

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA PARA O
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

JEDIENE GALDINO GONÇALVES

**O INSULAMENTO BUROCRÁTICO NAS AUDITORIAS INTERNAS: Um Estudo
Sobre as IFES da Região Nordeste do Brasil**

Recife/PE
2020

JEDIENE GALDINO GONÇALVES

**O INSULAMENTO BUROCRÁTICO NAS AUDITORIAS INTERNAS: Um Estudo
Sobre as IFES da Região Nordeste do Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública para o desenvolvimento Regional.

Orientador: Professor Dr. Denílson Bezerra Marques

Recife/PE
2020

JEDIENE GALDINO GONÇALVES

**O INSULAMENTO BUROCRÁTICO NAS AUDITORIAS INTERNAS: Um Estudo
Sobre as IFES da Região Nordeste do Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Estratégica das Organizações Públicas.

Aprovada em: __/__/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.º Dr. Denilson Bezerra Marques (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.ª Dr.ª Emanuela Souza Ribeiro
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.ª Dr.ª Cátia Wanderley Lubambo
Fundação Joaquim Nabuco

Recife/PE
2020

Dedico ao meu pai, o modelo de amor e proteção que conheci. Saudades.

AGRADECIMENTOS

Apesar da escrita solitária, esta dissertação foi concebida por diversas mãos, que mesmo sem conhecerem do tema, contribuíram para que sua conclusão fosse possível. Agradeço a todos que, mesmo inconscientemente, fizeram parte dessa minha jornada, em especial aos que seguem:

A minha família, em especial a minha mãe, pela compreensão de que seria necessário certo isolamento enquanto estudava, o que impossibilitou alguns encontros e convivências nos fins de semana, mas que apesar disso, estiveram sempre presentes com afeto e acolhimento.

Ao meu orientador, Professor Denílson Bezerra Marques, a quem considero e admiro muitíssimo por sua expertise, ética e seriedade. Pela sua atenção e generosidade ao me ensinar como proceder em cada etapa deste trabalho sou imensamente grata. Sua maestria em indicar bibliografias, assim como suas críticas e orientações para aprofundar ou delimitar os estudos foram instruções fundamentais para o enriquecimento e conclusão dessa pesquisa.

Aos meus colegas da XVI Turma de Mestrado em Gestão Pública da UFPE que ao longo de todo o curso estiveram sempre dispostos a ajudar uns aos outros, tanto com a troca de informações e conhecimentos, mas principalmente com motivações que significaram muito, especialmente em momentos de cansaço. Em especial ao grupo de trabalho formado por Dirce, Maria Helena, Elisângela, Ladice e Lígia, que esteve junto a mim durante quase todo o período de sala de aula compartilhando atividades, saberes e sorrisos, fazendo daqueles momentos bem mais leves do que realmente eram.

A Universidade Federal de Pernambuco que com sua política de qualificação e capacitação tem incentivado seus servidores à busca do conhecimento, o que viabilizou a minha participação no programa de Mestrado em Gestão Pública.

Aos gestores das AUDINs da UFPB, UFMA, UFCA e IFBA que gentilmente participaram dessa pesquisa, concedendo-me informações relativas às suas percepções e experiências, as quais se tornaram dados essenciais à conclusão deste trabalho.

Aos meus amigos Paulo Marcelo e Alcione Melo, que em momentos de angústia souberam me confortar com palavras acolhedoras e de alegria.

A todos: A MINHA SINCERA GRATIDÃO!

*"Só é útil o conhecimento que nos torna melhores".
Sócrates*

RESUMO

A auditoria interna governamental é uma atividade de avaliação independente inserida em uma organização pública, que por meio de revisão e avaliação das operações tem como finalidade agregar valor à gestão e contribuir para o alcance dos objetivos da Instituição. Para tanto, indispensável é que essas Instituições estruturem as Unidades de Auditoria Interna (AUDINs), concedendo-lhes independência e autonomia necessárias ao exercício das funções que lhes são reservadas. O presente estudo buscou verificar se as AUDINs das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), situadas na região Nordeste do país, são unidades organizacionais que gozam de independência e autonomia suficientes para serem qualificadas como insuladas burocraticamente, verificando-se tal fenômeno sob a perspectiva do Insulamento Burocrático apresentado por Edson Nunes (2003), do Fato Administrativo e das Racionalidades das Ações, ambas as teorias instruídas por Alberto Guerreiro Ramos (1983). Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório-propositivo, com dados coletados por entrevistas a gestores de AUDINs de quatro IFES situadas nos Estados da Paraíba (UFPB), Ceará (UFCA), Maranhão (UFMA) e Bahia (IFBA), nos meses de janeiro e fevereiro/2020, com tratamento e análise desses dados realizados por meio da técnica análise de conteúdo. Sua estrutura compreende três eixos temáticos, por meio dos quais foi possível concluir sobre a existência de um alto grau de independência e autonomia das AUDINs no que se refere a suas atividades-fim, as quais estão delineadas em normas legais, levando-nos à compreensão de que nesse quesito é possível qualificá-las como unidades de controle insuladas burocraticamente. Destaca-se que tal constatação se deu em razão da certificação empírica da preponderância da Racionalidade Instrumental e da Ética da Responsabilidade na ação administrativa, tanto das AUDINs quanto da Alta Administração, conduzindo ambas à atenção, ao respeito e à obediência às normas legais. Identificou-se, também, o quanto a gramática do Insulamento Burocrático se dispõe no contexto e dimensões do Fato Administrativo nas AUDINs. Este achado foi identificado a partir de uma proposição teórica resultante da construção da articulação entre as ideias de Guerreiro Ramos e as de Edson Nunes no que concerne ao Fato Administrativo e a Ação Administrativa com o Insulamento Burocrático, identificando-se, assim, os pontos de convergência entre essas teorias.

Palavras-chave: Auditoria Interna Governamental. Independência e Autonomia. Insulamento Burocrático. Fato Administrativo. Ação Administrativa: Racionalidades e Éticas.

ABSTRACT

Government internal audit is an independent evaluation activity within a public organization, which, through review and evaluation of operations, aims to add value to management and contribute to the achievement of the institution's objectives. Therefore, it is essential to structure the Internal Audit Units - AUDINs, granting them the independence and autonomy necessary to exercise the functions reserved for them. The present study sought to verify if the AUDINs of the Federal Institutions of Higher Education - IFES, located in the Northeast region of the country, are organizational units that enjoy sufficient independence and autonomy to be qualified as bureaucratically insulated, verifying this phenomenon from the perspective of the Bureaucratic insulation presented by Edson Nunes (2003), of the Administrative Fact and Rationalities of the actions, both theories instructed by Alberto Guerreiro Ramos (1983). It is a qualitative research, with data collected by declaring to AUDIN managers of four IFES located in the States of Paraíba, Ceará, Maranhão and Bahia, in the months of January and February / 2020, with treatment and analysis of these data carried out through content analysis technique. Its structure comprises three thematic axes, through which it was possible to conclude the existence of a high degree of independence and independence of the AUDINs without checking their core activities, such as those outlined in legal norms, leading us to the understanding that in this regard it is possible to qualify them as insulated control units. It is noteworthy that this finding was due to the preponderance of Instrumental Rationality and the Ethics of Responsibility present in administrative action, both from AUDINs and Senior Management, leading both to attention, respect and compliance with legal rules. It was also identified how much the grammar of Bureaucratic Insulation is available in the context and dimensions of the Administrative Fact in AUDINs. This finding was identified from a theoretical proposition resulting from the empirical construction of the articulation between the ideas of Guerreiro Ramos and those of Edson Nunes with regard to Administrative Fact and Administrative Action with Bureaucratic Insulation, thus identifying the points convergence between these theories.

Keywords: Government Internal Audit. Independence and Autonomy. Bureaucratic insulation. Administrative Fact. Administrative Action: Rationalities and Ethics.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Sentidos da Alienação.....	51
Quadro 2 -	Tempo de Exercício na Função de Titular nas AUDINs da Região NE..	70
Quadro 3 -	Especificação dos Entrevistados.....	73
Quadro 4 -	Apresentação dos Eixos Temáticos por Temas.....	75
Quadro 5 -	1º Tema do Primeiro Eixo Temático: Conceitos acerca da AUDIN.....	78
Quadro 6 -	2º Tema do Primeiro Eixo Temático: Relações Técnicas e Políticas.....	84
Quadro 7 -	1º Tema do Segundo Eixo Temático: Elementos Aestruturais.....	95
Quadro 8 -	2º Tema do Segundo Eixo Temático: Elementos Estruturais.....	102
Quadro 9 -	3º Tema do Segundo Eixo Temático: Elementos Estruturantes.....	109
Quadro 10 -	Estudo do Terceiro Eixo Temático: Racionalidades e Éticas.....	117

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation (Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico)
AUDIN	Unidade de Auditoria Interna
CF	Constituição Federal do Brasil
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União
CPF	Cadastro de Pessoa Física
FONAI-MEC	Fórum Nacional das Auditorias Internas Vinculadas ao Ministério da Educação
IFAL	Instituto Federal de Alagoas
IFBA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia
IF-BIANO	Instituto Federal Baiano
IFCE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFPB	Instituto Federal da Paraíba
IFPE	Instituto Federal de Pernambuco
IFPI	Instituto Federal do Piauí
IF-SERTÃO-PE	Instituto Federal do Sertão de Pernambuco
IIA	Institute of Internal Auditors (Instituto de Auditores Internos)
IN	Instrução Normativa
LER	Lesão por Esforço Repetitivo
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	North American Free Trade Agreement (Tratado de Livre Comércio da América do Norte)
NBC	Normas Brasileiras de Contabilidade
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
RAINT	Relatório Anual de Auditoria Interna
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia de Informação
UAIG	Unidade de Auditoria Interna Governamental
UC	Unidade de Contexto
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFCE	Universidade Federal do Ceará
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo Baiano
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFSE	Universidade Federal de Sergipe
UNILAB	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco
UR	Unidade de Registro
UNAMEC	União Nacional dos Auditores do Ministério da Educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Objetivos Geral e Específicos.....	15
1.2 Estrutura da Dissertação.....	15
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E CONCEITUAL.....	17
2.1 Fato Administrativo.....	20
2.1.1 Elementos do Fato Administrativo.....	28
2.1.1.1 Decisão: Elemento que Dá Forma/Qualidade ao Fato Administrativo.....	35
2.2 Ação Administrativa.....	39
2.2.1 Racionalidades Funcional [ou Instrumental] e Substancial.....	41
2.2.2 Éticas da Responsabilidade e do Valor Absoluto [ou da Convicção].....	47
2.3 Insulamento Burocrático.....	52
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	61
3.1 Pesquisa Qualitativa.....	61
3.2 Universo da Pesquisa e Amostra.....	64
3.2.1 Uma Visão Acerca do Objeto de Estudo: Unidades de Auditoria Interna.....	65
3.3 Procedimentos para a Seleção da Amostra.....	69
3.4 Técnica de Coleta dos Dados.....	71
3.5 Tratamento dos Dados.....	73
4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	77
4.1 Primeiro Eixo Temático: Insulamento Burocrático.....	77
4.2 Segundo Eixo Temático: Fato Administrativo.....	94
4.3 Terceiro Eixo Temático: Ação Administrativa.....	117
4.4 Articulação Entre Ideias de Edson Nunes e Guerreiro Ramos: Inter-relações entre o Insulamento Burocrático e o Fato Administrativo.....	124
4.4.1 Autonomia e Independência e o Poder de Decisão.....	126
4.4.2 Pressões no Insulamento Burocrático e a Coerção no Fato Administrativo.....	127
4.4.3 Reflexos do Insulamento ou Engolfamento Burocrático e os Aspectos do Fato Administrativo.....	129
5 CONCLUSÃO.....	131
REFERÊNCIAS	135
APÊNDICE A – Lista de Instituições Pesquisadas.....	144
APÊNDICE B – Roteiro das Entrevistas.....	145

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se propõe a verificar se as Unidades de Auditoria Interna das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) são órgãos de controle que gozam de independência e autonomia suficientes, que as permitam exercer suas atividades com eficácia quanto ao objetivo para o qual foram legalmente instituídas.

A auditoria interna é uma atividade de avaliação constituída no interior de uma organização, cuja atribuição principal é a revisão das operações e processos organizacionais, especialmente os que impactam e geram informações contábeis, financeiras, fiscais etc. Os resultados dos seus trabalhos visam assessorar a administração quanto à verificação da efetividade das ações e dos controles existentes, possibilitando um cumprimento eficiente de seus objetivos. A auditoria interna, por estar inserida na organização, é, portanto, parte desta, porém, apesar disso, suas atividades, que são precipuamente as de avaliação e de revisão das operações institucionais, devem ter um caráter independente e autônomo. (ATTIE, 2007).

No âmbito governamental o Decreto-Lei 200/1967 já trazia indicações sobre a atividade de auditoria interna, contudo, a organização das Unidades de Auditoria Interna (AUDINs) tem previsão legal somente a partir do Decreto 3.591/2000. Este decreto, em seu Art. 14, determina que todas as entidades da Administração Pública Federal Indireta devem organizar suas respectivas Unidades de Auditoria Interna, dando-lhe o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle (BRASIL, 2000). Dispõe também, o retromencionado decreto, sobre o Sistema de Controle Interno (SCI) do Poder Executivo Federal, estabelecendo normas de organização, de vinculação e de sujeição técnica das AUDINs, sistematizando diretrizes que possibilitem a elas a manutenção de certa autonomia e independência na execução de suas atividades-fim, em relação às organizações que as constitui.

Corroborando a ideia de independência e autonomia, Marçola (2011) afirma que é a partir da autonomia e independência que as auditorias internas são capazes de promover a verificação dos controles internos de todos os setores da organização pública. Almeida (1996, p. 25) reitera tal entendimento ao afirmar que, para que haja autonomia e independência, o auditor interno dentro de uma organização “não deve estar subordinado àqueles cujo trabalho examina”. Nesse sentido, Attie (2007), Oliveira (2014) e Amaral et al (2013) convergem na mesma compreensão de que autonomia e independência são atributos imprescindíveis para a efetividade da atuação das AUDINs, uma vez que suas atividades estão relacionadas à

averiguação da regularidade das práticas da gestão, não podendo, assim, serem subjugadas aos executores, nem a parâmetros políticos, mas sim técnicos.

Contudo, apesar dos normativos legais e das prescrições acadêmicas sobre a imprescindibilidade de independência e de autonomia no exercício da atividade de auditoria interna, havia o receio, por parte da pesquisadora, com base em conversas informais frequentemente abordadas nos fóruns/congressos nacionais de auditores internos promovidos pela Associação Nacional dos Servidores Integrantes das Auditorias Internas do Ministério da Educação (FONAI-MEC), de que algumas AUDINs convivessem com restrições em exercerem suas atividades. As conversas informais e as abordagens nos fóruns das AUDINs, em geral, circulam em torno das seguintes expressões: Como podemos atuar com independência e autonomia se financeira e administrativamente somos subjugados à própria gestão? Ou: Como podemos atuar de forma independente se dependemos de decisões do próprio gestor, cujos atos e processos auditamos? Ou ainda: O Conselho Superior aprova o plano de capacitação que apresentamos no planejamento anual, mas a liberação das ações de treinamento é autorizada pelo gestor que, na prática, concede ou não conforme seus próprios critérios e interesses, não importando se é uma despesa aprovada pelo mais alto nível de governança da Instituição. Há casos, também, em que as AUDINs são vinculadas diretamente ao Reitor da IFES e não ao Conselho Administrativo, divergindo com o que determina a norma legal, sendo essa problemática, também, bastante debatida e vista como um dificultador para o exercício da independência e da autonomia das AUDINs.

Assim, a busca de alternativas que possibilitassem a compreensão desse fenômeno controverso - entre o desejo do legislador de conceder certo grau de proteção as AUDINs e a sua realidade prática, aparentemente diversa - levou a pesquisadora a verificar no instituto do Insulamento Burocrático, bem como nos elementos do Fato Administrativo e na Racionalidade presente na Ação Administrativa, fatores que o justificasse. O intuito é, portanto, atestar o grau de independência e autonomia nas AUDINs, verificando se existe ou não a salvaguarda destes atributos, vislumbrando-se, como referências teóricas, os institutos do Insulamento Burocrático, do Fato Administrativo e da Ação Administrativa.

O Insulamento Burocrático é apresentado por Edson Nunes (2003) como uma das formas de criar “ilhas de racionalidade” (p.34) propiciando salvaguarda aos setores tecnoburocráticos, com o fito de dar-lhes capacidade de resistir às influências políticas do Estado, e assim tornando-os capazes de exercerem suas atividades de maneira mais independente e autônoma. Nunes (2003) indica que os reflexos do insulamento se apresentam em questões relacionadas à estrutura, à eficiência, à capacidade de respostas e a

responsabilidades, o que nos levou a correlacionar tais reflexos às ideias de Alberto Guerreiro Ramos (1983) no que concerne às teorias do Fato Administrativo e da Ação Administrativa.

Ramos (1983) ao analisar e descrever o Fato Administrativo traz para a administração a capacidade de observar, descrever e explicar as contradições existentes nas relações sociais presentes em uma organização (SANTOS; SANTOS; BRAGA, 2015). Destarte, também é interesse da pesquisa, fazer uso dos conceitos, fundamentos e elementos apresentados por Guerreiro Ramos sobre o Fato Administrativo, aliando-se às hipóteses de racionalidades previstas na Ação Administrativa, para trazer luz e compreensão à suposta contradição retromencionada, existente entre o ideal da atividade de auditoria interna, fundamentado nas concepções acadêmicas e na própria legislação, e a prática exercida pelas AUDINs.

1.1 Objetivos Geral e Específicos

Diante do exposto, foi construído como objetivo geral deste trabalho de pesquisa: Verificar se as AUDINs das IFES, situadas na região Nordeste do país são unidades organizacionais que gozam de independência e autonomia suficientes para serem qualificadas como insuladas burocraticamente.

Para cumprir essa finalidade traçaram-se os seguintes objetivos específicos:

- a) verificar se a gramática do insulamento burocrático se dispõe no contexto e dimensões do Fato Administrativo nas AUDINs;
- b) verificar se a racionalidade existente por trás das ações empreendidas pelos gestores das AUDINs as conduz ao insulamento burocrático.

1.2 Estrutura da Dissertação

Esta dissertação está estruturada em cinco capítulos. O primeiro capítulo é composto por esta Introdução, retratando aspectos preliminares, intenções, objetivos e estrutura da pesquisa.

O segundo capítulo tem por título Fundamentação Teórica e Conceitual. Nesse, são apresentados os autores Edson de Oliveira Nunes e Alberto Guerreiro Ramos, os quais dão sustentação teórica à pesquisa. Esse capítulo é dividido em três seções, nas quais são demonstradas as teorias do Fato Administrativo, da Ação Administrativa e do Insulamento Burocrático.

O terceiro capítulo é a demonstração dos procedimentos metodológicos utilizados para a realização da pesquisa e para o alcance dos objetivos. Aqui fazemos referência à pesquisa qualitativa e ao método de análise de conteúdo descrito por Bardin (1977), assim como outras abordagens pertinentes, entre as quais é apresentada uma visão geral sobre o objeto de estudo - As Unidades de Auditoria Interna.

O quarto capítulo dispõe a análise e interpretação dos dados colhidos durante a pesquisa. Aqui são apresentados os resultados obtidos por meio da aplicação da metodologia descrita no capítulo anterior, os quais propiciaram respostas aos questionamentos iniciais, conduzindo a pesquisadora ao alcance dos objetivos definidos. Esse capítulo é dividido em quatro seções representando os três eixos temáticos da pesquisa, que são: Insulamento Burocrático, Fato Administrativo e Ação Administrativa; e apresenta, também, uma sessão com a articulação entre ideias de Edson Nunes e Guerreiro Ramos: Inter-relações entre o Insulamento Burocrático e o Fato Administrativo.

Por fim, o quinto e último capítulo é a demonstração da Conclusão dos trabalhos, o que leva em conta as últimas considerações feitas acerca dos resultados da pesquisa.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E CONCEITUAL

O referencial teórico será composto por contribuições de dois pensadores brasileiros: O sociólogo Alberto Guerreiro Ramos e o cientista político Edson de Oliveira Nunes. Trazemos, assim, as teorias sobre o Fato Administrativo e Ação Administrativa apresentadas por Ramos (1983), e também sobre o Insulamento Burocrático, disposta por Nunes (2003).

Inicialmente apresentaremos as principais ideias de Guerreiro Ramos e posteriormente, mas não menos significativas, as de Edson Nunes, sobre as quais recorreremos para substanciar a fundamentação teórica deste trabalho de pesquisa, visando ao alcance dos objetivos aqui propostos.

A abordagem de Alberto Guerreiro Ramos sobre as teorias organizacionais e sobre as organizações se mostra adequada em razão da sua visão crítica fundamentada nas racionalidades, inter-relacionando elementos que constituem o fato ou sistema administrativo, para promover transformações nas ações do indivíduo, e por consequência, na Instituição. Silva (2009) ressalta o reconhecimento do meio acadêmico pelas contribuições de Guerreiro Ramos ao enfatizar o volume de citações e análises em estudos publicados com referências ao autor, sobre os exames dos fenômenos complexos das organizações.

Guerreiro Ramos chama-nos a atenção para o fato de que poucos sociólogos tendem a escolher a administração como área de interesse e afirma que seria uma tarefa de grande importância delinear a sociologia da administração, pois esta se tornou um fenômeno de destaque na sociedade moderna (RAMOS, 1983). Nesse sentido, Paula (2007, p. 170) afirma que em seus últimos trabalhos Guerreiro Ramos “[...] renovou sua visão de nacionalismo e de desenvolvimento” a partir de um ponto de inflexão necessária para revitalizar sua obra, porém “[...] se manteve fiel aos princípios de seu pensamento sociológico, além de fundar as bases para uma nova teoria das organizações” (PAULA, 2007, p. 170). Paula (2007) também ressalta que seus conceitos sobre fato e sistema administrativo se propõem a superar a unidimensionalidade, referindo-se a lógica dirigida unicamente para o mercado como a principal categoria que ordena os negócios pessoais e sociais, à qual o estudo da administração está sujeito. Em contraposição, Ramos apresenta um modelo multidimensional, “no qual o mercado é considerado legítimo e necessário, mas sujeito a limites e regulações” (PAULA, 2007, p. 183), alcançando os aspectos social e dialógico nos estudos da administração (ABREU; ARMOND-DE-MELO, 2009).

Santos, Santos e Braga (2015), assim como Webering (2010), destacam a vanguarda de Alberto Guerreiro Ramos em questões como o comportamento organizacional e a teoria

das organizações ao refletir e abordar, ainda na década de 1960, sobre as relações existentes entre gestão e desenvolvimento das nações, e defendendo a ideia de que “a teoria da organização precisa ser reformulada sobre novos fundamentos epistemológicos, pois ela tem sido, desde Taylor, uma ideologia do **sistema de mercado**” (WEBERING, 2010, p. 15. Grifo da autora); tema que só recentemente tem sido abordado de forma institucionalizada pelas correntes dos Estudos Críticos em Administração e em Desenvolvimento. “Esse pioneirismo deve-se muito à sua trajetória de vida como cientista social, político e gestor público” (SANTOS; SANTOS; BRAGA, 2015, p. 474-475).

Webering (2010), intitulando Guerreiro Ramos como “fenômeno crítico” (p. 16), ressalta o pensamento moderno desse sociólogo, sua consciência e rigor metodológico, o que considera fator de grande contribuição nos estudos e ensinamentos organizacionais. À vista disso, a autora é categórica ao afirmar:

A obra de Guerreiro Ramos traz contribuições importantes e singulares para os que estão envolvidos nos estudos organizacionais, no seu ensino, no desenvolvimento ou análise de outras possibilidades de gestão e do uso da tecnologia. Seu pensamento contribui com aqueles que querem pensar e construir uma Administração mais crítica, embasada nos rigores epistemológicos que Guerreiro Ramos tanto enfatizou. (WEBERING, 2010, p. 16).

Contudo, somente depois de ter conquistado uma carreira acadêmica nos Estados Unidos da América, onde residiu durante seu exílio “voluntário” (AZEVEDO, 2006, p. 28), e ter recebido, por três vezes, o prêmio *Teaching Excellence Award of the School of Public Administration*, e uma vez o prêmio *Teaching Excellence Award of the University Associates Award*, com seu último trabalho *The new science of organization – an reconceptualization of the wealth of nations*, publicado pela Universidade de Toronto, em 1981; e ainda ter ganhado o prêmio *Pib Kappa Book Award*, como a melhor publicação do ano na área, “é que a academia brasileira passa a reconhecê-lo como um dos seus mais importantes pensadores, tornando-se, assim, objeto de teses e de investigações de muitos pesquisadores” (SANTOS; SANTOS; BRAGA, 2015, p. 463).

O sociólogo Alberto Guerreiro Ramos dedicou boa parte de sua vivência intelectual aos estudos da ciência administrativa e organizacional, contribuindo, assim, para a elaboração de uma sociologia espacial da administração (SANTOS; SANTOS; BRAGA, 2015). Todavia, Maurício Serva (1997) faz uma reflexão e lamenta a existência de uma lacuna no campo de estudo das teorias abordadas por Ramos, se referindo à ausência de uma comprovação empírica quanto ao emprego da racionalidade substantiva na “tomada de decisão, na divisão do trabalho, no controle, no estabelecimento de normas, na comunicação e em outras variáveis tipicamente administrativas” (SERVA, 1997, p. 20), ou seja, na realidade diária das

organizações; isto porque, segundo Serva, Guerreiro Ramos ao apresentar a abordagem substantiva das instituições, o fez de maneira meramente conceitual, não avançando sobre a prática administrativa. O autor observa este fato como “um grave problema para o avanço da teoria, uma substancial lacuna nesse campo de estudos” (SERVA, 1997, p. 20), ao que denomina “impasse”.

Como dito anteriormente, além das teorias de Guerreiro Ramos, também faremos uso das ideias de Edson Nunes para compor a base teórica de nosso trabalho, no que tange ao Insulamento Burocrático.

Edson de Oliveira Nunes, autor da obra *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*, apresenta-nos o Insulamento Burocrático como uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de “ilhas de racionalidade” (NUNES, 2003, p. 34) e de especialização técnica. O autor também revela o insulamento burocrático como “o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra interferências oriundas do público ou de outras organizações intermediárias” (NUNES, 2003, p. 34). Em outras palavras, “o insulamento burocrático é caracterizado como um fenômeno no qual a burocracia possui um alto grau de independência em relação aos controles político e social” (LOTTA; OLIVEIRA; CAVALCANTI, 2016, p. 3).

Edson Nunes é cientista político, diplomado pela *University of California at Berkeley*, e teve o prefácio da primeira edição de sua obra escrita por Bresser-Pereira, o qual iniciou seu texto com tais referências:

Muitas são as teses de doutorado apresentadas por estudantes brasileiros no exterior. A grande maioria, embora revele esforço importante de pesquisa ou de formalização, morre nas bibliotecas das respectivas universidades dado o caráter pontual e frequentemente irrelevante do tema que tratam. A tese de doutorado de Edson Nunes, apresentada em 1984 na Universidade da Califórnia, Berkeley, estava ameaçada de ter também esse destino. Um destino, entretanto, que neste caso seria injusto para o autor e para o Brasil, já que este trabalho é uma das mais instigantes e originais análises da política brasileira (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 11).

Nunes (2003) parte de uma ideia de que existem quatro padrões institucionalizados de relações, ao que chama de “gramáticas” (p. 17), que estruturam os elos entre sociedade e Estado no Brasil. São elas: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos.

Interessante colocação apresentada por Renato Lessa ao elucidar o título da referida obra, sobre a qual cunhou o prefácio da terceira edição:

Se linguagens são formas de vida, as “gramáticas” indicam os princípios que as estruturam. No texto, tais princípios estão presentes no modo pelo qual instituições e sistema social se articulam e, o que é fundamental, na maneira pela qual ações e expectativas humanas são produzidas. (LESSA, 2003, p. 5).

O texto que deu origem ao livro, produzido originalmente como tese de doutorado em ciência política no início da década de oitenta, mantém sua originalidade e sua capacidade não comum para elucidar as experiências institucionais e civilizatórias do Brasil, a partir dos anos trinta. Como uma das concepções possíveis do país, “o livro de Edson Nunes pode ser lido, ainda, como uma biografia do Brasil Republicano, com ênfase em sua fase posterior a 1930, mas sem desconsiderar os legados provenientes da Primeira Republica” (LESSA, 2003, p. 4).

Percebe-se que os conceitos trazidos por Edson Nunes sobre o insulamento burocrático são apresentados no âmbito de núcleos técnicos do Estado. Buscamos, contudo, verificar a validade dessas ideias trazendo-as para a conjuntura de um núcleo técnico no interior de uma organização governamental, mais precisamente no interior de uma Instituição Federal de Ensino Superior - IFES, a partir da análise de suas Unidades de Auditoria Interna (AUDINs).

A aplicação da concepção de Nunes acerca do Insulamento Burocrático como base teórica para nossa pesquisa nos configura apropriada, uma vez que as Unidades de Auditoria Interna compõem o núcleo técnico nas instituições governamentais, instituídas por força normativa, e para sua atuação eficaz se faz necessário que haja um viés imparcial e acurado como nos orientam Marçola (2011), Almeida (1996), Attie (2007), Oliveira (2014) e Amaral et al (2013), portanto, autônomo e independente, livre de interesses políticos, que não coadunam com os interesses institucionais.

Pretende-se, então, aprofundar o entendimento sobre as obras dos retromencionados teóricos buscando relacionar as teorias do Fato Administrativo, da Ação Administrativa e do Insulamento Burocrático com a realidade a ser verificada nas Unidades de Auditoria Interna das IFES situadas na região Nordeste do Brasil, a partir de uma análise sobre a racionalidade das ações que guiam as decisões dos gestores dessas unidades de controle.

2.1 Fato Administrativo

Ao tratar do fato administrativo Ramos (1983) faz uso do conceito trazido pelo sociólogo francês Émile Durkheim sobre fato social, concatenando a estrutura interna da administração e suas relações com as demais circunstâncias da vida social.

De acordo com Durkheim ([1895]/2004) a palavra “fato” é empregada comumente para designar todos os fenômenos que ocorrem na sociedade e que apresentem algum tipo de interesse social. O sociólogo francês distingue, entretanto, certos fatos, definidos por ele como “fatos sociais” (p. 37) dos demais fatos, a partir de seus aspectos ou peculiaridades. Durkheim

([1895]/2004, p. 39) destaca que os fatos sociais apresentam características que “consistem em maneiras de agir, de pensar e de sentir exteriores ao indivíduo e dotadas de um poder coercitivo em virtude do qual se lhe impõem”. Consolidando esse entendimento, o autor desenvolve o conceito de fato social:

Fato social é toda a maneira de fazer, fixada ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior; ou então, que é geral no âmbito de uma dada sociedade tendo, ao mesmo tempo, uma existência própria, independente das suas manifestações individuais (DURKHEIM, [1895]/ 2004, p. 47).

Lakatos (1990) explica a acepção de Durkheim quanto à exterioridade, sobre o prisma de que tal característica se baseia na concepção de uma consciência coletiva, ou seja, como “o conjunto das maneiras de agir, de pensar e de sentir, comum a média dos membros de determinada sociedade e que compõe a herança própria dessa sociedade. Essa herança persiste no tempo, transmitindo-se de geração a geração” (LAKATOS, 1990, p. 64). Assim, as formas de agir, de pensar e de sentir são exteriores aos indivíduos porque as precedem, as transcendem e a elas sobrevivem. A autora conclui que os fatos sociais “transcendem os indivíduos, e estão acima e fora deles, sendo, portanto, independentes do indivíduo em particular” (p. 64).

Todavia, Ramos (1983, p. 24) diverge de Durkheim ([1895]/2004), especialmente no que se refere “a sua exterioridade em relação às consciências do indivíduos”. Afirmo o autor que “Durkheim incidiu numa distorção, isto é, o fisicalismo, a equiparação da sociologia a uma física social”, o que, no entendimento de Guerreiro Ramos, além de escamotear a natureza objetiva dos fenômenos sociais, também frustra o próprio propósito do sociólogo francês, de atribuir “consistência científica à sociologia” (RAMOS, 1983, p. 24).

Ramos (1983, p. 24) discorda de Durkheim ([1895]/2004), mais uma vez, quando este confere aos fatos sociais uma “existência própria, independente de suas manifestações individuais” aludindo, ainda, Durkheim, que esses fenômenos devem ser considerados como coisas. Eis que para Ramos (1983, p. 24) tal reificação do fenômeno social é inadmissível, argumentando, ademais, que as “relações dialéticas entre o indivíduo e a sociedade [são] dois aspectos inseparáveis de uma mesma totalidade”. Gil (2008) manifesta concordância com o entendimento de Ramos ao afirmar que “os fatos sociais dificilmente podem ser tratados como coisas, pois são produzidos por seres que sentem, pensam, agem e reagem, sendo capazes, portanto, de orientar a situação de diferentes maneiras” (GIL, 2008, p. 5).

Não obstante, Ramos (1983) dispõe:

Todavia, algo residual da primeira característica, formulada por Durkheim, permanece válido, isto é: os fatos sociais não são observáveis mediante introspecção, ou a sua redução à psicologia dos indivíduos. Em outras palavras, o critério

científico adequado ao estudo dos fatos sociais é inerente a eles próprios (RAMOS, 1983, p. 25).

Serva (2001) elucida esta disposição de Ramos (1983) esclarecendo que a explicação do fato social não pode ser alcançada a partir de uma simples introspecção ou por redução à psicologia dos indivíduos, pois ela só pode ser concebida sob parâmetros inerentes ao próprio fato social, ou seja, fatos necessitam de uma ciência específica para sua análise. Assim como Guerreiro Ramos, Serva não acata a condição de exterioridade total proposta por Durkheim. Em sua concepção “os fatos organizacionais são também de ordem psicológica” (SERVA, 2001, p.148), embora não exclusiva, considerando, ainda, que os fatos organizacionais “têm estreita ligação com questões relacionadas tanto ao caráter quanto à personalidade” (p.148).

Uma segunda característica do fato social proposta por Durkheim ([1895]/2004) se refere à coerção neles presentes. Segundo Lakatos (1990) a coerção no fato social nem sempre se apresenta de maneira drástica ou extrema, e apresenta o simples riso, a zombaria, ou o afastamento dos amigos, como espécies de coerção ocorridas quando nosso comportamento, apesar de não constituir transgressão às leis, infringe às convenções da sociedade, como por exemplo: não portar-se corretamente à mesa, vestir-se de modo inadequado, falar de maneira imprópria etc. A autora ressalta que, apesar da coerção, “os usos e costumes de uma sociedade não são estáticos, eles se transformam continuamente; [...] significa que a sociedade possui inovadores, elementos que, pela sua atitude individual, modificam as normas e os costumes das sociedades, mas a coerção não deixa de existir” (LAKATOS, 1990, p. 65).

Nesse sentido, Ramos (1983, p. 25) afirma ser a coerção “uma nota de especificidade desse fato, sem a qual ele não se distinguiria do mero fato psicológico [...] e embora nele estejam imanentes as consciências individuais, impõe a estas, como social que é”, mas ressalta que admitir que a coerção é atributo do fato social não significa considerá-lo como coisa, como sua reificação.

Maurício Serva pactua com o entendimento de Ramos e Durkheim quanto à coerção e destaca que todo indivíduo que tenha uma vivência prolongada em organizações produtivas, especialmente as mais burocráticas, percebem que a coerção faz parte do cotidiano, mesmo que indiretamente, e o autor ainda assevera que “a coerção é a condição *sine qua non* da socialidade do fato” (SERVA, 2001, p. 136). Esta alegação ratifica a posição de Guerreiro Ramos quando este diz que os fatos ligados à ação administrativa estão entre os mais impositivos dos fatos sociais (RAMOS, 1983).

Uma outra perspectiva do fato administrativo é que ele pode, também, ser considerado como sistema administrativo. Conforme suas palavras e grifos, Guerreiro Ramos afirma:

O fato administrativo pode ser considerado também **como sistema administrativo, uma totalidade, internamente composta de elementos ou subsistemas em interação, subordinadas a regras operacionais comuns (programas, objetivos, normas, valores, papéis etc.), dotadas de fronteiras que a diferenciam do ambiente (elementos e sistemas externos) sobre o qual age e do qual recebe influência, assim procurando manter-se em equilíbrio dinâmico, tanto em suas relações internas como em suas relações externas.** Em linguagem cibernética, o equilíbrio dinâmico do sistema administrativo resulta de que, mediante operações internas, ele transforma indutos ou entradas em produtos ou saídas. (RAMOS, 1983, p. 29. Grifos do autor).

Este é um ponto que merece ênfase, uma vez que Ramos (1983, p. 6) assevera que “a administração pode ser considerada como fato e como sistema”. Ele, apesar de reconhecer que explicá-la como sistema estaria empregando termos mais atuais, justifica que tratá-la como fato parece-lhe mais legítimo, por expressar de forma clássica, “os rudimentos de uma sociologia especial da administração” (RAMOS, 1983, p. XIII).

Faz-se oportuno apresentarmos, resumidamente, peculiaridades da Teoria Geral dos Sistemas (TGS), que foi proposta pelo biólogo alemão Ludwing Von Bertalanffy, e sintetizada em 1968 em sua reconhecida obra com o mesmo nome. A partir dela as abordagens sociais passaram a se preocupar menos com as funções e mais com o sistema em si (SOUZA, 2001). Souza (2001) infere que a TGS, condizendo com seu próprio nome, é uma teoria aplicável a qualquer sistema, podendo ser eles compostos por pessoas, órgãos, pensamentos, ou qualquer outro elemento, sendo assim uma crescente influência em diversos campos da ciência, inclusive na administração. Sorokin (1969, p. 129) explica que, grosso modo, pode-se referir a um sistema como “um complexo de componentes interagentes”, e nesse sentido, Bertalanffy (1977, *apud* Souza, 2001, p. 12) corrobora o mesmo entendimento afirmando que “um sistema é simplesmente um conjunto de elementos em interação”. Porém, Sorokin (1969) adverte que nessa perspectiva, tem-se apenas um sistema somativo, em que o resultado dessa relação não gera nenhuma propriedade nova, não refletindo, destarte, o todo. O autor justifica que na literatura o conceito de “todo” é identificado como sistema. Com base nesse entendimento, o autor define sistema como “uma totalidade de objetos cuja interação gera novas qualidades integrativas ausentes de suas partes isoladas” (SOROKIN, 1969, p. 130), se referindo, nesse caso, a um sistema holístico, unificado, integrado, que apresenta claramente novas propriedades integrativas diferentes dos componentes iniciais. Sorokin complementa que, segundo as suas características, “o sistema unificado influencia ativamente os seus componentes e com frequência os modifica em conformidade com sua própria natureza. [...] Não existe isoladamente, por si só, mas numa certa relação com o seu meio”. (SOROKIN, 1969, p. 130-131).

Importa destacar que Ramos assente que a administração como sistema, além de se relacionar a uma forma dinâmica, também traz consigo a ideia de equilíbrio, o que não significa paralisação, ao contrário, pois se exposto a uma interferência externa, ao que Ramos chama de “perturbação” (RAMOS, 1983, p. 26), este sistema retornará ao seu estado original. Salientamos, ainda, que Guerreiro Ramos considera o Fato Administrativo uma “totalidade aberta” (RAMOS, 1983, p. 25), ou seja, um conjunto de elementos e suas interações, ou conjunto no qual os aspectos internos e externos, apesar de distintos, se inter-relacionam e se influenciam mutuamente, coadunando, portanto, com os conceitos de sistema retromencionados. Silva (2009), ao estudar as teorias de Guerreiro Ramos, percebeu que o fato administrativo

abrange a concepção de um sistema administrativo em equilíbrio dinâmico, associada ao reconhecimento de uma categoria de totalidade, que tem sua estrutura interna composta por elementos dispostos em diferentes camadas que interagem reciprocamente e com o ambiente externo no qual age e do qual recebe influências. A partir desse contexto e através do processamento interno das ações administrativas, transforma seus recursos e investimentos em serviços. (SILVA, 2009, p. 17-18).

