

Possibilidade de uso ISOs para a Indução de Governança na Polícia Rodoviária Federal**Possibility of using ISOs for the Induction of Governance in the Federal Highway Police**

DOI:10.34117/bjdv6n12-077

Recebimento dos originais:09/11/2020

Aceitação para publicação:04/12/2020

Patrícia de Sá Freire

PhD. Eng., Professora Adjunta Universidade Federal de Santa Catarina

E-mail:patriciadesafreire@gmail.com

Jeferson Tadeu de Souza

Bel., Pós Graduando MBA Governança e Compliance UnB

E-mail: jefersontadeus@gmail.com

RESUMO

Órgãos de Controladoria da União têm emitido recomendações e deveres a serem cumpridos por todas as entidades públicas. De outro lado, entidades públicas tem empregado padrões de qualidade da iniciativa privada adequando-os à realidade pública. Um dos padrões mundialmente conhecidos são as ISOs, em especial a ISO 9001:2015. O presente artigo objetiva, por meio de pesquisa exploratória documental, identificar a contribuição que a implantação de ISOs relacionadas qualidade e governança - em especial, ISO 9001:2015 - possuem aderência às exigências e recomendações sobre governança pública, seja as exaradas em leis, as expedidas pelo Tribunal de Contas da União – TCU ou as emanadas pela Controladoria Geral da União – CGU. Como resultado encontrou-se que as normas ISOs contribuem em graus variáveis para a adoção das práticas de governança exigidas pelos Órgãos de Controle. Em especial, a ISO 9001:2015 exige a implantação de itens de qualidade estão fortemente aderentes às práticas de governança desejadas para os Órgãos do Executivo. O que indica que a implantação da ISO 9001:2015 poderia servir indutora da governança na Polícia Rodoviária Federal.

Palavras-chave: Governança, Administração Pública, Gestão de Qualidade, ISO 9001:2015.

ABSTRACT

Union Controller Agencies have issued recommendations and duties to be fulfilled by all public entities. On the other hand, public entities have been used private sector quality standards, adapting them to the public reality. One of the worldwide known standards is ISOs, in particular ISO 9001: 2015. This paper aims, through documentary exploratory research, to identify the contribution that the implementation of quality and governance related ISOs - mainly ISO 9001: 2015 - have adherence to the requirements and recommendations on public governance, whether those stated in laws, issued by the Tribunal de Contas da União - TCU or those issued by the Controladoria Geral da União- CGU. As a result it was found that ISOs contribute to varying degrees to the adoption of governance practices required by the Controller Agencies. In particular, ISO 9001: 2015 requires the implementation of

quality items that are strongly adherent to the desired governance practices for the executive entities. This indicates that the implementation of ISO 9001: 2015 could serve as an inducer of governance in the Polícia Rodoviária Federal.

Keywords: Governance, Public Administration, Quality Management, ISO 9001:2015.

1 INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, em que cita-se, dentre os princípios da administração pública, a eficiência, vê-se a adoção do gerencialismo no serviço público, preceito que possui foco do controle voltado para os resultados. Este modelo busca comparar o cliente da administração empresarial com o usuário público utilizando-se de doutrinas da administração privada.

Uma destas doutrinas que merece destaque é a Teoria da Agência de Jensen & Meckling. Conforme Filho (2003), ela “foca nos contratos entre proprietários(principal) e os gestores(agente) e considera sistemas de controle externo e interno à organização como balizadores da ação gerencial” (p.1).

Na Teoria da Agência a instituição se concebe através de rede de contratos entre o cliente/cidadão – denominado na doutrina como “principal” - e o prestador de serviços/serviço público - “agente”. Tais contratos, que podem ser explícitos e implícitos, estabelecem funções e definem direitos e deveres de todos os *stakeholders* (envolvidos).

Neste contexto se situa a governança, que visa a proteger as partes contra o conflito de interesses e dirigir as organização de forma que cumpram da melhor forma possível, seus acordos entre as partes. É neste sentido, que podem ser inseridos os conceitos de gestão de qualidade. Para a ISO 9000:2015 - padrão de requisitos universais para gestão de qualidade - e o PMBOK - padrão mundialmente conhecido de gerenciamento de projetos -, qualidade é o grau em que um conjunto de características inerentes atende aos requisitos impostos pelo agente principal, no caso das entidades públicas, leia-se a sociedade.

Na Carta Magna Brasileira, em seu artigo 37, estão estabelecidos os primeiros requisitos de qualidade a que o serviço público deve se pautar: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Não obstante, há uma série de outros requisitos elencados em outros instrumentos normativos dos quais destacam-se decretos que dizem a respeito de governança, em especial o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 e o Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006.

