possuem custo apropriado ao nível de benefícios que possam derivar de sua aplicação. Portaria TCU Nº 90 (BRASIL, 2014)

qual é atribuída nota 4 (o que significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado no contexto da Unidade, porém, em sua maioria).

Sobre a **avaliação para Informação e Comunicação na UFSC**, destacou-se quatro quesitos⁵ com nota 4 (o que significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado no contexto da Unidade, porém, em sua maioria) nos últimos três exercícios. A exceção para o quesito referente à informação disponível para as unidades internas e pessoas da unidade é apropriada, tempestiva, atual, precisa e acessível, para o qual é atribuído nota 3 (o que significa que não há como avaliar se o conteúdo da afirmativa é ou não observado no contexto da unidade).

Quanto ao Monitoramento na UFSC, destacou-se três quesitos⁶ com nota 4 (o que significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado no contexto da Unidade, porém, em sua maioria) nos últimos três exercícios.

Portanto, ao buscar a avaliação do sistema de controles internos da UFSC por meio do olhar de Santos (2010), indaga-se sobre os desafios de outrora e “quais as respostas possíveis aos problemas que a universidade enfrenta nos nossos dias?” (SANTOS, 2010, p.11).

A gestão de riscos na UFSC, investigada neste artigo por meio da tratativa da avaliação dos Controles Internos, absorve a proposta de Santos (2010) no sentido de atender aos desafios do século XXI. Ao lançar os pressupostos para reforma democrática e emancipatória da Universidade, sugere a inclusão de “um novo sistema de avaliação que abranja cada uma das universidades e a rede universitária no seu conjunto” (SANTOS, 2010, p. 102), com critérios de avaliação de desempenho dos professores e das unidades, distribuição do conhecimento e suas ligações às novas alternativas pedagógicas de legitimação e valorização das transformações na produção.

Por esse olhar, traduz-se os resultados da pesquisa alicerçados nos Relatórios de Gestão (Quadro 2) com a predominância da nota 4 para a avaliação de riscos, entendendo que se cumpre parcialmente com as exigências de controle para esse fim. Ao levar em consideração o fator procedimentos de controle, a nota três revela a necessidade de maiores cuidados ao indicar não ser possível avaliar o cumprimento das exigências frente aos procedimentos.

5 CONCLUSÃO

Com este artigo, tratou-se de analisar a avaliação do sistema de controle interno da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), na perspectiva do gerenciamento de riscos.

Nestes termos, verifica-se que a Universidade Federal de Santa Catarina identifica informações de avaliação do sistema de Controle Interno ao seguir às orientações de Decisões Normativas do TCU, as quais determinam apresentação do Relatório de Gestão.

Assim, as informações analisadas de avaliação de riscos e procedimentos de controle interno da Instituição foram retiradas dos Relatórios de gestão e encontram-se suportadas em

⁵ A informação relevante para unidade é devidamente identificada, documentada, armazenada e comunicada tempestivamente às pessoas adequadas; As informações consideradas relevantes pela unidade são dotadas de qualidade suficiente para permitir ao gestor tomar as decisões apropriadas; A informação divulgada internamente atende às expectativas dos diversos grupos e indivíduos da unidade, contribuindo para a execução das responsabilidades de forma eficaz; A comunicação das informações perpassa todos os níveis hierárquicos da unidade, em todas as direções, por todos os seus componentes e por toda a sua estrutura. Portaria TCU Nº 90 (BRASIL, 2014)

⁶ O sistema de controle interno da unidade é constantemente monitorado para avaliar sua validade e qualidade ao longo do tempo; O sistema de controle interno da unidade tem sido considerado adequado e efetivo pelas avaliações sofridas; O sistema de controle interno da unidade tem contribuído para a melhoria de seu desempenho. Portaria TCU Nº 90 (BRASIL, 2014)

Portarias TCU que trazem, em seu bojo, uma descrição de como proceder para que as IES possam fazer suas respectivas avaliações de risco e de procedimentos de controle interno.

Contudo, pode-se perceber, com a investigação, que no período compreendido entre 2012 a 2014, conforme demonstrado no quadro 2 (avaliação do sistema de controles internos), que a avaliação de risco na UFSC não teve alterações na escala de valores das respectivas Portarias TCU, elencadas no Quadro 1 (Normativos do TCU utilizados para elaboração dos Relatórios de Gestão).