Contudo, para Ramos a discussão sobre a administração como fato ou sistema não faz tanta diferença, e assim ele enfatiza: “O que é cientificamente imprescindível na análise de qualquer fenômeno é examiná-lo como manifestação de uma totalidade, não importa o nome que se dê a esta: fato ou sistema” (RAMOS, 1983, p. 25).

Ramos (1983) conceitua assim o Fato Administrativo:

É um complexo de elementos e de suas relações entre si, resultante e condicionante da ação de diferentes pessoas, escalonadas em diferentes níveis de decisão, no desempenho de funções que limitam e orientam atividades humanas associadas, tendo em vista objetivos sistematicamente estabelecidos. (RAMOS, 1983, p. 7, grifos do autor).

Santos, Santos e Braga (2015, p. 465) afirmam que “o conceito de fato administrativo em Ramos (1983) concede à Administração o *status* de uma ciência capaz de observar, descrever e explicar as contradições existentes nas relações sociais de produção, distribuição e consumo do mundo capitalista”.

Importa frisar que Ramos (1983, p. 7) emprega a palavra “fato” como “abstração metodológica”. Nas palavras do autor: “Não é ele mesmo um fenômeno, mas uma espécie de descrição, súmula de aspectos importantes”. Isso significa dizer que não se trata de uma realidade material, tangível, mas sim, um fenômeno subjetivo, porém empiricamente verificável, que contém características e elementos próprios e comparáveis.

Ao conceituar o fato administrativo, Guerreiro Ramos (1983) critica as correntes existentes da “antiga ciência da administração” (p. 3), afirmando tratar-se da mais saliente

debilidade a visão unidimensional por elas apresentadas. Se contrapondo a isso, Ramos destaca o estudo científico do fato e do sistema como um fenômeno necessariamente pluridimensional.

Santos, Santos e Braga (2015, p. 472) explicam que uma sociedade unidimensional tem como característica a ideia de que “só existe um tipo de socialização, aquela em que as ações humanas são guiadas pela racionalidade do mercado e age como se tal racionalidade fosse supremo padrão normativo de todo o espectro de suas relações interpessoais”. Opondo-se a esse modelo, figura-se a multidimensional, no qual se considera o mercado legítimo e necessário, porém, com sujeições a limites e regulações (PAULA, 2007). Ramos (1983) assevera que olhar para a ciência da administração na perspectiva de uma única dimensão é uma visão “míope, em relação à complexidade do fenômeno e dos seus distintos elementos em recíproca relação” (p.3). São palavras do autor:

A natureza de cada um deles [fenômenos e elementos] pede, a fim de ser compreendida, específico ponto de vista sistemático, uma visão integrada de diferentes pontos de vista. A reconhecida rigidez dos *scientific management*, notadamente de inspiração Tayloriana, decorre de sua tendência a todo o complexo do fato e do sistema administrativo, a validade de conclusões que só são pertinentes neste ou naquele âmbito confinado. [...] A nova teoria administrativa tende a ser integrativa e estruturalista. (RAMOS, 1983, p. 3-4).

Assim, Ramos (1983, p. 3) atribui à nova teoria administrativa uma tendência “integrativa e estruturalista”, em sentido similar ao apresentado por Etzioni quanto à forma como os estruturalistas vislumbravam as organizações, qual seja:

[...] como uma unidade social grande e complexa, onde interagem muitos grupos sociais. Embora esses grupos compartilhem alguns interesses (por exemplo a viabilidade econômica da companhia) têm outros, incompatíveis (por exemplo, referentes à maneira de distribuição dos lucros brutos da organização). Compartilham alguns valores, principalmente os nacionais, cuja influência se torna evidente em períodos de crise internacional, mas discordam de muitos outros, como, por exemplo, suas avaliações do lugar do trabalho na sociedade. (ETZIONI, 1973, p. 68-69).

Guerreiro Ramos busca demonstrar que a administração, vista como fato e sistema, figura-se em permanente mudança, seja por força do dinamismo ininterrupto de seus componentes internos, seja por força de suas relações externas com toda sorte de fatores ou sistemas, considerando, assim, não apenas a estrutura interna da administração, mas também sua interação com todos os níveis da vida social.

Cabe-nos pormenorizar o conceito de fato administrativo apresentado por Ramos (1983), delineando cada fragmento da definição. De início temos no primeiro trecho do conceito que fato administrativo é “**um complexo de elementos e de suas relações entre si resultante e condicionante da ação de diferentes pessoas**” (p.7. Grifos do autor). Essa

declaração reporta-nos à compreensão do dinamismo do fato e da interação presente. Segundo o autor, o fato administrativo está em constante e permanente atualização por força da atividade consciente e contínua dos diferentes atores que constituem dele elemento capital. Essa atividade contínua é assegurada pela dialética, e atua como condicionante da ação. O autor assevera que “se esse condicionamento não fosse assinalado a definição seria falha quanto ao requisito da dialeticidade” (RAMOS, 1983, p. 7). Silva (2009, p. 45) adiciona que “a ação executada através de um processo de negociação e discussão permite a utilização dos elementos de forma integrada”, referindo-se à presença da dialética no fato administrativo.

A segunda parte da definição consiste em pessoas “**escalonadas em diferentes níveis de decisão, no desempenho de funções**” (p. 7. Grifos do autor). Sobre essa disposição escalonada da hierarquia apresentada por Ramos (1983), Serva (2001), grosso modo, faz uma crítica. O autor aponta certo traço do paradigma funcionalista neste trecho, acreditando ser em razão de uma preocupação excessiva acerca dos aspectos operacionais da administração. Serva alega que Ramos aponta um escalonamento de diferentes níveis de decisão, e justifica que tal disposição replica a concepção funcionalista da organização como “um conjunto cujas partes são inter-relacionadas através da coordenação obtida por uma estrutura de autoridade hierárquica” (SERVA, 2001, p. 135). A vista disso, Serva (2001) complementa que esse formato conduz à legitimação da hierarquia na ação administrativa no interior das organizações, aceitando-a como um dado, o que seria, simplificarmente, o cerne da concepção sistêmica e sincrônica.

Não é fator surpresa a proximidade conceitual do Fato Administrativo apresentado por Ramos (1983) com o paradigma funcionalista durkheimiano, uma vez que o autor se utiliza das bases do fato social apresentada por Durkheim para desenvolver sua teoria sobre fato administrativo; ademais, o próprio Ramos, ao conceituar o Fato Administrativo, afirma que “a definição se reporta ao ‘desempenho das funções’”(RAMOS, 1983, p. 7). Ressaltamos, aqui, a síntese de Robert Merton ao afirmar que “todos os fatos sociológicos, sem exceção, podem ser submetidos à análise funcional, e a maioria já o foi”. (MERTON, 1977, p. 162).

Segundo Coser (1997, *apud* CABRAL, 2004, p. 14), Durkheim estabeleceu o sentido do paradigma funcional para o estudo do fenômeno social, embora fragmentos desse pensamento já fossem antes encontrados em trabalhos de Spencer e Comte. Consoante à ótica durkheimiana, as estruturas e funções sociais não são componentes isolados, mas partes de um todo, sendo necessário que atuem juntas para garantir a estabilidade social. Essas partes podem ser compreendidas como as instituições, os grupos sociais e demais atores que formam a sociedade, como agências estatais e a família. Quando uma dessas partes deixa de atuar de

forma organizada e apropriada, a sociedade sofre danos e sua condição de ordem e estabilidade é prejudicada. Ainda segundo esta perspectiva, todas as funções e partes sociais são interdependentes, e para que se garanta a ordem social, o bom funcionamento de todas é imprescindível. Pode-se dizer que de um modo geral,

o funcionalismo procura ver as ciências sociais em termos de estruturas, processos e funções, e compreender as relações existentes entre esses componentes. Ele [o funcionalismo] realça que cada elemento de uma cultura ou instituição social tem uma função a desempenhar no sistema mais amplo. (KAST e ROSENZWEIG, 1987, p.125).

Ao analisar o funcionalismo no âmbito da sociedade, Lakatos (1990) afirma que considerando ser a sociedade composta por partes diferenciadas, inter-relacionadas e interdependentes, desempenhando cada uma das funções essenciais da vida social, e que, se houver a compreensão das funções que desempenham no todo, melhor se compreende as partes, o método funcionalista estuda a sociedade como um sistema organizado de atividades. A autora ainda assente que “o papel das partes nesse todo é compreendido como funções no complexo de estrutura e organização” (p. 35); enquanto, segundo Merton (1977, p. 163), “as funções são, por entre as consequências observadas, as que contribuem para a adaptação ou para o ajustamento de um dado sistema”.

Cabral (2004, p. 13) observa que o funcionalismo “está presente em praticamente todas as ciências sociais, desde a sociologia, a psicologia e a antropologia até a jurisprudência e a linguística”. O autor ainda complementa que ao analisar a evolução da perspectiva funcionalista nas teorias organizacionais, resta claro o entendimento de que “mesmo as abordagens aparentemente mais modernas, inovadoras e radicais, tais como a contingencial e a da qualidade de vida no trabalho, são meras variações disputadas nos limites do paradigma funcionalista” (CABRAL, 2004, p. 13), e ressalta que na administração, direta ou indiretamente, o funcionalismo é visto tanto em abordagens relacionadas às chamadas escolas clássicas - surgidas nas primeiras décadas do século passado, as quais se alinham com as ideias de Taylor e Fayol - quanto no chamado movimento de qualidade de vida.

Serva (2001) cuida em esclarecer que não reconhece que Guerreiro Ramos tenha pautado sua obra nos ditames do paradigma funcionalista, uma vez que sempre demonstrou ser um dos maiores críticos do assunto. Contudo, quis chamar a atenção para esses traços funcionalistas na definição do Fato Administrativo a fim de erradicá-los, considerando que hoje a organização pode ser concebida de maneira bem mais complexa e variada do que aquelas outrora analisadas por Ramos. A partir dessa observação Serva apresenta sua definição de fato organizacional: “um complexo de elementos e de suas relações entre si,

resultante e condicionante da ação de diferentes pessoas no desempenho de funções que limitam e orientam atividades ligadas à vida humana associada”. (SERVA, 2001, p. 136).

Por fim, Ramos (1983) traz esclarecimentos acerca da última fração do conceito: “**que limitam e orientam atividades humanas associadas, tendo em vista objetivos sistematicamente estabelecidos**” (p. 7. Grifos do autor). Ramos (1983) afirma ser este fragmento aquele “que toca no âmago da natureza do fato administrativo e da ação de que resulta” (p. 8), isto porque a ação administrativa seleciona e combina meios para atingir objetivos. Contudo, Ramos (1983, p. 8) adverte que o “[...] caráter associado das atividades não é necessariamente formal e explícito” podendo ser demonstrado por meio de “fatores que suscitam a formação de grupos informais e de critérios tácitos ou não estatutários entre indivíduos que integram a organização” (RAMOS, 1983, p. 8).

Em suma, o fato administrativo se expressa, segundo instruções de Ramos (1983), no resultado das ações de pessoas de diferentes níveis hierárquicos de decisão, que no desempenho de suas funções definem as atividades, com base nos objetivos estabelecidos.

2.1.1 Elementos do Fato Administrativo

Ramos (1983) explica que o fato administrativo é um complexo cuja representação pode ser feita em diferentes níveis de minúcia e descreve o que ele chama de “camadas” ou “patamares” (p. 8) do fato administrativo. Por conseguinte, o autor especifica que o fato administrativo é composto por três elementos que se encontram dentro da realidade social: **elementos aestruturais, estruturais e estruturantes**.

Cabe-nos ressaltar os esclarecimentos do autor quanto ao fato de que estes elementos devem ser compreendidos como referências conceituais, quadros operatórios, instrumentos de hipóteses para o entendimento do fenômeno. Outra observação importante, trazida pelo autor, é a de que tais elementos não se encontram separados uns dos outros. Na verdade “só abstratamente podem ser contemplados de *per se*. Concretamente se encontram sempre dinamicamente inter-relacionados” (RAMOS, 1983, p. 28).

Sobre os **elementos aestruturais**, Ramos (1983) afirma tratar-se de matéria amorfa, no sentido de que por si só não dão forma à administração. Tem como característica marcante a instabilidade representada por variâncias que geram constantes imprevistos e desafios, ao que impõe uma necessidade contínua de interferência de um fator estruturante, buscando assegurar o sistema e a consecução dos objetivos. Souza (2007) depreende que esses elementos, por si só, não têm capacidade estruturante do comportamento humano, e conclui

que Guerreiro Ramos os considera estruturais porque o uso que lhes será dado vai depender da cultura da empresa. Na constituição dos elementos estruturais incluem-se:

- a) **A morfologia material do fato administrativo:** aqui se traduzem os aspectos físicos ou materiais necessários para a execução da administração. Abrangem os elementos tangíveis e as instalações físicas, tais quais prédios, móveis, ferramentas de trabalho, máquinas, veículos, matérias-primas etc. “São elementos brutos do trabalho, no sentido de que só adquirem inteligibilidade ou funcionalidade a partir do sistema administrativo em que se integra” (Ramos, 1983, p. 9). Um determinado equipamento pode ter utilidades diversas a depender do sistema administrativo ao qual está inserido, sendo ele [o equipamento], por si só, instrumento desprovido de aplicabilidade, razão pela qual o autor o considera amorfo.
- b) **A força do trabalho:** aqui não se trata de força de trabalho individualizada, mas sim destituída de personalidade, é o “rebanho de trabalhadores, a mão de obra que entra nos cálculos de custos de produção e de contabilidade” (RAMOS, 1983, p. 9). Apresenta-se aqui apenas os elementos materiais como reflexos, aptidões, destrezas, tolerâncias e intolerâncias, sua força em si.

Nogueira (1983) ao conceituar força de trabalho, afirma ser um termo consagrado pela economia política, inspirado especialmente nas teorias clássicas de Smith e Marx. O autor acrescenta que a força de trabalho é considerada, ao lado de outros recursos disponíveis na gestão, tais como recursos materiais e financeiros, como uma coisa, igualmente suscetíveis e de utilização racional. Tenório (2008, p. 34) observa que apesar das “modernidades” a força de trabalho continua sendo qualificada como “mercadoria comprada” para atuar nas organizações, afirmando, ainda, que o trabalhador “entra como ‘insumo’ que serve de ‘recurso’ para ser ‘processado’ a fim de alcançar uma ‘saída’ sob a forma de ‘produto’ que vai ser ‘mensurado’ (controlado) pelos critérios/padrões preestabelecidos” (p. 50). Tal compreensão certifica a classificação de Ramos (1983) ao conferir à força de trabalho status de pertencimento ao grupo de elementos estruturais.

- c) **As atitudes individuais e coletivas:** Ramos (1983, p. 10) justifica que “os objetos e aspectos do mundo material e não material só entram no horizonte humano na medida em que, em relação aos mesmos, se formam atitudes”. O autor acrescenta que “atitudes são avaliações” (p. 10) sem as quais não se formam personalidade, nem a psicologia coletiva, nem o caráter de uma sociedade.

Guerreiro Ramos esclarece, ainda, que os indivíduos expressam suas atitudes singularmente, de modo que tal expressão norteia a sua caracterização, consolidando-o como

ser humano com personalidade autônoma e distinta, única. Frise-se: “Toda atitude só se exprime por intermédio de indivíduos singulares” (RAMOS, 1983, p. 10). Estes indivíduos, por sua vez, introduzem suas concepções, ideias e posições no âmbito da organização, do sistema administrativo, formando, assim, as atitudes coletivas, que caracterizam os grupos, as classes, a sociedade global. Os grupos são formados a partir de preferências e aversões, os quais estabelecem estados mentais favoráveis ou desfavoráveis, contribuindo ou não para o alcance dos objetivos e diretrizes da organização.

Nesse sentido, Simon (1965) traz uma importante disposição:

A atividade administrativa é atividade grupal. Situações simples em que o homem planeja seu próprio trabalho são familiares. Tão pronto, porém, essa tarefa se expande até o ponto em que se faz necessário o esforço de numerosas pessoas para levá-las a cabo, a simplicidade desaparece, tornando-se necessário desenvolver processos especiais para a aplicação do esforço organizado em proveito da tarefa do grupo. As técnicas que facilitam esta aplicação do esforço organizado constituem os processos administrativos. (SIMON, 1965, p. 9).

Importante destacar as palavras de Guerreiro Ramos ao afirmar, de maneira cabal, que “nenhum empreendimento, hoje, atinge seus objetivos se, descurando os estímulos à cooperação, não logra obter adesão mínima, abaixo da qual se desintegraria” (RAMOS, 1983, p. 10), pois a cooperação está diretamente relacionada ao alcance de resultados.

Quanto aos **elementos estruturais**, também chamados de configurativos, eles dão forma aos elementos estruturais uma vez que os aglutinam ou os relacionam formando com eles um sistema coerente, coeso. Souza (2007) enfatiza que se trata de elementos abstratos que compõem o plano geral da divisão de tarefas e organização das atividades certas para que certos resultados sejam obtidos. Podem ser internos ou externos à administração.

Os **elementos configurativos internos** se referem à estrutura organizacional, não a restringindo a apenas sua departamentalização ou processos de trabalhos, mas, sobretudo, às relações humanas. Nas palavras de Guerreiro Ramos, trata-se da “estrutura organizacional, propriamente dita, que determina as linhas de autoridade, as competências, as hierarquias funcionais, e os grupos que, no interior da unidade administrativa, procura ajustar a estrutura formal às motivações dos indivíduos” (RAMOS, 1983, p.10). Ramos indica a formação de “grupos”, no âmbito das organizações, como mecanismos necessários à inspiração motivacional, apontando estreita relação entre esse elemento, “antes descurado” (p.11), e a eficiência e eficácia das organizações. Nas palavras do autor, temos: “É dizer, os grupos se tornam objeto sistemático do trabalho administrativo e seu papel configurativo ninguém mais põe em dúvida” (p. 11).

Além dos elementos configurativos internos, retratados na estrutura organizacional, a dimensão estrutural também é composta pelos elementos **configurativos externos**, e esses são classificados por Ramos (1983) em primeiro, segundo e terceiro graus, representando as forças e influências externas que operam sobre a organização, impondo padrões de conduta que interferem, significativamente, na cultura da organização e na execução dos trabalhos. Pfiffner e Sherwood (1965, p. 13) já afirmavam que se devem considerar as organizações como comunidades naturais e que “como tais, estão sujeitas às mesmas espécies de influências, pressões, preconceitos e tendências como qualquer outro organismo social”.

Ramos se refere aos elementos configurativos de primeiro grau para representar os sindicatos, as associações e as classes sociais. Baseando-se em diversos estudos e pesquisas, Ramos (1983) assente que as organizações se encontram em permanente influência dessas entidades, de modo que as atitudes dos trabalhadores no desempenho de suas tarefas chegam a refletir os pontos de vistas e os valores das associações a que pertencem, e isso se dá em razão de padrões de condutas por elas impostas. Importa destacarmos as proposições feitas por Costa (2003) ao retratar as influências sindicais no Brasil, com ênfase nas ações sindicais capazes de influir no âmbito das políticas públicas:

Em seu conjunto, o sindicalismo brasileiro no período viveu um momento de ouro. Na entrada da década de 80, o país ia deixando para trás duas décadas de ditadura militar. As forças atuantes no movimento dos trabalhadores se reorganizaram e rapidamente fundaram centrais sindicais que passariam a coordenar nacionalmente as ações dos trabalhadores. Uma delas, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), ocuparia um lugar de destaque neste processo servindo como fio condutor para as inúmeras mobilizações e greves que marcaram aqueles anos, inclusive algumas greves gerais de caráter nacional.

[...]

Esse padrão combativo, cuja maior arma de pressão era a greve, forçou a abertura de canais de comunicação direta entre trabalhadores e o patronato, deslocando a resolução dos conflitos para o interior das empresas. Aspectos do trabalho até então de domínio exclusivo da gestão empresarial, como o controle disciplinar, ritmos de produção, regras de promoção, estabilidade, distribuição de horas extras, condições de higiene e segurança no trabalho etc., passaram a ser confrontados, pelo menos nos setores mais fortemente organizados, através da militância dos trabalhadores e através da reivindicação crescente de espaços de intervenção diretamente barganhados.

[...]

É preciso destacar o avanço da participação das centrais sindicais, com poder deliberativo na formulação de projetos e aprovação da aplicação de recursos, em diversos fóruns institucionais no âmbito das políticas públicas. [...] Como é preciso destacar sua influência política/ideológica na orientação da ação sindical e das práticas de negociação, especialmente daqueles sindicatos identificados com a CUT. (COSTA, 2003, p.4-6).

Segundo o autor, diferentemente dos anos 80, quando a luta por recuperação de perdas salariais em razão das altas taxas de inflação legitimava a ação confrontacionista dos sindicatos com as empresas, orientando, inclusive, as discussões ideológicas, a partir dos anos

90 esta postura de confrontos passou a ser mais reduzida, em razão da nova conjuntura econômica, “dando lugar à política de negociação e cooperação entre capital e trabalho em torno de projetos mútuos e específicos de autopreservação que a nova conjuntura econômica exigia” (COSTA, 2003. p. 12). Contudo, as influências dessas entidades se mantiveram nas organizações e no sistema político do país, a despeito de uma postura mais voltada à cooperação mútua.

Os elementos configurativos de segundo grau são definidos como a sociedade global. Sobre este elemento Guerreiro Ramos indica que: “É essencialmente o continente. Apenas a sociedade mundial o transcende” (RAMOS, 1983, p. 11). Nesse aspecto são verificadas as relações sociais que caracterizam uma determinada coletividade humana, utilizando-se, para tanto, a categoria qualitativa, uma vez que todos os fenômenos que ocorrem no âmbito da sociedade global refletem as peculiaridades que a faz singular, quando comparadas a outras sociedades globais. O autor ressalta que entre as sociedades globais encontra-se certa reciprocidade de influências, mas sua dinâmica geral tende, ordinariamente, a limitar e orientar os dinamismos dos elementos que contém.

Para melhor compreender este fenômeno podemos usar como exemplo as relações e acordos firmados entre os países que compõem a União Europeia, como também o MERCOSUL, o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e a Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC). Os países mantêm tratamentos mútuos, exclusivos para os que integram a sociedade global - distintos daqueles demandados aos demais países do mundo - gerando, assim, influências recíprocas entre si, tanto na governança, na economia, e até mesmo na cultura (CASTELLS, [1996]/2018).

Ainda segundo Ramos (1993, p. 11) “o condicionamento do fato administrativo pela sociedade global não tem sido assinalado de modo sistemático. No entanto é de fundamental relevância o seu reconhecimento, notadamente em países subdesenvolvidos”. O autor justifica tal relevância alegando que é justamente “a sociedade global que limita, e às vezes até anula o rendimento de certas técnicas, métodos e processos de trabalho e de produção importados de países desenvolvidos” (RAMOS, 1983, p. 11).

Por fim, sobre os elementos configurativos externos de terceiro grau, Guerreiro Ramos assinala a sociedade mundial para figurá-los. Ramos (1983) afirma que atualmente existem condicionantes mundiais que atuam em intensidade jamais vista, e que o momento atual é marcado por influências mundiais que se institucionalizam, uma vez que as sociedades globais de maior hegemonia, e até mesmo as de média ou fraca expressão internacional,

tendem a demonstrar a sua força de influência, objetivando seus interesses. Nas palavras do autor:

Em tais condições, os fenômenos que se verificam no interior das sociedades globais não estão indenes das influências mundiais. [...] De qualquer modo, é lícito afirmar que as características, os estados, os estádios, as conjunturas, a estrutura da sociedade mundial, afetam o fato administrativo em toda parte, sobretudo, nas nações periféricas, em margem que não tem precedente na história. (RAMOS, 1983, 12).

Percepção similar é encontrada em trabalhos de Etzioni (1973, p. 17), ao concluir que “além dos departamentos e das personalidades, um papel importante é desempenhado pelas forças do ambiente”, fazendo referência às influências externas, tais como legislação, sindicatos, e outras forças que influem nas organizações desde o estabelecimento de seus objetivos. O autor completa asseverando: “quase todas as organizações são menos autônomas do que parecem” (ETZIONI, 1973, p. 17). É possível concatenar tais ideias dispostas com as manifestações de Castells, difundidas em sua obra *A Sociedade em Rede*. Nela Castells afirma que:

Economias por todo o mundo passaram a manter interdependência global, apresentando uma nova forma de relação entre a economia, o Estado e a sociedade em um sistema de geometria variável. [...] Em consequência dessa revisão geral, ainda em curso, do sistema capitalista, testemunhamos a integração global dos mercados financeiros; [...] a incorporação de preciosos segmentos de economias do mundo inteiro em um sistema interdependente que funciona como uma unidade em tempo real. (CASTELLS, [1996]/2018, p. 61-62).

Tal entendimento é ratificado por Tenório (2008, p. 66) ao afirmar que “do ponto de vista da organização da produção, a globalização da economia influenciará decisivamente a gestão empresarial”. Fato é que com a globalização as influências ocorrem e procedem de todas as partes para todas as partes, gerando uma rede de intervenções tão complexa que tende a resultar numa certa uniformidade. Nesse sentido Webering (2010) conjectura:

Guerreiro Ramos (1983) destaca o aumento das semelhanças em aspectos organizacionais e tecnológicos nas diversas nações, o que acarreta em redução entre as diferenças culturais, tudo isso associado ao desejo pelo padrão de vida que a industrialização acarreta. O mundo tem se tornado cada vez mais uniforme e conciso em diversos aspectos. Quando associamos este fato às consequências que eles ocasionam para os países que, estruturalmente são muito diferentes, temos um grave problema. (WEBERING, 2010, p. 13-14).

Para além da amplitude proposta por Guerreiro Ramos, a uniformização ou convergência a padrões internacionalmente institucionalizados, em razão da sua difusão, tem sido objeto de estudo e de observação em diversas áreas da ciência. Nesse sentido, encontram-se diversos textos de artigos, dissertações e teses buscando a compreensão desse fenômeno que se vê perpassando copiosas áreas de conhecimentos, tais como a jurídica, contábil, tecnológica, administrativa, cultural etc.

Sobre esse último aspecto, Muzzio e Costa (2012, p. 147) registram que tem sido objeto de discussão nas últimas décadas a questão sobre o quanto a cultura mundial caminha para uma convergência ou para a ampliação de sua diversidade, “sendo o vetor dessa questão a intensificação da mundialização/globalização nas últimas décadas e seus reflexos nos contextos locais”. Nessa conjuntura os autores assentem que a globalização tem realizado efeito contrário à uniformização, seguindo a direção da diversidade. Tal conclusão confirma a declaração de Giddens (1996, apud MUZZIO; COSTA, 2012, p. 148) de que “não existe um movimento unilateral em direção à homogeneidade cultural. A globalização também leva a uma insistência da diversidade, uma busca de recuperação de tradições perdidas e uma ênfase na identidade cultural local”. Muzzio e Costa declaram que a cultura transita livremente no mundo, propiciando a mobilidade de ideias, de costumes, de valores, de práticas etc., gerando uma interdependência do mundo, causada pelas muitas relações transacionais, pelos processos e pelos fluxos culturais. Não obstante, esses fluxos culturais também contribuem para que as culturas nacionais ganhem uma dimensão fluida, e acentue suas diferenciações. Destarte, a cultura é vista como o resultado da integração entre os fluxos culturais do mundo e de diversas regiões, que ganham contornos específicos a partir de ressignificações baseadas em valores locais, “o que garante uma heterogeneidade cultural, ainda que hajam forças institucionais convergentes”. (MUZZIO; COSTA, 2012, p. 149).

A despeito do enfoque cultural ora visto, em se tratando de aspectos voltados a outras áreas, tais quais a jurídica, contábil, de gestão pública, entre outras, vemos um movimento de convergência e uniformização a padrões internacionais já institucionalizados. Este fato se justifica em razão da necessidade de se reduzir as diferenças entre práticas empresariais e tributárias, assim como nos sistemas políticos, haja vista a tendência mundial à globalização econômica. Em outras palavras, uma vez que os negócios atingem amplitudes que podem envolver todo o globo terrestre, nada mais coerente que a linguagem normativa utilizada tenha a mesma acepção para todos os envolvidos.

Nesse sentido, destacamos a convergência das normas contábeis do Brasil a padrões do *International Accountant Standards Board (IASB)* - Conselho Internacional de Normas Contábeis - sobre o que Santos, Starosky Filho e Klann (2014, p. 97) afirmam que tal procedimento teve como objetivo, além de melhorar a qualidade das informações contábeis apresentadas pelas organizações, também minimizar “situações de conflito e assimetria, explicadas pela teoria da agência”, ou seja, reduzir conflitos de interesses existentes em atividades de cooperação entre indivíduos. Os autores evidenciaram que “de maneira geral, os resultados mostram aumento no *value relevance* das demonstrações contábeis de empresas

brasileiras após a convergência” (p. 96), ou seja, foi possível observar uma maior apreciação e interpretação das informações divulgadas pelas organizações após a convergência das normas brasileiras a padrões internacionais, fazendo refletir no preço de mercado de suas ações. Em vista disso, trazemos as palavras de Karl Jaspers citadas por Ramos (1983, p. 12) ao afirmar que vivemos uma época de história mundial de “tempo unificado”.

Como terceiro e último elemento que constitui o fato administrativo, Ramos apresenta o **elemento estruturante**. Faz parte deste elemento a decisão. A decisão, que se caracteriza como item dinâmico e que intervém nas relações, irá articular os elementos aestruturais e os estruturais entre si e assim assegurar o formato da organização (RAMOS, 1983).

Guerreiro Ramos atenta para o fato de que as organizações estão em permanente e simultâneo processo de desestruturação, estruturação e reestruturação, sendo a decisão o elemento propulsor da estabilidade da organização e do seu funcionamento ordenado, uma vez que em toda organização é vista uma certa “entropia” (RAMOS, 1983, p. 12), isto é, uma tendência a inclinar-se para a desordem, para o desequilíbrio e para o caos. Isto é explicado em razão da precariedade dos materiais, dos interesses e atitudes individuais e grupais divergentes, pelos erros, pelas influências externas etc. A decisão tem, portanto, o poder de neutralizar a entropia nas organizações, restabelecendo o equilíbrio do sistema (RAMOS, 1983).

2.1.1.1 Decisão: Elemento que dá forma/qualidade ao Fato Administrativo

Ao discorrer sobre a decisão como elemento estruturante do Fato Administrativo, Ramos (1983) traz para o debate Herbert Simon, e afirma se tratar de autor que trouxe grandes contribuições para o desenvolvimento dos estudos da administração, “precisamente porque encareceu a decisão como elemento da organização administrativa” (p. 13), embora critique a falta de visão multidimensional adequada à complexidade do fato, que Simon não apresenta.

Simon aponta a decisão como elemento da organização administrativa e afirma que “os processos administrativos são processos decisórios” (SIMON, 1965, p. 10). O autor explica que a tarefa da decisão implica três fases: 1) o alistamento de todas as estratégias alternativas; 2) a determinação de todas as consequências que resultam de cada uma dessas estratégias; e 3) a avaliação comparativa desses conjuntos de consequências.

Ramos (1983) atrai nossa atenção à vista de que as decisões ocorrem num espaço social concreto, onde há elementos materiais, individuais, atitudes, grupos, classes, sindicatos e as influências e pressões da sociedade global e mundial. O autor complementa:

Todos esses fatores condicionam as decisões. Entre as sociedades globais, umas mais do que outras permeáveis às inovações, mais ou menos resistentes à mudança, e essas características constituem parâmetros, quadros, a que se têm de adequar as decisões, a fim de lograrem eficácia. Na história mesma de cada empreendimento o papel da decisão varia no tempo. (RAMOS, 1983, p. 13).

Mas Ramos (1983) ressalta, contudo, a sua variância na intensidade de acordo com a necessidade. Ou seja, à medida em que as atividades se institucionalizam, a necessidade da intervenção de processos decisórios é reduzida, permanecendo os reflexos das decisões já cristalizadas, ao que se denomina rotina. Esclarece ainda que “essa intensidade tende a ser mais forte na criação ou inauguração, quando o projeto precede a realização concreta e orienta os esforços de combinação de meios e recursos para atingir determinados fins” (RAMOS, 1983, p. 13).

Podemos fazer uso da abordagem de Selznick (1972), pois corrobora essa compreensão, ao classificar a tomada de decisão em decisões rotineiras e decisões críticas, conforme seu grau de importância. O autor explica que a tomada de decisão rotineira envolve a solução de problemas diários, são decisões que afetam a rotina, ou mesmo, já fazem parte dela, como a própria classificação as define, fazendo com que as organizações funcionem no seu dia a dia eficientemente. De outro modo, a tomada de decisão crítica é aquela que tem o poder de afetar o desenvolvimento institucional, possuindo consequências para a organização em longo prazo.

Destacamos, também, a contribuição de Max Weber ao afirmar que “a decisão é determinada por avaliações totalmente concretas de cada caso, sejam estas de natureza ética, emocional ou política” (WEBER, [1921]/2004, p. 13), o que sugere considerar que o processo decisório não é composto de atitudes padronizadas e estáticas, ao contrário disso, demanda avaliações específicas no curso dos acontecimentos. Encontramos instruções complementares feitas por Simon (1965) ao destacar que a decisão é um processo, e não representa, portanto, um ato perfeito e acabado, ao inverso disso, é ato continuado. Trata-se, destarte, como afere Ramos (1983), de elemento que dá estabilidade e ordenação à organização, dentro das expectativas a que se propõe. Entendemos, ao interpretar os seus ensinamentos, ser a decisão um instrumento capaz de neutralizar as adversidades e desequilíbrios de uma instituição.

Segundo Ramos (1983), a decisão é classificada em três pressupostos sistemáticos, ou seja, três características que devem ser consideradas sempre presentes em todo processo decisório, como partes da decisão: **a eficácia, a comunicação e o tempo**. Conforme assevera Silva (2009), um novo cenário se estabelece no estudo da decisão ou do processo decisório a

partir de estudos que referenciam a qualidade sistemática do fato administrativo, deixando, assim, de serem analisados de forma isolada.

Ao apresentar a eficácia como pressuposto da decisão, Ramos (1983) intenciona “corrigir os inconvenientes do termo eficiência, que caracterizou uma fase da teoria administrativa, hoje superada” (RAMOS, 1983, p. 14). Eficiência, segundo Ramos, traz consigo alusão do homem ao “modelo de máquina” ou “autômato” (p. 14) apresentado pelo taylorismo. Nesse modelo, o administrador não demonstrava nenhum interesse pela motivação dos empregados, dando à organização uma estrutura autoritária, em que a tônica dada era a produtividade. Assim, definiam-se primeiro os cargos, as funções, e depois buscavam homens que “serviam” para executar o serviço, descartando os que não serviam. Tais práticas, segundo o autor, eram reflexos do estado da sociedade global dos Estados Unidos, no fim do século XIX e início do século XX, em que as relações entre patrões e empregados não primavam pela democracia.

Ramos afirma que atualmente as organizações são vistas também como um serviço à coletividade, o que lhes impelem a transcender seus objetivos além de mera maximização de lucros. Em consonância com essa tendência, Ramos (1983, p. 14) afirma que “o objetivo do processo de organização é a eficácia”. São palavras de Guerreiro Ramos a afirmação de que “a decisão administrativa objetiva a eficácia, e assim é compelida a integrar diversas espécies de conhecimentos e informações relacionados com os diferentes elementos da situação administrativa” (RAMOS, 1983, p. 14). Tenório (2006, p. 18) define eficácia como “fazer o que deve ser feito, isto é, cumprir o objetivo determinado”. Entendimento semelhante retrata Alcantara ao afirmar que eficácia “é escolher certo o que fazer” (ALCANTARA, 2009, p. 29), e nesse sentido, acrescenta ainda, que a eficácia está relacionada à definição e possível consecução de objetivos, os quais estarão no âmbito da decisão do administrador.

Sobre a **comunicação**, Ramos (1983) ressalta a sua imprescindibilidade nos processos de decisão administrativa, sendo consignada como referência sistemática inseparável da decisão. Isto porque para que haja certa estabilidade e equilíbrio entre os elementos da organização é fundamental que haja a comunicação entre suas partes, tanto por fluxos verticais descendentes quanto ascendentes, e também por fluxos horizontais. Pfiffner e Sherwood (1965), se referindo à camada de comunicação nas organizações, destacam que se trata de um processo que “ocupa lugar central no sistema organizacional. Afeta controles e tomada de decisões, influência e poder, relações entre pessoas e lideranças, para citar somente algumas facetas”. (PFIFFNER; SHERWOOD, 1965, p. 26).

Outro fator que respalda a essencialidade da comunicação consiste no controle retroativo ou de *feedback*. Segundo Ramos (1983), a decisão bem sucedida tem como princípio base a retroação ou o controle retroativo. Esta compreensão complementa à indicada por Simon (1965, p. 12) ao advertir que “as decisões tomadas nos escalões mais altos da hierarquia administrativa não terão qualquer efeito sobre as atividades dos empregados de linha, exceto se lhes forem comunicadas”. Simon, ao fazer tal afirmação, ressalta a importância da comunicação no processo de influência da organização no comportamento do indivíduo, na formação de hábitos e de um estado de espírito que o leve, também, a tomar decisões de cooperação perante a organização. Corroborando este entendimento, Silva (2009) enfatiza que a cooperação está diretamente associada com a ideia de obtenção de resultados e que a adesão mínima dos indivíduos é indispensável para a realização de qualquer empreendimento.

Como terceiro pressuposto da decisão, Ramos (1983) se refere ao **tempo** e afirma que “o tempo não é uniforme e identicamente percebido pelos indivíduos. Em outras palavras, a percepção do tempo é afetada por fatores sociais e culturais” (RAMOS, 1983, p. 15). Castells ([1996]/2018, p. 544) também nos apresenta que “em nosso mundo, a maioria das pessoas e lugares vivenciam uma temporalidade diferente”. O autor destaca que as sociedades modernas, em sua grande maioria, ainda são controladas pelo conceito cronológico do tempo e afirma que “esse tempo linear, irreversível, mensurável e previsível está sendo fragmentado na sociedade em rede, em um movimento de extraordinária importância histórica” (CASTELLS, [1996]/2018, p. 516); e arremata: “Comprimir o tempo até o limite equivale a fazer com que a sequência temporal, e, por conseguinte, o tempo, desapareça” (p. 516). Silva (2010) afirma que o tempo é uma das problemáticas centrais de discursos de obras científicas e filosóficas e exemplifica que “na física, predominantemente ele se apresenta como a dimensão em que os fenômenos ocorrem, fala-se em medir o tempo e até mesmo em sua dilatação” (SILVA, 2010, p. 162). Após citar uma lista de possíveis interpretações acerca do tempo, a autora assente:

Diante de tantas definições, sentidos e orientações, fica fácil compreender porque esse conceito foi amplamente discutido. Basicamente, ele está associado a fenômenos da natureza, à duração dos acontecimentos e à linguagem. Parece-nos que fica impossível prescindir do tempo, seja referindo-se à medida dos relógios ou às transformações históricas no fluxo do devir. Cotidianamente, estamos sempre cercados por algumas de suas aplicações, para saber a que horas devemos ir ao trabalho, quando aconteceu tal coisa, qual tempo gramatical é correto para utilizarmos na construção de uma frase etc. (SILVA, 2010, p.164).