Assim sendo, o presente estudo visa a identificar a contribuição que a implantação de ISOs relacionadas qualidade e governança - em especial, ISO 9001:2015 - podem trazer, à Polícia Rodoviária Federal,

para o cumprimento das exigências e recomendações sobre governança pública: seja as exaradas em leis, as expedidas pelo Tribunal de Contas da União – TCU ou as emanadas pela Controladoria Geral da União – CGU. Nesta investigação buscar-se-á, também, identificar, dentre as ISOs pesquisadas, qual possui maior aderência aos requisitos de governança impostos pelos Órgãos de Controle e se é possível implementá-la na Polícia Rodoviária Federal - PRF.

Para alcançar este objetivo, realizou-se uma pesquisa de abordagem qualitativa, de objetivo exploratório, por meio de análise documental. Os resultados são apresentados nas próximas seções.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 resume o conceito de governança no setor público como:

Mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade; compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016).

Percebe-se, no conceito de governança pública estabelecido pela Controladoria Geral da União - CGU, a existência da tríade: liderança, estratégia e monitoramento. Tal reparticionamento, que se encontra alinhado a ISO/IEC 38500:2008 foi acolhido, também, pelo Tribunal de Contas da União, na obra Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, e, por fim, ratificado no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017:

Art 2º I – governança pública: conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2017).

Para o documento *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector. Further Information on Entity Risk Management* (Intosai, 9130/2007), a governança se relaciona com a capacidade de gerenciar riscos e determinar quais perigos a instituição está disposta a aceitar na busca do melhor valor para os cidadãos, a isso, se denomina “apetite de riscos” (Intosai, 2013 *apud* BRASIL, 2017).

Segundo Pires (2016) a governança diferencia-se de gestão. A primeira é o processo de tradução do desejo da sociedade à instituição construindo, dessa forma, a estratégia a ser adotada. Enquanto que gestão se ocupa de alcançar os objetivos e entregar à governança a prestação de seus atos e resultados.

De acordo com Roth (2012) governança e gestão não se conflitam, pois, governança relaciona-se com processos de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, de tomada de decisão e direção; de controle, de monitoramento e de prestação de contas. Enquanto que gestão se refere “ao funcionamento do dia a dia de programas e de organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos”. Para o autor, a gestão deve se preocupar com a eficácia e eficiência das ações priorizadas pela governança por meio do plano estratégico.

Dado o acima exposto, no que diz respeito à estrutura funcional da PRF, deduz-se que acerta o Órgão ao criar unidades referentes a controladoria, estratégia e liderança. Também são conhecidos documentos que visam estabelecer a estratégia da PRF, como por exemplo, o Plano Estratégico Institucional e os Planos Diretores.

Contudo, há que se dizer que, de acordo com a dissertação de Pires(2016) intitulada “Governança em Segurança Pública: mecanismos de liderança, estratégia e controle na Polícia Rodoviária Federal”, a percepção da governança na Instituição ainda é muito tenra e os mecanismos de governança estabelecidos pelo TCU são encontrados na PRF de forma bem distinta do proposto.

2.2 MECANISMO DE GOVERNANÇA: LIDERANÇA

Liderança é definido no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, como “conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental que asseguram a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança” (Brasil, 2017). Segue, o diploma normativo, elencando as práticas que devem ser exercidas pela liderança, quais sejam: integridade, competência, responsabilidade e motivação.

Para a ISO 9000:2015 é de responsabilidade dos líderes, em todos os níveis, estabelecer unidade de propósito e criar condições para que as pessoas estejam engajadas para alcançar os objetivos da organização.

No Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidade da Administração Pública (Brasil, 2014), o TCU estabelece uma série de ações que devem ser implementadas no mecanismo de liderança para que se possa exercer a boa governança.

Neste sentido, Pires (2016) ressalta a necessidade de institucionalização de processos para a seleção, formação e *coaching* de gestores e a implementação das trilhas de aprendizagem na PRF.

A falta de capacitação e treinamento de gestores de regionais na PRF foi evidenciada no documento Relatório de Transição (PRF, 2017, p. 24): “Falta de treinamento aos servidores do SRH/NUAP referente a procedimentos anuais (DIRF, RAIS), dos procedimentos rotineiros, (extrator, folha ponto, SIAPE, etc.). Aliás, falta de treinamento de um modo geral dos servidores para executar as atividades administrativas” (PRF, 2017, p. 26), “Falta de capacitação dos gestores de frota” (PRF, 2017, p. 376).

Conforme, o documento institucional da PRF denominado Relatório de Transição da Direção-Geral, existe “Instabilidade das chefias nas coordenações, dificultando a continuidade dos trabalhos” (PRF, 2017, p. 259). A rotatividade das lideranças para Lima (2013), deve ser feita com cautela, os chefes devem ser trocados apenas quando se apresentam como medíocres ou ruins, incorrendo o risco de fragilização da Instituição.