Na definição da escala de valores, cujos intervalos variam entre 1 a 5 para a avaliação, conforme apontam as Portarias TCU (Quadro 1), a UFSC teve predominância da nota 4, quanto à avaliação de riscos, o que se traduz é o cumprimento parcial de suas exigências nos exercícios de 2012, 2013 e 2014. Porém, quanto aos procedimentos de controle, de acordo com as Portarias TCU (BRASIL, 150/12; 175/13 e 90/14) , a predominância foi de nota 3, o que se entende que não há como avaliar o cumprimento das exigências relativas a Avaliação dos Controles Internos nos exercícios investigados.

Do exposto, conclui-se que há avaliação das informações do sistema de controles internos na UFSC, e as informações são identificadas no relatório de Gestão a partir da descrição de avaliação de riscos e procedimentos de controle.

Contudo, percebe-se igualmente que na UFSC há espaço para o aprofundamento de estudos sobre o fenômeno em foco e, assim, aperfeiçoar o funcionamento do sistema de avaliação de controles internos que utiliza.

Todavia, ao considerar o quadro2 (Avaliação do sistema de controles internos), por meio das informações extraídas dos Relatórios de Gestão da UFSC⁷ do período, descrito anteriormente, juntamente com sua descrição de avaliação de risco e procedimentos de controle e cotejá-las aos ensinamentos de Chauí (2003), para a qual as universidades são instituições sociais, confirma-se o fortalecimento da sociedade como seu princípio e sua referência normativa e valorativa.

O cuidado com os procedimentos de controle e a avaliação dos riscos corroboram as palavras de Chauí (2003), pois leva à instituição a inclusão na divisão social e política ao tutelar a escassez de recursos para o alcance da universalidade.

⁷ UFSC, (2014). Relatório de Gestão: exercício 2014;
_____, (2013). Relatório de Gestão: exercício 2013;
_____, (2012). Relatório de Gestão: exercício 2012.

REFERÊNCIAS

- BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo Parasitário**. Tradução de Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2010.
- BERNSTEIN, Peter L. **Desafio aos deuses**: a fascinante história do risco. Tradução de Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.
- BRASIL. **Acórdão 0821- 10/14** – Plenário, Processo TC 018.270/2013-1, Natureza: Relatório de Auditoria. Disponível em: <www.tcu.gov.br/Consultas/.../AC_0821_10_14_P.doc>. Acesso em: 20 out. 2014.
- _____. |Presidência da República. **Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm>. Acesso em: 22 out. 2014.
- _____. Controladoria Regional da União no Estado de Santa Catarina. **Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407315**, processo 23080.011365/2014-26. Exercício 2013. Disponível em: <<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RA201407315.pdf>>. Acesso em: 20 out.2014.
- _____. Presidência da República. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm>. Acesso em: 22 out. 2014.
- _____. Decisão Normativa - TCU Nº 134, de 4 de dezembro de 2013. Disponível em:<<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Normativos.faces>>. Acesso em: 06 julho 2015. 2014.
- _____. Portaria -TCU Nº 90, de 16 de abril de 2014. Disponível em:<<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Normativos.faces;jsessionid=AgwJF-pbfLzQ-ToXap8dDCKm.host1a21:juris>>. Acesso em 06 julho 2014.
- CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo, n. 24, p.5-15, 2003.
- CICCO, Francesco de. **Gestão de riscos**: diretrizes para a implementação da ISO 31000:2009. São Paulo: Risk Tecnologia, 2009.
- COLOMBO, Sonia Simões *et al.* **Gestão Universitária**: os caminhos para a excelência. Porto Alegre: Penso, 2013.
- ISSO 31000:2009. **Gestão de Riscos**: Princípios e Orientações. Disponível em: http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=43170; pesquisado em 27 de julho de 2015.
- PADOVEZE, Clovis Luis; BERTOLUCCI, Ricardo Galinare. **Gerenciamento do risco corporativo em controladoria**: Enterprise Risk Management (ERM). São Paulo: Cengage Learning, 2008.

POLIZEL, Caio; STEINBERG, Herbert. **Governança Corporativa na Educação Superior: Casos práticos de instituições privadas (com e sem fins lucrativos)**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Universidade no Século XXI: Para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

UFSC, (2014). Relatório de gestão : exercício de 2014. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em:< <http://dpgi.proplan.ufsc.br/files/2015/04/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-2014.pdf>>. Acesso em 6 julho. 2015.

_____, (2013). Relatório de gestão: exercício de 2013. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em:<<http://dpgi.proplan.ufsc.br/files/2013/02/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-2013.pdf>>. Acesso em 06 julho 2015.

_____, (2012). Relatório de gestão: exercício de 2012. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em:< <http://dpgi.proplan.ufsc.br/files/2013/02/Relatorio-de-Gestao-20121.pdf>>. Acesso em 06 julho. 2015.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **O que é Universidade**. São Paulo: 6ed. Brasiliense, 1986.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.