Ressaltamos que Guerreiro Ramos, ao tratar do tempo, está se referindo ao tempo para além do cronológico. Importa para o autor o tempo no sentido das ocorrências e interferências

humanas nos acontecimentos e situações administrativas. Embora o tempo seja assinalado de formas numéricas, representadas por anos, meses, dias, horas etc., o autor versa sobre o tempo relacionando-o a uma atividade, como o tempo de rezar, o tempo de colheita etc. (RAMOS, 1983). Trata-se, portanto, do tempo social, o qual tem sua forma de percepção variável de sociedade para sociedade e até mesmo dentro da mesma sociedade, entre classes e indivíduos.

2.2 Ação Administrativa

A Ação Administrativa representa o elo determinante para a compreensão dos fenômenos organizacionais que envolvem os elementos estruturais, estruturais e estruturantes do Fato Administrativo (SILVA, 2009).

A análise da ação administrativa é de grande interesse na atualidade, especialmente quando dirigida pelo objetivo de incorporar o progresso nessa área de conhecimento nas relações de trabalho e, fundamentalmente, para definição de três campos de interesses: a delimitação do âmbito da organização e do espaço existencial humano; acurada avaliação do papel de fatores éticos no condicionamento da eficiência e da produtividade; e, por fim, a consideração do ambiente externo como elemento da organização (RAMOS, 1983).

Ramos conceitua ação administrativa como uma **“modalidade de ação social, dotada de racionalidade funcional, e que supõe estejam os seus agentes, enquanto a exercem, sob a vigência predominante da ética da responsabilidade”** (RAMOS, 1983, p. 47, grifos do autor).

Ao definir Ação Administrativa, Guerreiro Ramos alerta quanto à necessidade de se levar em conta alguns aspectos do conhecimento, tais como: o entendimento de que o âmbito das técnicas administrativas não coincide com o da sociedade global; a percepção de que a eficiência e a produtividade são fenômenos mais complexos do que supunha a teoria tradicional, passando-se hoje a considerar os problemas concernentes ao equilíbrio entre o indivíduo e a organização; e, ter a consciência de que é necessário conhecer de modo sistemático a influência do ambiente externo sobre as organizações (RAMOS, 1983). A partir dessas observações, definidas pelo autor como “reparos” (RAMOS, 1983, p. 37), o sociólogo brasileiro, que imerge na obra do autor alemão Max Weber, apresenta esclarecimentos para conduzir a concepção do que hoje é racionalidade, a partir da definição de ação social.

Na ação social, segundo Weber, o indivíduo “orienta-se pelo comportamento do outro seja este passado, presente ou esperado futuro” (WEBER, 2000, p. 13). Ou seja, ação social significa uma atuação ou um comportamento humano que quanto ao seu sentido visado pelo

agente, ou agentes, se espelha no comportamento de outros, orientando-se por este em seu curso. Nas palavras de Silva (2009) sobre as instruções de Weber, a autora interpreta que a ação social “tem como orientação o comportamento de indivíduos, conhecidos ou desconhecidos, em quantidade ou não, ocorrido no passado, no presente ou no futuro” (SILVA, 2009, p. 68).

Para Max Weber, a ação social pode ser determinada: de modo racional referente a fins; de modo racional referente a valores; de modo afetivo; e de modo tradicional (WEBER, 2000).

Percebamos que o Max Weber não atribui racionalidade aos modos afetivo e tradicional. Assim, ao tratar do modo tradicional, o autor esclarece que “frequentemente não passa de uma reação surda a estímulos habituais que decorre na direção da atitude arraigada” (WEBER, 2000, p. 15). Já em relação ao modo afetivo, este “está, do mesmo modo, no limite ou além daquilo que é ação conscientemente orientada pelo sentido; pode ser uma reação desenfreada a um estímulo não cotidiano” (WEBER, 2000, p. 15).

Para Ramos (1983) as ações afetiva e tradicional são, respectivamente, definidas por emoções e por costumes, sobre o que afirma serem, basicamente, elementos irracionais, no sentido de que perturbam ou desequilibram o rendimento e o êxito da conduta do indivíduo, sendo nula ou escassa a avaliação sistemática das suas consequências. Essa sua colocação é justificada em razão de que a irracionalidade dos atos se dá quando estes vão de encontro à consecução do propósito ou faz oscilar os resultados de tal modo a não atingir os seus objetivos predeterminados (RAMOS, 1983). Nessa perspectiva, o autor explica, de forma bastante apropriada, exemplificando que em uma tentativa de assalto, todas as ações que contribuem para o alcance do objetivo, qual seja, o assalto, são ações racionais; enquanto aquelas ações que frustram o intuito predefinido, por exemplo, a reação do vigilante, a interferência de policiais etc., são ações irracionais, na perspectiva do assaltante.

Ao articularem sobre racionalidade, de modo geral, Boudon e Bourricaud (2002) relacionam o uso do termo como àquele que “designa uma ação que utiliza meios adequados aos fins procurados” (BOUDON; BOURRICAUD, 2002, p. 455) e ressaltam a adequação dos meios aos fins.

Importa ressaltar o emprego cotidiano do termo “racional” noutro sentido, quando se afirma, por exemplo, que determinada instituição tem suas atividades estabelecidas de forma “racionalizada”, no sentido de que estão metodologicamente bem definidas e segregadas, sem sobreposições, tornando o processo mais eficaz e menos dispendioso, em geral. Mannheim (1962) adverte que nesse aspecto não se entende como “a realização de atos do pensamento e

conhecimento, mas antes uma série de medidas organizadas de forma a levar a um objetivo previamente definido” (MANHEIM, 1962, p. 63), não sendo esse, portanto, o objetivo do nosso estudo.

Weber (2000) alega que age de maneira puramente racional referente a valores aquele que atua a serviço de sua convicção sobre o que parecem ordenar-lhe o dever, sem considerar as consequências previsíveis, ou seja, segundo seus próprios critérios baseados inteligentemente em crenças, ou, como a própria terminologia indica, baseados em valores. Diferentemente, age de maneira racional em relação a fins quem orienta sua ação pelos fins, meios e consequências secundárias, “**ponderando** racionalmente tanto os meios em relação às consequências secundárias, como também os diferentes fins possíveis entre si” (WEBER, 2000, p. 15. Grifo do autor). O autor complementa se tratar daquele que não age nem de modo afetivo nem de modo tradicional.

Ramos (1983), a partir da teoria de Max Weber, traz-nos a seguinte explanação acerca da ação social racional no tocante a valores e no tocante a fins:

A ação social racional no tocante a valores é fortemente portadora de consciência sistemática de sua intencionalidade, visto que é ditada pelo mérito intrínseco do valor ou dos valores que a inspiram, **sendo indiferente aos resultados**. É conduta heroica ou polêmica que testemunha a fé ou crença num valor ético, religioso, estético ou de outra natureza, e sua racionalidade decorre apenas de critério transcendente. Já **a ação racional no tocante a fins** é sistemática, consciente, calculada, atenta ao imperativo de adequar condições e meios a fins deliberadamente elegidos. [...] **É pois em função do objetivo pré-estabelecido que se afere esse tipo de racionalidade** (RAMOS, 1983, p. 38. Grifos nossos).

Weber (*apud* Ramos, 1983, p. 42) alega que a orientação racional com relação a valores se mostra sempre irracional, se observada na perspectiva da orientação racional com relação a fins. Isto porque é possível considerar que um “ato inteligente pode ser funcionalmente irracional, desde que entre em choque com um objetivo predeterminado” (RAMOS, 1983, p. 42). Ou seja, no momento em que o homem age no uso da razão, inteligentemente, sendo capaz de contestar as ações no tocante aos fins e seus meios, passando a agir conforme seus próprios valores e crenças, esta ação ao se confrontar com os objetivos pré-estabelecidos passa a ser irracional em relação aos fins, pois poderá interferir na consecução dos objetivos.

2.2.1 Racionalidades Funcional [ou instrumental] e Substancial

Ramos (1983), se referindo às racionalidades difundidas por Weber, menciona os termos funcional e substancial apresentados por Karl Mannheim, e esclarece que atos ou

elementos funcionais são aqueles que quando articulados ou relacionados a outros, contribuem para atingir um objetivo predefinido. Concatena, portanto, a racionalidade funcional àquela no tocante a fins, apresentada por Weber (2000). Já sobre a racionalidade substancial, Ramos (1983) elucida se tratar daquele ato “intrinsecamente inteligente” (p. 39), ou seja, resultado de uma reflexão. Em seu entender a razão conduz os atos substancialmente racionais, e estes, diferentemente daqueles funcionais, não estão atrelados a uma série sistemática de outros atos, ou seja, são independentes, porém, baseados numa acurácia intelectual. Eis que tal compreensão se relaciona diretamente com a racionalidade no tocante a valores, antes apresentada por Weber (2000).

Tenório (1990) ao tratar de racionalidade funcional e substancial enriquece nosso entendimento com o seguinte parecer:

A racionalidade instrumental ou funcional é o processo organizacional que visa alcançar objetivos prefixados, ou seja, é uma razão com relação a fins na qual vai predominar a instrumentalização da ação social dentro das organizações, predomínio este centralizado na formalização mecanicista das relações sociais em que a divisão do trabalho é um imperativo categórico, através do qual se procura justificar a prática administrativa dentro dos sistemas sociais organizados. Por sua vez, **a racionalidade substantiva é a percepção individual-racional da interação de fatos em determinado momento** (TENÓRIO, F. G. 1990, p. 6. Grifos nossos).

O autor ainda assevera que a racionalidade que tem predominado nas ações funcionais [ou instrumentais] é o processo decisório burocratizado, o qual nega a possibilidade do indivíduo administrado manifestar sua razão, tanto acerca dos aspectos de produção, quanto de cidadania (TENÓRIO, 2008). Nesse sentido, observamos que Serva (1993), ao realizar pesquisa sobre as características mais presentes nas organizações substantivas e funcionais, identificou a **burocracia** como elemento mais marcante entre as organizações funcionais, indicando que estas tendem a ser mais burocráticas do que aquelas. O autor afirma:

Enquanto as demais organizações tipicamente burocráticas, econômicas ou não, orientam-se por uma razão baseada no cálculo utilitário de conseqüências dos atos humanos, impregnando-os de um pensamento que conduz a um agir onde todos os meios são subordinados a determinados fins eticamente inquestionados [...] Nelas [nas organizações substantivas], não constatamos alguns preceitos fundamentais encontrados nas burocracias, como por exemplo, a excessiva supremacia da organização sobre o indivíduo; (SERVA, 1993, p.41)

Não há dúvidas, pelo que foi visto e exposto acima, que estas organizações [substantivas], em geral, diferem bastante dos modelos estruturais e das práticas empregadas pelas burocracias - via de regra, sistematizadas, padronizadas. (SERVA, 1993, p.42).

Segundo Aragão (1997, p. 105) “a administração pública burocrática veio substituir as formas patrimonialistas de gestão e ganha importância em função da necessidade de maior previsibilidade e precisão no tratamento das questões organizacionais”. Em razão das

necessidades de se instituir estabilidade econômica a partir da utilização de investimentos públicos, por volta dos anos 30 do século passado, ocorre um processo de crescimento do aparelho burocrático do Estado. Já nos anos 70 e 80, com as influências das posições neoliberais a enfatizarem a fragilidade do modelo estatal como solução para garantir o bem-estar social e a estabilidade econômica, preconiza-se, assim, a ideia de Estado Mínimo, iniciando-se um movimento de discussão sobre a redução da estrutura administrativa do Estado, bem como a redefinição do seu papel. Importa ressaltar que o cenário social, político e econômico de crise que o Estado se situava dava munição para a ideia de que o modelo tradicional de gestão pública seria ineficiente, colocando, assim o padrão burocrático em xeque. (ARAGÃO, 1997).

A palavra burocracia foi utilizada pela primeira vez em meados do século XVIII pelo economista Jacques Claude Marie Vincent, marquês de Gournay, em alusão ao poder dos funcionários da administração estatal, responsáveis por funções especializadas do Estado absolutista francês. O termo logo foi propagado em muitos países europeus, e empregado polemicamente por liberais e radicais para afrontar o formalismo, a altivez e o corporativismo da administração pública nos regimes autoritários, especialmente na Alemanha. (GIRGLIOLLI, 1997). Esta forma de uso do termo é o mesmo generalizado nos dias de hoje, com fortes conotações negativas, sendo comumente associada para indicar de maneira crítica um excesso de regras e normas que tornam os Estados e as organizações inflexíveis e ineficientes, causando assim, uma grande antipatia pelo termo. Aragão (1997) endossa esse entendimento ao afirmar que até os dias de hoje, apesar de muitos estudos sobre o tema, “não é rara a associação do termo à abundância de papéis, rigorosidade de normas, excesso de formalismo, etc. Não rara, também, a associação entre burocracia e ineficiência” (ARAGÃO, 1997, p. 108).

Contudo, Evans (2004), com base em resultados de vários anos de pesquisa empírica em diversos ambientes e com uma sólida base teórica (TIGRE, 2004), afirma que essa concepção é um erro, e assim declara:

O diagnóstico popular e acadêmico dos problemas dos Estados do Terceiro Mundo como sendo ‘burocracia excessiva’ é uma interpretação errônea. A verdadeira burocracia é escassa e não excessiva. É a ausência de estruturas burocráticas que levam ao pesadelo utilitarista do Estado, caracterizado por um conjunto de autoridades que visam a seus próprios interesses, usando os seus cargos para propósitos de maximização individual. Os Estados ineficientes são caracterizados precisamente pela falta de normas burocráticas e padrões previsíveis de relações dentro do amparato do Estado. (EVANS, 2004, p. 106).

Girgliolli (1997) atesta o delinear de uma outra concepção de burocracia no decorrer do século XIX, desta feita, no sentido técnico e não polêmico. Refere-se ao conjunto de

estudos jurídicos e da ciência da administração que versam sobre o novo aparelho administrativo prussiano, proposto por Weber. É inegável que a principal contribuição sobre a burocracia teve sua origem nas teorias de Max Weber, servindo como base para vários outros estudos de diversas correntes epistemológicas (FARIA; MENEGHETTI, 2011).

Max Weber (*apud* Merton, 1970, p.272) indica que a burocracia envolve uma segregação clara de atividades, todas integradas, as quais são consideradas como deveres inerentes dos cargos. O autor alemão (WEBER, 1991) instrui que a burocracia moderna opera do modo específico, a saber:

- I. Existe o princípio de setores jurisdicionais estáveis e oficiais organizados, em geral, normativamente, ou seja, mediante leis ou ordenamentos administrativos; [...]
- II. Os princípios de hierarquia de cargos e de diversos níveis de autoridade implicam um sistema de sobre e subordinação ferreamente organizado, onde os funcionários superiores controlam os funcionários inferiores; [...]
- III. A administração do cargo moderno funda-se em documentos escritos (“arquivos”) que serão conservados de forma original ou como projetos. Existe, assim, um pessoal de subalternos e escribas de toda classe. O conjunto dos funcionários “públicos” estáveis, bem como o correspondente aparato de instrumentos e arquivos, integram uma “repartição”; isto é o que na empresa privada chama-se “escritório”. (WEBER, 1991, p. 9-12).

A vista disso, Faria e Meneghetti (2011, p. 426) assentem que “as características da burocracia moderna são próprias de uma racionalização estabelecida dentro do sistema capitalista de produção”.

Não é de se admirar, portanto, as similaridades identificadas por Serva (1993) nas organizações funcionais com a estrutura burocrática. Salm e Menegasso (2015) também fazem a mesma correlação sobre os atributos das organizações funcionais em relação às substantivas, mencionando a burocracia como característica marcante nas primeiras. Assim vejamos suas colocações:

[...] demonstra-se que as organizações substantivas realizam uma ação administrativa própria, cuja intencionalidade ultrapassa aquela praticada nas organizações burocráticas, condicionadas permanentemente a realizar a produção de bens e serviços. Esse condicionamento está associado à razão da existência dessas organizações, ou seja, a produção de bens e serviços, não a autorrealização dos seus membros. De fato, dificilmente se encontrariam entre os objetivos do planejamento estratégico de qualquer organização burocrática a proposta de desenvolvimento e autorrealização das pessoas que trabalham nesse tipo de organização. Se essas organizações incorporassem esse objetivo, o entendimento da racionalidade e da ética aplicadas ao seu espaço precisaria ser ampliado, pois só o simples cálculo de consequências e a responsabilidade pela produção são insuficientes para tratar das questões do desenvolvimento e da autorrealização do ser humano. Essas são questões mais próximas da racionalidade substantiva e da ética da convicção [...] (SALM, J. F; MENEGASSO, M. E, 2015, p. 70)

Merton (1970) enaltece algumas peculiaridades acerca do mérito da burocracia, as quais residem na sua eficiência técnica, com grande consideração no que se refere à previsão, à velocidade, ao controle, à perícia, à continuidade, à discricção e ao rendimento satisfatório.

Sobre o que Salm e Menegasso convergem para a mesma linha de pensamento ao afirmarem que a organização burocrática é

Um grupo social regido pela eficiência e competência, estabelecidas por meio de normas e regras impessoais, pela hierarquia, coordenação centralizada e a divisão do trabalho e pela dedicação ao trabalho controlado por meio do tempo cronológico e pelo desempenho de cargos subordinados a normas abstratas. (SALM, J. F; MENEGASSO, M. E, 2015, p. 70)

Os autores, também relacionam a ação administrativa praticada nas organizações burocráticas à racionalidade funcional e à ética da responsabilidade.

Tenório (2000), usando o termo “instrumental” para definir as racionalidades funcionais, destaca que esta racionalidade, característica da ação administrativa, “é manipuladora, na medida em que é ‘mestra’ da dominação tecnológica forjada pelo capitalismo e que o socialismo havia perpetuado” (TENÓRIO, 2000, p. 42). Complementa, ainda, que a verdadeira liberdade só seria alcançada com o rompimento das ligações da racionalidade tecnológica, utilizada em função da dominação pela classe dominante, sendo considerada uma “traição à essência da razão” (p. 42); e, por fim, que a razão instrumental e, por consequência, a ação administrativa está associada aos sujeitos responsáveis pela decisão, tanto nas organizações quanto no âmbito da sociedade em geral.

Ramos (1983) ressalta a observação de Mannheim quanto ao desenvolvimento da racionalidade funcional na sociedade industrial, admitindo que esta venha exercer efeito paralisador sobre a capacidade de apreciação e entendimento dos indivíduos, gerando assim, um efeito de auto-racionalização.

A auto-racionalização consiste na capacidade do indivíduo de organizar-se mentalmente, sendo possuidor de um autocontrole moral e físico, tendo em vista a realização de tarefas funcionalmente racionalizadas. Em geral, a auto-racionalização é fruto da preocupação com a carreira, sobre o que Mannheim declara: “a preocupação com a carreira exige um máximo de autodomínio, pois envolve não só os processos práticos de trabalho, mas também a regulamentação prescritiva tanto de ideias como de sentimentos que é permitido ter” (MANNHEIM, 1962, p. 66). O autor ainda assevera que a racionalização funcional, em última análise, conduz à auto-racionalização.

Diferente do conceito de auto-racionalização temos o conceito de auto-observação, também apresentado por Mannheim (1962). Trata-se de algo que vai além de uma forma de treinamento mental, e visa principalmente a uma “autotransformação interna” (p. 67) do indivíduo. Dessa forma, o homem reflete sobre si e suas ações objetivando transformar-se. O autor frisa, entretanto, não se tratar de fato comum nas sociedades, sobre o que afirma que

“normalmente a atenção do homem é dirigida não para si mesmo, mas para as coisas que deseja manipular, modificar e formar” (MANNHEIM, 1962, p. 67), não observando como ele próprio funciona.

Mannheim (1962) também alerta para “o efeito paralisador da racionalização funcional sobre a capacidade de julgamento racional” (p. 68), ao observar o aumento da racionalidade funcional a partir dos processos de industrialização, com efeito de diminuição da capacidade de julgamento independente, posto que “a racionalização [funcional] está destinada a privar o indivíduo médio de reflexão, percepção e responsabilidade, e a transferir essa capacidade aos que dirigem o processo de racionalização” (MANNHEIM, 1962, p. 69). O autor ainda afere que o homem médio tem se tornado cada vez mais acostumado a ser conduzido pelos outros e gradativamente abandona sua própria interpretação dos fatos pela interpretação que lhe é dada por outros. A esse fenômeno Ramos (1983, p. 40) denomina como “massificação” e “robotização”.

Ramos (1983) adverte para o perigo dessa massificação que pode ser gerado a partir do emprego da racionalidade funcional em detrimento da racionalidade substantiva. Isto porque em sua compreensão a tecnologia e a industrialização tendem a difundir um processo cego, que submete o homem a critérios funcionais e não substanciais, ou seja, critérios mecanizados, que exigem pouca ação inteligente e pensante. É nessa perspectiva que o autor fala em robotização, remetendo às ideias do taylorismo.

Guerreiro Ramos atenta, também, para a concentração do poder de decisão e de organização, bem como da propriedade dos meios de produção nas mãos de poucos, o que debilita a racionalidade substancial. Segundo o autor:

A visão inteligente dos fatos é tanto mais penetrante quanto mais abrangiva, e assim, a divisão do trabalho, seja na sociedade global, seja na organização, tenderá a deteriorar os poderes racionais do homem se o reduz a mero agente passivo do poder e de decisões. O poder torna-se condição de conhecimento (RAMOS, 1983, p. 40).

Weber (2000, p. 33) conceitua o poder como “toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade”, e acrescenta que a dominação é “a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis” (WEBER, 2000, p. 33). O autor esclarece que o conceito de poder é sociologicamente sem forma, no sentido de que todas as qualidades imagináveis podem colocar alguém em condições de impor sua vontade, numa dada situação; enquanto a dominação está relacionada à presença de alguém mandando efetivamente em outros, ou seja, está condicionada a existência de pessoas que estejam submetidas a relações de obediência, em virtude da ordem vigente.

Importa manifestar a ponderação de Etzioni (1973, p. 82) ao assentir que “o exercício do poder tem uma importante limitação: mantém o dependente alienado quando se conforma”, sendo este tendente a não prestar informações adequadas ou a não ter iniciativas ou cooperação, a não ser quando explicitamente forçado (ETZIONI, 1973).

A concepção de que as organizações estão se tornando onipotentes, e que estas, ao procurarem uma maior integração e harmonia entre o indivíduo e a organização acabam por se depararem com uma ideologia utópica, é colocada por Ramos de maneira bem explícita, isto, segundo o autor, em razão de um conflito crônico existente entre o indivíduo e a organização (RAMOS, 1983); o que vai na contramão da Teoria Clássica da Administração, a qual “não reconhecia conflito entre o homem e a organização” (ETZIONI, 1973, p. 37), ao contrário disso, supunha que o que fosse bom para a administração seria bom para os trabalhadores.

Ponto de reflexão é a disposição de Serva (1993) em seu ensaio *O Fenômeno das Organizações Substantivas*. O autor concluiu, como resultado de uma pesquisa realizada com bases metodológicas qualitativas, que os princípios norteadores das organizações substantivas valorizam mais a questão da individualidade de seus membros e a dimensão coletiva, demonstrando que essas organizações envidavam esforços constantes na busca do equilíbrio entre o indivíduo e as organizações, bem como demonstravam maior disposição para negociar os conflitos, como característica. Assim vejamos:

Vários são os princípios que norteiam a existência e o funcionamento das organizações pesquisadas. Eles estão, de certa forma, bastante inter-relacionados demonstrando sua consistência lógica. Pode-se afirmar que há o reconhecimento da grande importância da individualidade dos seus membros, ao passo que, também valoriza-se muito a dimensão coletiva, denotando uma busca permanente do equilíbrio entre o homem e a organização; [...] Daí, surgem os demais princípios, tais como o respeito à dignidade humana, o culto à liberdade, a assunção espontânea de compromissos (vontade), e a identidade de valores gerais. [...] Ainda foram apontados como princípios a aceitação da existência de conflitos, o que demonstra uma disposição permanente de negociação entre as partes (SERVA, 1993, 38).

Nessa perspectiva, Tenório (2008) assente que o indivíduo ao tomar consciência de seu papel como “sujeito” e não apenas como “coadjuvante social” (p. 67), tendo consciência do conteúdo social do seu trabalho, passa a reivindicar maior participação no processo de tomada de decisões na organização. Este fenômeno decorre da valorização da cidadania e do princípio da igualdade.

2.2.2 Éticas da Responsabilidade e do Valor Absoluto [ou da Convicção]

Ética da responsabilidade e Ética do valor absoluto, ou da convicção, são terminologias utilizadas pela primeira vez por Max Weber em seu ensaio *Politik als Beruf* [Política como Vocação], escrito em 1918 (RAMOS, 1983).

Em sua proposição, Max Weber (1982) é categórico ao afirmar que toda conduta orientada com bases éticas pode ser guiada por uma das duas máximas: por uma ética da responsabilidade ou por uma ética de objetivos finais [esta, Ramos denomina ética do valor absoluto ou da convicção]. Weber (1982), a princípio, se refere às éticas como “irreconciliavelmente diferentes” (p. 144), e ressalta que “há um contraste abismal entre a conduta que segue à máxima de uma ética dos objetivos finais [...] e a conduta que segue a máxima de uma responsabilidade ética” (p.144).

Entretanto, Guerreiro Ramos assevera que as duas éticas não são antagônicas, podendo-se admitir congruência entre elas, e ressalta, à vista disso, que as relações entre as duas éticas se explicam mediante a dialética da ambiguidade e não na contradição, tanto no domínio da organização como da sociedade global (RAMOS, 1983). Por conseguinte, assente o autor que nenhum indivíduo organiza sua conduta sob à perspectiva exclusiva de nenhuma das duas éticas, salvo extraordinárias exceções. Sob a égide dessa compreensão, o autor complementa que o exercício de qualquer cargo, função ou carreira requer a auto-racionalização da conduta de seu ocupante ou titular, todavia, se faz necessário, e é até imprescindível ao indivíduo, estar orientado por valores e avaliações das quais decorre sua concepção de mundo e seu ideal de realização própria e social, com observância à ética da convicção. A observância mínima à ética da convicção é, portanto, imprescindível para a segurança e integridade interna do indivíduo, conforme afirma o autor (RAMOS, 1983).

Contudo, Ramos trata do assunto fazendo uma segregação das definições, considerando as éticas da responsabilidade e do valor absoluto, respectivamente, implícitas nas racionalidades no tocante a fins e no tocante a valores. O critério fundamental da ética da responsabilidade é a racionalidade funcional, porque nesta o homem se subordina a padrões e normas constitutivas de uma carreira, a partir de sua auto-racionalização, não levando em consideração os seus valores, crenças, ética etc., mas obedecendo aos padrões em função da responsabilidade. Já a ética do valor absoluto ou da convicção tem como critério a racionalidade substancial, uma vez que “o sujeito dessa ação observa formalmente uma ética do valor absoluto ou da convicção tanto quanto [...] o homem estético, o homem religioso” (RAMOS, 1983, p. 42).

Salm e Menegasso (2015, p. 73) afirmam que a “organização burocrática emprega a racionalidade instrumental [funcional] e a ética da responsabilidade, ao passo que a

organização substantiva se desenvolve, ainda, sob o signo da razão substantiva e da ética da convicção”.

Ao parecer de Guerreiro Ramos, contudo, a observância das duas éticas de modo simultâneo e complementar ainda não é fator suficiente para que possa se instalar a harmonia perfeita entre os valores do indivíduo e da organização. Nesse sentido o sociólogo afirma que:

Nas situações administrativas e organizacionais o indivíduo se encontra ordinariamente em tensão. Todavia os graus e conteúdo dessa tensão podem ser mais ou menos deteriorantes, do ponto de vista humano, conforme as qualificações estruturais da organização. (RAMOS, 1983, p. 43).

É de explícita clareza uma certa descrença de Guerreiro Ramos quando o assunto é a harmonia e o equilíbrio perfeito entre o homem e a organização. Tenório (2008) também nos parece concordar com tal descrença ao afirmar que as teorias organizacionais, como projeto científico, “vivem com dificuldade de atender, de um lado o crescente determinismo da racionalidade funcional/técnica, e de outro a necessidade sempre presente da emancipação humana” (p. 44). Apesar de observar as promessas da ciência em assegurar o equilíbrio entre as partes - organização e indivíduo - mediante técnicas de relações humanas e organizacionais, Ramos (1983) considera esse fim irrealizável e utópico. Isto porque, em suas alegações, “o problema de tal equilíbrio sempre se apresentará à ciência de modo renovado em cada época” (RAMOS, 1983, p. 44), o que implicaria em um novo problema a partir de cada avanço da consciência social, mesmo tendo, a ciência, já contribuído para resolver as circunstâncias anteriores, segundo o autor, limites sempre existirá. Não obstante, atingidos esses limites, o autor conjectura que a ética da responsabilidade passa a ter um papel significativo no ajustamento do indivíduo à organização. Vejamos a sua afirmação:

A ética da responsabilidade é ingrediente de toda ação administrativa. É o seu conteúdo subjetivo por excelência. Os que a adotam, em todos os níveis de autoridade, chefes e subordinados, por definição, tácita ou explicitamente, se acham sob um vínculo de um compromisso: o de, pelo autodomínio dos impulsos, das preferências e até crenças e ideologias, auto-racionalizarem a sua conduta, tornando-a parte funcionalmente racional da ação administrativa. A ética da responsabilidade é vivência, por assim dizer, habitual de quem quer que tenha alguma função na empresa (RAMOS, 1983, p. 44).

O autor assente que a ética da responsabilidade eleva as atitudes do indivíduo a um plano sistemático, tornando-a incorporada à conduta e à rotina, ocasionando, assim, um ajustamento do trabalhador à sua tarefa.

Ramos (1983, p. 41-42) deixa claro que em seu ponto de vista a alternativa à mitigação dos conflitos e à “integração do indivíduo na organização [...] tende a ser obtida mediante a deliberada auto-racionalização da conduta em alto nível de consciência e compreensão. Supõe a ética da responsabilidade”. São válidos os esclarecimentos de

Webering (2010) para essa disposição de Ramos: a autora, tratando da ética da responsabilidade, explica que com o mundo capitalista, com foco no mercado e na competição, a tendência é que os grandes executivos realizem certos “sacrifícios” (p. 5) em nome dos resultados da organização, revertendo-se para estes executivos maior credibilidade perante a organização, porém, desembocando num processo de reificação das relações profissionais. A autora complementa:

A identidade com a organização é tamanha – “o sucesso da empresa é o meu sucesso” - que implica na renúncia (in)consciente da conduta segundo critérios de convicção: é a reificação das relações de trabalho. Os que ocupam cargos de poder têm a falsa impressão de que estão isentos do processo de coisificação, na medida em que participam e influenciam nas decisões. Essa falsa consciência, no entanto, implica na maneira mais perversa de alienação. [...] O imperativo de existência das organizações, nesses moldes, implica na exacerbada competição dos indivíduos, que tem consequências que extrapolam o âmbito das organizações e agem em toda a vida social. (WEBERING, 2010, p. 5).

Guerreiro Ramos assevera, contudo, que o consenso social, ainda que mínimo, é necessário para que haja equilíbrio entre as duas éticas, possibilitando, assim, que as organizações operem segundo as expectativas normais de produtividade e eficácia.

Rossetti e Giacomini Filho (2010, p. 160) indicam que “o consenso surge de um acordo advindo do entendimento mútuo acerca das pretensões de validade justificadas discursivamente”, e ainda ressaltam quanto à necessidade da ocorrência da comunicação no processo de consenso. Os autores alegam que “em escritos mais antigos Habermas já se referia à prática comunicativa como necessária à renovação do consenso” (ROSSETTI; GIACOMINI-FILHO, 2010, p. 162). Habermas (2004, p. 10), também, afirma que “é só na qualidade de participantes de um diálogo abrangente e voltado para o consenso que somos chamados a exercer a virtude cognitiva”. A comunicação entre os indivíduos e a organização, de forma bilateral, pressupõe a existência de certa liberdade na relação entre os agentes, e liberdade, segundo Arendt (2008, *apud* SALM; MENEGASSO, 2015, p. 67) é o maior pressuposto para o uso da razão “a que cada ser humano tem direito para poder fazer suas escolhas e avaliar a legitimidade das ações praticadas em função dessas escolhas”. A vista disso, Ramos (1983, p. 39) é categórico ao assentir que a racionalidade substancial tem o intuito de preservar a liberdade do indivíduo.

Em razão do exposto Salm e Menegasso concluíram que:

Estruturas e tecnologias organizacionais que permitem ao ser humano exercer a ética da convicção e a ética da responsabilidade no arranjo organizacional de que é partícipe, são mais adequadas à multidimensionalidade humana e à possibilidade de autorrealização. (SALM; MENEGASSO, 2015, p. 69).

Biagini corrobora a afirmação dos autores com a seguinte disposição:

Quando a comunidade organizacional em que o homem está inserido permite que ele faça uso tanto da ética da convicção quanto da ética da responsabilidade, equivale a dizer [...] que existe uma adequação da multidimensionalidade humana, com a possibilidade de sua autorrealização. (BIAGINI, 2013, p. 44).

Complementarmente, Guimarães (2010) interpreta a ética da convicção como aquela que se firma sobre valores que precedem às ações, julgando as condutas de acordo com preceitos já orientados previamente pela escala de valores estabelecida. Por seu turno, a ética da responsabilidade não se sujeita a valores previamente construídos, mas seu julgamento se dá a partir dos resultados obtidos pelas ações. Resultados esses traduzidos no cumprimento das obrigações, sem que haja juízo de valor quanto aos seus aspectos ético-moral, social, religioso etc. Ou seja, trata-se de resultados de ações mecanizadas, robotizadas, como mencionado por Ramos (1983).

Webering (2010, p. 5) chama-nos a atenção para o fato de que “nas sociedades pré-capitalistas a racionalidade revestia-se de padrões éticos e valores, postos acima de qualquer imperativo econômico - cujo âmbito, inclusive, não tinha papel dominante naqueles contextos”. Porém, em detrimento do manifesto, Ramos assente que a ética da organização é, predominantemente, a ética da responsabilidade, mesmo que, de certo modo, seja influenciada pela ética da convicção (RAMOS, 1983), apesar de avaliações empíricas sobre as organizações funcionais apontarem que nelas o ser humano é levado, permanentemente, a racionalizar a sua conduta, de modo a submeter-se aos imperativos da produção, podendo condicionar as pessoas à alienação, à superconformidade e à reificação (SALM; MENEGASSO, 2015).

Importa destacar três sentidos definidos por Ramos (1983) relacionados ao termo alienação: auto-alienação, reificação e privação de poder, discriminados de forma instrumental, conforme Quadro 1, mas que facilita a compreensão dos fenômenos:

Quadro 1 – Sentidos da Alienação

Item	Sentido	Significado
1	Auto-alienação	<ul style="list-style-type: none"> • Resulta de pernicioso articulação do indivíduo ao trabalho, na qual ele se sente estranho a si mesmo; • Verifica-se em organizações em que o indivíduo é tratado como mero instrumento passivo que, em troca de salário, cumpre tarefas, segundo especificações autocraticamente determinadas; • A organização se conduz com restrita ou nula tolerância às convicções e preferências do indivíduo; • O ajustamento ao trabalho só é conseguido pelo indivíduo com um esforço penoso de auto-racionalização de sua conduta.

Fonte: A autora, 2020.

Continua.

Quadro 1 – Sentidos da Alienação

Item	Sentido	Significado
2	Reificação	<ul style="list-style-type: none"> • Ocorre quando a organização assume diante do indivíduo o aspecto de realidade cega, objetiva, exterior; • Quanto mais forte é o compromisso dos grupos com a ética da convicção, maior é a resistência à reificação.
3	Privação de poder	<ul style="list-style-type: none"> • Os indivíduos se encontram excluídos, privados de meios de decisão, e, assim, não podem determinar o curso dos acontecimentos conforme desejam; • Decorre de um sistema de relações políticas em que os alienados nada mais são que agentes passivos de comandos, ordens e decisões.

Fonte: A autora, 2020.

Conclusão.

Ressalta-se que, segundo Ramos (1983), a racionalidade da ação administrativa não é aquela entendida como faculdade humana transcendente, mas sim, a eficácia, a operação produtiva, resultante da reunião de objetivos e meios com vistas a alcançar objetivos predeterminados. Outro ponto de destaque sobre a ação administrativa é que esta não se apresentará da mesma forma em todas as organizações, em vez disso, há uma gradação em função do tipo de organização. Conforme assentem Salm e Menegasso: “em organizações mais participativas com algumas características substantivas, a ação administrativa se diferencia daquelas em que há maior coercitividade, alienação e reificação” (SALM; MENEGASSO, 2010, p. 10).

Serva (1997, p. 29) complementa que “a congruência de uma organização, face à racionalidade que lhe é subjacente, não começa no produto ou tampouco na imagem ao público; começa sobretudo nos seus processos administrativos internos”. Em outras palavras, a conformidade organizacional começa de dentro para fora, uma vez que a administração constitui um dos campos mais pragmáticos da atualidade, importando, pois, não apenas o “simulacro”, como alude Serva (1997, p 29), mas principalmente a efetividade.

2.3 Insulamento Burocrático

O insulamento burocrático, juntamente com o universalismo de procedimentos, foi abordado por Edson Nunes (2003) como uma das formas de contrabalançar o clientelismo e o corporativismo, formando “ilhas de racionalidade” (p. 34), dando proteção aos setores tecnoburocráticos em resistência às influências políticas do Estado, a fim de possibilitar suas ações de maneira mais independente e autônoma. Diniz-Filho (2012), no desenvolvimento de sua pesquisa junto ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), indica que uma instituição

insulada “atua livre de amarras de ordem política, buscando cumprir com seus objetivos programáticos” (p. 72). Também trazem contribuições sobre o tema os autores Lotta, Oliveira e Cavalcanti (2016, p. 3) afirmando que o insulamento burocrático “é caracterizado como um fenômeno no qual a burocracia possui um alto grau de **independência** em relação aos controles político e social. [...] Pode ser considerada uma ação deliberada de proteção de uma elite tecnoburocrática que atuava com alto grau de **autonomia**” (Grifos nossos).

Na escrita de Edson Nunes, apresentamos o conceito do insulamento burocrático:

Na linguagem da teoria organizacional o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas. (Nunes, 2003, p.34).

Os autores Lotta, Oliveira e Cavalcanti (2016), em perfeita harmonia com Nunes, afirmam que o Insulamento Burocrático seria a garantia de que os interesses políticos não influenciariam certos núcleos burocráticos, salvaguardando, dessa forma, alguns nichos técnicos das políticas prioritárias. Seria, portanto, um cenário em que a tecnoburocracia usufruiria de um elevado grau de independência em relação aos interesses díspares daqueles institucionais. Os autores ainda ressaltam que o insulamento burocrático é visto por Edson Nunes como a estratégia principal, juntamente com o universalismo de procedimentos, para assegurar que a política e a burocracia atuem separadamente, pois, nas palavras dos autores: “a mistura dessas duas esferas era vista como claramente deletéria” (LOTTA; OLIVEIRA; CAVALCANTI, 2006. p. 8). Essas duas gramáticas [insulamento burocrático e universalismo de procedimentos] deveriam fazer contrapeso às outras duas: clientelismo e corporativismo. Estas últimas, baseadas, justamente, na fusão entre política e burocracia.

Interpretação semelhante havia sido dada por Aragão (1997). A autora aponta o insulamento como “uma possibilidade de fuga da situação de ineficiência” (ARAGÃO, 1997, p. 113), a partir da “tentativa de isolar os laços que o aparelho burocrático mantém com o ambiente externo, de forma a resistir às pressões clientelísticas e construir um ‘núcleo duro’, capaz de garantir a governança” (p.113).