Para o autor, tal risco institucional será tanto maior quanto for imaturo os processos de gestão e governança na Organização. Nas palavras do autor “o risco de retrocesso com a troca de dirigentes é inversamente proporcional à qualidade de gestão: quanto maior um menor o outro” (LIMA 2013, p. 132).

O impacto da rotatividade nas lideranças da PRF já foi expresso, também no Relatório de Transição da Direção-Geral: “Instabilidade das chefias nas coordenações, dificultando a continuidade dos trabalhos” (PRF, 2017, p. 259).

Segundo Monteiro *apud* Bergamini (2014), na obra “Competências Gerenciais: o caso da Polícia Rodoviária Federal”, afirma que se outrora acreditava-se que liderança era uma habilidade inata, hodiernamente admite-se que possa ser desenvolvida. Tal crença alia-se ao Decreto nº 5707, de 23 de fevereiro de 2006, que traz como diretriz “incentivar e apoiar o servidor público em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais”; e “promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento”.

Por fim, o TCU (Brasil, 2014) elenca alguns passos que os Órgãos devem tomar para a boa governança no que se refere ao mecanismo de liderança, quais sejam:

- a) Estabelecer método de seleção de líderes e dar a tais processos transparência;
- b) Capacitar os líderes;
- c) Garantir que quaisquer benefícios dado aos líderes sejam adequados e transparentes.

2.3 MECANISMO DE GOVERNANÇA: ESTRATÉGIA

Para Certo *et al* (2010) a administração estratégica é um processo contínuo e circular que visa manter a organização adequadamente integrada ao ambiente, ou seja, deve-se continuamente analisar o contexto interno e externo a fim de identificar oportunidades e riscos atuais e futuros. Conforme o TCU (Brasil, 2015), a estratégia deve conseguir perceber os interesses das partes interessadas, definir e monitorar objetivos, indicadores e metas, bem como o alinhamento entre planos e operações das unidades envolvidas.

Neste processo, segundo Lima (2013), a definição de estratégia no serviço público deve estar perfeitamente alinhada ao “espírito da lei” com vistas a proporcionar melhoria da qualidade de vida dos cidadãos brasileiros. O autor ressalta, ainda, que muitas ações e projetos no setor público se dão à revelia do plano estratégico preestabelecido.

Na percepção de Pires (2016) sobre a PRF, na construção do último plano estratégico houve um processo de planejamento centralizado, *top-down*, sem a participação de gestores relevantes das regionais, para o autor o acompanhamento e desdobramento das metas, das diretrizes, bem como das ações e dos resultados se mostrou incipiente. Para o autor, ainda que haja um processo “seminal” de elaboração e estruturação formal da estratégia ela ainda se apresenta distante do orientado pelo TCU.

O autor acrescenta ainda que, canais de comunicação mais efetivos interna e externamente poderiam otimizar a interação do efetivo com a gestão estratégica. Por fim, completa:

Não obstante a inexistência, na PRF, de um processo implementado de elaboração formal e participativa da estratégia, conforme é orientado pelo TCU, a ideia de uma missão futura maior, informalmente compartilhada, consegue capitanear o compromisso e o envolvimento dos gestores (PIRES, 2016, p. 92).

A percepção do supracitado pesquisador vai ao encontro do emanado nos Relatórios de Transição da Direção-Geral (PRF, 2017), conforme se constata em alguns excertos: “Indicação de objetivos conflitantes entre os Planos Diretores [...] Falta de revisão anual dos Planos Diretores” (PRF, 2017, p. 24); “Falta de critério para distribuição de recursos para diárias e operações” (PRF, 2017, p. 32); “Indefinição do modelo de gestão [...] Plano estratégico não implantado [...] Planos Diretores desconexos [...] Desalinhamento do orçamento à estratégia da instituição” (PRF, 2017, p. 587).

Na administração estratégica não basta apenas a elaboração de um plano com missão, valores, objetivos e metas, além disso, conforme Certo *et al* (2010), é necessário que haja monitoria, avaliação e aprimoramento das atividades que ocorrem na instituição a fim de que as ações dos gestores ocorram

de acordo com o planejado por meio da medição do desempenho, comparação da performance com metas e padrões e determinação da ação corretiva.

A este processo o autor denomina “auditoria estratégica” a qual é dividida em: a) medições organizacionais qualitativas para verificar a consistência da estratégia interna e externamente e sua adequação a recursos, riscos e tempo; e b) medições quantitativas, os denominados indicadores de desempenho estratégico (p. 138).