Lotta, Oliveira e Cavalcanti (2016) inferem que no Brasil o debate sobre o Insulamento Burocrático é histórico, indicando o uso dessa estratégia nos governos de Vargas e Kubitschek para afastar a dominação dos partidos políticos sobre as ações e programas de governo. Eles também apontam o uso do insulamento burocrático como estratégia nacional-

desenvolvimentista, durante o regime militar, para a construção de capacidade estatal, tendo assim uma burocracia altamente tecnicista e insulada na época. Assim vejamos:

O insulamento burocrático ganha corpo, no Brasil, no primeiro governo Vargas, se fortalece no seu segundo governo e no de Kubitschek e volta a ser dominante nos governos militares, sendo, nas palavras de Bresser-Pereira (1997, p. 26), **“a estratégia por excelência das elites [tecnoburocráticas] para driblar a arena controlada pelos partidos”**. **“Driblar” é um termo importante aqui. Era necessário driblar o controle dos partidos para se garantir a implementação autônoma de políticas prioritárias**, fugindo, assim, das amarras clientelistas. (LOTTA; OLIVEIRA; CAVALTANTI, 2016, p. 8. Grifos nossos).

Percebamos que os estudos realizados por Lotta, Oliveira e Cavalcanti (2016), assim como o conceito trazido por Nunes (2003) sobre insulamento burocrático, são apresentados numa perspectiva macro, considerando o Insulamento Burocrático no âmbito de núcleos técnicos do Estado. Importa esclarecer que a nossa contribuição teórica é dada a partir da verificação da viabilidade de existência desse instituto, o Insulamento Burocrático, numa perspectiva organizacional, analisando-se a conjuntura de um núcleo técnico no interior de uma organização governamental, mais precisamente, no interior de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), a partir da observação e análise de suas Unidades de Auditoria Interna (AUDINs).

Outra observação que também importa enfatizar, é que, decerto, não se deve encontrar expressões claras de partidos políticos organicamente dispostos nas estruturas das IFES. Contudo, Uzzi (2017, *apud* Russo et al, 2018, p. 296) aponta “o comportamento político, motivado pela agenda de interesses próprios, ocultos ou explícitos, dos gestores, como ingrediente presente em projetos organizacionais”. Comportamento similar é indicado por De Moraes (2017), ao afirmar que no Brasil, no âmbito do serviço público, os executivos percebem mais os efeitos negativos do comportamento político nas organizações, em comparação a estudos no exterior, entretanto, complementa que não há estudos que descrevam como esses executivos lidam com esses comportamentos. O autor indica a multiplicidade de interesses, o que é natural nas relações humanas, como um dos fatores que dá origem à política nas organizações e assinala conflitos, arranjos, alianças e negociações como alguns de seus motores intrínsecos, sugerindo, ainda, as estratégias informais, articuladas nos bastidores, como possibilidades de ganhos tanto para a organização como para a conquista de poder e benefícios pessoais específicos.

De Moraes (2017), ainda complementa:

Os primeiros estudos a respeito da presença da política no ambiente laboral consideram o fenômeno como uma característica constituinte das relações organizacionais, em que o uso do poder para influenciar, obter e garantir interesses é inerente à própria existência das instituições (Gandz & Murray, 1980; March, 1962; Mintzberg, 1985, *apud* DE-MORAIS, 2017, p. 198).

No setor público, de forma geral, as médias obtidas nas questões foram mais elevadas do que as do setor privado, corroborando com a noção de que nas organizações burocráticas brasileiras os comportamentos políticos têm uma presença mais acentuada (...). De fato, nesse segmento [de organizações públicas], ficou evidente uma maior percepção de que há muito comportamento ocorrendo em benefício próprio em detrimento da instituição, a partir de manobras de bastidores, visando garantir espaço. (DE-MORAIS, 2017, p. 206).

Ressaltamos que os termos “comportamento político” ou “interesses políticos” aqui citados diferem da conotação daqueles utilizados em referência a políticos públicos, com os quais se estabelece uma relação partidária, mas faz-se uso no mesmo sentido em que se referem Kacmar & Baron (1999, *apud* De Moraes, 2017, p. 198) sobre o termo “política”: “Trata-se de um componente do dia a dia organizacional referente a ações, geralmente não validadas formalmente”. Podemos, também, comparar o termo ao sentido configurado por Pfiffner e Sherwood (1965, p. 25) ao declarar: “as instituições administrativas são de natureza política, sendo o poder a base da política”, ou ainda como proposto por Morgan (2010):

Pode-se analisar a política organizacional de maneira sistemática, focalizando as relações entre **interesses, conflito e poder**. A política organizacional nasce quando as pessoas pensam diferentemente e querem agir também diferentemente. Essa diversidade cria uma tensão que precisa ser resolvida por meios políticos. (MORGAN, 2010, p. 152. Grifos da autora).

Segundo Bresser-Pereira (2003, p. 12) as atuações capazes de implementar políticas de modernização e de desenvolvimento dependiam da instituição do insulamento burocrático, e assim “os tecnoburocratas estatais se protegiam da influência política em agências de governo como o DASP onde pontificou a burocracia clássica, como a SUMOC, dominada por uma tecnoburocracia nacionalista”. Entretanto, o autor destaca que esses tecnoburocratas não eram apenas técnicos, mas sim “eram técnico-políticos, que se envolviam permanentemente em estratégias políticas para garantir sua autonomia” (BRESSES-PEREIRA, 2003, p. 12-13). Essa afirmação corrobora as palavras de Nunes (2003, p. 12-13) ao declarar que “estes homens não eram apenas técnicos. Eram técnicos políticos, que se envolviam permanentemente em estratégias políticas para garantir sua autonomia sempre precária”. Em outras palavras, Nunes (2003, p. 35) também afirma que “o insulamento burocrático não é de forma nenhuma um processo técnico e apolítico”, o que nos leva a compreender sobre a necessidade da diplomacia e da política, instituindo-se uma estratégia de dribles, sendo improvável a consecução dos objetivos técnicos, se dela [a política] não houver certa dose.

Tal compreensão nos remete ao termo “autonomia inserida” apresentada por Peter Evans (2004), ao analisar as características existentes nos Estados ditos “desenvolvimentistas”

e os qualificados por ele como “predatórios”. Aragão (1997), ao tratar do insulamento burocrático, também fez essa mesma correlação. São palavras da autora:

Na verdade, tanto Evans (1993) quanto Schneider (1995) relacionam a eficiência dos Estados a uma combinação entre isolamento e colaboração, a chamada autonomia inserida. Este conceito refere-se a elos estabelecidos com setores estratégicos, sendo extremamente diferente da autonomia completa. (ARAGÃO, 1997, p. 113).

Evans (2004) explica que a composição interna dos Estados desenvolvimentistas têm formato mais semelhantes à burocracia definida por Max Weber, demonstrando, coerentemente, um certo tipo de autonomia.

Contudo, assim como no insulamento burocrático, para que se tornem desenvolvimentistas, se faz necessário que haja certa dose de diplomacia e política, ao que ele denomina “parceria” (EVANS, 2004, p. 38), resultando em uma autonomia inserida. Evans faz tal afirmação, como segue:

Entretanto, eles [os Estados] não são isolados da sociedade como Weber achava que deveria ser. Ao contrário, estão inseridos em um conjunto concreto de alianças sociais que ligam o Estado à sociedade e a provêm canais institucionalizados para negociação contínua de objetivos e planos de ação. Isoladamente, nem autonomia nem inserção iriam funcionar. Um Estado inteiramente autônomo não teria a capacitação suficiente, nem habilidade necessária, para implementar seus objetivos de forma descentralizada e privada. [...] Somente quando há uma combinação entre a incorporação de interesses coletivos e a autonomia em Estado pode ser chamado de desenvolvimentista. **São imprescindíveis tanto autonomia quanto parceria.** (EVANS, 2004, p. 37-38. Grifos nossos).

Evans (2004), apesar de achar uma combinação aparentemente contraditória entre a coerência corporativa e a conexão social, apresenta a “autonomia e parceria” (p. 38) como base estrutural para uma atuação favorável do Estado; o que se assemelha aos entendimentos de Edson Nunes ao afirmar que os técnicos “se envolviam permanentemente em estratégias políticas para garantir sua autonomia” (NUNES, 2003, p. 13).

Aragão (1997) arremata seu entendimento sobre o insulamento burocrático, apresentado por Nunes (2003) e sobre a autonomia e parceria, de Peter Evans, nos seguintes termos:

O insulamento burocrático não é a solução, assim como a autonomia inserida. Entretanto, parece salutar enxergar o insulamento como uma membrana semipermeável, capaz de atender aos requisitos do controle social e *accountability*. Deve-se estar atento para que o insulamento não conduza a patologias burocráticas irreversíveis. Há um limite tênue e o equilíbrio reside no fato de tratar-se de uma autonomia estrutural e não política. (ARAGÃO, 1997, p. 114).

Além de todo o exposto, Nunes (2003) destaca duas características do processo de insulamento burocrático, se referindo ao grau de insulamento e ao desinsulamento.

Sobre a primeira característica o autor afirma que nem todas as agendas insuladas são no mesmo grau, considerando uma constante que vai do insulamento total a um alto grau de penetração por interesses políticos e sociais, ao que ele denomina “engolfamento social” (p. 34). Diniz-Filho (2012) alerta para a concomitância existente entre o insulamento e o engolfamento, e adverte que os limites entre essas condições são estabelecidos a partir da capacidade de articulação na promoção do acordo que estabelece o insulamento. Segundo o autor, **“não se concebe o insulamento burocrático sem um pacto anterior que o estabeleça e, por consequência, sem uma negociação política que defina as bases desse”** [pacto] (DINIZ-FILHO, 2012, p. 72. Grifos nossos).

Nunes (2003, p. 34) nos alerta, ainda, que “os graus de insulamento ou de engolfamento terão implicações na estrutura, eficiência, capacidade de respostas e responsabilidades das organizações”. Trata-se de uma consequência lógica: Se há interesse do Estado em um alto grau de insulamento de determinado órgão, possibilitando a exequibilidade eficiente de suas ações, atingimento de metas e objetivos, livre de interferências políticas, é suposto que haja também certa primazia na escala de prioridades, consubstanciando-se em adequado investimento em sua infraestrutura, tanto em termos materiais, quanto humanos, de modo a suportar as pressões e interferências externas. Fato que repercutirá em sua capacidade de resposta e de cumprimento daquilo que foi proposto em sua constituição, a sua missão. Entende-se que o contrário também é verdadeiro, quanto aos reflexos do engolfamento.

Quanto à segunda característica do Insulamento Burocrático destacada por Nunes (2003), o autor se refere à possibilidade de ocorrer o desinsulamento, em razão de mudanças temporais. Consoante as suas palavras:

Segundo, nem todas as agendas que foram insuladas permanecerão assim com o passar do tempo; uma vez atingidos os objetivos, o ambiente operativo torna-se menos complexo, e as organizações podem deixar de existir ou mesmo ser “desinsuladas”. [...] O “desinsulamento” pode ocorrer porque o núcleo técnico não requer proteção quando o ambiente operativo é analisável, previsível e menos incerto. [...]. Nestas condições, os atores estatais sempre procurarão insular aquilo que entendem como núcleo técnico [...]. Para conseguir altos graus de insulamento, as agências estatais devem desfrutar de um forte apoio de atores selecionados em seu ambiente operativo. (NUNES, 2003, p. 34-35).

Trazemos ao contexto a interessante conclusão apresentada por Diniz-filho ao analisar o insulamento burocrático no Ministério das Relações Exteriores (MRE). O autor ressalta que o MRE “é uma das instâncias da Administração Federal mais tradicionalmente marcada por seu insulamento burocrático” (DINIZ-FILHO, 2012, p. 70). Diniz busca com o seu trabalho, avaliar as consequências gerais do insulamento burocrático para a instituição que o adota. O autor, para consecução de suas análises, parte do seguinte pressuposto:

A instituição insulada conta com respaldo diferenciado por parte das altas esferas decisórias, que a protege de pressões e interferências políticas, ou mesmo da competição das demais esferas burocráticas. Portanto, o atendimento às demandas orçamentárias de uma instituição insulada se consubstancia, assim, como chancela governamental à própria estratégia de insulamento burocrático adotada, reflexo da escala de prioridades governamentais. [...] Em tese, a própria vigência do insulamento indica a priorização com a qual essa instituição conta, no âmbito do governo como um todo. (DINIZ-FILHO, 2012, p. 74-75).

Entretanto o resultado de sua pesquisa conduziu-o para uma conclusão diversa do seu pressuposto. Considerando as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) de 2000 a 2011 o autor pôde perceber que durante todo o período em tela, o orçamento do MRE figurou entre os cinco menores do Poder Executivo Federal. O autor assente que a disputa interinstitucional pelos recursos federais expõe o órgão insulado como o segundo mais penalizado ao final do processo, superado nesse quesito apenas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. E assim o autor enfatiza:

O que se vê, de fato, são estratégias de disputa interinstitucionais diametralmente opostas, com resultados igualmente díspares: enquanto o setor de esporte e de turismo duplica sua capacidade de articulação política para obtenção de recursos orçamentários, a área de ação internacional reforça a ênfase sobre uma única instituição – o MRE – renovando o pacto do insulamento burocrático. (DINIZ-FILHO, 2012, p. 81).

Destarte, o autor conclui que, apesar de o fenômeno do Insulamento Burocrático representar um papel muito importante durante a história brasileira recente, as análises realizadas assinalam que os efeitos administrativos do insulamento burocrático em uma instituição governamental faz gerar um questionamento sobre essa prática: “afinal, ainda vale a pena implementar o insulamento burocrático na busca por melhores condições de trabalho?” (DINIZ-FILHO, 2012, p. 82). Tal questionamento nos remete ao alerta feito por Aragão (1997, p. 113), quando afirmava que “reduzir a questão somente ao insulamento é uma parcialização perigosa. O que se deve buscar é um misto de colaboração e isolamento, evitando a ocorrência de extremos de permeabilidade e autonomia completas”.

As respostas preliminares contidas no trabalho de Diniz-Filho indicam fatores negativos sobre o Insulamento Burocrático no MRE. Sobre o que enfatiza:

O alheamento do jogo político-burocrático que se dá em torno dos recursos do Estado não tem contribuído para o acesso privilegiado a esses, verificando-se mesmo o efeito contrário no que se refere ao Ministério das Relações Exteriores. Em outras palavras, o insulamento do MRE só pode ser descrito como um simples **isolamento** em relação ao ambiente que o cerca: não se converte em ganhos políticos ou orçamentários efetivos. (DINIZ-FILHO, 2012, p. 82. Grifo nosso).

Percebamos que o autor explicita, a partir de sua análise, um novo fenômeno, o “isolamento”, uma vez que, apesar da autonomia e independência presentes nas ações do MRE, os investimentos, tidos como um reflexo da priorização do Estado, não são visíveis

naquele Ministério. Diante do exposto, é possível correlacionar os fatos apresentados por Diniz-Filho (2012) com a compreensão de Nunes (2003) e de Bresser-Pereira (2003) que enfatizam a necessidade de se preservar no Insulamento Burocrático um ambiente diplomático, político, suficientemente capaz de propiciar uma boa articulação na promoção do acordo que o estabelece.

Nesse sentido, a informação e a coalizão são instrumentalidades citadas por Nunes (2003) que devem ser usados pelas organizações insuladas como aliadas necessárias, dada a complexidade do ambiente operativo das agendas insuladas. Nas palavras do autor temos a elucidação:

Nessas condições, a **informação** é fortemente valorizada, e a **coalizão** formada com atores externos selecionados é vital para garantir tanto os recursos adicionais para a realização das metas como para solidificar a proteção do núcleo técnico contra ruídos originados no mundo exterior [ao insulado]. [...] Para conseguir altos graus de insulamento, as agências estatais devem desfrutar de um forte apoio de atores selecionados em seu ambiente operativo. (NUNES, 2003, p. 34-35. Grifos nossos).

Outro fator de destaque apresentado por Nunes (2003) ao tratar do insulamento burocrático é a busca da **racionalidade** como característica da nova administração em oposição à suposta irracionalidade da República Velha, evidenciando governos marcados por fortes preocupações por coisas racionais. Assim, vejamos:

O primeiro governo Vargas deu início, igualmente, a um processo de insulamento burocrático. **O DASP, criado pela ditadura em 1937, constitui talvez o mais importante exemplo de insulamento burocrático daqueles anos e simboliza a busca da racionalidade que caracteriza o período.** Como um correlato para “racionalização”, a centralização, a padronização e a coordenação o constituíram os objetivos máximos do DASP. (NUNES, 2003, p. 53. Grifos nossos).

O Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), previsto pela Constituição Federal de 1937 e criado em 1938 no governo Vargas, nas palavras de Nunes (2003, p. 35) “pode ser citado como um exemplo do passado que serviu tanto para fortalecer o universalismo como para desempenhar outras atividades, que tipificaram o DASP daquela época como uma burocracia insulada”. Segundo o autor, tratava-se de um organismo que combinava o insulamento burocrático com o universalismo de procedimentos, tendo sido criado para racionalizar a administração pública e o serviço público (NUNES, 2003).

Diante do exposto, resta-nos trazer alguns questionamentos: Com fundamento no conceito trazido por Edson Nunes sobre Insulamento Burocrático, e considerando que as AUDINs, constituem um núcleo técnico nas instituições governamentais, e que, portanto, têm a necessidade intrínseca de autonomia e de independência para a efetividade de suas ações; por se tratar de unidades que têm instituídos objetivos específicos a serem realizados; e, ainda, a necessidade de estarem à margem do espaço político das organizações, para que possam

exercer suas operações de maneira técnica e isenta, com autonomia e independência; podem, elas, serem consideradas unidades técnicas insuladas? A edição de normas legais e infralegais é ato suficiente para propiciar o insulamento burocrático às AUDINs das IFES, protegendo-as quanto a sua liberdade de atuação? O fato de as AUDINs fazerem parte da própria Organização dificulta sua salvaguarda, permitindo um alto grau de penetração, ou engolfamento, quanto a interesses políticos diversos daqueles estritamente institucionais?

Ressaltamos o entendimento de Nunes (2003) quanto aos reflexos do insulamento burocrático, tangenciando questões relacionadas à estrutura, eficiência, capacidade de respostas e responsabilidades, bem como à racionalidade das ações, anteriormente mencionadas, e fazemos um paralelo, correlacionando esses reflexos do insulamento com as teorias de Alberto Guerreiro Ramos (1983) referentes ao Fato Administrativo e à Racionalidade da Ação Administrativa, já descritas neste referencial teórico.

Não obstante tamanha investigação bibliográfica realizada pela pesquisadora, não foi possível encontrar uma construção teórica que tenha compreendida uma articulação entre as ideias de Guerreiro Ramos e as de Edson Nunes no que concerne ao Fato Administrativo e a Racionalidade da Ação Administrativa com o Insulamento Burocrático. Destarte, a pesquisadora apresentará uma proposição teórica com tal articulação baseada em resultados empíricos, por meio de dados encontrados nesta pesquisa, de modo a identificar, a partir das dimensões do Fato Administrativo e da Racionalidade da Ação Administrativa, como o Insulamento Burocrático pode [ou não] auxiliar as AUDINs a terem garantidas sua autonomia e independência em relação às instituições, às quais estão vinculadas.

O resultado será demonstrado no Capítulo 4 - Análise e Interpretação dos Dados, em subitem específico denominado: Articulação Entre Ideias de Edson Nunes e Guerreiro Ramos: Inter-relações entre o Insulamento Burocrático e o Fato Administrativo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O fito da escolha metodológica é identificar e definir a forma mais apropriada de proceder às etapas de levantamento, tratamento, análise e interpretação dos dados, a fim de que se possa inferir adequadamente acerca dos fenômenos sociais investigados. Com este capítulo pretende-se apresentar a estratégia utilizada nesta pesquisa científica, todos os procedimentos e técnicas que resultaram nas respostas aos questionamentos iniciais, buscando, assim, atender aos objetivos a que se propôs este trabalho.

Gil (2008, p. 26) define a pesquisa como “o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico” cujo objetivo fundamental é “descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos”. A partir desse conceito, o autor define a pesquisa social como “o processo que, utilizando a metodologia científica, permite a obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social” (p. 26). A realidade social envolve todos os aspectos relativos ao homem em seus múltiplos relacionamentos com outros homens e instituições sociais, podendo, assim, ser objeto de investigações realizadas nas mais diversas ciências sociais, abrangendo a Sociologia, Antropologia, Ciência Política, Psicologia, Economia etc. (GIL, 2008).

3.1 Pesquisa Qualitativa

Esta pesquisa é, pois, uma pesquisa social, apresentada numa perspectiva **qualitativa**. Destarte, foi estudada a compreensão dada pela ciência acerca desse tipo de pesquisa, a fim de descrever a linha metodológica utilizada para a observação quanto à existência ou não do processo de insulamento das Unidades de Auditoria Internas (AUDINs); a análise e entendimento da articulação entre os elementos estruturais, estruturais e estruturantes e as influências nos processos de trabalho; assim como a verificação da racionalidade estabelecida na ação administrativa do seu ambiente interno e na prestação de serviços, com eficácia, às IFES e, por conseguinte, à sociedade.

As principais características da pesquisa qualitativa gravitam em torno de ser naturalmente exploratória, não ser estruturada e ser baseada em pequenas amostras “que proporcionam percepções e compreensão do contexto do problema” (MALHOTRA, 2012, p. 111).

Ainda sobre suas características, Bogdan e Birten (1982, *apud* TRIVIÑOS, 2017, p. 128-130) indicam que a pesquisa qualitativa poderá ser descrita por meio de cinco peculiaridades fundamentais:

- O ambiente natural da pesquisa qualitativa é entendido como fonte direta dos dados, e o pesquisador como instrumento-chave;
- A pesquisa qualitativa é de natureza essencialmente descritiva;
- O pesquisador qualitativo tem sua preocupação voltada para o processo e não simplesmente para o resultado ou produto;
- Os pesquisadores qualitativos tendem a analisar os dados com enfoque indutivo; e
- A compreensão dos fenômenos é a preocupação essencial da pesquisa qualitativa.

Ollaik e Ziller (2012) ao analisar as concepções de validade no âmbito de pesquisas qualitativas trazem significativas contribuições, a partir de uma reflexão científica para desconstruir a imagem de que a pesquisa qualitativa é regida por vieses tendenciosos, de aleatoriedade, e de falta de rigor, ou seja, que teria validade questionável, o que leva a um “problema de imagem” (p. 231) das pesquisas qualitativas. Os autores assentem que o conceito de validade em pesquisa científica se originou dos métodos quantitativos “nos quais a validade é a extensão em que uma medida representa corretamente o conceito do estudo, ou seja, o grau em que a medida está livre de qualquer erro” (OLLAIK; ZILLER, 2012, p. 231). Complementam, ainda, que a validade em pesquisa quantitativa é

um atributo que se relaciona com a objetividade, com a possibilidade de repetição do experimento, com o fato de a pesquisa estar aberta à verificação por outras pessoas e com a capacidade de generalização. Assim, para que uma pesquisa quantitativa seja considerada válida, outro pesquisador deve poder desenvolvê-la e chegar ao mesmo resultado. (OLLAIK; ZILLER, 2012, p. 232).

De outro modo, tratando-se de pesquisas qualitativas, os autores advertem que a concepção de validade é atribuída de forma diversa, pois nesta metodologia não se aplica a discussão sobre escalas de medição, mas sim o entendimento em outra perspectiva. Nesta, busca-se “descrever e compreender um fenômeno, e não explicá-lo ou fazer previsões” (OLLAIK; ZILLER, 2012, p. 232). Golafshani (2003, *apud* OLLAIK; ZILLER, 2012, p. 232) elucida que “em vez de explicar, busca-se descrever; em vez de prever, busca-se compreender; em vez de generalizar, busca-se a possibilidade de extrapolação para situações

com contextos similares”. Isso é, portanto, o que se busca neste trabalho, a partir da pesquisa qualitativa.

Este trabalho caracteriza-se pelo seu caráter exploratório-propositivo, visto que tem como principal finalidade conhecer mais sobre a independência e autonomia das AUDINs constituídas nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), situadas na região Nordeste do Brasil, e também desenvolver e apresentar novas ideias a partir da articulação das teorias do Fato Administrativo e da Ação Administrativa com o Insulamento Burocrático, uma vez que se verifica uma lacuna teórica no que se refere à aglutinação desses institutos. Nas palavras de Gil (2008, p. 27) as pesquisas exploratórias “têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”.

Não obstante tantas buscas realizadas sobre o tema desta pesquisa, não foi encontrado nenhum estudo com objetivos similares aos aqui tratados, especificamente, assim como não foram encontradas construções teóricas resultantes da articulação acerca dos principais institutos analisados neste trabalho de pesquisa, quais sejam: o Fato Administrativo e a Ação Administrativa com o Insulamento Burocrático.

Este trabalho, por ser uma pesquisa em que se evidenciam características de determinada população ou fenômeno, e estabelece relações entre suas variáveis, pode-se afirmar se tratar de pesquisa com fim descritivo (GIL, 2008; RICHARDSON, 2010; VERGARA, 2013). Aqui serão descritas peculiaridades das Auditorias Internas, relacionando-as às variáveis do Insulamento Burocrático, do Fato Administrativo e da Ação Administrativa. Gil (2008) diz que as pesquisas com fins descritivos se tratam, juntamente com as pesquisas exploratórias, das mais utilizadas pelos pesquisadores sociais que se preocupam com a atuação prática do grupo investigado. É o caso desta pesquisa.

A investigação bibliográfica se baseia em teorias e estudos realizados e demonstrados em materiais publicados, tais como artigos científicos, dissertações, teses e livros, disponíveis nas bibliotecas da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), bem como em meio eletrônico da rede Internet. Gil (2008) ressalta a importância das teorias no processo de investigação em ciências sociais. Segundo o autor “elas proporcionam a adequada definição de conceitos [...]; indicam lacunas no conhecimento; auxiliam na construção de hipóteses; explicam, generalizam e sintetizam os conhecimentos e sugerem a metodologia apropriada para a investigação” (GIL, 2008, p. 18), desempenhando, assim, papel fundamental na metodologia da pesquisa.

3.2 Universo da Pesquisa e Amostra

Segundo Gil (2008, p. 89), “universo ou população é um conjunto definido de elementos que possuem determinadas características”, enquanto a amostra da pesquisa ou população amostral é um “subconjunto do universo ou da população, por meio do qual se estabelecem ou se estimam as características desse universo ou população”, ou seja, é a seleção de uma pequena parte do universo amostral, a qual se espera que seja suficientemente representativa dessa população que se pretende estudar.

O autor também assente que, de modo geral, o universo nas pesquisas sociais tem uma abrangência de elementos tão grande que se torna impossível se atuar em toda a população, considerando a sua totalidade. Em vista disso, é muito comum, nas pesquisas sociais, trabalhar-se com uma amostra, isto é, “com uma pequena parte dos elementos que compõem o universo” (GIL, 2008, p. 89). Marconi e Lakatos (2002, p. 30), também assentem que “nem sempre há possibilidade de pesquisar todos os indivíduos do grupo ou da comunidade que se deseja estudar devido à escassez de recursos ou à premência do tempo”, devendo-se utilizar, nesses casos, o método de amostragem que consiste em alcançar entendimento sobre o todo a partir da análise de partes selecionadas.

A amostragem pode ser probabilística e não probabilística. Gil (2008, p. 91-94) classifica as probabilísticas em:

- **Aleatória simples** - consiste em atribuir a cada elemento da população um número único para depois selecionar alguns desses elementos de forma casual;
- **Sistemática** - é uma variação da amostragem aleatória simples. Sua aplicação requer que a população seja ordenada de modo que cada um de seus elementos possa ser unicamente identificado pela posição;
- **Estratificada** - caracteriza-se pela seleção de uma amostra de cada subgrupo do universo amostral considerado. O fundamento para delimitar os subgrupos ou estratos pode ser encontrado em propriedades como sexo, idade ou classe social;
- **Por conglomerados** - é indicada em situações em que é bastante difícil a identificação de seus elementos. É o caso, por exemplo, de pesquisas cujo universo seja constituído por todos os habitantes de uma cidade;
- **Por etapas** - este tipo pode ser utilizado quando a população se compõe de unidades que podem ser distribuídas em diversos estágios.

Enquanto sobre as não probabilísticas, o autor as classifica em:

- **Por acessibilidade** - O pesquisador seleciona os elementos a que tem acesso, admitindo que estes possam de alguma forma representar o universo;
- **Por tipicidade** - consiste em selecionar um subgrupo da população que, com base nas informações disponíveis, possa ser considerado representativo de toda a população; requer considerável conhecimento da população e do subgrupo selecionado;
- **Por cotas** - este procedimento é usualmente aplicado em levantamentos de mercado e em prévias eleitorais. Tem como principais vantagens o baixo custo e o fato de conferir alguma estratificação à amostra.

Neste trabalho o universo da pesquisa corresponde às AUDINs instituídas nas IFES da região Nordeste do Brasil, representadas pelos seus Titulares (Chefes), nomeados após atendimento de critérios estabelecidos pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU). Este universo é composto por 29 (vinte e nove) AUDINs constituídas nas respectivas instituições, sendo 11 (onze) Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e 18 (dezoito) Universidades Federais, distribuídos nos 9 (nove) estados da região Nordeste do Brasil.

3.2.1 Uma Visão Acerca do Objeto de Estudo: Unidades de Auditoria Interna

O controle, no âmbito da Administração Pública Federal, foi promulgado pela Constituição Federal de 1988 - CF/88 em seu Art. 70, o qual estabelece o controle externo e interno. Segundo a Carta Magna, o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), enquanto o interno é realizado pelos próprios órgãos sobre seus atos. Ainda consoante o mesmo artigo da Lei Maior, cabe ao controle interno de cada Poder, junto com o Legislativo, mediante controle externo, o exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (BRASIL, 1988). Tal fiscalização visa a aferir aspectos relacionados à legalidade, à legitimidade, à economicidade e à razoabilidade de atos que giram receita ou despesa pública, bem como o cumprimento de programas de trabalhos, avaliando sua eficiência e eficácia na concretização das políticas públicas regulamentadas (BRASIL, 1988).

Meirelles (2007, p. 696) afirma que na esfera governamental o controle é imprescindível em razão da premissa de legitimidade dos atos, ou seja, todos os atos devem ser realizados segundo normas pertinentes e de acordo com a finalidade e o interesse coletivo, inclusive “nos atos discricionários a conduta de quem os pratica há de ser legítima”. O Autor

acentua o papel indissociável do controle na efetividade do ato, pois de outra forma, infringindo as normas legais, desconsiderando os princípios básicos da Administração, ou ainda se desviando da finalidade institucional “o agente público vicia o ato de ilegitimidade e [sem a existência do devido controle] o expõe a anulação pela própria Administração ou pelo Judiciário” (MERIRELLES, 2007, p. 697).

Na mesma linha, Gonçalves e Mendes (2015) acrescentam que o controle avalia o desempenho, assim como promove ação corretiva para os desvios, objetivando garantir que as estratégias, políticas, diretrizes, regras e procedimentos previamente estabelecidos, sejam alcançados. Os autores complementam que na área pública o controle atua nos atos administrativos, os quais devem estar alinhados à respectiva legislação.

Nesse sentido, a Lei 10.180/2001, subordinando-se à CF/88, instituiu o Sistema de Controle Interno (SCI) do Poder Executivo Federal, o qual visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização (BRASIL, 2001). A auditoria é, portanto, segundo a supracitada Lei, um instrumento hábil para averiguação das práticas de gestão governamental, no que tange a esfera da administração pública.

Corroborando este entendimento, Gonçalves e Mendes (2015, p. 123) conceituam a auditoria como “um exame analítico de determinada operação, com o objetivo de atestar sua validade, tendo por objeto o controle do patrimônio”. Por conseguinte, Attie introduz-nos ao conceito de auditoria interna, com a seguinte compreensão:

A auditoria interna é uma atividade de avaliação independente existente dentro de uma organização, destinada à revisão das operações e dos segmentos organizacionais que tenham impacto e gerem informação no âmbito contábil, financeiro, fiscal etc. Os resultados de seu trabalho visam a prestar assessoria à administração, o que torna a auditoria interna um controle administrativo cuja atribuição é verificar e avaliar a efetividade dos demais controles. Assim, podemos dizer que o objetivo geral do trabalho da auditoria interna consiste em prestar assistência a todos os membros da administração, no sentido de levar a um cumprimento eficiente de suas responsabilidades. (ATTIE, 2007, p. 53).

A partir do conceito de Attie (2007) podemos perceber que a auditoria interna é parte da organização, porém, apesar disso, suas atividades, que são precipuamente as de avaliação e de revisão das operações institucionais, têm um caráter independente.

Os preceitos para a instituição das Unidades de Auditoria Interna (AUDINs) no âmbito da Administração Pública estão previstos no Decreto 3.591/2000. Este normativo dispõe sobre o Sistema de Controle Interno (SCI) do Poder Executivo Federal, estabelecendo normas de organização e de atuação das AUDINs. O referido Decreto, em seu Art. 8º, estabelece a Controladoria Geral da União, hoje Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da

União (CGU), como Órgão Central do SCI do Poder Executivo Federal, a quem as Unidades de Auditoria Interna das entidades da Administração Pública Indireta vinculadas aos Ministérios - e aqui se incluem as AUDINs das IFES - ficam sujeitas quanto à orientação normativa e supervisão técnica (BRASIL, 2000).

Destacamos os artigos 14 e 15 do retromencionado decreto, com respectivos parágrafos, a saber:

Art. 14. As entidades da Administração Pública Federal indireta deverão organizar a respectiva **unidade de auditoria interna**, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle.

Art. 15. As unidades de auditoria interna das entidades da Administração Pública Federal indireta vinculadas aos Ministérios e aos órgãos da Presidência da República **ficam sujeitas à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central e dos órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal**, em suas respectivas áreas de jurisdição.

§ 1º (...)

§ 2º A unidade de auditoria interna apresentará ao órgão ou à unidade de controle interno a que estiver jurisdicionada, para efeito de integração das ações de controle, seu plano de trabalho do exercício seguinte.

§ 3º **A auditoria interna vincula-se ao conselho de administração** ou a órgão de atribuições equivalentes.

§ 4º Quando a entidade da Administração Pública Federal indireta não contar com conselho de administração ou órgão equivalente, a unidade de auditoria interna será subordinada diretamente ao dirigente máximo da entidade, vedada a delegação a outra autoridade.

§ 5º **A nomeação, designação, exoneração ou dispensa do titular de unidade de auditoria interna será submetida, pelo dirigente máximo da entidade, à aprovação do conselho de administração ou órgão equivalente, quando for o caso, e, após, à aprovação da Controladoria Geral da União.** (BRASIL, 2000. Grifos nossos).

Importa ressaltar a menção do supracitado Decreto, em seu Art. 15, § 3º, ao determinar que as Unidades de Auditoria Interna sejam vinculadas ao Conselho de Administração ou a órgão equivalente, dando assim um caráter mais **independente e autônomo** à atuação das AUDINs. Na mesma legislatura, o parágrafo 5º fortalece a independência das AUDINs, ao instituir a necessidade de aprovação, por parte da CGU, mediante critérios¹ determinados por esse órgão de controle, sobre a nomeação, designação, exoneração ou dispensa do titular da unidade de Auditoria Interna, minimizando, desta forma, as indicações meramente políticas para o exercício da função.

Chama-nos a atenção as disposições apresentadas por Smullen (2003) ao afirmar que, a partir de uma perspectiva retórica, o emprego dos vocábulos autonomia e independência no campo da administração pública “tomou emprestada a virtude atribuída a esses termos pela fi-

¹ Critérios definidos pela portaria nº 2.737, de 20 de dezembro de 2017, emitida pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União - CGU.

losofia ocidental. “Isto se daria por meio da associação de ideias ou, vale dizer, do uso desses termos como metáforas” (SMULLEN, 2003, p. 553), e assim explica:

Autonomia, liberdade e independência têm sido componentes básicos no discurso filosófico da modernidade. Desde o iluminismo, vêm influenciando fortemente a construção dos ideais de universalidade, individualidade, racionalidade, objetividade e equidade (Harvey, 1990; Habermas, 1995). [...] Para Kant, autonomia aparece como um conceito básico em sua teoria ética (Kant, 1964; Schneewind, 1992). [Kant] Usou o termo para descrever a capacidade das pessoas de serem dignas e, mais do que isso, de legislarem sobre a sua própria dignidade. Kant afirmava que ser autônomo, e, portanto, aplicar cada um o seu próprio código de ética, era um “bem sublime”, indicativo de um indivíduo maduro e racional. [...] Em De Tocqueville encontramos independência e seu adjetivo independente equiparados a “autoconfiança e orgulho” (De Tocqueville, 1998; Ankersmit, 1996). De Tocqueville ressalta que independência é uma compensação essencial a ameaças de “tirania da maioria”. (SMULLEN, 2003, p. 555).

Observemos que a compreensão de Kant, citada por Smullen (2003), acima expressa, tem muita proximidade com alguns aspectos da significação apresentada nos léxicos ao indicar que autonomia, sob um viés filosófico, trata-se de uma faculdade do ser humano de se autogovernar em conformidade com seus padrões morais de conduta sem que ocorra influência de outros aspectos vindos do exterior. De igual modo, De Tocqueville (*apud* SMULLEN, 2003, p. 555), ao definir a independência como uma compensação a ameaças de uma tirania, nos faz compreender o termo como sendo parte do caráter daquela pessoa que não segue ideias predeterminadas ou regras preestabelecidas por outrem. Ressalta-se, não obstante, que o caráter republicano impele a sociedade, e por óbvio às instituições, ao cumprimento da legislação, estando, portando, a liberdade e a autonomia subordinadas a este poder superior: as normas legais.

Assim, é a partir da autonomia e independência que as auditorias internas são capazes de promover a verificação dos controles internos de todos os setores da organização pública (MARÇOLA, 2011). Almeida (1996, p. 25) reitera tal entendimento ao afirmar que, para que haja autonomia e independência, o auditor interno dentro de uma organização “não deve estar subordinado àqueles cujo trabalho examina”. Nesse sentido, Attie (2007), Oliveira (2014) e Amaral et al (2013) convergem na mesma compreensão de que a autonomia e a independência nos atos de definição das ações, dos escopos e dos procedimentos de auditoria são atributos imprescindíveis para a efetividade da atuação das AUDINs, uma vez que suas atividades estão relacionadas à averiguação da regularidade das práticas da gestão, não podendo, assim, serem subjugadas a parâmetros políticos, mas sim técnicos.

Percebe-se que esses autores estão se referindo a autonomia e independência na acepção da liberdade de atuar segundo as normas legais e infralegais, bem como, consoante a

ética profissional e as boas práticas de auditoria estabelecidas, sem que haja interferências de interesses políticos.

Além do exposto, Lisboa (2019) apresenta-nos uma importante reflexão sobre a proposição em comento. O autor corrobora os entendimentos já mencionados sobre a autonomia e a independência, mas vai adiante, ao ressaltar que o mero estabelecimento do posicionamento hierárquico da Unidade de Auditoria Interna em um nível diretamente vinculado à alta administração da organização não é, por si só, uma validação da existência de independência e autonomia nas auditorias internas. Sobre o que justifica:

Para que esta autonomia e independência possam ser consideradas adequadas, torna-se necessário que a auditoria interna se reporte ao conselho da Direção ou a Diretoria Máxima da empresa, de modo a poder realmente escapar das ingerências e pressões, bem como manter a liberdade de agir sobre todas as áreas da organização, sem restrições. [...] Seria útil, entretanto, lembrar que o mero posicionamento hierárquico, diretamente sob a direção maior da empresa, não é em si, apenas, uma adequada resposta à existência de independência e autonomia através do suporte da direção. **A extensão em que esse suporte de fato existe somente pode ser apurada da discussão franca com a direção de modo a verificar em que grau a direção considera sua auditoria interna realmente autorizada a examinar vertical e horizontalmente as ações empresariais.** (LISBOA, 2019, p. 15. Grifos nossos).

Tal reflexão justifica a nossa problematização, qual seja: Apesar de os ordenamentos retromencionados sobre auditoria interna governamental formalizarem um certo “escudo” a estas unidades de controle, atribuindo-lhes um notado grau de proteção, com base em conversas informais frequentemente abordadas nos fóruns/congressos nacionais de auditores internos promovidos semestralmente pela Associação Nacional dos Servidores Integrantes das Auditorias Internas do Ministério da Educação (FONAI-MEC), receia-se que, na prática, algumas AUDINs convivam diariamente com dificuldades em exercerem suas atividades com independência e autonomia em relação às políticas instituídas nas organizações. Assim, com o intuito de atestar esse grau de proteção, verificando se existe ou não a salvaguarda da independência e autonomia das AUDINs, neste trabalho levanta-se a hipótese de se vislumbrar no Insulamento Burocrático um meio para garantir tais atributos a estas unidades de controle.

3.3 Procedimentos Para a Seleção da Amostra

A amostra foi selecionada a partir do critério Tipicidade. O uso desse critério se justifica uma vez que foi identificado previamente pela pesquisadora um elemento significativo da população alvo, qual foi a experiência adquirida pelos titulares das AUDINs, em razão do tempo de exercício na função. A escolha desse critério se deu a partir da

experiência profissional da pesquisadora - que exerce, atualmente, a função de Titular de uma Unidade de Auditoria Interna em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) - a qual gerou a percepção de que o efeito propiciado ao profissional que exerce a função de gestor de uma Unidade de Auditoria Interna por um tempo maior resulta em superior familiaridade no desdobramento das atividades, nos trâmites e relações junto à alta administração.

Escolha similar dispôs Dias (2013) em sua pesquisa ao tratar da *Interferência da Cultura Organizacional na Atividade do Auditor Interno*, na qual ao definir seu escopo de pesquisa optou por selecionar respondentes com um tempo de experiência mínima na organização. Segundo o autor a experiência decorrente da prática profissional pode gerar reflexões capazes de enriquecer tanto o desempenho da atividade em si, quanto à academia. Alves e Araújo (2013, p. 62) reforçam que “o sujeito de experiência é um sujeito capaz de narrativas” e afirma que “o conceito de experiência diz respeito a uma ‘experiência histórica’ no interior da qual se elabora um espaço de ação no qual se constitui um sujeito de experiência que ocorre através do tempo” (ALVES; ARAÚJO, 2013, p. 62).

Com base nesse entendimento, foi elaborado e apresentado a todas as AUDINs das IFES da região Nordeste do País, no decorrer dos meses de dezembro de 2019 e janeiro de 2020, um questionário objetivando a identificação dos titulares que continham maior tempo de vivência na função. Das 29 (vinte e nove) instituições, apenas 9 (nove) se abstiveram de responder, o que não comprometeu o fito do questionário.

Foi possível observar que das 20 (vinte) AUDINs respondentes do questionário, 14 (quatorze) delas, o que corresponde a 70%, têm seu titular com tempo de exercício na função inferior a 2 (dois) anos. Isto se deve ao advento da portaria normativa da CGU nº 2.737, de 20 de dezembro de 2017, cujo Art. 9º estabelece que a permanência no cargo de titular da Unidade de Auditoria Interna deve ser limitada a três anos consecutivos, podendo ser prorrogada, uma única vez, por igual período (BRASIL, 2017), o que acarretou mudanças de chefia nessas AUDINs.

Apresentamos no quadro abaixo o tempo de exercício na função de titular das AUDINs de cada IFES da região Nordeste do país:

Quadro 2 – Tempo de Exercício na Função de Titular nas AUDINs da Região NE.

IFES	TEMPO DE EXERCÍCIO DO TITULAR DA AUDIN	MÊS/ANO DE NOMEAÇÃO
UNILAB	5 a 7 anos	mai/14
UFMA	5 a 7 anos	jul/14
IFBA	5 a 7 anos	nov/14

Fonte: A autora, 2020

Continua.

Quadro 2 – Tempo de Exercício na Função de Titular nas AUDINs da Região NE.

IFES	TEMPO DE EXERCÍCIO DO TITULAR DA AUDIN	MÊS/ANO DE NOMEAÇÃO
UFPB	5 a 7 anos	março/15
UFCA	3 a 4 anos	abril/15
UFBA	0 a 2 anos	maio/17
IF-SERTÃO-PE	0 a 2 anos	janeiro/18
UFPI	0 a 2 anos	junho/18
UNIVASF	0 a 2 anos	junho/18
UFRB	0 a 2 anos	julho/18
IFPB	0 a 2 anos	novembro/18
IF-BAIANO	0 a 2 anos	março/19
IFAL	0 a 2 anos	junho/19
IFPE	0 a 2 anos	junho/19
IFCE	0 a 2 anos	julho/19
UFRN	0 a 2 anos	julho/19
UFRPE	0 a 2 anos	outubro/19
UFCE	0 a 2 anos	dezembro/19
IFPI	0 a 2 anos	janeiro/20

Fonte: A autora, 2020

Conclusão.

Com os dados resultantes do questionário, foram identificadas 6 (seis) AUDINs cujos titulares perfaziam mais de 4 (quatro) anos em exercício na função. Desses, 2 (dois), por questões pessoais, declinaram do convite para participar da pesquisa, restando, assim, 4 (quatro) participantes, quais foram os titulares das AUDINs de IFES situadas nos Estados da Paraíba (UFPB), do Ceará (UFCA), do Maranhão (UFMA) e da Bahia (IFBA), as quais compuseram a amostra do universo da pesquisa.

3.4 Técnica de Coleta de Dados

Triviños (2017) indica diversas técnicas e métodos de coleta de dados na pesquisa qualitativa, tais como: questionário, escala de opiniões, entrevistas, observação etc. Mas ressalta que, indubitavelmente, a entrevista semiestruturada está entre os instrumentos mais precisos para estudar os processos que são objetos de interesse do pesquisador qualitativo. Segundo o autor entrevista semiestruturada é:

Aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida em que se

recebem respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar do conteúdo da pesquisa. (TRIVIÑOS, 2017, p. 146).

Gil (2008) se refere à entrevista, sem especificar se estruturada, semiestruturada ou aberta, para afirmar que se trata de uma das técnicas de coleta de dados mais empregadas no âmbito das pesquisas sociais, considerando-a como a técnica por excelência na investigação social, e justifica tal atributo, por ser, a entrevista “uma forma de interação social. Mais especificamente, é uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação” (GIL, 2008, p. 109), sendo, também, bastante apropriada para se obter informações acerca do entendimento das pessoas sobre suas crenças, o que sabem, esperam, sentem, desejam etc. (GIL, 2008).

Como fonte de evidências, neste trabalho de pesquisa utilizou-se a **entrevista semiestruturada** como técnica para coleta de informações necessárias à análise. Não obstante a técnica despenda maior tempo em sua execução, sua utilização é mais proficiente, pois, como afirmam Barros e Lehfeld, existe a “oportunidade de se obter dados relevantes e mais precisos sobre o objeto de estudo” (BARROS; LEHFELD, 2008, p. 109). Os autores também alegam que outra vantagem no uso desta técnica é a possibilidade de reformular as perguntas no decorrer da entrevista para melhor esclarecimento dos entrevistados.

A coleta foi realizada após o término da elaboração do referencial teórico por parte da pesquisadora, a fim de garantir legitimidade fundamentada nos seus conhecimentos acerca das teorias que embasaram a pesquisa.

Em razão da localização geográfica de todos os entrevistados, as entrevistas foram realizadas por telefone, sendo os entrevistados previamente contatados, procedendo assim o agendamento de dia e horário para cada um deles. Também lhes foram encaminhados, via e-mail, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) para que houvesse a devida ciência formal e autorização em participar da pesquisa, como também a concordância de que os dados obtidos na investigação pudessem ser utilizados e divulgados para fins científicos.

Para subsidiar as entrevistas foi elaborado um roteiro contendo 26 (vinte e seis) questões distribuídas em três eixos temáticos: Insulamento Burocrático; Fato Administrativo; e Ação Administrativa.

Todas as entrevistas foram gravadas em áudio, a fim de garantir a integridade das informações nas transcrições para o texto. Os dados foram organizados em quadros e identificados com o código “E” seguido de sua numeração de 1 a 4, de acordo com a ordem de realização das entrevistas, conforme demonstramos no Quadro 3, a seguir:

Quadro 3- Especificação dos Entrevistados.

ITEM	ENTREVISTADO	FUNÇÃO	TEMPO DE EXERCÍCIO NA FUNÇÃO
1	E-1	Titular de AUDIN	4 anos
2	E-2	Titular de AUDIN	5 anos
3	E-3	Titular de AUDIN	4 anos
4	E-4	Titular de AUDIN	5 anos

Fonte: A autora, 2020.

Assim, doravante estes entrevistados serão denominados E-1, E-2, E-3 e E-4, conforme especificação no Quadro 3.

3.5 Tratamento dos Dados

As informações foram tratadas utilizando-se a técnica de Análise de Conteúdo apresentada por Bardin (1977), que a define como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não), que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 44).

Triviños (2017, p. 159-160) afirma que a análise de conteúdo “se presta para o estudo das motivações, atitudes, valores, crenças, tendências,” e acrescenta que com a técnica é possível “o desvendar das ideologias que podem existir nos dispositivos legais, princípios, diretrizes etc., que à simples vista, não se apresentam com a devida clareza”, sendo, portanto recomendado para a presente investigação.

Bardin (1977) assinala que a análise de conteúdo se desenvolve a partir de três etapas, quais sejam:

- a) **Pré-análise** - é a organização do material colhido. É, portanto, a transcrição das entrevistas de áudios para textos e a leitura geral dos textos, a fim de determinar o *corpus* da investigação, o que Bardin (1977) define como um conjunto de documentos que devem ser submetidos aos procedimentos de análises, ou seja, é a especificação dos conteúdos a serem analisados.

Segundo a autora, importa que algumas regras seja obedecidas: nenhum documento deve ser descartado (regra da exaustividade); os documentos devem se referir ao mesmo

objeto de estudo, podendo, assim ser comparados (regra da homogeneidade); todos os documentos são fontes de informação, correspondendo ao objetivo da análise (regra da pertinência). Também é nessa fase em que o pesquisador prepara o material, que são as entrevistas já transcritas em texto, organizando-as em quadros, transformando-as em novos documentos. A partir de então, realiza-se a **codificação** e a **categorização**.

Sobre a **codificação** Bardin (1977, p. 103-104) afirma ser “o processo pelo qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição *exacta* das características pertinentes do conteúdo”. A organização da codificação, compreende: o recorte, que é a escolha das unidades; a enumeração, o que significa a escolha das regras de contagem; e a classificação e a agregação, que se trata da escolha das categorias.

Nesse contexto, Bardin (1977) explica que o processo de recorte do texto em elementos completos depende da escolha das unidades de registros (UR) e de contextos (UC), as quais devem “responder de maneira pertinente (pertinência em relação às características do material e face aos objectivos da análise)” (p. 104). Segundo a autora, a unidade de registro (UR) “corresponde ao segmento de conteúdo a considerar como unidade de base, visando a categorização e a contagem frequencial”, enquanto que a unidade de contexto (UC) “serve de unidade de compreensão para codificar a unidade de registro e corresponde ao segmento da mensagem” (BARDIN, 1977, p. 107), para que se possa compreender o significado exato da unidade de registro.

Já sobre a **categorização** Bardin (1977, p. 117) afirma se tratar de “uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero”, ou seja, é o agrupamento de rubricas ou classes (ao que Bardin denomina unidades de registro) os quais reúnem elementos comuns entre si. Trata-se de um processo estruturalista, comportando duas etapas: o inventário, que se refere a isolar os elementos; e a classificação, que significa repartir os elementos, ou seja, colocar certa organização nas informações. Segundo Bardin (1977, p. 119), o objetivo da categorização é “fornecer, por condensação, uma representação simplificada dos dados brutos”.

- b) **Exploração do Material** - é a descrição analítica segundo definição dada por Triviños (2017). Consiste em submeter o *corpus* a um estudo mais aprofundado, orientando-se pelas hipóteses do referencial teórico. É a análise, propriamente dita, a qual objetiva “organizar e sumariar os dados de forma tal que possibilite o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação” (GIL, 2008, p. 156). Nesta fase são

feitas as codificações, as classificações e as categorizações, surgindo os quadros de referências.

- c) **Tratamento dos resultados e interpretação** - os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos (falantes) e válidos.

Sobre o tratamento e interpretação dos dados, Triviños (2017) adverte que a reflexão e a intuição devem estabelecer relações nos materiais empíricos, alertando que o pesquisador não detenha sua atenção “exclusivamente no conteúdo manifesto dos documentos. Ele deve aprofundar sua análise tratando de desvendar o conteúdo latente que eles possuem”. (TRIVIÑOS, 2017, p. 162). Destarte, com a análise de conteúdo busca-se conhecer o que há além das palavras objeto de análise. Mais ainda, busca-se identificar variáveis que podem ser de ordem histórica, sociológica, psicológica, ou de qualquer outro tipo (BARDIN, 1977).

Para aplicação da técnica de análise de conteúdo foram eleitos diversos temas a serem analisados empiricamente, a partir dos eixos temáticos já descritos. Conforme instrui Bardin (1977, p. 105), os temas são “unidade[s] de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura”.

Apresentamos no Quadro 4 a distribuição dos eixos temáticos, dos temas e também das categorias definidas:

Quadro 4 - Apresentação dos Eixos Temáticos por Temas e Categorias

1º Eixo Temático: Insulamento Burocrático	
TEMA	CATEGORIA
Entendimento acerca da AUDIN	Como é Vista pelo Titular
	Como é Vista pela Organização
Relações Técnicas e Políticas das AUDINs	Pressões Políticas da Instituição
	Estratégia do Drible
	Autonomia e Independência
	Reflexos do Grau de Insulamento e/ou Engolfamento Social
2º Eixo Temático: Fato Administrativo	
TEMA	CATEGORIA
Elementos Aestruturais	Morfologia Material - Estrutura Física
	Força de Trabalho
	Atitudes Individuais e Coletivas
	Situação Atual das AUDINs
Elementos Estruturais	Elementos Configurativos Internos
	Elementos Configurativos Externos

Fonte: A autora, 2020.

Continua.

Quadro 4 - Apresentação dos Eixos Temáticos por Temas e Categorias

3º Eixo Temático: Ação Administrativa	
TEMA	CATEGORIA
Elementos Estruturantes	Poder de Decisão
	Eficácia
	Comunicação
	Tempo
Racionalidades e Éticas	Racionalidade Funcional e Ética da Responsabilidade
	Racionalidade Substantiva e Ética da Convicção

Fonte: A autora, 2020.

Conclusão.

Os temas originaram-se das teorias dos autores Edson Nunes (2003) e Guerreiro Ramos (1983) sobre elementos que compõem o referencial teórico, Capítulo 2 deste trabalho de pesquisa. Já as categorias surgiram tanto das definições teóricas trabalhadas nesta pesquisa, como também em razão do agrupamento das unidades de registros (UR) mencionadas pelos próprios entrevistados.

Com os dados organizados em quadros e identificados por eixos temáticos, as informações foram analisadas tomando-se por base a técnica “análise categorial”, indicada por Bardin (1977) como a mais utilizada na análise de conteúdo. Segundo a autora, a análise categorial serve de “base para descrever as principais fases de uma análise de conteúdo” (BARDIN, 1977, p. 153), através do “desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos” (p. 153).

As análises e interpretações dos dados serão apresentadas em capítulo específico, no qual serão demonstrados, particionados em três sessões, cada um dos três eixos temáticos estudados, atentando-se ao cumprimento dos objetivos geral e específicos deste trabalho de pesquisa.

4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Neste Capítulo são apresentados os resultados obtidos por meio da aplicação da metodologia descrita no Capítulo anterior, os quais propiciaram respostas aos questionamentos iniciais, bem como nos conduziram ao atingimento dos objetivos traçados neste trabalho de pesquisa.

Ressalta-se que a interpretação que ora apresentamos é fruto de ampla reflexão acerca das informações coletadas nas entrevistas, e que os dados foram objeto de estudos e análises aprofundadas, relacionando-os às teorias apresentadas no referencial teórico.

Esclarecemos que no trabalho de análise e interpretação das informações se fez necessário, algumas vezes, elidir palavras ou frases colhidas nas entrevistas, entretanto, sempre com o zelo para que não houvesse nenhuma perda quanto ao sentido intencionado pelo entrevistado. Para tanto, fizemos uso de colchetes [...] na intenção de tornar os relatos mais objetivos, mas sempre cuidando para que não houvesse nenhuma interferência nas declarações dos entrevistados.

4.1 Primeiro Eixo Temático: Insulamento Burocrático

Com o primeiro eixo temático - Insulamento Burocrático - buscamos verificar se as AUDINs das IFES, situadas na região Nordeste do país, são unidades organizacionais que gozam de independência e autonomia suficientes para serem qualificadas como insuladas burocraticamente, pretendendo-se, assim, alcançar o objetivo geral da pesquisa. Para tanto, identificamos e exploramos dois temas relacionados a este eixo, quais foram: a) O entendimento acerca das AUDINs no contexto das IFES; e b) As relações técnicas e políticas existentes entre as AUDINs e as respectivas instituições. Passemos às análises:

Sobre o **tema que aborda o entendimento acerca das AUDINs**, foi possível perceber que os titulares conseguem desenvolver conceitos sobre as AUDINs em cinco Unidades de Registros (UR). Os entrevistados identificaram as AUDINs como: unidade de avaliação e consultoria; unidade técnica de assessoramento; que detém alto nível de conhecimento; unidade colaborativa; e órgão estratégico. Entretanto, suas percepções quanto à forma que a AUDIN é vista pela instituição a qual faz parte, apresentaram-se sob uma perspectiva significativamente diversa daquela que eles próprios têm a respeito de seu conceito e sua importância.

Assim classificamos este primeiro tema em duas categorias: Como a AUDIN é vista pelos titulares; e como a AUDIN é vista pela instituição; conforme apresentamos no Quadro 5 a seguir, que retrata o primeiro tema analisado, suas categorias, unidades de registros (UR) e unidades de contextos (UC):

Quadro 5 - 1º Tema do Primeiro Eixo: Conceitos acerca da AUDIN

1º Eixo Temático: Insulamento Burocrático			
TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO (UR)	UNIDADE DE CONTEXTO (UC)
CONCEITOS ACERCA DA AUDIN	COMO É VISTA PELO TITULAR	Avaliação e Consultoria que agrega valor a gestão	E-1: [...] é um trabalho de avaliação e consultoria que tem como objetivo agregar valor a gestão .
			E-4: É uma unidade técnica de assessoramento à gestão e trabalha com avaliação de forma sistemática com o intuito de agregar valor à gestão .
		Unidade Técnica e de Assessoramento	E-2: [...] é um órgão técnico de assessoramento de alta gestão.
			E-3: [...] a auditoria deveria se configurar como esse órgão de apoio e de consultoria sem fugir da necessidade de apresentar o que precisa ser melhorado e ajustado.
			E-4: É uma unidade técnica de assessoramento à gestão e trabalha com avaliação de forma sistemática com o intuito de agregar valor à gestão.
		Detém alto nível de conhecimento	E-1: A auditoria tem papel fundamental na Instituição uma vez que muitos gestores ou porque não detêm o conhecimento necessário, ou por conta do acúmulo de tarefas, acaba por não refletir ou fazer análise das operações que realizam.
			E-2: É o órgão em que os servidores estão mais inteirados, têm o maior conhecimento, porque a gente busca muita leitura [...].
			E-3: [...] os servidores técnicos passam por um processo seletivo que exige deles um conhecimento maior sobre o serviço público, sobre a legislação e isso facilita muito no processo de auditoria.
		Unidade Colaborativa	E-1: a auditoria tem um papel fundamental quando faz o trabalho de apontar a fragilidade e indicar ou sugerir mudanças, colaborando com melhorias e soluções [...]
			E-3: [...] observo que é um órgão extremamente importante e que se configura para além da fiscalização, que busca colaborar com o cumprimento estratégico da instituição em que ela está inserida.
		Olhar da Alta Administração	E-3: [...] a auditoria deveria ser vista como órgão estratégico, pois ela lança um olhar sobre o que tá acontecendo e os caminhos que está trilhando e dá uma condição de repensar todo o processo de planejamento, de coordenação e de controle das organizações.
			E-4: A Auditoria é o olhar da alta administração sobre os processos.

Fonte: A autora, 2020.

Continua.

Quadro 5 - 1º Tema do Primeiro Eixo: Conceitos acerca da AUDIN

1º Eixo Temático: Insulamento Burocrático			
TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO (UR)	UNIDADE DE CONTEXTO (UC)
CONCEITOS ACERCA DA AUDIN	COMO É VISTA PELA ORGANIZAÇÃO	Obrigação Legal	E-2: A assessoria à alta gestão quase não é usada por uma questão cultural. Todos os outros assessores são mais demandados que a AUDIN, mesmo quando se trata de controles, fraudes, erros, algum assunto que não estejam entendendo, a AUDIN, geralmente, não é o primeiro a quem o gestor vai buscar esclarecimentos. Só em último caso. [...] Só somos consultados em última instância, ou quando há uma demanda da CGU ou do TCU ou quando é um trabalho nosso mesmo.
			E-3: O nosso trabalho tem sido reconhecido algumas vezes por pró-reitores, pelos reitores, alguns outros gestores, mas temos sempre que estar numa luta constante de se fazer respeitar e se fazer entender como um trabalho que só quer engrandecer a instituição. [...] principalmente quando a gestão muda existe uma necessidade de que a auditoria lute com mais força, seja por capacitação própria para a auditoria, por valorização, pelo cumprimento daquilo que recomendamos, então é uma luta diária. Diariamente, temos que mostrar o nosso valor, e eu acho que não deveria ser assim.
			E-4: Não percebemos sensibilidade por parte dessa gestão sobre a importância da atuação da AUDINT.
		Órgão de Fiscalização	E-3: a Auditoria Interna ainda é muito pouco compreendida, é vista apenas como um órgão fiscalizador.
			E-4: Ela é vista mais como uma unidade de fiscalização, de apontar as falhas, mas não é vista como um meio para a melhoria de controle, para melhorar os processos da instituição, que é o nosso objetivo.

Fonte: A autora, 2020.

Conclusão.

Na categoria identificada sob o título **Como é Vista pelo Titular**, os entrevistados E-1, E-3 e E-4 convergem no entendimento de que as AUDINs são “**unidades de avaliação e de consultoria que atuam com o intuito de agregar valor à gestão**”.

Encontramos respaldo para esse entendimento nas orientações do *Institute Of Internal Auditors* (2012a, *apud* MOREIRA, 2015, p.52), as quais definem que a atividade de auditoria interna apoia a instituição para que esta atinja seus objetivos, a partir de uma atuação com abordagem sistemática e disciplinada, voltada para a eficácia dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles. Moreira (2015, p. 52) esclarece se tratar de “um departamento, divisão, equipe de consultores ou profissionais que prestam serviços independentes com objetivos de **avaliação (assurance) e consultoria**, objetivando reunir valor, bem como melhorias nas operações da organização”. Oliveira (2014, p. 201) também

assente que “a auditoria desenvolve trabalhos **avaliativos**, de forma mais ou menos profunda, em razão direta do julgamento feito sobre o Controle Interno”.

Ainda corroborando as falas dos entrevistados, Mendes (1999, *apud* RODRIGUES, 2013, p. 7), afirma que se “agrega valor” quando se aperfeiçoam as oportunidades para que a instituição atinja seus objetivos, identificando melhorias operacionais, e/ou mitigando exposições aos riscos existentes, tanto através de serviços de auditoria, quanto com serviços de consultoria. Agregar valor à gestão é uma das finalidades da auditoria interna instituídas na Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) nº 986/2003 (CFC, 2003), e esse entendimento é endossado por Amaral et al (2013, p.201) ao afirmarem que “uma das funções da auditoria interna na administração pública indireta federal é assessorar o gestor na busca por maior eficiência, agindo de forma proativa, no sentido de agregar valor à gestão”. O *Institute of The Internal Auditors* (Instituto dos Auditores Internos) - IIA também atribui às AUDINs a atividade de **Consultoria**, indicando que são atividades “[...] por natureza, de **assessoria**, [que] geralmente são realizados a partir da solicitação específica de um cliente do trabalho”. (IIA, 2012, p. 2).

E-2 e E-4 veem a AUDIN como uma “**unidade técnica de assessoramento**” à gestão. Nessa acepção, os entrevistados utilizaram o termo “unidade técnica” para expressar o sentido de um assessoramento embasado em análises objetivas, livres de interferências pessoais ou políticas, fundamentado em técnicas instituídas pelas organizações nacionais e internacionais que regem a atividade de auditoria interna, a exemplo do IIA, do CFC etc., demonstrando, assim, certa neutralidade/imparcialidade.

Nesse sentido, Marques (2015) afirma que a auditoria é um dos pilares da boa governança do setor público, ao oferecer informações imparciais e objetivas sobre a gestão dos recursos públicos, indicando o nível de eficácia no alcance dos resultados pretendidos. Tal afirmação nos remete à fala de E-3 ao dizer que “a auditoria deveria se configurar como esse órgão de apoio e de consultoria sem fugir da necessidade de apresentar o que precisa ser melhorado e ajustado”, se referindo a necessidade de as AUDINs atuarem com imparcialidade e transparência.

Quanto ao “trabalho técnico”, Mattos (2007) explica se tratar de uma atividade em que há o domínio da razão instrumental, caracterizada por meios também instrumentais para o alcance de objetivos bem definidos. Segundo o autor, a regra básica consiste em abrir mão da razão substantiva.

Importa salientar que a atividade de Auditoria Interna em si se estrutura em procedimentos e metodologias com enfoque técnico, sistemático, objetivo e disciplinado (MOREIRA, 2015).

Com os relatos de E-1, E-2 e E-3 resta-nos claro que essas unidades de auditoria buscam constantemente realizar capacitações nas áreas de sua atuação por meio de leituras, cursos e estudos técnicos, razão pela qual esses entrevistados ressaltam o fato de as AUDINs serem detentoras de “**alto nível de conhecimento**”.

É inerente à função do auditor a necessidade de cumprir um programa de educação continuada, ampliando os seus conhecimentos técnicos, através de estudos contínuos, pois no exercício das atividades de auditoria interna o profissional desta área deve estar permanentemente atualizado, adequando-se e adaptando-se às novas exigências do mercado e da legislação (CARNEIRO, 2013).

E-1 e E-3 ainda colocam a definição de “**unidade colaborativa**” para conceituar as AUDINs. Sobre esse termo, podemos relaciona-lo à finalidade de “agregar valor”, também mencionada pelos entrevistados, uma vez que, a partir da colaboração, contribui-se para as melhorias da Instituição, antes já comentada.

Por fim, E-3 e E-4 apontam a AUDIN como o “**olhar da administração**” que, nas palavras de E-3, “lança um olhar sobre o que tá acontecendo e os caminhos que está trilhando e dá uma condição de repensar todo o processo de planejamento, de coordenação e de controle das organizações”.

Amaral et al (2013, p. 193) utilizam esse mesmo termo “olhar da administração” ao explicar que “a auditoria interna vem ganhando importância no cenário internacional”, sendo vista como um meio de proteção dos administradores públicos; e alegam ser a auditoria interna um importante instrumento para promoção da *accountability* e na melhoria da atuação do setor público. Segundo os autores a auditoria age como os “olhos da administração” (p.193), no sentido de ter acesso irrestrito e atuar junto a todos os setores da instituição e por ter conhecimento de todos os processos e objetivos da organização, possibilitando a proposição de melhorias.

Esse termo também é encontrado na obra de Attie (2009) sobre Auditoria Interna, com o qual o autor compartilha-nos:

Como a administração necessita fazer-se presente por toda a organização, e em cada um dos sistemas que a compõem, determinando que tudo funcione e flua normalmente conforme propusera, a auditoria interna funciona, na realidade, como os olhos da administração. (ATTIE, 2009, p. 14).

Na categoria **Como a AUDIN é vista pela instituição** foi possível perceber certo sentimento de frustração ou melancolia por parte dos titulares entrevistados, em razão de suas percepções sobre o que a gestão demonstra entender acerca das AUDINs.

Embora os titulares apresentem a AUDIN como unidade de assessoramento e de consultoria, na fala de E-2 consta a afirmação de que “a assessoria à alta gestão quase não é usada por uma questão cultural. Todos os outros assessores são mais demandados que a AUDIN”. Enquanto E-3 fez a seguinte colocação: “Então, em que pese tenhamos o reconhecimento descrito anteriormente, em alguns momentos, é uma luta que se faz todo dia. [...] Diariamente, temos que mostrar o nosso valor, e eu acho que não deveria ser assim”. E-3 ainda enfatiza: “temos sempre que estar numa luta constante de se fazer respeitar e se fazer entender como um trabalho que só quer engrandecer a instituição” e ressalta a necessidade de haver “uma reconfiguração no pensamento das pessoas sobre o que é a auditoria e sua importância para o andamento da instituição”. Nas palavras de E-4 ouvimos: “Nesses cinco anos de chefia, a AUDIN não teve da gestão um olhar adequado, como deveria ter, assim, como uma unidade técnica de assessoramento, que tem a finalidade de agregar valor à gestão”; e por fim lamentou: “Não percebemos sensibilidade por parte dessa gestão sobre a importância da atuação da AUDIN”. E-2 ainda expressou: “A gente tá sempre tão disposto a ajudar, mas eles nunca vêm até nós para nada”.

Com base nas entrevistas, entendemos que a percepção dos titulares é de que as AUDINs são vistas pela gestão sob dois aspectos preponderantes, e assim classificamos essas percepções em duas Unidades de Registros: **Obrigação Legal** e **Órgão de Fiscalização**.

Todas as IFES são obrigadas a instituírem e manterem suas Unidades de Auditoria Interna (BRASIL, 2000). Porém, na visão dos titulares das AUDINs, a gestão não faz uso da contribuição que as AUDINs podem dar e nem da sua capacidade de atuação como um órgão estratégico capaz de agregar valor à organização; ao contrário disso, as mantém em suas estruturas, notadamente, para cumprir uma “obrigação legal”. E-3 e E-4 também mencionaram a percepção de que as AUDINs são vistas como “órgão de fiscalização”, apenas, sobre o que E-3 externa: “a Auditoria Interna ainda é muito pouco compreendida”, enquanto E-4 lamenta: “Ela é vista mais como uma unidade de fiscalização, de apontar as falhas, mas não é vista como um meio para a melhoria de controle, para melhorar os processos da instituição, que é o nosso objetivo”.

Sobre essa perspectiva Bagrichevsky e Trindade (2015) enfatizam que:

Mesmo com a finalidade de auxiliar uma organização a realizar seus objetivos o trânsito da auditoria interna dentro de uma empresa ainda é visto por muitos e até pela própria alta administração como fiscalizador e punitivo reduzindo o alcance das

contribuições dos trabalhos desenvolvidos. (BAGRICHEVSKY; TRINDADE. 2015, p. 160).

Entretanto, Amaral et al (2013) alertam que a atuação das AUDINs não se limita em fiscalizar as rotinas e a legalidade dos atos da gestão, mas abrange muitas outras ações no sentido de promover a melhoria constante do controle interno da organização. Nesse mesmo diapasão, Marques (2015) ressalta a importância de se ter uma configuração correta das atividades de auditoria interna no Setor Público, a fim de se permitir o cumprimento de seus deveres junto à sociedade. Assim o autor afirma:

As atividades de auditoria do Setor Público devem ser configuradas corretamente para permitir que as entidades que o compõem cumpram o seu dever de responsabilidade e transparência junto do público e alcancem seus objetivos de forma eficaz, eficiente, econômica e também ética. (MARQUES, 2015, p. 134)

Por fim, importa explicitar a definição atualmente difundida pelo *Institute of The Internal Auditors* (Instituto dos Auditores Internos) - IIA, que, a propósito, retrata grande parte das falas dos entrevistados sobre o tema “Conceitos acerca das AUDINs”. Nessa definição o IIA assente que a atividade de auditoria interna seria:

Um departamento, divisão, time de consultores ou outros profissionais que prestem serviços independentes e **objetivos de avaliação** (*assurance*) e **consultoria**, desenhados para **adicionar valor e melhorar as operações da organização**. A atividade de auditoria interna auxilia uma organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma **abordagem sistemática** e disciplinada para **avaliar e melhorar a eficácia dos processos** de governança, gerenciamento de riscos e controles. (IIA, 2012, p. 18. Grifos nossos).

É possível perceber que os entrevistados têm o entendimento acerca do que são as AUDINs condizentes com os ditames da legislação e de boas práticas aplicáveis à atividade de auditoria interna, assim como, em consonância com os fundamentos teóricos abordados nesse trabalho de pesquisa. Ainda que um ou outro entrevistado não tenha mencionado explicitamente algumas expressões nas unidades de registros (UR), percebe-se que todos eles têm uma visão apropriada sobre os pontos fundamentais que levam à definição acerca da auditoria interna no âmbito do Setor Público.

Ainda no 1º eixo temático, pesquisamos sobre o tema **Relações Técnicas e Políticas** existentes entre as AUDINs e as IFES das quais fazem parte.

Para obtenção de informações necessárias para subsidiar as conclusões da pesquisadora, as perguntas das entrevistas foram elaboradas de forma que obtivéssemos dados sobre as seguintes categorias: **Pressões políticas das instituições; Estratégia do dribble; Autonomia e independência; e Reflexos do grau de insulamento e/ou engolfamento**. Essas categorias foram elencadas com base nas teorias do Insulamento Burocrático, estudadas e apresentadas no Referencial Teórico.

O Quadro 6 demonstra, na visão dos titulares das AUDINs, o segundo tema: As relações técnicas e políticas existentes entre as Unidades de Auditoria Interna e suas respectivas IFES, a saber:

Quadro 6 - 2º Tema do Primeiro Eixo: Relações Técnicas e Políticas

1º Eixo Temático: Insulamento Burocrático			
TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO (UR)	UNIDADE DE CONTEXTO (UC)
RELAÇÕES TÉCNICAS E POLÍTICAS	PRESSÕES POLÍTICAS DA INSTITUIÇÃO	Restrição de informações	E-1: Quanto às pressões, nós recebemos de forma indireta, não são de forma direta. Tipo: nós vamos fazer determinado trabalho, e o gestor restringe as informações.
		Isento de pressões	E-2: A gente não recebe nenhum tipo de pressão não, temos um grau de independência muito grande. [...] Em 5 anos nunca percebi interesses políticos por parte da alta gestão no sentido de direcionar os trabalhos de auditoria interna.
		Objeto de Manobra Política	E-3: [...] às vezes as pessoas se indispõem com determinado grupo, ou não gostam de determinadas pessoas, e aí acham que a auditoria pode ser utilizada para fazer alguma ação que mostre que aquele setor está errado, e então faz aquela pressão para não mostrar aquilo que está errado, ou aliviar naquilo que acha que pode vir a prejudicar alguém [...].
		Retaliações	E-4: Existe a pressão, mas ela não é direta, é indiretamente apresentada para a Unidade, e vem no sentido de fazer uma retaliação. [...] como ausência de capacitação, autorização para eventos, até para eventos próximos que não se gasta nem diárias e passagens, mas são indeferidos.
	ESTRATÉGIA DO DRIBBLE	Diálogo	E-1: Esses casos são tratados por meio do diálogo com a alta gestão, e muitos dos problemas foram contornados. Eu tenho o perfil de preferir o diálogo.
		Técnica	E-2: A gente procura fazer a coisa da maneira mais técnica possível. [...]
		Isenção	E-2: [...] nossos auditores procuram [...] ficar mais distantes das pessoas que comandam a universidade, buscando isenção. [...] agente procura ficar isento com relação as pessoas que comandam a instituição.
			E-3: [...] Dizemos isso, no sentido de deixar claro para a alta gestão e para o conselho, para a comunidade de maneira geral sobre a isenção da AUDIN.
		Transparência	E-3: O que procuramos fazer sempre, em todos os momentos, é dizer, e isso é sabido por todos, que estamos ali para fazer um trabalho e que não vamos tirar nada, nem deixar de apresentar nada que julgarmos que precisa ser apresentar [...] Então a tentativa de dar essa transparência é uma forma de temos de driblar eventuais interesses e pressões.
		Norma Legal	E-4: Procuramos utilizar sempre o respaldo legal. Sempre procuro estar calçada no respaldo legal e formal.

Quadro 6 - 2º Tema do Primeiro Eixo: Relações Técnicas e Políticas

1º Eixo Temático: Insulamento Burocrático			
TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO (UR)	UNIDADE DE CONTEXTO (UC)
RELAÇÕES TÉCNICAS E POLÍTICAS	AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA	Acesso às Informações	E-1: Temos em 95%. Por enquanto a gente sofre alguma restrição em relação aos sistemas.
			E-2: Sim, total acesso. Quando não temos acesso em algum sistema, pedimos ao TI e recebemos.
			E-3: Nós temos acesso sim. Durante algum tempo tivemos dificuldade em relação aos sistemas pois não tínhamos acesso [...]. Mas depois conseguimos um acesso <i>master</i> , e hoje temos acesso a consultar todos os sistemas da universidade sem nenhuma restrição.
			E-4: Até hoje sim, com exceção da área de assistência social. É uma em que a gente já sofreu restrição.
		Formalização da Atuação	E-2: Já começa com nosso regimento, depois nosso PAINTE que nunca se faz alguma ressalva, nunca ninguém disse que não podemos fazer esse ou aquele tipo de trabalho. Então nosso grau de independência é bem grande.
			E-2: Isso tem respaldo em nosso Regimento Interno. Diz que a instituição deve permitir nosso livre acesso.
			E-3: Isso tem respaldo institucional. Foi um pedido formal e a autorização também foi formal.
		Liberdade de atuação	E-1: Até hoje nunca tivemos essa questão interferindo nossos trabalhos.
			E-2: A alta administração não exerce nenhuma influência no estabelecimento das ações da AUDIN. Não interferindo na inclusão ou exclusão de ações de auditoria.
			E-3: Hoje nós somos ligados ao reitor porque a outra opção seria que fôssemos ligados ao CONSUP e eu acho que os conselhos universitários são muito políticos, o que dificulta demais a atuação com autonomia da auditoria.
			E-3: Mas, até hoje, nunca aconteceu de haver uma exclusão de alguma ação que a AUDINT considerou como importante ser auditado. [...] Nesse sentido o reitor nos dá uma liberdade muito grande de fazer as ações que a AUDIN julga pertinente.
			E-4: O Reitor não. O Conselho é que tem a autoridade de incluir alguma ação, de forma justificada.
		Coalizão/Parceria	E-1: Quando, as vezes, extrapola algumas questões, eu acho interessante falar com o órgão de controle interno, a CGU. [...] Com a CGU a relação é boa, de parceria.
			E-2: Nossa relação com a CGU é ótima. É uma relação de parceria, apesar de a Instituição achar que é subordinação, a CGU é parceira.
			E-3: É uma relação que se configura muito mais como subordinação do que parceria.
			E-4: Com a CGU também temos boa relação. Tem sido uma relação de parceria.

Fonte: A autora, 2020.

Continua.