2.4 MECANISMO DE GOVERNANÇA: CONTROLE

Controle é uma terminologia da governança que possui limites e contornos diferentes de acordo com a doutrina que se segue. De acordo com o TCU (Brasil, 2015), controle diz respeito a aspectos como transparência, prestação de contas e responsabilização.

O mesmo Órgão (Brasil, 2009), afirma que controle é uma ação tomada com o propósito de certificar-se de que algo se cumpra de acordo com o que foi planejado. Tais conceitos se diferenciam dos conceitos elaborados por instituições que se preocupam com a questão do cumprimento de objetivos institucionais, a exemplo o *Project Management Institute – PMI*, define controle como a “comparação entre o desempenho real e o planejado, análise das variações, avaliação das tendências para efetuar melhorias no processo, avaliação das alternativas possíveis e recomendação das ações corretivas adequadas, conforme necessário” (PMI, 2004).

Na percepção de Pires (2016), a ênfase do controle na PRF se dá nas ações operacionais que são de responsabilidade da Corregedoria, à época da pesquisa não se percebeu gestão de riscos relativos à outras Instituições, à sociedade, nem sequer à institucionalização do gerenciamento de riscos.

Afeto ao tema controle estão as expressões *accountability*, auditoria interna e *compliance*. Para o TCU a *accountability* é a obrigação dos agentes ou organizações que gerenciam recursos públicos de assumir responsabilidades por suas decisões e pela prestação de contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente a consequência de seus atos e omissões (Brasil, 2016).

Diferentemente de Intosai (2016b) que define *accountability* como a estrutura jurídica e de comunicação, a estrutura organizacional e estratégica aos procedimentos para garantir que: a) se cumpram as obrigações legais do seu mandato de auditoria e produção de relatórios necessários dentro de seu orçamento; b) que se avaliem e monitorem o seu próprio desempenho, bem como o impacto da sua auditoria; c) que se produzam relatórios sobre a regularidade e a eficiência do uso de recursos públicos, inclusive suas próprias ações e atividades e o uso dos recursos (p.1).

O conceito de auditoria interna também deve estar bem delimitado para efetiva direção do controle em uma governança. Enquanto que na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, a

auditoria interna relaciona-se ao monitoramento do cumprimento dos objetivos estratégicos assim como gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança, para o TCU o termo adquire contorno mais amplos, pois está associado ao exame interno das contas, processos, funções e desempenhos para o cumprimento de leis e regulamentos.

Por fim, observa-se que o conceito de *compliance* adotado na instituição pode servir para delimitar ações entre auditoria interna, gestão estratégica e corregedoria. Para o TCU, o termo se aproxima da ação da corregedoria na medida em que é definido como a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial (adaptado de BRASIL, 2009).

Já na definição da ISO 19600:2014, o termo aproxima-se da gestão estratégica na medida em que o define como procedimentos, sistemas ou departamentos no âmbito de agências públicas ou empresas que assegurem que todas as atividades jurídicas, operacionais e financeiras estão em conformidade com as leis, regras, normas, regulações e padrões vigentes e com as expectativas públicas.

Em suma, há vários desenhos de controle que podem ser aplicados à governança, *compliance* e *accountability*. Uns associados ao monitoramento e direcionamento da estratégia e outro ligado a auditoria e cumprimento do arcabouço normativo vigente. Pode-se dizer que não existe apenas um controle interno nas instituições, mas vários controles ligados aos mais variados propósitos.

2.5 A UTILIZAÇÃO DE ISOS NA GOVERNANÇA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nos termos de Lima (2013) a qualidade na gestão de uma organização é refletida na capacidade de cumprir sua missão com eficiência a todos os seus destinatários. E, de acordo com Marin (2012), a administração pública tem importado da iniciativa privada sistemas de gestão de qualidade visando a cumprir seus objetivos institucionais.

Dito isso, infere-se que é interessante que a administração pública possa lançar mão de padrões de governança e de gestão bem-sucedidos na iniciativa privada, logicamente, fazendo as devidas adaptações.

As normas ISO são preceitos relacionados à gestão de qualidade conhecidos e utilizados em todo mundo. Criadas pela Organização Internacional de Padronização (ISO) e, no Brasil, representadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) são periodicamente atualizadas para se adequar à contemporaneidade, muitas delas expressamente utilizáveis em quaisquer organizações, inclusive as públicas.

A depender da norma, pessoas ou instituições podem certificar-se. A diplomação é um processo no qual uma entidade independente avalia se se atende a determinados requisitos de gestão. O resultado satisfatório destas atividades leva à concessão da certificação e ao direito ao uso da Marca de Conformidade ABNT por período determinado.