Quadro 6 - 2º Tema do Primeiro Eixo: Relações Técnicas e Políticas

1º Eixo Temático: Insulamento Burocrático			
TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO (UR)	UNIDADE DE CONTEXTO (UC)
RELAÇÕES TÉCNICAS E POLÍTICAS	REFLEXOS DO GRAU DE INSULAMENTO E ENGOLFAMENTO SOCIAL	Investimentos em Estrutura Física e de Pessoal	E-1: Para suprir as necessidades nossas, tem que correr, batalhar, para poder conseguir. Tanto plano de capacitação, equipamento, etc. A gente consegue, mas temos que atuar bastante para poder conseguir.
			E-2: Quando a gente pede para enviar alguém para treinamento nunca tem dinheiro. A auditoria em relação a instituição está num nível secundário.
			E-3: Temos uma estrutura física boa. [...] hoje em dia temos mais dificuldade com as capacitações. Só conseguimos as gratuitas. [...] E-3: Não. Não é prioridade. [...] Eles acham que qualquer demanda é mais importante que a capacitação da auditoria interna.
			E-4: [...] a AUDIN não teve apoio, teve seus pedidos de treinamentos indeferidos, assim como o direcionamento de pessoal para compor a equipe, não só de auditores, mas também de assistente administrativo, de estagiários. [...] Com relação a estrutura física foi atendida por conta de uma recomendação da CGU. Independente do momento econômico como esse, que passamos por um contingenciamento,[...] nós temos observado desde 2014 que o deferimento dos treinamentos tem sido muito restringido.
		Articulação com a Alta Administração	E-1: O que poderia ser melhorado é o acesso. As vezes precisamos tratar de alguns assuntos e demora tempo para conseguirmos ter acesso à alta gestão. [...] Temos abertura para requerer documentos. O problema que acontece, geralmente é a demora no atendimento.
			E-2: Na relação o que poderia ser melhorado é o diálogo mesmo, mas isso depende muito da alta gestão, de a alta gestão se comprometer com as ações da AUDINT e ser mais próxima. A gente pode até conversar mas não adianta muito se a alta gestão não está disposta a ouvir e se aproximar da AUDIN.
			E-3: Somos ligados diretamente ao reitor, temos uma ligação ao CONSUPE no sentido de prestar contas, também prestamos contas a comunidade acadêmica também da transparência e divulgação de todos os relatórios e ações. É uma relação formal. Com as demais unidades a relação que temos é necessariamente quando fazemos o processo de auditoria com cada pró-reitoria, ou diretoria. Sempre é uma relação formal.
			E-4: Já com a Alta administração é mais restrita, algumas poucas reuniões, mais genéricas, ou no conselho, formalmente. [...] Precisa ter mais abertura da gestão, ou seja, maior acesso. Nos normativos se fala que temos acesso, que deve ter acesso à alta administração e ao conselho, mas na prática, na gestão que passou, não tínhamos fácil acesso. Não tinha muita abertura, não éramos muito ouvidos, percebíamos isso.

Fonte: A autora, 2020.

Continua.

Quadro 6 - 2º Tema do Primeiro Eixo: Relações Técnicas e Políticas

1º Eixo Temático: Insulamento Burocrático			
TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO (UR)	UNIDADE DE CONTEXTO (UC)
RELAÇÕES TÉCNICAS E POLÍTICAS	REFLEXOS DO GRAU DE INSULAMENTO E ENGOLFAMENTO SOCIAL	Prescindibilidade da AUDIN	E-1: O que quero dizer é que uma instituição pode funcionar sem auditoria interna, mesmo porque, as AUDINs foram constituídas aos poucos, enquanto as instituições já existiam, já funcionavam. [...]. A importância da auditoria interna nos processos de controle interno está no fato de que ela vem para dar mais transparência e credibilidade a esses controles [...].
			E-2: Tem alguns órgãos [setores] que estão criando seus controles internos, sem nos ser comunicando como estão trabalhando. Então, a auditoria é o controle dos controles, assim a instituição não pode prescindir de uma auditoria interna formalizada, não. [...] O principal fator que concorre para a necessidade de se ter uma AUDIN é a necessidade de avaliar os controles.
			E-3: Não. Em nenhum estágio a instituição teria condição de prescindir. [...] sempre vai ter a necessidade de fechar o ciclo de gestão com o controle, sendo a AUDIN imprescindível. [...] O principal fator da imprescindibilidade da AUDIN é a necessidade de se ter um olhar de fora, isento, assim diminui o risco de se ter um controle feito apenas proforma.
			E-4: Sem a auditoria interna a instituição até poderia atingir seus objetivos, mas de forma deficitária. É superimportante o papel da auditoria interna nessa construção.

Fonte: A autora, 2020.

Conclusão.

Sobre a categoria “Pressões políticas da Instituição” o intuito da pesquisadora foi identificar a existência de pressões políticas sobre a atuação das AUDINs e de que forma essas se lhes apresentam. Vale ressaltar que as “pressões políticas também podem surgir, ameaçando a independência e objetividade da função de auditoria interna” (MOREIRA, 2015, p. 51). Sobre esse teor E-1, E-3 e E-4 expuseram, respectivamente, a **Restrição de informação**; tentativa de uso dos trabalhos da AUDIN como **objeto de manobra**, no sentido de fazer uso dos resultados da auditoria como instrumento para apontar erros de alguns setores, ou para enaltecer acertos de outros; e a **retaliação**, referindo-se a indeferimentos de solicitações da AUDIN, tais como solicitações de recursos para treinamentos/capacitação, melhorias na estrutura etc., ou quaisquer outras reivindicações que demandem recursos financeiros e orçamentários, como mecanismos de pressão que, em suas percepções, são utilizados pelas instituições. Já E-2 expressou não receber nenhum tipo de pressão por parte da alta administração, alegando ter um alto grau de independência para a atuação da AUDIN.

A **restrição de informações** na execução das atividades de auditoria, segundo Castro (2008), pode gerar grande prejuízo aos resultados dos trabalhos. O autor enfatiza a necessidade de as auditorias internas terem “acesso a informações e a documentos que levem a um conhecimento mais profundo e análises das diferentes contas e transações” (CASTRO,

2008, p.157). Na concepção de Amaral et al (2013, p. 198) o alcance dos objetivos da AUDIN “somente é possível com a garantia de acesso irrestrito a todos os setores, informações e processos da organização, inclusive sobre assuntos confidenciais”. Assim sendo a restrição poderá levar a falhas no atingimento dos seus objetivos.

Sobre o termo “**objeto de manobra**” relembramos o seu uso na fala de De Moraes (2017), já contido em nosso Referencial Teórico, que, ao apontar a multiplicidade de interesses como um dos fatores resultantes da inclinação política das organizações, indica a “manobra de bastidores” indicando arranjos, alianças e articulações de bastidores, com vistas à conquista de poder e benefícios pessoais. Assim o autor assente:

No setor público, de forma geral, as médias obtidas nas questões foram mais elevadas do que as do setor privado, corroborando com a noção de que nas organizações burocráticas brasileiras os comportamentos políticos têm uma presença mais acentuada (...). De fato, nesse segmento [de organizações públicas], ficou evidente uma maior percepção de que há muito comportamento ocorrendo em benefício próprio em detrimento da instituição, a partir de **manobras de bastidores**, visando garantir espaço. (DE-MORAIS, 2017, p. 206. Grifo nosso).

A declaração de E-4 indicando a **retaliação** como objeto de pressão utilizada pela instituição, nos termos já explicitados, nos remete ao apontamento feito pelo *Institute of Internal Auditors* (IIA, 2012b *apud* MOREIRA, 2015, p. 51), no qual afirma ser a atribuição de um orçamento adequado para a Unidade de Auditoria Interna um dos maiores desafios do setor público. Moreira (2015) explica que os desafios monetários relacionam-se com a competição pelos recursos, pressões políticas, bem como com a eficiência no governo. Essa ausência de orçamento próprio leva as AUDINs a dependerem de autorizações específicas para cada solicitação, seja de treinamentos, seja de outras melhorias que demandem recursos monetários, o que, segundo E-4, é utilizado como forma de pressão sobre a AUDIN. Destacamos que “o atendimento às demandas orçamentárias de uma instituição insulada se consubstancia, assim, como chancela governamental à própria estratégia de insulamento burocrático adotada, reflexo da escala de prioridades governamentais”. (DINIZ-FILHO, 2012, p. 74-75).

Ao serem indagados sobre **estratégias para driblar** as referidas pressões, surgiram informações, às quais classificamo-las como unidades de registros (UR). E-1 indicou o **diálogo** como forma utilizada para driblar eventuais pressões; E-2 afirmou que “procura fazer a coisa da maneira mais **técnica** possível [...]”, o que resultaria no que ele juntamente com E-3 indicaram, a **isenção**; E-3 também mencionou a **transparência** como estratégia, afirmando “dizer, e isso é sabido por todos, [...] que não vamos tirar nada, nem deixar de apresentar nada que julgarmos que precisa ser apresentado [...]. Então a tentativa de dar essa transparência é

uma forma que temos de driblar eventuais interesses e pressões”; o uso da **norma legal** foi apontado por E-4 como forma de obter respaldo para driblar possíveis interesses diversos dos institucionais. Destacamos que apenas a isenção foi citada por mais de um entrevistado. Nesse sentido E-2 afirmou: “[...] nossos auditores procuram [...] ficar mais distantes das pessoas que comandam a universidade, buscando isenção. [...] agente procura ficar isento com relação às pessoas que comandam a instituição”; enquanto E-3 alegou: “[...] Dizemos isso, no sentido de deixar claro para a alta gestão e para o conselho, para a comunidade de maneira geral, sobre a isenção da AUDIN”.

Importa destacar a importância de a Auditoria Interna subsistir às pressões políticas, que ocorrem mesmo indiretamente, para que os resultados dos trabalhos sejam isentos de interesses diversos dos institucionais, os quais devem gravitar em torno do interesse público (DANTAS; MEDEIROS, 2015). De acordo com Dantas e Medeiros (2015), normas mais rigorosas, com procedimentos mais detalhados e previsões de responsabilidade que afetem o comportamento dos auditores, seriam alternativas para tornar os auditores mais resistentes às pressões, embora, segundo os autores, não sejam essas indicações, por si só, a solução.

Rodrigues (2013, p.11) demonstra entendimento similar ao apresentado por E-3 indicando a “transparência” como forma de minimizar essas pressões sobre as ações da AUDIN. A autora considera como essencial dar a conhecer a todos os setores existentes na organização e respectivos colaboradores, sobre a existência e o propósito da Auditoria Interna com a finalidade de clarificar o sentido da sua atuação e assim “desincentivar quaisquer pressões” (RODRIGUES, 2013, p.11). Rodrigues (2013) também aponta o “diálogo” (p. 20) como instrumento apropriado para dirimir quaisquer conflitos, recomendando ao auditor atitude calma e ponderada de modo a lembrar ao auditado de que sua função é de aconselhar e contribuir com o alcance das metas definidas pela administração.

Pinheiro (2017) ressalta que segundo as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC), elaboradas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), a atividade de auditoria interna deve estar embasada em procedimentos **técnicos**, objetivos, sistemáticos e disciplinados, com a finalidade de agregar valor à organização. Assim, uma autonomia **técnica** garante que a Auditoria Interna execute suas atividades sem intervenções na definição do escopo, na realização das metodologias e no julgamento profissional (PINHEIRO, 2017).

Quanto à utilização das **normas** como forma de driblar as pressões, verifica-se que a eficácia da AUDIN é considerada quando esta tem suas ações baseadas no cumprimento das normas, inclusive as que dizem respeito à prática profissional, bem como quando na

realização dos objetivos instituídos pela organização (MATHEUS, 2012), sendo, assim, encargo do auditor interno o seu cumprimento.

No que diz respeito à **categoria independência e autonomia**, características bases do insulamento burocrático, buscamos respostas para verificar a existência de fatores que corroborassem as unidades de registros extraídas do referencial teórico, quais foram acesso à informação, formalização da atuação, liberdade de atuação, e coalizão/parceria com outros órgãos e instituições.

Sobre **acesso a informação**, E-1 afirmou ainda sofrer certa restrição quanto ao uso dos sistemas informatizados que são operados na instituição, e E-4 indicou a área de assistência social que, sob a alegação de atuar com informações pessoais e sigilosas, já restringiu o acesso da AUDIN. E-2 e E-3 afirmaram gozar de pleno acesso, sobre o que enfatiza E-2: “Quando não temos acesso em algum sistema, pedimos a TI [Tecnologia de Informação] e recebemos”. Sobre esse aspecto, Moreira (2015) alega que o grau de autonomia e independência dado pelos gestores à Auditoria Interna, o que implica em seu planejamento e execução das ações, é caracterizado por meio do nível de acesso à informação. Assim, nas palavras do autor, “no momento em que o auditor interno não possui senha de acesso a qualquer sistema utilizado na universidade, sua autonomia resta comprometida”. (MOREIRA, 2015, p. 64).

Quanto à **formalização da atuação** das AUDINs, por meio de previsão normativa, E-2, E-3 e E-4 mencionaram a existência de Regimento Interno formalizado; E-1 não fez menção a esse instrumento. No ponto de vista de Carneiro (2013) importa que a Auditoria Interna obtenha, dos órgãos da Alta Gestão, documento formal que defina os objetivos, as responsabilidades e a autoridade da função, consagrando aspectos como: posição hierárquica; autorização de acessos a informações, registros, pessoal e bens patrimoniais da empresa no desempenho de suas funções; âmbito da função; entre outros.

Ao questionar os entrevistados sobre a **liberdade de atuação**, todos alegaram ter ampla liberdade de escolha na atuação, não tendo havido, em todo período de chefia, interferência por parte dos respectivos Reitores, apesar de E-3 alegar que a AUDIN daquela instituição é vinculada a este. E-3 alega ser preferível a vinculação direta ao Reitor porque a outra opção seria ficar ligada ao CONSUP [Conselho Superior], o que seria inadequado, pois, em suas palavras: “os conselhos universitários são muito políticos, o que dificulta demais a atuação com autonomia da auditoria”.

Distintivamente do entendimento de E-3, Pinheiro (2017, p. 184) concluiu em sua pesquisa de doutorado que “a atuação da auditoria interna é mais isenta quando está vinculada

ao Conselho Universitário, já que é o órgão colegiado máximo da Instituição, um órgão plural que representa o centro da governança nas universidades públicas federais”. Este entendimento valida o § 3º do art. 15, do decreto 3.591/2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e que determina a vinculação das AUDINs ao Conselho de Administração da Instituição, ou órgão de atribuições semelhantes. Do mesmo modo sugerem Amaral et al (2013) que a vinculação da AUDIN seja diretamente ao órgão máximo da Instituição, justificando que a liberdade de atuação das Auditorias Internas é fator fundamental para que consigam atingir a extensão e a profundidade que os trabalhos exigem.

No que diz respeito à **existência de parceria ou de subordinação** entre as AUDINs e o órgão central de controle interno do Poder Executivo Federal, que é a Controladoria Geral da União (CGU), apenas E-3 alegou se tratar de uma relação de subordinação, enquanto E-1, E-2 e E-3 enfatizaram a parceria existente, uma vez que congregam ações para objetivos comuns. Ressaltamos a observação feita por E-1 ao afirmar que: “Quando, às vezes, extrapolam algumas questões, eu acho interessante falar com o órgão de controle interno, a CGU”, denotando, assim, o apoio dado pela CGU a AUDIN quando o assunto é dirimir conflitos ou entraves entre entendimentos da AUDIN e da IFES. E-1 completa: “Com a CGU a relação é boa, de parceria”.

A relação que as Auditorias Internas das IFES devem ter com a Controladoria Geral da União (CGU) é regulamentada por meio do decreto 3.591 de 06 de setembro de 2000. Em seu art. 8º consta a determinação de que as AUDINs sejam sujeitas às orientações normativas e supervisão técnica daquele órgão de controle, assim, as AUDINs se subordinam às normas criadas por aquele órgão de controle, mas não há subordinação administrativa, esta por sua vez se dá à alta administração da IFES.

Foi questionado aos entrevistados se ocorre participação das AUDINs na elaboração das normas exaradas pela CGU, vislumbrando um trabalho conjunto, de colaboração entre as partes na elaboração de normatizações, sobre o que todos responderam que não, ao contrário disso, todas as normas são apresentadas às AUDINs de forma inesperada.

Isso posto, percebe-se que o entendimento e declarações dos entrevistados acerca de “relação de parceria” foi no sentido de haver uma relação amistosa e amigável, ou não, com aquele órgão de controle. Contudo, foi possível constatar que as AUDINs se subordinam às recomendações, orientações e normas expedidas pela CGU, que é o órgão central de controle interno do Poder Executivo Federal, uma vez que, conforme explicitado pelos entrevistados, não há compartilhamento de intenções, nem de responsabilidades quanto à atuação de cada

grupo de atores (CGU e AUDIN), mas sim a elaboração de normatizações por parte da CGU e o seu cumprimento por parte das AUDINs.

Importa recapitularmos aqui o sentido de “parceria” abordado por Evans ([1993]/2004) e que é explicado por Aragão (1997, p. 113) como “elos estabelecidos com setores estratégicos”, o que, segundo a autora, se distingue de relações meramente cordiais e daquelas “em que as decisões são tomadas sem, nem mesmo, serem ouvidos os setores envolvidos” (ARAGÃO, 1997, p. 113), como foram casos explicitados pelos entrevistados.

Ao tratarmos da categoria **Reflexos do Grau de Insulamento ou Engolfamento** elegemos, partindo do Referencial Teórico, as seguintes Unidades de Referências (UR) para análise: **Investimento em estrutura física e de pessoal; articulação com a alta administração; e prescindibilidade da AUDIN no contexto da instituição.**

Os investimentos em estrutura física e de pessoal foram apontados pelos entrevistados como demandas que para serem atendidas necessitam certa “perseverança”, ou “correr atrás” como nas palavras de E-1: “Para suprir as necessidades nossas, tem que correr, batalhar, para poder conseguir. Tanto o plano de capacitação, equipamento, etc. A gente consegue, mas temos que atuar bastante para poder conseguir”. E-2 e E-3 frisaram uma maior dificuldade de atendimento nas solicitações para capacitações da equipe, sobre o que alegam não receber o apoio financeiro para envio de auditores para treinamentos, mesmo se tratando de obrigação por força normativa instituída pela CGU e tendo seu plano de capacitação aprovando pelo Conselho. Segundo E-3 “Não é prioridade. [...] Eles acham que qualquer demanda é mais importante que a capacitação da auditoria interna”. E-4 complementa: “independente do momento econômico como esse, que passamos por um contingenciamento, [...] nós temos observado desde 2014 que o deferimento dos treinamentos tem sido muito restringido”. Especificamente sobre a estrutura física, E-4 fez a seguinte colocação: “Com relação à estrutura física foi atendida por conta de uma recomendação da CGU”.

Os entrevistados argumentaram que uma estrutura física de qualidade é necessária não só para as ações de auditoria interna, mas para o exercício de quaisquer outras atividades, em qualquer organização. Silva e Inácio (2013) fazem menção específica às Auditorias Internas e destacam a importância de a organização demonstrar preocupação em investir nas necessidades dessas Unidades de controle, canalizando parte dos recursos para tornar e manter a atividade de auditoria interna devidamente qualificada, uma vez que tais investimentos resultam em melhor produtividade e maior qualidade.

A articulação com a alta administração foi um ponto considerado pelos entrevistados como de pouco acesso, formal, restrita e com pouco diálogo. E-1 alega: “Às

vezes precisamos tratar de alguns assuntos e demora tempo para conseguirmos ter acesso à alta gestão”; já E-2, alegando que o diálogo precisaria melhorar, mas que depende da iniciativa da gestão, afirma: “A gente pode até conversar, mas não adianta muito se a alta gestão não está disposta a ouvir e se aproximar da AUDIN”. Enquanto E-3 e E-4 afirmaram que a relação com a Alta Administração é mais genérica e formal.

Tais relatos nos remete à observação de Amaral et al (2013), ao afirmarem que não obstante a auditoria interna representar parte essencial do controle interno das instituições, nem sempre usufruem de uma aproximação adequada com a alta administração, o que, segundo os autores, afeta negativamente no seu desempenho e, conseqüentemente, no seu resultado. Essa limitação, na visão dos autores, faz com que as Unidades de Auditoria Interna atuem com visão parcial ou nula sobre as estratégias da organização. Os autores ressaltam que muitas vezes os auditores internos executam suas ações com base, apenas, em informações operacionais e processuais da área de trabalho que será auditada, fato que, segundo os autores, restringe os benefícios que poderiam decorrer dos trabalhos das AUDINs, se esta tivesse acesso às informações também estratégicas (AMARAL et al, 2013).

Importa lembrar, também, as palavras de Bresser Pereira (2003) ao afirmar que mesmo em um órgão insulado burocraticamente se faz necessária certa dose de diplomacia e de política, constituindo-se, assim, estratégias de dribles quanto às pressões eventualmente padecidas.

Quando abordados sobre as **IFES prescindirem da existência das AUDINs** em seu contexto institucional, os titulares foram uníssonos em negar tal possibilidade, sob as seguintes alegações:

E-1 esclarece que a instituição pode funcionar sem auditoria interna, lembrando que as AUDINs foram criadas aos poucos enquanto as instituições já existiam; porém argumenta que prescindir das AUDINs, na atualidade, acarretaria dano à credibilidade das instituições em razão do prejuízo à transparência nos seus processos. E-2 segue na linha da imprescindibilidade, uma vez que, em sua concepção, a AUDIN é o controle do controle, sobre o que afirma: “O principal fator que concorre para a necessidade de se ter uma AUDIN é a necessidade de avaliar os controles”. E-3 declara sua percepção de igual modo, e alega: “Em nenhum estágio a instituição teria condição de prescindir. [...] sempre vai ter a necessidade de fechar o ciclo de gestão com o controle, sendo a AUDIN imprescindível”; e arremata: “O principal fator da imprescindibilidade da AUDIN é a necessidade de se ter um olhar de fora, isento, assim diminui o risco de se ter um controle feito apenas proforma”. Enquanto E-4 é enfático ao alegar que “sem a auditoria interna a instituição até poderia atingir

seus objetivos, mas de forma deficitária. É superimportante o papel da auditoria interna nessa construção”.

Resta clara a percepção de que a visão dos entrevistados sobre a imprescindibilidade das AUDINs é oriunda da concepção de que a auditoria interna é fundamental na verificação da eficácia dos controles internos. Fato que não deve ser considerado como equívoco. Nesse sentido Oliveira (2014) afirma que a auditoria interna governamental pode ser vista como o ápice da pirâmide do sistema de controle interno, uma vez que é responsável por supervisionar e avaliar o grau de confiabilidade destes. Amaral et al (2013) complementam que:

[...] quanto maior é a organização, mais distante os controles estão do alcance da direção. Assim, conforme explica Attie (2009, p. 6), “é imperioso observar que todos os segmentos da empresa sejam revisados para certificar-se de que estejam cumprindo suas funções, de acordo com as práticas traçadas pela administração”. Nesse sentido, segundo Araújo, Arruda e Barretto (2008, p. 34), a auditoria interna “pode ser conceituada como sendo o **controle dos controles internos**”. (AMARAL, et al, 2013, p. 198, Grifo nosso).

Oliveira (2014) complementa que “auditoria interna é uma técnica utilizada pelo órgão central ou setorial, para avaliar a eficiência do controle interno”, corroborando, portanto, juntamente com Amaral et al (2013), as palavras dos entrevistados.

Isso posto, pode-se observar que as falas dos entrevistados são legitimadas pela compreensão teórica sobre o tema.

4.2 Segundo Eixo Temático: Fato Administrativo

Este segundo eixo temático abrange o Fato Administrativo conceituado por Alberto Guerreiro Ramos (1983), e a partir das interpretações dos dados colhidos, pretende-se verificar se a gramática do insulamento burocrático se dispõe no contexto e dimensões do Fato Administrativo nas AUDINs, buscando, assim, o atingimento da compreensão do primeiro objetivo específico deste trabalho de pesquisa. Para atender tal objetivo, *a priori*, analisamos os elementos do Fato Administrativo definidos por Ramos (1983), definindo-os como temas: a) elementos estruturais; b) elementos estruturais; e c) elementos estruturantes. Posteriormente, construímos um comparativo entre as categorias do Fato Administrativo e as do Insulamento Burocrático, a fim de demonstrar os pontos de convergência existentes entre esses dois eixos, identificando, assim, as categorias que são tangentes entre eles, buscando dessa forma alcançar um dos objetivos desta pesquisa.

Para demonstrar os dados referentes ao primeiro tema - **Elementos Aestruturais** - apresentamos o Quadro 7 para uma melhor compreensão, o qual identifica as categorias também conceituadas por Ramos (1983), as Unidades de Registros e Unidades de Contextos colhidas na pesquisa:

Quadro 7 - 1º Tema do Segundo Eixo Temático: Elementos Aestruturais

2º Eixo Temático: Fato Administrativo			
TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO (UR)	UNIDADE DE CONTEXTO (UC)
ELEMENTOS AESTRUTURAIS	MORFOLOGIA MATERIAL - ESTRUTURA FÍSICA	Relevância para as Atividades	E-1: Hoje a gente não imagina, tanto na auditoria como em qualquer outra unidade administrativa, não se possuir ferramentas adequadas para o trabalho.
			E-2: Isso não serve só para auditoria não, serve para todos os setores.
			E-3: Não ter condições de ter uma estrutura física adequada é ruim para qualquer atividade. [...] Isso é muito desgastante, não consegue se concentrar, muitas vezes precisa-se ler, estudar e a falta de estrutura dificulta esse processo.
			E-4: Então vimos os dois lados. Hoje temos uma estrutura ampla, confortável, móveis de primeira, cadeiras, equipamentos suficientes para os auditores, e isso tem muita relevância para o desempenho da Unidade.
		Reflexos na Produtividade	E-1: [...] na hora em que não se tem equipamentos adequados para o trabalho, isso prejudica, não só equipamentos, como Internet, impressoras, etc.
			E-2: Ter um computador com boa resolução, cadeira confortável, sala confortável, isso vai influenciar sim no desenvolvimento dos trabalhos.
			E-3: Vimos uma melhoria significativa quando nos mudamos para uma sala mais espaçosa, com computadores mais novos, então vimos que o trabalho fluiu de maneira mais tranquila, com menos estresses.
			E-4: Impacta muito. [...] Quando eu vim para a AUDIN, em 2011, era em outro local, outro bairro, era muito deficitária a estrutura. Tinha cadeiras quebradas, tinha gente com problema de coluna, com LER. [Lesão por esforço repetitivo], problema de saúde se agravando e impactando na produtividade [...]
	FORÇA DE TRABALHO	Necessidade de Servidores	E-1: Considero próximo do adequado. Mais dois servidores seria o ideal.
			E-2: O tamanho não é considerado adequado se tivermos que atuar no interior. A gente não atua nos interiores.
			E-3: Não considero o número ideal.
			E-4: Não é um número adequado [...] então não temos como atuar em todos os campi. Como trabalhamos por amostragem tentamos sempre incluir o máximo de campi nas ações, mas temos muitas dificuldades, inclusive para viajar, fazer uma verificação in loco etc.

Fonte: A autora, 2020.

Continua.

Quadro 7 - 1º Tema do Segundo Eixo Temático: Elementos Aestruturais

2º Eixo Temático: Fato Administrativo				
TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO (UR)	UNIDADE DE CONTEXTO (UC)	
ELEMENTOS AESTRUTURAIS	FORÇA DE TRABALHO	Qualificação e Capacitação dos Servidores	E-1: Quando eu assumi não houve preparação nenhuma para mim. [...] Assim, fui nomeado e tive que aprender com o barco andando, como se diz. [...] Hoje, aqui na instituição recentemente tivemos nomeação de auditor e o preparo tá ocorrendo, tá conhecendo a instituição, os normativos, os regulamentos. Para fazer o trabalho, a gente integra ele na equipe e o pessoal, mais experiente vai explicando a forma de atuar, de como a gente trabalha, e assim são passadas as informações.	
			E-2: Tem que ter nível superior [...]	
			E-2: A CGU recomenda claramente capacitação aos auditores, então procuramos fazer cursos de capacitação a distância pelos portais públicos, pelo TCU, escola de governo, e leitura, estudo e prática. [...] Temos uma auditora que chegou há 4 meses e como foi o treinamento dela? Na prática.	
			E-3: A formação do direito, economia, ciência contábeis, administração é um bom perfil. Também se ganha com outros tipos de formação.	
			E-3: Para os iniciantes, todos fizeram um curso de auditoria governamental. E procuramos fazer um plano de capacitação tanto EAD como presencial, de acordo com a área mais próxima do auditor.	
			E-4: Não existe um curso preparatório, como ocorre na Receita Federal, por exemplo, um curso de formação não existe. Inicialmente nós realizamos a iniciação pela leitura dos normativos da área e internos. O treinamento inicial é feito de um servidor para o outro.	
	ATTITUDES INDIVIDUAIS E COLETIVAS	Habilidade em Comunicação	Habilidade em Comunicação	E-2: [...] que saiba se comunicar [...].
				E-3: [...] que saiba se comunicar e negociar no sentido de não querer impor determinadas ideias, mas que saiba negociar de forma razoável, respeitosa, íntegra e humilde também.
				E-4: [...] habilidade de comunicação verbal e escrita [...]
		Interesse pelo Conhecimento	Interesse pelo Conhecimento	E-2: [...] autodidata, buscando sempre o aprendizado.
				E-3: disponibilidade de aprender.
				E-4: [...] tendo iniciativa de desenvolvimento contínuo.
		Ética	Ética	E-1: O que é imprescindível é a ética.
				E-4: A pessoa tem que ser [...] ética.
		Competência Técnica	Competência Técnica	E-1: É desejável que tenha experiência técnica [...]
				E-4: A pessoa tem que [...] ter competência técnica.
		Proatividade	Proatividade	E-1: É desejável que [...] seja proativo.
				E-4: A pessoa tem que ser proativa [...] tendo iniciativa de desenvolvimento contínuo.
Sigilo Profissional	Sigilo Profissional	E-2: [...] saiba guardar informações, pois trata-se aqui de informações que você não pode tá falando para qualquer pessoa.		
		E-4: [...] ter sigilo profissional.		

Quadro 7 - 1º Tema do Segundo Eixo Temático: Elementos Aestruturais

2º Eixo Temático: Fato Administrativo			
TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO (UR)	UNIDADE DE CONTEXTO (UC)
ELEMENTOS AESTRUTURAIS	SITUAÇÃO ATUAL DA AUDIN	Atendimento das Necessidades da AUDIN	E-1: Para suprir as necessidades nossas, tem que correr, batalhar, para poder conseguir. Tanto plano de capacitação, equipamento, etc. A gente consegue, mas temos que atuar bastante para poder conseguir. [...] Os equipamentos poderiam ser melhorados, troca de computadores que começam a quebrar e demora a substituição.
			E-2: Não é prioridade. [...] tivemos concurso, mas isso só ocorreu por conta de um trabalho do TCU, e o TCU determinou que fizesse concurso para auditor, mas não por preocupação da instituição. Nunca ninguém vem perguntar o que tá acontecendo aqui, quais são as necessidades.
			E-3: [...] hoje em dia temos mais dificuldade [...] Quando o gestor entende melhor sobre o que é a auditoria interna, ele favorece o crescimento da unidade; quando não, já favorece menos, e eu não falo nem do Reitor, eu me refiro ao gestor da área de gestão de pessoas.
			E-4: Com relação a estrutura física foi atendida por conta de uma recomendação da CGU.
		Capacidade de Resolubilidade da AUDIN	E-1: Não. A AUDIN não tem poder para realizar essas mudanças. Depende muito da gestão.
			E-2: A AUDIN não teria condições de realizar melhorias nem na estrutura de forma independente. Nem na estrutura física, nem quanto à investimentos de capacitação, muito menos na decisão de direcionar servidor para o setor.
			E-3: A AUDIN não tem a possibilidade de realizar essas melhorias sozinhas. A AUDIN não tem orçamento próprio para promover capacitação, não tem como trazer novas pessoas.
			E-4: A AUDIN não consegue. Precisa do apoio do gestor na política de capacitação contemplando os auditores. Não temos orçamento próprio, apesar de constar no PAINT a previsão orçamentária dos gastos, é aprovado pelo Conselho, mas a gestão não atende.

Fonte: A autora, 2020.

Conclusão.

Os **Elementos Aestruturais**, tema ora explanado, são definidos por Ramos (1983) como: morfologia material do Fato Administrativo, traduzindo-se aqui os aspectos físicos ou materiais necessários para a execução da administração; a força do trabalho; e as atitudes individuais e coletivas. Baseando-se nos ensinamentos de Ramos (1983), elegemos tais definições como Categorias, e buscamos identificar as Unidades de Registros (UR) e Unidades de Contexto a partir das informações colhidas. Assim, obtivemos as seguintes informações para análise:

Quanto à categoria **Morfologia Material**, traduzindo-se em estrutura física, buscamos entender **sua relevância** no desenvolvimento das atividades das AUDINs. Sobre este aspecto

todos os entrevistados convergiram na expressão de ser altamente relevante para as atividades, não sendo concebível que, em tempos atuais, atividades administrativas sejam realizadas sem o mínimo de estrutura necessária, a exemplo de salas, móveis e equipamentos para a sua execução, não só para a atividade de auditoria. Destacamos as palavras de E-4: “Então vimos os dois lados. Hoje temos uma estrutura ampla, confortável, móveis de primeira, cadeiras, equipamentos suficientes para os auditores, e isso tem muita relevância para o desempenho da Unidade”.

Ainda na mesma categoria, todos os entrevistados também reforçaram o fato de que a morfologia material tem **reflexo direto na produtividade**. Destacamos o registro de E-4: “Quando eu vim para a AUDIN, em 2011, era em outro local, [...] era muito deficitária a estrutura. Tinha cadeiras quebradas, tinha gente com problema de coluna, com LER. [Lesão por esforço repetitivo], problema de saúde se agravando e impactando na produtividade [...]”. E-4 alega que a ausência de equipamentos ou a necessidade de compartilhamento de computadores e a existência de cadeiras defeituosas, bem como a sala inadequada, gerava problemas de saúde nos trabalhadores e impactava diretamente na produtividade, quando comparada com os dados de eficácia dos dias atuais, em que a AUDIN se encontra em um ambiente físico mais confortável, amplo, com móveis e equipamentos adequados. Também na concepção de E-3 ocorreu uma melhoria significativa na produtividade depois que mudaram para uma sala mais espaçosa e com computadores mais novos. Segundo os entrevistados, a melhora na eficácia pôde ser evidenciada quando na comparação do Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna (RAINT) de cada exercício.

Ramos (1983) instrui que a estrutura interna de uma organização e as demais circunstâncias da vida social está em sincronia, e é essa relação que resulta no conceito de fato administrativo.

Sobre os Elementos Aestruturais Ramos (1983) os considera amorfos e voláteis, ou seja, quanto à morfologia se faz necessária existência de outro elemento para lhe dar forma (os estruturantes), e quanto à volatilidade, esses estão em constantes mudanças. Eles passam a ter funcionalidade após integrarem o sistema administrativo. A morfologia material é apresentada pelo autor como o primeiro componente dos elementos aestruturais e envolvem, as instalações físicas, as ferramentas de trabalho, as máquinas, os móveis, as acomodações, dentre outros. São elementos brutos do trabalho (RAMOS, 1983).

O Art. 14 do Decreto 3.591/2000 é claro ao ordenar que as entidades da Administração Pública Federal indireta - e aqui se enquadram as IFES - deverão organizar a respectiva Unidade de Auditoria Interna, **dando-lhe suporte necessário de recursos humanos e**

materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle (BRASIL, 2000. Grifos nossos). Vê-se, portanto, que é dever da alta administração atuar nesse suporte, não apenas por ser ordenamento legal, mas, principalmente, em razão de que a sua falta afeta diretamente os resultados de produtividade das AUDINs e sua eficácia, e, por conseguinte, os resultados da instituição.

Dando continuidade, outro componente que faz parte dos Elementos Aestruturais é a **força de trabalho**. Sobre esse aspecto Ramos (1983) explica se tratar do indivíduo apenas como mão de obra, ou como um elemento material, referindo-se apenas aos atributos mais elementares das pessoas, como por exemplo: seus reflexos; suas destrezas; suas tolerâncias e intolerâncias; suas forças etc.

Nessa categoria, a partir das declarações dos entrevistados surgiram as unidades de registros (UR): **Necessidade de Servidores;** e **Qualificação e Capacitação dos Servidores**.

Os entrevistados E-2 e E-4 se pronunciaram alegando que o número de servidores precisaria ser maior para que eles pudessem atuar em todos os *campi*. Atualmente, ao atuarem por amostragem em razão do número de auditores, tentam abranger o máximo de *campi* possível, mas as dificuldades são grandes. E-3 também afirma que o número não é o ideal para realizarem atividades com abrangência adequada. E-1 afirma que seu quadro de servidores está próximo do ideal e que se houvesse o incremento de mais dois profissionais chegariam ao ideal.

A **qualificação** acadêmica dos servidores foi apontada como item necessário na composição da força de trabalho das AUDINs por E-2 e E-3. Esses frisam a necessidade de se ter servidores com cargo de nível superior para o exercício da atividade de auditoria interna nas IFES. A necessidade de **capacitação** também foi pontuada, desta vez por todos os entrevistados. E-2 frisa que a CGU, por meio de Instrução Normativa, recomenda a capacitação para todos os servidores das AUDINs, sendo assim uma imprescindibilidade para o exercício da atividade. E-4 lamenta a inexistência de um curso de formação para todos os auditores, assim como ocorre, a exemplo, na Receita Federal. E todos mencionam que a preparação inicial dos auditores ocorre na vivência prática. São palavras de E-1: “Para fazer o trabalho, a gente integra ele [o novo auditor] na equipe e o pessoal mais experiente vai explicando a forma de atuar, de como a gente trabalha, e assim são passadas as informações”. E-2 reforça: “Temos uma auditora que chegou há quatro meses e como foi o treinamento dela? Na prática”. E-4 reitera: “O treinamento inicial é feito de um servidor para o outro”. Já E-3 informa que todos os novos auditores fazem um curso de Auditoria Governamental,

oferecido pelas escolas de governo ou outras entidades que atuam na área de capacitação, antes de iniciar as atividades.

Nesse sentido, lembramos aqui as palavras de Carneiro (2013, p. 22):

O profissional desta área deve estar permanentemente atualizado, através de estudos contínuos, adequando-se e adaptando-se às novas exigências do mercado. O auditor, no exercício das atividades de auditoria, deve possuir um conjunto de conhecimentos técnicos, experiência e capacidade para as tarefas que executa, conhecimentos de disciplinas específicas para o adequado cumprimento do objetivo da auditoria. (CARNEIRO, 2013, p. 22).

O último componente do Elemento Aestrustral são as **atitudes individuais e coletivas**, sobre o que Ramos (1983) instrui referir-se às atitudes e avaliações de cada indivíduo, uma vez que as condutas destes apresentam sentido e são orientadas por preferências (RAMOS, 1983).

Sobre essa categoria os entrevistados foram indagados acerca do perfil e das virtudes ideais que devem ter os servidores que atuam na atividade de auditoria interna, sobre o que os titulares entrevistados indicaram diversas competências necessárias a compor o perfil do auditor interno, as quais resultaram nas Unidades de Registros (UR) apresentadas no quadro. As URs apontadas com maior frequência foram: “**habilidade de comunicação**” e “**interesse pelo conhecimento**”; ambas citadas por E-2, E-3 e E-4. Chamou-nos também à atenção a sintonia nas opiniões de E-1 e E-4 ao indicarem, juntos, a **ética**, a **competência técnica** e a **proatividade** como características fundamentais ao exercício da atividade da profissão. O **sigilo profissional** também foi descrito por E-2 e E-4 como muito necessários.

Competência pode ser definida como uma associação de conhecimentos, de saberes, de experiências e condutas e inseridas em certo contexto, e assim, observados na atuação profissional. A competência técnica é composta por uma variada gama de habilidades e conhecimentos. À medida que as questões meramente técnicas adquirem um sentido mais estratégico e menos especializado, surge a competência humana, que inclui as relações interpessoais, grupal e gerencial (CARMONA; PEREIRA; SANTOS, 2010).

Segundo os autores Carmona, Pereira e Santos (2010, p. 67), as competências requeridas do auditor interno são, entre outras: a) Referentes à sua Competência Técnica: Domínio de conhecimentos técnicos; princípios contábeis; governança corporativa; legislação; metodologia de auditoria; aplicativos específicos de auditoria; b) Referentes à sua Competência Humana: Habilidades pessoais e de comunicação; engajamento e comprometimento; assunção de responsabilidades; visão estratégica; presença de uma maior abertura e uma constante comunicação com os funcionários e administradores; flexibilidade suficiente para mudar prioridades no curso dos trabalhos; capacidade de se relacionar e

cooperar eficazmente com os outros; e capacidade de liderança. (CARMONA; PEREIRA; SANTOS, 2010).

Percebe-se, portanto, bastante similaridade entre as falas dos entrevistados quanto às características necessárias ao perfil do auditor interno e as competências elencadas pelos acadêmicos, mesmo que, eventualmente, tenham sido usadas expressões e termos diferentes, contudo têm sentidos equivalentes.

Diante da percepção quanto à relevância e ao impacto dos elementos estruturais no exercício das atividades das AUDINs, detectamos a necessidade de se analisar uma outra categoria, e assim buscamos avaliar a situação atual nas AUDINs a fim de compreender o entendimento dos titulares, por meio das UR's quanto ao **atendimento das necessidades estruturais** e quanto à **capacidade de resolubilidade das AUDINs**.

Quanto à primeira UR todos os entrevistados deixaram claro que se faz necessário “batalhar” muito para conseguir implementar mudanças estruturais nas suas respectivas unidades de atuação. Nas palavras de E-3: “[...] hoje em dia temos mais dificuldade [...] Quando o gestor entende melhor sobre o que é a auditoria interna, ele favorece o crescimento da unidade; quando não, já favorece menos”. Importa ressaltar a colocação feita por E-2 e E-4, respectivamente: “Não é prioridade. [...] tivemos concurso, mas isso só ocorreu por conta de um trabalho do TCU, e o TCU determinou que fizesse concurso para auditor, mas não por preocupação da instituição” e ainda “Com relação à estrutura física foi atendida por conta de uma recomendação da CGU”.

Quanto à segunda UR - Capacidade de Resolubilidade da AUDIN - todos os entrevistados afirmaram que suas AUDINs não têm capacidade de resolução para esses problemas de maneira autônoma, em vez disso, dependem do apoio orçamentário e do poder de decisão da alta administração. Nesse sentido, recordamos o apontamento feito pelo *Institute of Internal Auditors* (IIA, 2012b *apud* MOREIRA, 2015), no qual afirma ser a atribuição de um orçamento adequado para a unidade de auditoria interna um dos maiores desafios do setor público. Moreira (2015) alerta se tratar de um ponto de fragilidade para as auditorias internas, referindo-se à possibilidade de utilização dessa “dependência” como instrumento de barganha para busca de interesses diversos dos institucionais, como foi citado anteriormente, quando nos referimos à Categoria Pressões Políticas da Instituição, no Primeiro Eixo Temático: Insulamento Burocrático.

Ainda pertencente ao 2º eixo temático - Fato Administrativo - apresentamos a seguir o Quadro 8 para demonstrar os dados referentes ao **segundo tema estudado - Elementos Estruturais** - também definidos por Ramos (1983) como aqueles elementos que dão forma

aos Aestruturais, uma vez que os aglutinam ou os relacionam formando com eles um sistema coerente, coeso. Configuramos esse tema em duas categorias: **Elementos Configurativos Internos**, este representando a estrutura organizacional; e **Elementos Configurativos Externos**, aqui representando as forças e influências externas que operam sobre a organização, conforme instrução de Ramos (1983):

Quadro 8 - 2º Tema do Segundo Eixo Temático: Elementos Estruturais

2º Eixo Temático: Fato Administrativo			
TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO (UR)	UNIDADE DE CONTEXTO (UC)
ELEMENTOS ESTRUTURAIS	ELEMENTOS CONFIGURATIVOS INTERNOS - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	Relação Institucional com a Alta Administração	E-1: O que poderia ser melhorado é o acesso. As vezes precisamos tratar de alguns assuntos e demora tempo para conseguir ter acesso ao ambiente da alta gestão.
			E-2: É formal. Todos os encontros são formais. Sempre por conta e no decorrer dos trabalhos. Inclusive com a alta Administração. Ocorrem reuniões para apresentação dos trabalhos e para tratar qualquer ruído. [...] Na relação o que poderia ser melhorado é o diálogo mesmo, mas isso depende muito da alta gestão. A alta gestão se comprometer com as ações da AUDINT e ser mais próxima. A gente pode até conversar, mas não adianta muito se a alta gestão não está disposta a ouvir e se aproximar da AUDIN.
			E-3: Somos ligados diretamente ao reitor, temos uma ligação ao CONSUPE no sentido de prestar contas. [...] É uma relação formal.
			E-4: Precisa ter mais abertura da gestão, ou seja, maior acesso. Nos normativos se fala que temos acesso, que deve ter acesso a alta administração e ao conselho, mas na prática, na gestão que passou, não tínhamos fácil acesso. Não tinha muita abertura, não éramos muito ouvidos, percebíamos isso. [...] Já com a Alta administração é mais restrita, algumas poucas reuniões, mais genéricas, ou no conselho, formalmente.
		Relação com outros Setores	E-1: Temos abertura para requerer documentos. O problema que acontece, geralmente é a demora no atendimento.
			E-2: É formal. Todos os encontros são formais. Sempre por conta e no decorrer dos trabalhos.
			E-3: E com as demais unidades a relação que temos é necessariamente quando fazemos o processo de auditoria.
			E-4: Com outras unidades da instituição temos boa relação, transitamos bem, temos fácil acesso, conversamos, inclusive informalmente para tirar dúvidas, esclarecimentos.

Fonte: A autora, 2020.

Continua.

Quadro 8 - 2º Tema do Segundo Eixo Temático: Elementos Estruturais

2º Eixo Temático: Fato Administrativo			
TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO (UR)	UNIDADE DE CONTEXTO (UC)
ELEMENTOS ESTRUTURAIS	ELEMENTOS CONFIGURATIVOS EXTERNOS	Relação com Outras AUDINs	E-1: Temos um pouco mais de contato com o IFPB.
			E-2: Não temos contato com outras AUDINs.
			E-3: Trabalhamos muito, também, com troca de experiência. A equipe que está hoje, a maioria teve contato com auditores internos de outras instituições. [...] Sempre contamos com apoio, trocamos informações, procuramos desenvolver os trabalhos com base em trocas de informações.
			E-4: Temos relação com outras AUDINs e é sempre muito boa. Trocamos experiências, temos apoio dos grupos que participamos.
		Relação com Órgãos de Representação (FONAI e UNAMEC)	E-1: Em relação ao FONAI, sempre participamos dos fóruns. Com a UNAMEC não.
			E-2: [...] não participamos do FONAI. A alta administração há quatro anos não financia nossa ida para o FONAI.
			E-3: Com a UNAMEC não temos relação porque não temos auditores de carreira. Com o FONAI desde que assumi a chefia todos os anos enviamos participantes da universidade, inclusive já houve congressos de irem todos os componentes da equipe. A relação com o FONAI é muito boa, sempre que pedimos orientações somos muito bem atendidos.
			E-4: Trocamos experiências, temos apoio dos grupos que participamos, como UNAMEC, FONAI e as auditorias dos entorno, da região, temos mais contato, ajuda e auxilia um ao outro.
		Relação com Órgãos Central de Controle Interno	E-1: Com a CGU a relação é boa, de parceria.
			E-2: Nossa relação com a CGU é ótima. Tenho total liberdade para falar com eles e eles conosco, inclusive de maneira informal também [...] É uma relação de parceria, apesar de a Instituição achar que é subordinação, a CGU é parceira.
			E-3: Com a CGU somos um pouco distante, careceria de um estreitamento de relação que não nos parece ser muito possível, por conta da distância [...] É uma relação que se configura muito mais como subordinação do que parceria.
			E-4: Com a CGU também temos boa relação. Tem sido uma relação de parceria.

Fonte: A autora, 2020.

Continua.

Quadro 8 - 2º Tema do Segundo Eixo Temático: Elementos Estruturais

2º Eixo Temático: Fato Administrativo			
TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO (UR)	UNIDADE DE CONTEXTO (UC)
ELEMENTOS ESTRUTURAIS	ELEMENTOS CONFIGURATIVOS EXTERNOS	Padronização	E-2: Eu entendo que a atividade de auditoria interna governamental é similar em qualquer lugar, do país, talvez no mundo. Deve-se realizar todos os procedimentos, como planejamento, análise, emitir relatórios etc.; as técnicas de análise são as mesmas. Mas não diria que há padronização. Cada AUDIN emite seu relatório no formato que quiser; a elaboração do PAINT, eu diria que é da mesma forma, cada um faz o seu. Existe a regra dos itens mínimos que devem constar, isso por força da norma da CGU. Algumas auditorias “copiam” o modelo de outras, isso é normal (risos).
			E-3: [...] existe a IN-CGU 09, o Referencial Técnico, e vários outros normativos expedidos pela CGU que as AUDINS são obrigadas a cumprir. Acho que o fato de as AUDINS serem bastante integradas por causa do FONAI, acaba, meio que, seguindo o modelo do outro, mas não há um formato padronizado, formalmente falando.
			E-4: Há uma padronização da atividade de auditoria em si. O processo de planejamento, execução e apresentação de resultados, no que buscamos nos aproximar ao máximo da atividade da CGU. Inclusive utilizamos o Referencial Técnico da CGU.

Fonte: A autora, 2020.

Conclusão.

Sobre os **Elementos Estruturais**, tema que aqui abordamos, Ramos (1983) os define como: “configurativos internos” (p. 10) e “configurativos externos” (p.11), referindo-se, respectivamente à “estrutura organizacional, propriamente dita, que determina as linhas de autoridade, as competências, as hierarquias funcionais e aos grupos que no interior da unidade administrativa procura ajustar a estrutura formal às motivações dos indivíduos” (RAMOS, 1983, p.10); e às forças e influências externas que operam sobre a organização, respectivamente.

A partir dos ensinamentos de Guerreiro Ramos, elegemos essas definições como Categorias, e buscamos identificar as Unidades de Registros (UR) e Unidades de Contexto (UC) a partir das falas dos entrevistados. Assim, obtivemos as seguintes informações para análise:

Quanto à primeira categoria - Elementos Configurativos Internos - ao buscar compreender como se dá a **relação das AUDINs com a alta administração**, vimos que E-2, E-3 e E-4 mencionaram que a relação é formal, sempre no sentido do desenvolvimento de auditorias, ou de prestação de contas. Apesar de E-1 não expressar o termo “formal” nessa

questão, em outros apontamentos o entrevistado deixou claro tal entendimento. Foi possível observar que os entrevistados utilizaram o referido termo no sentido de lamentação pelo fato de existir certo distanciamento nessa relação. Nas palavras de E-1 temos: “O que poderia ser melhorado é o acesso. Às vezes precisamos tratar de alguns assuntos e demora tempo para conseguir ter acesso ao ambiente da alta gestão”. E-4 usa palavras similares para se expressar: “Precisa ter mais abertura da gestão, ou seja, maior acesso. Nos normativos se fala que temos acesso, que deve ter acesso à alta administração e ao conselho, mas na prática, na gestão que passou, não tínhamos fácil acesso”. Já E-3 afirmou: “Na relação o que poderia ser melhorado é o diálogo mesmo, mas isso depende muito da alta gestão. A alta gestão se comprometer com as ações da AUDINT e ser mais próxima”.

Esse distanciamento relatado pelos entrevistados foi, também, objeto de considerações de Amaral et al (2013, p. 193) ao ponderar que

A auditoria interna representa parte essencial do controle interno das organizações. Contudo, **nem sempre consegue a aproximação necessária da alta administração**, à qual está diretamente vinculada. [...] muitos não participam das reuniões de diretoria e a maioria somente conhece informações sobre áreas e processos que vai auditar naquele período. Com isso, atua com base em uma visão parcial da organização e, como consequência, o planejamento da auditoria interna também fica prejudicado (AMARAL et al, 2013, p. 193).

No que diz respeito à “**relação com outras unidades gestoras da instituição**”, todos mencionaram uma relação também formal, entretanto, com bom trânsito e acesso.

De acordo com Paço (1997, *apud* RODRIGUES, 2013, p. 11), “independentemente da posição que o departamento de Auditoria Interna ocupe no organograma da empresa, considera-se essencial que este mantenha um bom relacionamento com os restantes departamentos”.

Para Ramos (1983) os elementos configurativos internos, ou seja, a estrutura organizacional tem o papel fundamental ao determinar a configuração do ambiente administrativo, pois, segundo o autor, é na unidade administrativa que se desenvolvem fatores como: linhas de autoridade; competências; hierarquias funcionais etc.

Nesse sentido, entendemos que importa destacar a relevância da composição estrutural da organização e a identificação do posicionamento das AUDINs em tal estrutura, com a definição clara do seu papel, objetivos, responsabilidades e autoridade da função, consagrando aspectos como: posição hierárquica; autorização de acessos a informações, pessoal e bens patrimoniais da empresa no desempenho de suas funções; âmbito da função; entre outros. Carneiro (2013) destaca que as estruturas organizacionais assim definidas,

proporcionam maior clareza no estabelecimento de relações entre a Unidade de Auditoria Interna e as unidades gestoras da organização.

Contudo, nesse trabalho de pesquisa foi possível observar que apesar de as AUDINs terem seu Regimento Interno aprovado pelo Conselho - instância máxima da Instituição - tal instrumento, mesmo com definições claras sobre o papel da AUDIN, não é suficiente para constituir uma relação próxima com a alta administração, assim como com outras unidades gestoras da organização.

Quanto à segunda categoria - **Elementos Configurativos Externos** - elementos que representam as forças e influências externas que operam sobre a organização, as quais, segundo Ramos(1983) impõe padrões de conduta e interferem, significativamente, na cultura da organização e na execução dos trabalhos, buscamos verificar como se dão as relações das AUDINs **com outras AUDINs; com os órgãos de representação da atividade**, tais como o FONAI e a UNAMEC; e também, **com o órgão central de controle interno do Poder Executivo Federal, a CGU**. O intuito foi identificar como são as influências desses órgãos junto às AUDINs, observando a existência, ou não, de padronização na execução dos trabalhos de auditoria, como resultado de tais influências.

Vimos que, no quesito relações com outras AUDINs, E1, E-3 e E-4 afirmaram utilizar contatos com outras AUDINs como forma de troca de experiências que contribuem para o fortalecimento de suas ações. Apenas E-2 não se utiliza dessa estratégia, declarando não ter contato com outras AUDINs.

Nas relações com órgãos de representação, regra geral, as AUDINs das IFES são associadas, basicamente, à Associação Nacional dos Servidores Integrantes das Auditorias Internas do Ministério da Educação - associação que representa todos os servidores que atuam nas AUDINs de todas as entidades vinculadas ao MEC e promove o Fórum Nacional das AUDINs vinculadas ao MEC (FONAI-MEC) - e à União Nacional dos Auditores vinculados ao MEC (UNAMEC) - associação que representa apenas auditores de carreira das entidades vinculadas ao MEC.

Ao serem questionados sobre as relações com esses órgãos, os entrevistados E-1, E-3 e E-4 alegaram que sempre participam dos fóruns/congressos (FONAI-MEC), atestando se tratar de uma relação que traz muitos benefícios para a AUDIN a partir de orientações quanto a normativos, trocas de experiências e apoios dispensados por aquele órgão. E-2 declara que há quatro anos não participa dos congressos em razão da falta de financiamento da alta administração. Apenas E-4 mencionou manter uma boa relação também com a UNAMEC.

Sobre as relações com a CGU, apenas E-3 definiu como uma relação distante e de subordinação. Já E-1, E-2 e E-3 afirmaram se tratar de relações bastante próximas e de parceria.

Indicamos a categoria **padronização** como um possível efeito das relações com outras AUDINs e com órgãos de classes, e entendemos que existe a normatização definida pela CGU, na qual constam as diretrizes, ações e procedimentos, com padrões mínimos que devem existir em cada trabalho das AUDINs, bem como nas respectivas fases. Com base nas falas dos entrevistados ficou claro que os órgãos de representação, como o FONAI e a UNAMEC, são instituições que buscam uma melhor compreensão sobre os normativos, disseminando o conhecimento para as AUDINs. Entretanto cada AUDIN pode realizar suas ações com seus próprios modelos e de maneiras independentes entre si, de acordo com seu próprio entendimento, subjugando-se, unicamente, à legislação. Vejamos as palavras de E-2:

Eu entendo que a atividade de auditoria interna governamental é similar em qualquer lugar, do país, talvez no mundo. Devem-se realizar todos os procedimentos, como planejamento, análise, emitir relatórios etc.; as técnicas de análise são as mesmas. Mas não diria que há padronização. Cada AUDIN emite seu relatório no formato que quiser; a elaboração do PAINT, eu diria que é da mesma forma, cada um faz o seu. Existe a regra dos itens mínimos que devem constar, isso por força da norma da CGU. Algumas auditorias “copiam” o modelo de outras, isso é normal. (E-2).

E-3 corroborou tal compreensão e afirmou:

[...] existe a IN-CGU nº 09, o Referencial Técnico, e vários outros normativos expedidos pela CGU que as AUDINs são obrigadas a cumprir. Acho que, o fato de as AUDINs serem bastante integradas por causa do FONAI, acabam, meio que, seguindo o modelo do outro, mas não há um formato padronizado, formalmente falando. (E-3).

Já E-4 usou o termo “padronização” para explicar o mesmo entendimento exposto pelos demais entrevistados: “Há uma padronização da atividade de auditoria em si. O processo de planejamento, execução e apresentação de resultados, no que buscamos nos aproximar ao máximo da atividade da CGU. Inclusive utilizamos o Referencial Técnico da CGU” (E-4).

O Referencial Técnico da CGU mencionado por E-3 e E-4, é tratado na Instrução Normativa (IN) nº 03, expedida pela CGU em 09 de junho de 2017; e a Instrução Normativa nº 09, também mencionada por E-3, dispõe sobre o Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT e sobre o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna - RAINTE das Unidades de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal e dá outras providências.

Nesses normativos são disciplinados os princípios, as diretrizes e os requisitos fundamentais para a prática profissional da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal. Assim, é traçado um padrão mínimo para as atividades das

AUDINs. Não obstante, esse padrão, não alcança detalhes nas formas de elaboração de relatórios, de programas, de metodologias ou estratégias de auditorias etc., cabendo, assim, a cada AUDIN o arbítrio para escolha entre muitas formas de ações.

Ramos (1983) assente que o processo administrativo de uma organização está incessantemente sob a influência de associações, de classes sociais, e da sociedade em geral. Essas influências ocorrem tanto na conduta quanto na utilização de técnicas ou processos de trabalhos. De acordo com o autor essas influências ocorrem tanto no âmbito regional, nacional, continental, assim como global.

Nesse sentido, importa destacarmos que a atuação da CGU quando no estabelecimento de princípios, diretrizes e requisitos fundamentais para a prática profissional da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal, por meio do Referencial Técnico (IN-CGU-03/2017), antes mencionado, buscou harmonização e convergência da atividade com normas e práticas internacionais. Vejamos:

Uma vez que essa diversidade pode influenciar a prática do controle em cada ambiente, a utilização de **princípios, conceitos e diretrizes convergentes com normas e práticas internacionais torna-se essencial** para a harmonização e a avaliação da atuação dos agentes públicos e, por consequência, para a qualificação dos produtos dessa atuação.

[...]

Nesse contexto, **o presente Referencial Técnico posiciona-se como um instrumento de convergência das práticas de auditoria interna governamental exercidas no âmbito do Poder Executivo Federal com normas, modelos e boas práticas internacionais** e com a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016, que determinou a sistematização de práticas relacionadas a governança, gestão de riscos e controles internos no Poder Executivo Federal. (BRASIL, 2017. Grifos nossos).

Também faz parte do 2º eixo temático - Fato Administrativo - o terceiro tema **Elementos Estruturantes**, sobre o que Ramos (1983) afirma fazer parte dele a “Decisão” (p. 12). Ramos assente que este elemento irá articular os elementos aestruturais e os estruturais entre si e assim assegurar o formato da organização (RAMOS, 1983). Vimos no Capítulo do Referencial Teórico que Guerreiro Ramos (1983) classifica a Decisão em três pressupostos, quais sejam: eficácia, comunicação e tempo.

Com base nesses ensinamentos de Ramos (1983), utilizamos os pressupostos dos Elementos Estruturantes e a própria decisão (poder de decisão) como categorias para este tema que ora apresentamos.

Apresentamos, pois, o Quadro 9 com o detalhamento das categorias, Unidades de Registros (UR) e Unidades de Contexto (UC) do 3º tema do segundo eixo temático da pesquisa: Elementos Estruturantes.

Quadro 9 - 3º Tema do Segundo Eito Temático: Elementos Estruturantes

2º Eixo Temático: Fato Administrativo			
TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO (UR)	UNIDADE DE CONTEXTO (UC)
ELEMENTOS ESTRUTURANTES	PODER DE DECISÃO	Quanto à Atividade	E-1: Até hoje nunca tivemos essa questão interferindo nossos trabalhos.
			E-2: Não. [A alta administração não interfere].
			E-3: [...] até hoje, nunca aconteceu de haver uma exclusão de alguma ação que a AUDINT considerou como importante ser auditado. Nesse sentido o reitor nos dá uma liberdade muito grande de fazer as ações que que a AUDIN julga pertinente.
			E-4: O Reitor não. O Conselho é que tem a autoridade de incluir alguma ação, de forma justificada.
		Quanto à Estrutura	E-1: Não. A AUDIN não tem poder para realizar essas mudanças. Depende muito da gestão.
			E-2: A AUDIN não teria condições de realizar melhorias nem na estrutura de forma independente. Nem na estrutura física, nem quanto à investimentos de capacitação, muito menos na decisão de direcionar servidor para o setor.
			E-3: A AUDIN não tem a possibilidade de realizar essas melhorias sozinhas. A AUDINT não tem orçamento próprio para promover capacitação, não como trazer novas pessoas [...] e quanto ao sistema, existe um plano das ações de TI e isso não é considerado tão relevante para o funcionamento da instituição [...].
			E-4: A AUDIN não consegue. Precisa do apoio do gestor na política de capacitação contemplando os auditores. Não temos orçamento próprio, apesar de constar no PAINT a previsão orçamentária dos gastos, é aprovado pelo Conselho, mas a gestão não atende.
	EFICÁCIA	Finalidade dos Serviços	E-2: Que nossa instituição consiga entregar o serviço da melhor maneira possível.
			E-3: A finalidade é mostrar para a sociedade que as pessoas, num primeiro momento, estão tendo zelo com o recurso que é público; e no segundo momento é que a gente tá cuidado para que esse recurso seja usado sabiamente para o engrandecimento da nossa região.
E-4: Atende muito à transparência, estamos promovendo a prestação de contas do gestor para a sociedade.			

Fonte: A autora, 2020.

Continua.

Quadro 9 - 3º Tema do Segundo Eito Temático: Elementos Estruturantes

2º Eixo Temático: Fato Administrativo			
TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO (UR)	UNIDADE DE CONTEXTO (UC)
ELEMENTOS ESTRUTURANTES	EFICÁCIA	Ações para que seja Eficaz	E-2: A AUDIN busca ter uma visão crítica, a partir do levantamento dos riscos relacionados aos processos auditáveis que nos conduz a realização de trabalhos eficazes.
			E-3: [...] a possibilidade de apresentar um trabalho isento de influências políticas, [...] de apresentar o que precisa apresentar sem ter medo de retaliação, sem ter insegurança de perder o cargo ou a função, e sem sentir dificuldades em relação a execução do trabalho, são coisas primordiais para que o serviço de auditoria seja eficaz.
			E-4: A segurança. Enxergo que os cidadãos podem se sentir mais seguros tendo uma Unidade a serviço, olhando e avaliando as operações da instituição quanto à conformidade. Então, penso que é nesse sentido mesmo, de promover a transparência e a conformidade.
	COMUNICAÇÃO	Com a Administração	E-1: A comunicação é formal. Obviamente, algumas questões que não sejam relevantes são tratadas informalmente.
			E-2: Com a alta administração é sempre formal e muito voltada aos nossos trabalhos. [...] Com as unidades é formal também, mas é durante a execução dos trabalhos.
			E-3: todos os relatórios, todas as ações, PAINT, RAIN, são apresentados para conhecimento do conselho. [...] temos alguns processos mapeados e neles já tem o processo de comunicação descrito. Temos também sistematizadas as formas de como as pessoas devem se reportar a nós, por exemplo, no processo de monitoramento, pedidos de prorrogação de prazos etc.
			E-4: Nós temos o SEI - é um meio de comunicação desde 2016 que nós utilizamos, e ele facilitou muito o meio de comunicação e os processos de trabalho [...].
		Com a Sociedade	E1- Basicamente, publicamos nossos relatórios em nosso site como forma de dar transparência aos nossos atos.
			E-2: Todos os relatórios são publicamos em nossa página. Os Relatórios de Auditoria formam o principal meio de comunicação das AUDINs.
			E-3: Publicamos tudo; relatórios de auditoria, PAINT, RAIN, Regimento Interno, etc. A sociedade pode acessar a todos as informações produzidas pelas auditorias internas, pois elas estão no site.
E-4: Nós temos um espaço em que recebemos demandas da sociedade, como delações, questionamentos, etc. Além disso, publicamos tudo no site, tanto os Relatórios de Auditoria, como PAINT, RAIN, tudo.			
TEMPO	Interferência nas Atividades	E-1: A equipe quando é designada para fazer o trabalho tem um tempo para ser concluído. [...] Quando ocorre atraso por qualquer motivo, ou por motivo de férias, ou qualquer outra situação, o que pode acontecer é, ou o trabalho fica parado até o servidor voltar. [...]	

Fonte: A autora, 2020.

Continua.

Quadro 9 - 3º Tema do Segundo Eito Temático: Elementos Estruturantes

2º Eixo Temático: Fato Administrativo			
TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO (UR)	UNIDADE DE CONTEXTO (UC)
ELEMENTOS ESTRUTURANTES	TEMPO	Interferência nas Atividades	E-2: Então há certa influência, sim, nos nossos trabalhos, termina que atrasa um pouquinho. [...] é só uma pessoa que é responsável por certo processo sair de férias e ninguém responde.
			E-3: O tempo interfere diretamente nas ações da AUDIN. No decorrer das atividades temos que respeitar o período de férias, o direito de greve dos demais servidores da universidade, dos quais precisamos receber informações, entretanto, a AUDIN tem tempo pré-determinado para concluir suas ações, então temos sempre que “rebolar” para darmos conta.
			E-4: [...] o tempo interfere diretamente no trabalho de auditoria. Pode ocorrer atraso do gestor às solicitações de auditoria.
		Interferência na Eficácia	E-1: [...] ou o trabalho fica parado até o servidor voltar ou se conclui antes, na pressa, antes de começar as férias, o que pode resultar em um de o trabalho não sair com a qualidade adequada, não sendo bem elaborado. A gente faz o planejamento, e na medida do possível, no plano [PAINT] a gente já coloca as situações de férias e outras eventualidades.
			E-2: Para manter a eficácia a gente tem que esperar, e enquanto isso, fazemos outro trabalho pendente que seja mais rápido de resolver, outra rotina. [...] no PAINT já fazemos previsão de período de férias, feriados etc. E sobre eventos imprevisíveis destinamos horas de contingências para suprir essas eventualidades. No PAINT também fazemos o planejamento de quanto tempo precisaremos para realizar cada uma das ações, mas nossos trabalhos sempre terminam depois do prazo, e não é pouquinho não.
			E-3: O que a gente tem acordado é priorizar ações mais relevantes, reduzimos o número de ações para darmos conta mesmo havendo contingências, e atuamos mais fortemente no monitoramento das recomendações em ações de auditoria já realizadas.
			E-4: Quando elaboramos o planejamento, já disponibilizamos a carga horária que seja ideal e suficiente para a realização daquele programa de auditoria, ou seja, de todo do planejamento, da execução e da elaboração do relatório, e no momento desse planejamento já levamos em consideração os dias úteis, as férias, ausências previsíveis etc. Então trabalhamos em cima dessa contagem de dias úteis. Claro, que pode acontecer uma eventualidade de uma greve e se isso acontecer e vir a prejudicar o trabalho de auditoria, nós temos como informar no RAINT essa excepcionalidade. É aproveitar bem as horas úteis, é racionalizar as atividades, ser bem objetivo, e aproveitar o máximo possível o tempo disponível no momento da auditoria. Outra forma é realizar um planejamento do tempo adequado, é tentar prever esses riscos de eventualidades logo na previsão, então prevemos no PAINT uma reserva técnica para todos os auditores, um plano de contingências.

Para estudarmos os **Elementos Estruturantes**, iniciamos pela categoria **Poder de decisão**. Buscamos identificar tal capacidade nas AUDINs sob o aspecto da operacionalização de suas atividades e também quanto a decisões relativas à realização de melhorias estruturais de suas unidades administrativas.

Como resultados sobre as **decisões quanto à realização das atividades** identificamos que todos os entrevistados têm total poder de decisão dentro dos limites legais e infralegais, não havendo nenhuma interferência por parte da alta administração no que concerne à restrição da atuação das AUDINs. E-4 destacou a possibilidade de o Conselho Superior sugerir apenas inclusões, ou seja, acréscimos de temas a serem auditados, mas nunca ocorrendo pedidos de exclusão ou restrição. E-1 se limitou a responder apenas “não” ao questionamento feito sobre a ocorrência de ingerência da alta administração no estabelecimento das atividades, não interferindo, portanto, na inclusão ou exclusão de ações de auditoria.

Por outro lado, no que se refere ao **poder de decisão das AUDINs quanto à instituição de melhorias na estrutura física e de pessoal**, todos foram unânimes em negar a existência de tal poder. E-3 explica que a AUDIN não tem orçamento próprio, o que impossibilita o proporcionar e financiar capacitações para os auditores, assim como qualquer benfeitoria na estrutura física de suas salas e aquisição de equipamentos. Por se tratar de instituição governamental, o fortalecimento quantitativo de suas equipes depende de autorização da administração. Assim, os entrevistados afirmam, portanto, haver total dependência financeira e administrativa da gestão.

Segundo Ramos, a decisão é elemento dinâmico que articula os elementos estruturais e estruturais entre si, e assim dá forma e estabilidade à organização, diante de seu permanente e simultâneo processo de desestruturação, estruturação e reestruturação .

Diante do exposto, percebe-se que a autonomia das AUDINs, materializado no poder de decisão, se limita a sua liberdade e decisões relacionadas às definições e escolhas relativas à sua atividade principal, não havendo, entretanto, autonomia administrativa. Rememoramos as palavras de Nunes (2003) que, se referindo a instituições insuladas burocraticamente, faz menção à “autonomia sempre precária” (p. 13) dos tecnoburocráticos que atuavam em tais organizações.

Segundo Selznick (1972) a autonomia é um conceito atribuído a uma condição em que há independência suficiente para que um grupo ou uma unidade execute ou mantenha uma identidade específica. Etimologicamente, o significado de autonomia tem a ver com “o poder de dar a si a própria lei, *autós* (por si mesmo) e *nomos* (lei)”. (ZATTI, 2007, p. 12). No

entendimento de Zatti (2007) esse poder não deve ser tido como algo absoluto e ilimitado, nem como sinônimo de autossuficiência, mas sim como uma condição cuja existência é assegurada dentro dos próprios limites que a distinguem do poder dos outros e do poder em geral, não sendo, contudo, incompatível com as demais leis.

Ao investigar sobre a categoria **Eficácia**, rememoramos as palavras de Ramos (1983, p. 14) afirmando que “o objetivo do processo de organização é a eficácia”. Seguindo o mesmo viés, verificamos que todos os entrevistados foram unânimes ao concernir a finalidade dos serviços de auditoria à contribuição desse órgão de controle em ajudar a instituição a conceder melhores resultados entregáveis à sociedade. Nas palavras de E-3 temos: “A finalidade é mostrar para a sociedade que as pessoas [gestores públicos], num primeiro momento, estão tendo zelo com o recurso que é público; e no segundo momento é que a gente está cuidando para que esse recurso seja usado sabiamente para o engrandecimento da nossa região”. E-3 e E-4 complementam, respectivamente: “Que nossa instituição consiga entregar o serviço da melhor maneira possível”; e “Atende muito à transparência, estamos promovendo a prestação de contas do gestor para a sociedade”.

Ao questionar sobre as ações que proporcionam a eficácia no atingimento da finalidade dos serviços, vimos que E-2 destaca a visão crítica que os auditores devem ter no desempenho das ações, como fator que proporciona a eficácia. E-3 e E-4, não obstante terem utilizado outras palavras, indicaram a independência e autonomia como fatores primordiais para que suas ações sejam eficazes. Nesse sentido, E-3 afirma:

[...] a possibilidade de apresentar um trabalho isento de influências políticas, [...] de apresentar o que precisa apresentar sem ter medo de retaliação, sem ter insegurança de perder o cargo ou a função, e sem sentir dificuldades em relação à execução do trabalho, são coisas primordiais para que o serviço de auditoria seja eficaz. (E-3).

Também evidenciamos a fala de E-4: “[...] enxergo que os cidadãos podem se sentir mais seguros tendo uma Unidade [a AUDIN] a serviço, olhando e avaliando as operações da Instituição quanto à conformidade”. E-1 não se pronunciou sobre esta categoria.

Importa ressaltarmos o posicionamento de Moreira (2015), no qual, em parte, coaduna com as falas dos entrevistados. Nele o autor defende que “para garantir, todavia, que a Auditoria Interna seja eficaz, a equipe de auditoria precisa ser independente da gestão, trabalhando de forma honesta, imparcial e correta, reportando-se diretamente ao mais alto nível de autoridade dentro da organização” (MOREIRA, 2015, p 51). A autora também afirma que “deve abranger a revisão sistemática e a avaliação”, bem como deve ter atuação realizada “em tempo útil e acompanhado de sanções” (p. 38). No que se refere a “sanções”, importa o esclarecimento de que no modelo em voga no país, as Auditorias Internas não têm poder

sancionador; suas advertências e orientações são registradas e encaminhadas aos gestores a título de “recomendação”.

Ramos (1983) define a eficácia como uma das referências sistemáticas do processo decisório. Segundo o autor a eficácia não tem relação com maximização de lucratividade, mas sim, com uma prestação de serviços que vise à coletividade, complementando que a eficácia se mede pela escala em que se alcança a integração entre produtividade e atitudes positivas em relação à empresa, por parte de organização, trabalhadores, clientes, etc.

Convergindo no mesmo entendimento, Ferreira (2005, p. 16) assente que eficácia evidencia “atitudes positivas em relação aos seus vários *stakeholder*” evidenciando programas de responsabilidade social, respeito ao meio ambiente, retenção e valorização dos empregados, atenção ao cliente etc.

Foi possível observar que todos os entrevistados veem a eficácia das AUDINs em um sentido voltado para a coletividade, ou seja, existe a predominância do interesse coletivo, ou ainda, de que a sociedade seja beneficiada por meio da eficácia dos trabalhos das Auditorias Internas. Isto pode ser atestado por meio de todas as falas apresentadas. Compreende-se que as ações adotadas pelos entrevistados visam à eficácia dos serviços prestados ao cidadão, à sociedade.

Sobre a categoria **Comunicação**, identificamos as URs: Com a Administração; e Com a Sociedade, no sentido de como as AUDINs exercem essa comunicação.

No que se refere à comunicação com a Administração, os entrevistados E-1 e E-2 informaram que é formal, sempre ou em sua maioria, utilizando-se, para tanto, como meios de comunicação, ofícios, processos, e também e-mails, considerando este último um meio também formal de comunicação. E-3 mencionou a sistematização da forma de determinadas comunicações entre usuários e a AUDIN, a partir de fluxos de comunicação pré-estabelecidos. E-4 destacou a existência do Serviço Eletrônico de Informações (SEI) como ferramenta que facilitou muito as comunicações na Instituição.

Ao serem questionados sobre a forma de comunicação com a sociedade, os entrevistados foram unânimes em mencionar a publicização nas páginas das AUDINs, que compõem o site da Instituição, de todos os Relatórios de Auditoria, assim como do planejamento anual de atividades e do respectivo relatório anual de execução das atividades, como principal meio de comunicação com a sociedade, considerando essa uma maneira de dar transparência aos resultados da atividade de auditoria interna, bem como, aos processos auditados.

E-4 esclareceu, ainda, que as Unidades de Auditorias Internas não constituem um canal oficial instituído legalmente para comunicação da sociedade com a Instituição, mas que, não obstante, eventualmente, recebem comunicações a título de delação ou solicitação de esclarecimentos acerca de diversos temas.

Ressaltamos que, não obstante as Unidades de Auditoria Interna não interajam diretamente com a sociedade, o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado pela IN-CGU nº 03, de 09 de junho de 2017, instrui que as Unidades de Auditoria Interna Governamental devem zelar pela existência e efetivo funcionamento de canais de comunicação que fomentem o controle social, assegurando que os resultados decorrentes da participação dos cidadãos sejam apropriados como insumo para o planejamento e a execução dos trabalhos de auditoria, definindo que os destinatários dos serviços de avaliação e de consultoria prestados pelas auditorias internas são a alta administração, os gestores das organizações e entidades públicas federais e a sociedade. (BRASIL, 2017).

A comunicação é o segundo pressuposto da decisão (RAMOS, 1983). Segundo Ramos (1983), para que a decisão obtenha equilíbrio ou relativa estabilidade entre os elementos da organização é necessário que haja adequada comunicação nas decisões, o que a torna inseparável da decisão. Trata-se do fluxo de mensagens, informações, sinais, não apenas no sentido vertical descendente, mas também ascendente e, conjuntamente, no sentido horizontal, ou seja, entre setores e departamentos de uma organização (RAMOS 1983).

A comunicação foi apontada pelos entrevistados como o meio através do qual a sociedade e o gestor têm conhecimento sobre os trabalhos de auditoria realizados, a situação encontrada do processo auditado, bem como as recomendações de melhoria exaradas pelo auditor, o que dá total transparência aos atos e fatos auditados. O principal modo de comunicação das AUDINs para com a administração e a Sociedade é o Relatório de Auditoria. Estes são encaminhados para os gestores da administração e publicizados nas páginas das AUDINs, nos sites da Instituição.

Percebe-se, assim, que os entrevistados compreendem a importância da comunicação no processo de auditoria interna governamental.

No que se refere ao quesito **Tempo** e sua interferência nas atividades da AUDINs, todos os entrevistados enfatizaram que o tempo é fator determinante, que interfere diretamente nas atividades das AUDINs. Isto porque todas as ações das AUDINs são programadas para serem concluídas em determinado tempo cronológico.

E-1, E-2 e E-3 explicaram que na fase do planejamento anual das atividades da AUDIN - na elaboração do PAINT - são considerados fatores como férias, feriados, licenças etc. que os auditores terão gozo no decorrer do exercício, restando assim uma previsão de tempo mais realística para a execução das ações. Além disso, E-4 mencionou um plano de contingências, com reservas de horas técnicas para cada auditor, a fim de minimizar prejuízos quanto à eficácia das AUDINs no cumprimento do cronograma de ações planejadas. Entretanto, todos os entrevistados assentiram que, via de regra, as ausências ou descumprimentos por parte dos gestores quanto aos prazos estipulados pela AUDIN interfere diretamente nas atividades, podendo resultar em prejuízos quanto à atuação das auditorias, e à sua eficácia.

Trata-se do terceiro pressuposto da decisão - o tempo. O tempo tratado por Ramos (1983) vai além do tempo cronológico, envolvendo o tempo social. Ramos (1983) aborda a interferência humana no decorrer dos acontecimentos e situações administrativas na medida do tempo, e não apenas a sua marcação em dias, meses, anos.