Em análise preliminar, conforme o quadro 1 “Demonstrativo de ISOs de Governança e Gestão de Qualidade”, identificou-se várias ISOs relacionadas ao tema de governança que podem ser aplicadas à Polícia Rodoviária Federal, destacando-se dentre estas a ISO 9001:2015.

Quadro 1 - Demonstrativo de ISOs de Governança e Gestão de Qualidade

ISO	Principais Quesitos para certificação
37001:2016 - Sistema de gestão antissuborno	<ul style="list-style-type: none"> a) construir plano de gestão antissuborno; b) estabelecer política antissuborno de acordo com os requisitos determinados na norma; c) definir ações para tratar os riscos; d) fornecer recursos necessários para execução das ações; e) implementação, manutenção e melhoria contínua da gestão antissuborno; f) promover treinamento e conscientização; g) documentar todo o sistema de gestão antissuborno; h) realizar <i>due diligence</i>; i) implementar controles e auditorias internas; j) estabelecer procedimentos para prevenir a oferta de suborno; k) identificar não conformidades e implementar as ações corretivas pertinentes;
19600:2014 - <i>Compliance</i>	<ul style="list-style-type: none"> a) estabelecer uma política de integridade e transparência na organização; b) definir o escopo do sistema de gestão antissuborno; c) obter o comprometimento da Alta Direção; d) cumprir a legislação vigente referente ao assunto em questão; e) definir ações para contemplar os riscos de suborno e os objetivos antissuborno, incluindo os meios de como alcançá-los; f) promover treinamentos e a conscientização em antissuborno, a partir de uma comunicação eficaz e clara; g) determinar a informação documentada necessária para assegurar a eficácia do sistema de gestão antissuborno; h) revisar a política de gestão, mantendo-a apropriada à organização e promovendo a melhoria contínua da mesma, com o envolvimento dos trabalhadores e da direção da empresa.

9001:2015 - Gestão de qualidade	<ul style="list-style-type: none"> a) avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização; b) instituir critérios de priorização de ações; c) promover decisão baseada em evidências; d) definir a missão, a visão e a estratégia da organização, compreendendo objetivos, iniciativas, indicadores e metas de desempenho; e) promover direcionamento estratégico; f) envolver as partes interessadas nas tomadas de decisão; g) estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas; h) implantar forma de acompanhamento de desempenho; i) monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização; j) estabelecer papéis e responsabilidades das instâncias de governança; k) promover a <i>accountability</i>; l) mapear serviços;e m) instituir trilhas de capacitação
---------------------------------	--

Fonte: autor, 2019

Ressalta-se que das normas técnicas acima descritas, a ISO 9001:2015, se refere, especificamente, à gestão de qualidade. Ela foi elaborada visando a padronização e a garantia da qualidade nas relações de fornecimento de mercadorias e serviços entre Organizações. Ela estabelece requisitos baseados em princípios gerenciais amplos, como “foco no cliente”, “liderança”, “abordagem de processo” e “melhoria contínua”.

Conforme exposto por Marin (2012), na implantação da ISO 9001:2015, a instituição deve estabelecer uma política e objetivos de qualidade os quais devem ser mensuráveis. Os procedimentos devem ser documentados e os processos institucionais mapeados e otimizados.

O autor enumera entidades públicas que conseguiram se certificar com a ISO 9001, como: INFRAERO, Banco do Brasil, Polícia Civil de Santa Catarina, EMBRAPA, Ministério do Meio Ambiente, Fundação para o Remédio Popular do Estado de São Paulo, Prefeitura Municipal de São Paulo, Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, Câmara Municipal do Município de Avaré, entre outros.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Trata-se, o presente trabalho, de pesquisa exploratória documental, típico objetivo dos estudos que têm, como alvo a descrição das características de relação entre variáveis.

Conforme GIL (2002) a pesquisa exploratória como objetivo principal o aprimoramento de ideias, a busca por proporcionar maior familiaridade com o problema e possibilidade de construção de planejamento de pesquisa bastante flexível.

De acordo com Sa-Silva (2009), a pesquisa documental está relacionada à fontes primárias, que ainda não receberam tratamento analítico por parte de outros autores. Por fontes primárias entende-se os dados originais, diretamente relacionados com os fatos. No caso do presente trabalho, as fontes são: a) as normas estabelecidas pelos Órgãos de Controle que criaram o contexto normativo-jurídico das ações de governança que precisam ser implementadas pelos Órgãos; e b) as ISOs, que são documentos técnico-normativos que estabelecem boas práticas de administração às Instituições.

O processo de análise documental envolve a separação dos documentos, classificação, organização e, por fim, a análise, na qual propõe-se a produzir ou reelaborar conhecimentos e criar novas formas de compreender os fenômenos. Nesta fase o investigador deve interpretar dados, sintetizar informações, determinar tendências e, quando possível, fazer inferência (SA-SILVA 2009, pág. 10) .

Desta forma, seguindo os princípios da análise documental, buscou-se documentos governamentais vigentes que se relacionam com a temática de adoção de práticas de governança na administração pública do poder executivo federal. Sendo identificado o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 - que dispõe sobre a política de governança a ser adotada pela administração pública federal -, as recomendações do TCU - expressas no referencial básico de governança aplicável a Órgãos e entidades da administração pública - e as exigências da CGU expressas na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016.

Em relação as ISOs, buscou-se aquelas que possuíam alguma relação com a temática de governança e gestão de qualidade, sendo encontradas as ISOs: 9001:2015 , 37001:2016 e 9600:2014.

Com o intuito de organizar e classificar a informação, fez-se tabela com a lista das determinações dos documentos governamentais, buscando identificar o grau de aderência das normas ISO ao contexto jurídico-normativo governamental.

Para que se procedesse a comparação utilizou-se de escala de *Likert* de 1 a 5 dependendo do grau de aderência do requisito às normas ISO. Embora neste estudo preliminar a avaliação se deu de forma subjetiva e careça de estudos mais aprofundados, na classificação foi atribuída a nota 5 se o requisito do TCU ou CGU também é requisito expresso na norma ISO; nota 4 se o requisito aparece nas normas, mas não exatamente igual ao solicitado nas normas governamentais; as notas 3 e 2 foram atribuídas caso as normas ISO apresentassem requisitos que poderiam contribuir direta ou

indiretamente para o cumprimento governamental e, finalmente, nota 1 caso o requisito não se encontre alinhado com a ISO.

A cada ISO elencada na tabela procedeu-se somatório das pontuações adquiridas por meio da avaliação de cada item, posto que a nota máxima que uma normativa ISO poderia alcançar era 140 pontos.

Dos resultados encontrados buscou-se compreender, analisando demais documentos da PRF, como o requisito se contextualiza no Órgão.

4 DESENVOLVIMENTO

Conforme explanado na metodologia de pesquisa, dada à comparação entre os padrões de governança estabelecidos na ISOs e dos documentos governamentais, pôde-se construir o quadro abaixo:

Quadro 2 - Comparação entre Padrões de Qualidade

Itens TCU e CGU/Padrões de Qualidade			Gestão de Qualidade	Antissuborno	Compliance
	TCU	CGU	ISO 9001:2015	ISO 37001:2016	ISO 9600:2014
adotar Sistema SeCI		1	1	1	1
avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização	1		5	1	3
instituir Código de Ética e Conduta		1	3	2	3
instituir critérios de priorização de ações	1		5	1	1
dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei	1		4	4	5
promover decisão baseada em evidências	1		5	4	1
definir a missão, a visão e a estratégia da organização, compreendendo objetivos, iniciativas, indicadores e metas de desempenho	1		5	3	2
designar área responsável pelo tratamento de conflitos de interesses		1	4	4	3
promover direcionamento estratégico	1		5	3	4
instituir diretrizes de transição dos membros da alta administração e das demais instâncias internas de governança	1		1	1	1
envolver as partes interessadas nas tomadas de decisão	1		5	4	3
estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas	1		5	3	4
implantar forma de acompanhamento de desempenho	1		5	3	3

garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas	1		1	1	1
garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação	1		3	5	5
gerenciar conflitos internos	1		4	1	1
gerenciar riscos estratégicos	1		4	3	4
gerenciar riscos prioritários para a integridade prioritários com estabelecimento de medidas de tratamento		1	2	3	4
monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização	1		5	2	1
estabelecer papéis e responsabilidades das instâncias de governança	1		5	4	3
instituir planos estratégicos	1		4	3	2
mapear processos	1		5	2	4
instituir programa de integridade	1		1	5	5
promover a <i>accountability</i>	1		5	1	5
elaborar relatório anual de gestão		1	4	2	3
mapear serviços	1		5	1	1
supervisionar a gestão	1		3	3	5
instituir trilhas de capacitação	1		5	5	1
Pontuação	23	5	109	75	79
Total de itens			140	140	140
Grau de aderência			77,9%	53,6%	56,4%

Fonte: autor, 2019

Desta avaliação, em termos percentuais, constatou-se que a implantação da ISO 9001:2015 se mostra aderente 77,9% aos requisitos exigidos pelo TCU e CGU, a ISO 370010:2016, 53,6% e a ISO 19600:2018, 56,4%. Podendo contribuir para os três mecanismos de governança: liderança, estratégia e controle.

Há que se dizer que muitos requisitos são comuns às três normas ISO apresentadas. Também é mister relatar que tal constatação não significa que as exigências do TCU e CGU são maiores que as das ISOs, mas sim que há uma interseção entre elas.

Além da patente conexão entre as normas ISO e os requisitos dos Órgãos de Controle, deve-se citar que não é consenso na literatura utilizada neste estudo o custo benefício da certificação desta norma na qualidade do serviço público.

Contudo, ao exame do “Quadro de Comparação entre Padrões de Qualidade”, disponível neste artigo, percebe-se que, ao menos, é digno de aprofundamento dos estudos sobre as vantagens de a PRF

obter certificações ISO. Ainda mais que a utilização da marca e o reconhecimento por parte de Órgão certificador é positivo não somente para a imagem institucional, mas também, pode se mostrar como elemento motivador para seus líderes e constituir um marco de gestão.

Neste sentido, há que se ponderar o grau de maturidade da Polícia Rodoviária Federal no que diz respeito a gestão por processos e padronização de serviços, em especial, no que diz respeito a atividade meio.

Em leitura do Relatório de Transição da Direção-Geral (2017), foram encontrados vários excertos que apontam a necessidade premente de gestão por processos, padronização de procedimentos e implantação de gestão da qualidade: “ausência de padronização ainda existente para solicitar descentralizações orçamentárias causam retrabalho no Núcleo de Orçamento e Finanças” (PRF, 2017, p. 23); “Aprimorar as rotinas de planejamento e execução de contratações a fim de minimizar o tempo gasto com aquisições de equipamentos e soluções no âmbito da inteligência” (PRF, 2017, p. 112); “Outra dificuldade consistiu na falta de padronização e análise crítica prévia das informações a serem tratadas” (PRF, 2017, p. 337); “A falta de normatização gera problemas na produção e uso de documentos na PRF, bem como dificulta o tratamento adequado dos documentos arquivísticos” (PRF, 2017, p. 353); “A autuação de processos de contratação sem o devido planejamento e previsão orçamentária ocasiona uma sobrecarga de trabalho na área administrativa” (PRF, 2017, p. 378), entre outros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A administração pública tem sido cobrada, mediante normativas, que preste serviços de qualidade. Tal parâmetro é traduzido não somente pelos preceitos constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, mas, também, pelo *enforcement* para implantação da governança.

Pesquisadores e relatos dos próprios gestores da PRF concordam que a Instituição se encontra em baixo nível de maturidade nos três mecanismos que compõem a governança: liderança, estratégia e controle. Dentre as deficiências de governança do Órgão, no que diz respeito à liderança, ressalta-se a falta de processos para seleção, formação e treinamento de chefes, bem como, a instabilidade das funções com trocas constantes, incorrendo em discontinuidades de projetos e perda de conhecimento.

Com relação à estratégia, constatou-se limitações à capacidade de comunicação interna do Órgão, a eficácia da transformação do documento Plano Estratégico em instrumento balizador das ações dos gestores e, também, foi relatado, desencontros nos planos táticos.

No quesito controle viu-se especial necessidade da boa conceituação e delimitação do termo no Órgão, bem como, delimitação de competências. O controle na PRF foi percebido por um pesquisador como limitado às ações de corregedoria.

Das práticas de governança impostas por Órgãos controladores, como por exemplo, gestão por processos, avaliação e monitoramento de desempenho, critérios de priorização de ações, gerenciamento de conflitos e riscos e transparência (*accountability*), além de algumas específicas à PRF relatadas em auditoria do TCU, nota-se que, embora iniciativas da instituição da cultura de governança, há muito a amadurecer no Órgão.

No estudo, comparou-se as exigências de governança do TCU e CGU com quesitos das normas ISO 9001:2015 - gestão de qualidade -, ISO 37001:2016 - política antissuborno - e ISO 9600:2014 - gestão de *compliance*.

Concluiu-se que tais normas, consagradas mundialmente e já adotadas em alguns Órgãos públicos brasileiros, possuem aderência às ações de governança exigidas em norma. Embora muitas exigências do TCU e CGU são comuns às três normas ISO apresentadas, a ISO 9001:2015 a que possui maior compatibilidade, 77,9%.

Por óbvio conclui-se que as exigências jurídico-normativa dos Órgãos de Controle e da Legislação acerca de Governança na administração pública dos Órgãos do Executivo Federal poderiam ser cumpridas através da implantação da gestão da qualidade com a ISO 9001:2015.

À comparação entre os requisitos demonstrados no quadro 1 “Demonstrativo de ISOs de Governança e Gestão de Qualidade” e excertos do Relatório de Transição da Direção-Geral 2017, percebe-se que os requisitos de certificação para a ISO 9000:2015 vão ao encontro de resolver problemas relatados pelos próprios gestores da PRF, além de cumprir grande parte do necessário para aumentar o índice de maturidade de governança do Órgão.

Ademais, a proposta de implantação da norma técnica se mostra interessante pois sua solidez no mercado e a gama de instituições públicas e privadas que optaram pela certificação nesta ISO de gestão de qualidade fornece um conjunto de informações que podem ser usadas como fontes de estudo comparativo, *benchmarkings*, conhecimentos de casos de sucesso e *know-how* para a transformação institucional pretendida.

Embora necessite de investigações mais aprofundadas e estudo de viabilidade, deduz-se, por meio do presente estudo, que a implantação de normas ISO, em especial ISO 9001:2015, tem o condão de cumprir grande parte dos requisitos legais, bem como, aumentar a eficiência do Órgão, evitando assim, desperdícios, desmotivação e retrabalho, agregando valor à sociedade.

REFERÊNCIAS

- ABNT, ISO, IEC. 19600:2014. Sistema de Gestão de *compliance* – Diretrizes. Rio de Janeiro. 2014.
- ABNT, ISO, IEC. ISO 37001:2016/ISO, IEC (Hrsg.): Sistemas de gestão antissuborno —Requisitos com orientações para uso, 2016.
- ABNT, ISO, IEC. ISO 9001:2015/ISO, IEC (Hrsg.): Sistemas de Gestão de qualidade, 2015.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. 10 passos para a boa governança. Brasília: TCU, 2014. v. 16, n. 09, 2015.
- BRASIL. 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.
- BRASIL. Decreto nº 5.707/2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm. Acesso em: 17 jan. 2019.
- BRASIL. Decreto no 9.203/2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 19 jan. 2019.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta no 01, de 10 de maio de 2016. Brasília, 11 jun. 2016. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=14&data=11/05/2016>. Acesso em 17 jan. 2019.
- CARTLIDGE, A.; et al. An introductory overview of itil v3. Disponível em: https://www.tsoshop.co.uk/gempdf/itSMF_An_Introductory_Overview_of_ITIL_V3.pdf Acesso em: 13 jan. 2019.
- CERTO, Samuel C. Administração estratégica. Pearson Educación, 2010.
- FONTES Filho, J. R. (2003) Governança organizacional aplicada ao Setor Público. Disponível em: <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/2502/0047108.pdf?sequence=1&isAllowed=y> . Acesso em : 18 jan. 2019.
- GOVERNANCE. In: Glossary of Statistical Terms (OECD). Disponível em: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7236>. Acesso em: 17 jan. 2019.
- INTOSAI - INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. ISSAI 100. Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público. Aprovada em 2013. Tradução: Tribunal de Contas da União. Viena: INTOSAI - Secretaria Geral, 2016a. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F501562345D11B534C>. Acesso em: 15 jan. 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS - INTOSAI. ISSAI 20. Princípios de transparência e accountability. Aprovada em 2010. Tradução: Tribunal de Contas da União. Viena: INTOSAI - Secretaria Geral, 2016b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F501562329409F78D5>. Acesso em: 16 jan. 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS –INTOSAI. (2007) GOV 9130: Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector. Further Information on Entity Risk Management. Disponível em: <http://www.issai.org/media>. Acesso em: 16 jan. 2019.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. Excelência em gestão pública: a trajetória e a estratégia do gspública – Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, v.1, 2013.

MARIN, Pedro de Lima. Sistemas de gestão da qualidade e certificação ISO 9001 na administração pública: uma análise crítica. 2012.

MONTEIRO, Lejandre Bezerra de Menezes. Competências gerenciais: o caso da Polícia Rodoviária Federal. ENAP, Brasília. 2014.

PETERS, Brainard Guy. O que é Governança? Revista do TCU, n. 127, p. 28-33, 2013.

PIRES, Duarte Raab. Governança em Segurança Pública: mecanismos de liderança, estratégia e controle na Polícia Rodoviária Federal. UFPE, Pernambuco. 2016.

POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. Direção Geral. Relatório da Comissão de Transição Direção Geral PRF – Processo 08650.001572/2017-10. Brasília, 2017.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE – PMI. Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK®). Glossário. Newton Square: Project Management Institute, 2004, 3a ed. Disponível em: <http://www.pmttech.com.br/downloads/GlossarioPMI.pdf>. Acesso em 14 jan. 2019.

ROTH, Ana Lúcia et al. Diferenças e inter-relações dos conceitos de governança e gestão de redes horizontais de empresas: contribuições para o campo de estudos. Revista de Administração-Rausp, v. 47, n. 1, 2012.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; DE ALMEIDA, Cristóvão Domingos; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Revista brasileira de história & ciências sociais, v. 1, n. 1, 2009.

VIEIRA, Vânia Lúcia Ribeiro. A Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/46754/Texto.pdf>. Acesso em: 15 jan 2019.