Entretanto, embora tenhamos observado a análise por parte dos entrevistados quanto ao tempo social, como visto, por exemplo, na fala de E-4 ao mencionar o tempo perdido em razão de atrasos do gestor no atendimento à solicitação de auditoria, também foi possível perceber a preocupação dos entrevistados em relação ao tempo cronológico, uma vez que no contexto de uma auditoria interna todas as atividades são programadas para serem realizadas em um determinado número de horas. Os entrevistados explicaram que as AUDINs são “cobradas” pelo Órgão Central de Controle do Poder Executivo Federal, quando na apresentação do PAINT, sobre o cumprimento cronológico das atividades no decorrer do exercício, sendo, assim, avaliadas por aquele órgão no quesito eficácia.

Santos e Cunha (2019) enfatiza que apesar de o auditor lidar “com várias tarefas em curto intervalo de tempo, sofrendo pressões de tempo e, ainda com altos níveis de dificuldade, torna-se necessário identificar maneiras para que situações de pressões e alta complexidade não diminuam a qualidade dos trabalhos” (SANTOS; CUNHA, 2019, p. 18). Nesse sentido, os entrevistados apontaram mecanismos como demonstra E-1 ao afirmar que: “A gente faz o planejamento, e na medida do possível, no plano [PAINT] a gente já coloca as situações de férias e outras eventualidades”; assim como E-4: “Outra forma é realizar um planejamento do tempo adequado, é tentar prever esses riscos de eventualidades logo na previsão, então prevemos no PAINT uma reserva técnica para todos os auditores, um plano de contingência”; enquanto E-3 afirma: “O que a gente tem acordado é priorizar ações mais relevantes, reduzimos o número de ações para darmos conta mesmo havendo contingências”.

4.3 Terceiro Eixo Temático: Ação Administrativa

Neste terceiro eixo temático tratamos da Ação Administrativa também conceituada por Alberto Guerreiro Ramos (1983). Ao definir a Ação Administrativa, Ramos (1983) afirma ser uma “modalidade de ação social, dotada de racionalidade funcional, e que supõe estejam os seus agentes, enquanto a exercem, sob a vigência predominante da ética da responsabilidade” (RAMOS, 1983, p. 47). Uma ação administrativa, contudo, tem formas diferenciadas de se apresentar em cada organização. Para embasar esta afirmação rememoramos as palavras de Salm e Menegasso (2010, p. 10) ao assentirem que “em organizações mais participativas (com características substantivas) a ação administrativa se diferencia daquelas em que há maior coercitividade, alienação e reificação”.

Assim como nos demais eixos temáticos apresentados, buscaremos aqui atingir um dos objetivos desse trabalho de pesquisa, que é verificar se a racionalidade existente por trás das ações empreendidas pelos gestores das AUDINs as conduz ao insulamento burocrático.

Com este fito, analisamos o tema **Racionalidades e Éticas**, e para demonstrar os dados colhidos na pesquisa apresentamos o Quadro 10 com indicações das categorias, das Unidades de Registros (UR) e Unidades de Contextos (UC), para melhor compreensão, a saber:

Quadro 10 - Estudo do Terceiro Eixo: Racionalidades e Éticas

3º Eixo Temático: Ação Administrativa			
TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO (UR)	UNIDADE DE CONTEXTO (UC)
RACIONALIDADES E ÉTICAS	RACIONALIDADE FUNCIONAL (INSTRUMENTAL) E ÉTICA DA RESPONSABILIDADE	Atividade com Etapas para Atingimento dos Objetivos Pré-Estabelecidos	E-1: Sim. As etapas são vinculadas umas as outras.
			E-2: É uma atividade de começo, meio e fim. É o programa, o desenvolvimento e o parecer. [...] Uma etapa não cumprida gera reflexos em outra etapa. [...] Apesar de essas etapas serem necessárias o desenvolvimento de cada uma delas é flexível. [...] as etapas não podem ser desprezadas, sempre terá que haver planejamento, desenvolvimento e relatório, porém a execução não tem que seguir de maneira rígida o que foi planejado.
			E-3: A auditoria é um setor em que se pode ver isso com muita clareza. Uma etapa não cumprida gera reflexos de desempenhos na etapa seguinte. [...] É possível sim que haja uma maior atenção em uma etapa em detrimento de outra, dependendo da característica de cada auditor [...]

Fonte: A autora, 2020.

Continua.

Quadro 10 - Estudo do Terceiro Eixo: Racionalidades e Éticas

3º Eixo Temático: Ação Administrativa			
TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO (UR)	UNIDADE DE CONTEXTO (UC)
RACIONALIDADES E ÉTICAS	RACIONALIDADE FUNCIONAL (INSTRUMENTAL) E ÉTICA DA RESPONSABILIDADE	Atividade com Etapas para Atingimento dos Objetivos Pré-Estabelecidos	E-4: Uma etapa não cumprida gera reflexos na etapa seguinte. [...] para as auditorias ordinárias não se pode desprezar nenhuma etapa da auditoria.
		Burocracia	E-1: A burocracia não atrapalha. Eu sou a favor que existam os procedimentos formais, e as regras a serem seguidas.
			E-2: A formalização dos controles é um estilo de burocracia que sua falta é um dos principais problemas da instituição. [...] E toda essa burocratização contribui positivamente com os trabalhos de auditoria.
			E-3: A burocracia é necessária . Não vejo a burocracia como algo ruim. Porque a burocracia quando é feita da maneira como ela foi concebida, ela tende a normatizar as coisas, trazendo um formalismo que é necessário. Quando as pessoas dizem que a burocracia atrapalha e dificulta, na verdade se está falando de uma série de disfunções, é um excesso de necessidade de controle, que muitas vezes não é nem tanto do procedimento burocrático em si, mas sim característica da pessoa que atua no processo [...] Eu vejo que a burocracia ajuda demais a auditoria .
			E-4: Eu acho que a burocracia não atrapalha o trabalho da auditoria não. Ao contrário, dá o respaldo , pois trabalhamos para verificar essa conformidade.
		Auto-racionalização (Domínio dos Impulsos)	E-1: Eu sempre tentei agir de acordo com as normas, controlando meus impulsos para solucionar a demanda. [...] Eu sempre procuro agir de acordo com as normas legais.
	E-2: Eu vou pela legalidade da coisa. Se eu estou trabalhando numa ação que tem normas legais que a rege, elas têm que ser seguidas. [...] Sempre procuro seguir as normas.		
	E-3: Já precisei pensar nos meus valores, precisei sim. Não dá para ter um perfil só, quando se está à frente da auditoria, ora tem que tá usando o autodomínio, mas hora você tem que se colocar como pessoa.		
	E-4: Nunca tive esse conflito de divergência não. Eu acho que norma é para ser seguida.		
	RACIONALIDADE SUBSTANTIVA E ÉTICA DA CONVICÇÃO	Valor Pessoal (Uso da Própria Convicção)	E-1: Eu sempre procuro agir de acordo com as normas legais.
			E-2: O que posso fazer é, em caso que o infringir dessa regra tem uma justificativa plausível, eu posso usar essa justificativa como um atenuante, mas a infração será apontada.
			E-3: É uma mescla, não dá para ser só uma coisa ou só outra. Acho que o grande aprendizado de quem passa pela auditoria é descobrir qual é o momento em que usamos uma e qual momento que você usa outra.
E-4: E as normas, assim como o código de ética dos servidores, etc., elas estão de acordo com meus valores, não tem nada que me desagrade ou contrarie os meus valores.			

Fonte: A autora, 2020.

Continua.

Quadro 10 - Estudo do Terceiro Eixo: Racionalidades e Éticas

3º Eixo Temático: Ação Administrativa			
TEMA	CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO (UR)	UNIDADE DE CONTEXTO (UC)
RACIONALIDADES E ÉTICAS	RACIONALIDADE SUBSTANTIVA E ÉTICA DA CONVICÇÃO	Consenso	E-1: Na verdade pode-se dizer que não há conflito em si. Passamos as informações de uma forma dialógica.
			E-2: Na verdade nunca ocorreu conflito de entendimento nem de concordância quanto às recomendações da AUDIN.
			E-3: Até hoje tudo tem sido resolvido com uma boa conversa entre a equipe de auditoria, o reitor e o auditado. Já aconteceu de haver determinado problema e a opção foi chamar todos os envolvidos para uma conversa.

Fonte: A autora, 2020.

Conclusão.

Guerreiro Ramos (1983) relaciona a ética da responsabilidade à racionalidade funcional (ou instrumental), e a ética da convicção à racionalidade substantiva. Com base nessa correlação indicada pelo autor, apresentamos duas categorias: Racionalidade Funcional e Ética da Responsabilidade; e Racionalidade Substantiva e Ética da Convicção.

Na busca pela compreensão da existência de fatores que corroborem a categoria **Racionalidade Funcional e Ética da Responsabilidade** analisamos Unidades de registros (UR's) extraídas dos fundamentos contidos no referencial teórico deste trabalho, bem como das informações auferidas nas entrevistas. As UR's são as seguintes: **Atividades com etapas pré-estabelecidas; Burocracia; e Auto-racionalização (Domínio dos impulsos)**.

Sobre a existência de atividades com etapas para atingimento de objetivos pré-estabelecidos, todos os entrevistados comungaram do entendimento de que na atividade de auditoria é imprescindível a observância e o cumprimento de etapas para a consecução dos objetivos pré-estabelecidos. Esta concepção restou clara, nas falas de todos os entrevistados, como veremos: E-1: “Sim. As etapas são vinculadas umas as outras”. E-2 foi mais elucidativo:

É uma atividade de começo, meio e fim. [...] Uma etapa não cumprida gera reflexos em outra etapa. [...] As etapas não podem ser desprezadas. Sempre terá que haver planejamento, desenvolvimento e relatório, porém a execução não tem que seguir de maneira rígida com o que foi planejado. (E-2).

E-3 complementa: “A auditoria é um setor em que se pode ver isso com muita clareza. Uma etapa não cumprida gera reflexos de desempenhos na etapa seguinte”. Similarmente E-4 afirma: “Uma etapa não cumprida gera reflexos na etapa seguinte. [...] para as auditorias ordinárias não se pode desprezar nenhuma etapa da auditoria”.

Importa destacar o Item 116 do Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado pela IN-CGU nº 03/2017, que corrobora o entendimento dos entrevistados:

A execução das atividades previstas no Plano de Auditoria Interna deve contemplar, em cada caso, as etapas de planejamento, execução, comunicação dos resultados e monitoramento. O Responsável pela UAIG [Unidade de Auditoria Interna Governamental] deve garantir, em todas as etapas dos trabalhos, a existência de adequada supervisão, com a finalidade de assegurar o atingimento dos objetivos do trabalho e a qualidade dos produtos. (BRASIL, 2017).

A existência de objetivos pré-determinados e comportamentos padrões é particularidade inerente das organizações burocráticas, tendo por consequência a expectativa de resultados (SERVA, 1997). Neste sentido, os entrevistados demonstraram que os trabalhos desenvolvidos pelas respectivas AUDINs cumprem etapas e objetivos pré-determinados, havendo reflexos na etapa seguinte da atividade, caso não se cumpra todos os procedimentos da etapa anterior.

Tenório (2008) afirma que quando um processo organizacional é orientado para atingir objetivos prefixados, envolvendo a ação com relação a fins e o predomínio da instrumentalização da ação, têm-se a racionalidade instrumental (TENÓRIO, 2008). Nesse modelo de racionalidade há uma forma consciente e intencional, em que os caminhos a serem traçados são calculados e o valor da ação visa apenas ao alcance do objetivo que foi estabelecido previamente (RAMOS, 1983).

Ao buscar respostas para a segunda UR - **Burocracia** - os entrevistados foram questionados se a burocracia ajuda ou atrapalha os trabalhos das AUDINs, sobre o que todos foram assentes em considerar que se trata de fator que ajuda grandemente a atuação das AUDINs. Destacamos a declaração de E-3 que diz o seguinte:

A burocracia é necessária. Não vejo a burocracia como algo ruim. Porque a burocracia quando é feita da maneira como ela foi concebida, ela tende a normatizar as coisas, trazendo um formalismo que é necessário. Quando as pessoas dizem que a burocracia atrapalha e dificulta, na verdade se está falando de uma série de disfunções, é um excesso de necessidade de controle, que muitas vezes não é nem tanto do procedimento burocrático em si, mas sim característica da pessoa que atua no processo [...]. (E-3).

Em geral, os entrevistados evidenciaram a importância da burocracia nas ações de auditoria interna, e utilizaram as seguintes sentenças: E1: “A burocracia não atrapalha. Eu sou a favor que existam os procedimentos formais, e as regras a serem seguidas”. E-2: “contribui positivamente com os trabalhos de auditoria”. E-3: “A burocracia é necessária [...] Ajuda demais a auditoria interna”. E-4: “Eu acho que a burocracia não atrapalha o trabalho da

auditoria não. Ao contrário, dá o respaldo, pois trabalhamos para verificar essa conformidade”.

Segundo Ramos (2009) a racionalização é uma evolução do Estado. Surge na administração pública sob a forma do que Max Weber chamou de burocracia, nos Estados em que, sob a ação do constitucionalismo, se afirma a preponderância da função pública sobre o sistema feudal, ou seja, o interesse universal sobre o interesse particular. Segundo Ramos “a administração pública racional está em emergência, em toda parte. Ela vai se instalando nos Estados modernos através de uma lenta superação do patrimonialismo” (RAMOS, 2009, p. 90). Assim Guerreiro Ramos explica a coexistência de elementos burocráticos com elementos patrimoniais em uma mesma sociedade.

Observa-se que os entrevistados têm a percepção de que a burocracia exerce um papel fundamentalmente positivo no que se refere às atividades de auditoria interna, sendo mencionada como grande aliada no desempenho das ações.

Quanto à **auto-racionalização ou domínio dos impulsos** E-1, E-2 e E-4 foram enfáticos ao afirmarem seguir a racionalidade funcional e ética da responsabilidade. Em suas palavras ouvimos: E-1: “Eu sempre tentei agir de acordo com as normas, controlando meus impulsos para solucionar a demanda. [...] Eu sempre procuro agir de acordo com as normas legais”. E-2: “Eu vou pela legalidade da coisa. Se eu estou trabalhando numa ação que tem normas legais que a rege, elas têm que ser seguidas. [...] Sempre procuro seguir as normas”. E-4: “Nunca tive esse conflito de divergência não. Eu acho que norma é para ser seguida”.

Apenas E-3 declarou já ter vivenciado situação em que sentiu profundo pesar em seguir a norma, por conflitar diretamente com seus valores. Contudo, baseando-se no autodomínio, agiu conforme a ética da responsabilidade ao exarar a recomendação especificando sobre a necessidade de cumprimento da respectiva norma, fazendo apenas uma ressalva a fim de esclarecer a não pactuação da AUDIN com os termos do respectivo normativo. Com as palavras de E-3 ouvimos:

Um caso que me veio à mente: a gente tinha na Instituição um seguro para todos os alunos, todos eles eram assegurados. E aí quando fizemos um trabalho de auditoria, foi visto um acórdão do TCU em que dizia que isso era um ato errado, e que não poderia continuar. Então a gente indicou o acórdão e dissemos que a Instituição deveria suspender o pagamento do seguro. Mas mesmo colocado a necessidade de suspensão, eu não deixei de pontuar nesse relatório que esse era o entendimento do TCU, e que não era a visão da AUDINT; eu achava que era importante a existência desse seguro, pois se leva os alunos para um trabalho de extensão, fora do campus, eles correm riscos, e não existiria um seguro para isso. Eu não vejo o seguro como uma coisa nociva, porém orientei que cumprissem o que o acórdão dizia, pois eles iriam ser julgados pelo Acórdão, mas deixei claro que esta não era a minha visão. (E-3).

Sobre a racionalidade funcional vimos em Ramos (1983) que é necessário que o indivíduo exerça as atividades dentro de um padrão pré-estabelecido, visando a resultados predeterminados. Por conseguinte, quando a conduta do indivíduo é marcada pela autorracionalização, ou seja, pelo autocontrole moral e físico, temos o exercício da ética da responsabilidade.

Entende-se, portanto, que na ética da responsabilidade existe uma ação racional relacionada aos fins, que de certa forma “obriga” o indivíduo a atuar segundo as regras e preceitos estabelecidos pela organização, em detrimento de suas próprias convicções, princípios e valores.

Ramos (1983, p. 41-42) vislumbra que a alternativa à mitigação dos conflitos e a “integração do indivíduo na organização [...] tende a ser obtida mediante a deliberada autorracionalização da conduta em alto nível de consciência e compreensão”, supondo, assim, a ética da responsabilidade. São válidos os esclarecimentos de Webering (2010) para essa suposição de Ramos: a autora, tratando da ética da responsabilidade, explica que com o mundo capitalista, com foco no mercado e na competição, a tendência é que os grandes executivos realizem certos “sacrifícios” (p. 5) em nome dos resultados da organização, revertendo-se para estes executivos maior credibilidade perante a organização, porém, desembocando num processo de reificação das relações profissionais.

Sobre a categoria **Racionalidade Substantiva e Ética da Convicção** classificamos as UR's **Valor Pessoal** (ou uso da própria convicção) e **Consenso**.

Sobre a UR **Valor pessoal** (ou uso da própria convicção), foi possível perceber que apenas E-3 considerou que há momentos de reflexão quanto ao emprego ou não de suas próprias convicções. Nesse sentido E-3 ponderou: “É uma mescla, não dá para ser só uma coisa ou só outra. Acho que o grande aprendizado de quem passa pela AUDIN é descobrir qual é o momento em que usamos uma e qual momento usamos a outra”, refletindo quanto ao emprego dos valores pessoais para solucionar alguma demanda, ou se ao invés disso, deve-se fazer valer o autodomínio sobre suas convicções, controlando seus impulsos, para solucionar a demanda.

E-2 acrescentou que em caso de ocorrência de infração cuja motivação seja justificativa “plausível”, tal justificativa poderia ser usada como atenuante, porém a infração seria apontada. Enquanto E-1 se restringiu a afirmar que sempre procura agir de acordo com as normas; e E-4 declarou: “As normas, assim como o código de ética dos servidores etc., estão de acordo com meus valores, não tem nada que me desagrade ou contrarie os meus valores”.

Embora Weber (1982, p.144), se referisse às éticas da responsabilidade e da convicção como “irreconciliavelmente diferentes”, ressaltando que “há um contraste abismal entre a conduta que segue à máxima de uma ética dos objetivos finais [...] e a conduta que segue a máxima de uma responsabilidade ética” (p.144), Guerreiro Ramos (1983) assevera que as duas éticas não são antagônicas, podendo-se admitir congruência entre elas, e destaca, à vista disso, que as relações entre as duas éticas se explicam mediante a dialética da ambiguidade e não na contradição, tanto no domínio da organização como da sociedade global. Alega o autor, por conseguinte, que nenhum indivíduo organiza sua conduta sob à perspectiva exclusiva de nenhuma das duas ética, salvo extraordinárias exceções.

Essa concepção de Ramos (1983) ficou muito evidente na fala de E-3 ao ponderar: “é seu CPF que também está em jogo, então é preciso colocar seus valores, seus pensamentos avaliando sobre o que não é correto, para poder fazer valer o que a própria auditoria pede. É uma mescla, não dá para ser só uma coisa ou só outra”.

Ao tratar da segunda UR - **Consenso** - vimos que para todos os entrevistados nunca ocorreram conflitos, propriamente ditos, em suas respectivas gestões, no que diz respeito às orientações da AUDIN e a devida compreensão e acato pela gestão, ocorrendo, no máximo, necessidade de maiores esclarecimentos, o que é corrigido a partir de diálogos, resultando, sempre, até então, em consenso.

Rossetti e Giacomini Filho (2010, p. 160) nos indicam que “o consenso surge de um acordo advindo do entendimento mútuo acerca das pretensões de validade justificadas discursivamente”, e ainda enfatizam os autores, quanto à necessidade da ocorrência do diálogo no processo de consenso. Ressaltamos, contudo, as palavras de Paço (1997, *apud* RODRIGUES, 2013, p. 20) ao afirmar que há questões relativas às auditorias internas que não são passíveis de discussão e alteração no relatório: “as que *afectam* a sua opinião sobre a auditoria. Essa opinião não pode ser delegada nem comprometida. As opiniões dos auditores não são negociáveis”. Rodrigues (2013, p.12) complementa que “apesar de ser irrefutável o direito de defender os seus pontos de vista e o dever com quem age para defender o prestígio da sua profissão, o auditor deve reagir sempre com a maior tranquilidade e prudência, por mais difícil que lhe seja agir desse modo”.

Foi possível perceber com as falas dos entrevistados que as ações administrativas por eles praticadas em sua maioria denotam peculiaridades da racionalidade funcional e da ética da responsabilidade, visto que as ações estão amparadas na combinação de meios e recursos para atingir determinados fins. Contudo, não se pode deixar de observar que a racionalidade substantiva e a ética da convicção também estão presentes, a exemplo do momento em que E-

3 contrabalança o peso de suas convicções e valores, assim como E-2, apresenta a justificativa como atenuante, embora a falha seja apontada.

Registra-se, portanto, uma dualidade no que concerne às duas éticas nas auditorias internas, e, portanto, uma tensão nas AUDINs.

Guerreiro Ramos conclui que “um mínimo de consenso social é necessário para que a tensão entre as duas éticas se mantenha num grau que permita às organizações operarem segundo as expectativas normais de produtividade e eficácia” (RAMOS, 1983, p. 44), fato este observado no entendimento dos entrevistados E-2 e E-3. Ramos também menciona que a tensão entre as duas éticas é mínima nas organizações normativas, havendo um alto grau de integração entre as convicções e os deveres e funções organizativas. Nesse sentido E-4 reforçou: “as normas, assim como o código de ética dos servidores, etc., estão de acordo com meus valores, não tem nada que me desagrade ou contrarie os meus valores”.

4.4 Articulação Entre Ideias de Edson Nunes e Guerreiro Ramos: Inter-relações entre o Insulamento Burocrático e o Fato Administrativo

Concluídos, portanto, os processos investigativos envolvendo os três eixos temáticos da pesquisa, quais foram: Insulamento Burocrático, Fato Administrativo e Ação Administrativa, e a fim de explicitar os pontos de convergência existentes entre eles, atentando, assim, ao primeiro objetivo específico deste trabalho de pesquisa, apresentamos a seguir os aspectos em que ambas as teorias se tangenciam, justificando assim a abordagem apresentada.

O estudo das teorias do Insulamento Burocrático e do Fato Administrativo, apresentadas por Edson Nunes (2003) e Guerreiro Ramos (1983), respectivamente, possibilitou a verificação e identificação de diversos aspectos que convergem entre si, demonstrando certa interdependência entre essas ideias, especialmente no que se refere à estrutura, eficiência, capacidade de respostas, entre outros pontos, os quais vamos destacar neste tópico. A partir dessa explanação teremos a capacidade de constatar o quanto da gramática do insulamento burocrático se dispõe no contexto e dimensões do fato administrativo, e como o insulamento burocrático pode auxiliar as AUDINs a terem garantidas sua autonomia e independência em relação às instituições, às quais estão vinculadas.

Nossa proposta foi analisar a viabilidade do instituto Insulamento Burocrático numa perspectiva organizacional, mais especificamente, no interior das IFES, considerando a

conjuntura das Unidades de Auditoria Interna como organismos que compõem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, portanto núcleo técnico de controle.

Vimos no Referencial Teórico que Edson Nunes (2003) nos apresenta o Insulamento Burocrático como uma estratégia para driblar o clientelismo e o corporativismo, por meio da criação de ilhas de racionalidade e de especialização, ou seja, através da criação de núcleos técnicos independentes e autônomos, capazes de exercerem suas atividades resistindo às interferências políticas existentes no âmbito do Estado. Lotta, Oliveira e Cavalcanti (2016, p.3) assentem que “o insulamento burocrático é caracterizado como um fenômeno no qual a burocracia possui um alto grau de independência em relação aos controles político e social”. Temos também a contribuição de Diniz-Filho (2012, p. 72) ao afirmar que uma instituição insulada “atua livre de amarras de ordem política, buscando cumprir com seus objetivos programáticos” (p. 72); e, ainda, Aragão (1997) indica o insulamento burocrático como uma tentativa de isolar o aparelho burocrático de forma a resistir diversas pressões que ocorrem no âmbito do governo.

Por outro lado, Guerreiro Ramos nos apresenta que o Fato Administrativo se expressa no resultado das ações de pessoas de diferentes níveis hierárquicos de decisão, a fim de definirem as atividades, buscando o atingimento de objetivos estabelecidos. Em outras palavras o autor conceitua o Fato Administrativo como:

Um complexo de elementos e de suas relações entre si, resultante e condicionante da ação de diferentes pessoas, escalonadas em diferentes níveis de decisão, no desempenho de funções que limitam e orientam atividades humanas associadas, tendo em vista objetivos sistematicamente estabelecidos.
(RAMOS, 1983, p. 7, grifos do autor).

O autor indica três elementos do Fato Administrativo, que são os Elementos Aestruturais, Estruturais e Estruturantes, expressando, detalhadamente, aspectos existentes em uma organização, tais como sua morfologia material, força de trabalho, atitudes individuais e coletivas, a estrutura organizacional e as influências que operam sobre ela, tanto no âmbito interno, quanto externo. O autor nos instrui que o elemento estruturante do Fato Administrativo, composto pela “Decisão” (RAMOS, 1983, p.12), se caracteriza como item dinâmico, que intervém nas relações, e que articula os elementos aestruturais e os estruturais entre si e assim assegura o formato da organização (RAMOS, 1983).

Com esse trabalho de pesquisa, foi possível constatar, similaridades e convergências entre as características do Fato Administrativo e as concepções acerca do Insulamento Burocrático, no sentido de que aquilo que Edson Nunes nos apresenta como necessário à

instituição desse estado de autonomia e independência em determinado organismo, estarem presentes na teoria do Fato Administrativo.

O resultado dessa análise de convergências serão destacadas nas próximas sessões:

4.4.1 Autonomia e Independência e o Poder de Decisão

A autonomia e independência são fatores preponderantes na concepção do Insulamento Burocrático (NUNES, 2003).

Etimologicamente o termo autonomia tem como significado “o poder de dar a si a própria lei, *autós* (por si mesmo) e *nomos* (lei)” (ZATTI, 2007, p. 12). Contudo, não significa que esse poder seja absoluto ou ilimitado, mas indica uma esfera cuja existência tem garantia dentro dos próprios limites que distingue seu portador dos demais poderes (ZATTI, 2007). Zatti (2007) também explica que para que haja autonomia, dois aspectos devem ser observados: primeiramente, a liberdade e o poder de decidir; e em segundo lugar, a capacidade de fazer.

Ramos (1983) por sua vez, discorre sobre a decisão como elemento estruturante e intervencionista do Fato Administrativo, que articula os elementos aestruturais e estruturais entre si, dando forma à organização. É certo que a atuação administrativa é concebida por meio dessas articulações, sucedidas a partir de decisões, sejam elas críticas ou rotineiras, como indica Selznick (1972). É, destarte, a capacidade de fazer, descrita por Zatti (2007).

Constatamos, a partir das entrevistas realizadas, que as Unidades de Auditoria Interna dispunham de alto poder de decisão no que concerne à realização das atividades técnicas de sua competência, fazendo jus, portanto, a uma autonomia limitada a esse poder. Os entrevistados informaram não sofrerem nenhuma interferência, por parte da alta administração, no seu poder de decisão quando na definição de escopos e delimitações de abrangência, profundidade e oportunidade para realização de ações de auditoria. Entendemos que a abstenção por parte da Alta Administração, demonstrada pelos entrevistados, se dá em razão da disposição clara da legislação em definir de forma técnica e objetiva, as diretrizes para a atuação, e respectivos critérios e metodologia no desempenho das atividades de auditoria. Aqui encontramos indícios de que os elementos de configuração externa da dimensão estrutural do fato administrativo em consonância com a ética da responsabilidade praticada pelos dirigentes da alta administração se encontram com a delimitação do núcleo técnico independente e autônomo das AUDINs. Assim, podemos afirmar que o nexo entre o Insulamento Burocrático e o Fato Administrativo ocorre pelo encontro de ações racionais

empreendidas pelos auditores e dirigentes da alta administração, que modelam as dimensões estruturais e estruturantes do fato. Logo, é possível concluir que o insulamento burocrático é uma consequência da conjunção destas duas dimensões do fato administrativo aliadas ao tipo de racionalidade funcional que predomina nas organizações. O que não ficou claro foi se é uma consequência intencionada ou não intencionada. Ou ainda se é um misto destas duas formas de consequência. Estudos mais focados são necessários para investigar com a devida profundidade este aspecto.

Por outro lado, no que se refere ao poder de decisão para instituírem mudanças na estrutura física e de pessoal das AUDINs, ação compreendida nos Elementos Aestruais definidos por Ramos (1983), todos os entrevistados foram unânimes em negar a existência de tal poder. Restou claro, portanto, o entendimento de que essa limitação no poder de decisão ocorre em razão da dependência orçamentária e financeira, fato que fragiliza a autonomia e a independência das AUDINs, de maneira geral. Tal constatação nos remete ao termo “autonomia precária” apontada por Nunes (2003, p. 13), deixando margem para a ocorrência de manipulações ou pressões políticas sobre um órgão que, supostamente, deve gozar de proteção quanto a interferências externas.

4.4.2 Pressões no Insulamento Burocrático e a Coerção no Fato Administrativo

As pressões existentes no âmbito organizacional são fatos que circundam os órgãos técnicos, mesmo que denominados insulados burocraticamente. Elas podem se apresentar de diversas maneiras, sejam a partir do clientelismo e corporativismo, apresentados por Nunes (2003); sejam com comportamentos políticos motivados por interesses, ocultos ou explícitos, dos gestores, como indica Uzzi (2017, *apud* Russo et al, 2018); ou ainda como afirma De Moraes (2017) sobre a existência de ações de gestores, em especial nas organizações governamentais, visando benefícios próprios em detrimento daqueles institucionais, por meio de manobras de bastidores.

Guerreiro Ramos (1983), que conceitua o Fato Administrativo a partir da definição de Fato Social trazida por Durkheim ([1895]/2004), também registra a presença de pressões, denominando-as por coerção. Maurício Serva (2001) destaca que todo indivíduo que tenha uma vivência prolongada em organizações produtivas, especialmente as mais burocráticas, percebem que a coerção faz parte do cotidiano, mesmo que indiretamente, e o autor ainda assevera que “a coerção é a condição *sine qua non* da socialidade do fato” (SERVA, 2001, p. 136).

É certo que os autores estão se referindo ao Fato Social como um todo, todavia, com base nas entrevistas que embasam este trabalho de pesquisa, foi possível identificar a coerção, qualificada por Nunes como “pressão”, presente no âmbito das IFES e circundando as AUDINs. Elas foram apresentadas pelos entrevistados como diversas atitudes de gestores tais como: restrição de informações; tentativa de uso dos trabalhos da AUDIN como objeto de manobra, no sentido de fazer uso dos resultados da auditoria como instrumento para apontar erros de alguns setores, ou para enaltecer acertos de outros, conforme interesses próprios; e a retaliação, referindo-se a indeferimentos de demandas da AUDIN, tais como solicitações de treinamentos/capacitação, de melhorias na estrutura etc., ou quaisquer outras reivindicações que necessitem de recursos financeiros e/ou orçamentários ou autorização administrativa. Destacamos que apenas E-2 expressou que não recebe nenhum tipo de pressão por parte da gestão, alegando ter um alto grau de independência para a atuação da AUDIN.

A própria política, no sentido de uma atuação diplomática, é apresentada por Nunes (2003) e por Bresser-Pereira (2003) como uma forma de driblar as pressões, indicando que os tecnoburocratas não devem ser apenas técnicos, mas também políticos, envolvendo-se em estratégias políticas para garantir sua autonomia. Inferimos que E-1 ao apresentar o diálogo como meio utilizado para driblar as pressões, ele está seguindo na mesma compreensão dos autores, visando à concórdia em momentos de pressões, que porventura venham ocorrer.

Contudo, os demais entrevistados apresentaram outras formas de driblar tais pressões, estas pautadas nas técnicas inerentes à atividade de controle, quais foram: E-2 afirmou que “procura fazer a coisa da maneira mais técnica possível [...]”, o que resultaria no que ele juntamente com E-3 indicaram, a isenção; E-3 também mencionou a transparência como estratégia, afirmando “dizer, e isso é sabido por todos, [...] que não vamos tirar nada, nem deixar de apresentar nada que julgarmos que precisa ser apresentado [...] Então a tentativa de dar essa transparência é uma forma que temos de driblar eventuais interesses e pressões”; o uso da norma legal foi apontado por E-4 como forma de obter respaldo para driblar possíveis interesses diversos do institucional. Destacamos que apenas a isenção foi citada por mais de um entrevistado. Nesse sentido E-2 afirmou: “[...] nossos auditores procuram [...] ficar mais distantes das pessoas que comandam a universidade, buscando isenção. [...] agente procura ficar isento com relação às pessoas que comandam a instituição”; enquanto E-3 alegou: “[...] Dizemos isso, no sentido de deixar claro para a alta gestão e para o conselho, para a comunidade de maneira geral sobre a isenção da AUDIN”.

Importa destacar a observância de Diniz Filho (2013, p. 74-75) ao afirmar que uma “instituição insulada conta com respaldo diferenciado por parte das altas esferas decisórias,

que a protege de pressões e interferências políticas, ou mesmo da competição das demais esferas burocráticas”.

4.4.3 Reflexos do Insulamento ou Engolfamento e os Aspectos do Fato Administrativo

Edson Nunes (2003) alerta que o insulamento burocrático não ocorre no mesmo grau em todos os órgãos, indicando uma variação que vai desde o insulamento total a um alto grau de penetração por interesses políticos e sociais, ao que ele denomina “engolfamento social” (p. 34). Os limites entre essas variações são definidos a partir da capacidade de articulação na promoção do insulamento burocrático (DINIZ-FILHO, 2012). Nesse sentido Diniz Filho (2012) é enfático ao afirmar que para a concepção do insulamento burocrático se faz necessário a existência de um pacto, um acordo que estabeleça as divisas e poderes de atuação do órgão insulado.

Nunes (2003, p. 34) ressalta que “os graus de insulamento ou engolfamento terão implicações na estrutura, eficiência, capacidade de respostas e responsabilidades das organizações”, ou seja, uma estrutura adequada, uma alta capacidade de respostas e o nível de responsabilidade de determinado órgão são reflexos de um alto grau de insulamento que este órgão dispõe. É controversa, portanto, a concepção de um organismo, tido como insulado, que não têm atendidas e saneadas suas necessidades estruturais.

Quanto à estrutura, no Fato Administrativo Ramos (1983) apresenta, entre os elementos estruturais, elementos que se encontram dentro da realidade social: a morfologia material do fato administrativo, representados pelos aspectos físicos ou materiais necessários para a execução da administração, tais como móveis, equipamentos etc.; a força de trabalho; e as atitudes individuais e coletivas. São, portanto, inerentes ao Fato Administrativo.

Neste trabalho de pesquisa foi observado que todos os entrevistados alegaram usufruir de uma adequada estrutura física, composta por salas em tamanho satisfatório, computadores, aparelhos de ar-condicionados, mesas e cadeiras confortáveis etc. Foi possível aferir que a morfologia material tem reflexo direto na produtividade, a exemplo do que afirmou E-4: “Quando eu vim para a AUDIN, em 2011, era em outro local, [...] era muito deficitária a estrutura. Tinha cadeiras quebradas, tinha gente com problema de coluna, com LER. [Lesão por esforço repetitivo], problema de saúde se agravando e impactando na produtividade [...]”.

Quanto à eficiência, Ramos (1983) não trata o termo como fator positivo na administração. O autor alega que o termo traz consigo alusão do homem ao “modelo de máquina” ou “autômato” (p. 14) apresentado pelo taylorismo. Ramos afirma que atualmente

as organizações são vistas também como um serviço à coletividade, além de mera maximização de lucros. Em consonância com essa tendência, Ramos (1983, p. 14) afirma que “o objetivo do processo de organização é a eficácia”, que segundo traduz Tenório (2006, p. 18), é “fazer o que deve ser feito, isto é, cumprir o objetivo determinado”.

Ramos indica a eficácia como um dos pressupostos da decisão, e assente ser ela o objetivo do processo da organização. “Esta, por sua vez, visa, naturalmente, a garantir níveis elevados de produtividade” (RAMOS, 1983, p.14), o que se relaciona com a **capacidade de resposta** apresentada por Nunes como uma dos reflexos do Insulamento Burocrático.

Essa capacidade de respostas foi indicada pelos entrevistados no sentido de atuar com eficácia no cumprimento das finalidades dos processos executados pelas AUDINs, restando claro em suas falas que os serviços de auditoria tem por finalidade precípua ajudar a Instituição a conceder melhores entregáveis à sociedade, fazendo jus, assim, à visão de Ramos (1983) de que as organizações também têm grande responsabilidade com os interesses da sociedade, bem como às indicações de Nunes (2003) no que concerne aos reflexos do Insulamento Burocrático.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho de pesquisa se originou de inquietações oriundas de debates recorrentes nos Fóruns Nacionais de Auditoria Interna acerca de questões relacionadas à independência e à autonomia na atuação das AUDINs. A problemática circulava em torno da seguinte hesitação: Apesar de os ordenamentos legais sobre auditoria interna governamental formalizarem um certo “escudo” para estas unidades de controle, atribuindo-lhes um notado grau de proteção, receava-se que, na prática, algumas AUDINs convivessem com dificuldades em exercerem suas atividades com independência e autonomia, à vista das políticas existentes nas organizações.

Por conseguinte, alguns outros questionamentos surgiram: Considerando o modelo de Insulamento Burocrático apresentado por Edson Nunes (2003), poderiam, as AUDINs, serem consideradas unidades técnicas insuladas em uma instituição governamental, mais precisamente, nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)? A edição de normas legais e infralegais seria ato suficiente para propiciar o insulamento burocrático às AUDINs das IFES, protegendo-as quanto a sua liberdade de atuação? O fato de as AUDINs fazerem parte da própria Organização que as instituiu dificulta sua salvaguarda, permitindo um alto grau de penetração, ou engolfamento, quanto a interesses políticos diversos daqueles estritamente institucionais?

Nesse sentido, traçamos como objetivo geral da pesquisa **verificar se as AUDINs das IFES, situadas na região Nordeste do país, são unidades organizacionais que gozam de independência e autonomia suficientes para serem qualificadas como insuladas burocraticamente**. Adicionalmente, objetivamos verificar, especificamente, o quanto a gramática do Insulamento Burocrático se dispõe no contexto e nas dimensões do Fato Administrativo nas AUDINs; e se a racionalidade existente por trás das ações empreendidas pelos gestores das AUDINs às conduz ao insulamento burocrático.

No primeiro eixo temático da pesquisa vimos que os entrevistados apresentam uma compreensão acerca das AUDINs que tem alta similaridade com os papéis, conceitos e fundamentos encontrados na academia. Os entrevistados também deixaram claro que buscam exercer suas atividades de forma técnica e isenta de interferências pessoais e políticas, objetivando agregar valor à gestão, utilizando-se, também, da busca incessante de conhecimentos e de uma postura voltada à avaliação e à consultoria.

Por outro lado, pragmaticamente, a visão apresentada pelos entrevistados acerca de como a alta administração considera as AUDINs não coaduna com o ideal, que encontramos

na literatura, deixando aqui registrada a percepção de que são vistas, sobretudo, como órgão fiscalizador e que sua existência é justificada, mormente, por se tratar de uma obrigação legal. Este achado poderá ser matéria para uma agenda futura de investigação mais aprofundada, a fim de lançar um olhar para a compreensão, com bases empíricas e metodológicas, das motivações que levam o auditor a esta percepção, e se são realísticas, quais seriam as bases para esta visão da alta administração.

Todavia, com base nas entrevistas, foi possível constatar que, apesar da percepção dos titulares sobre a visão da alta administração acerca das AUDINs não ser a mais adequada, ela não interfere na forma de essas desempenharem seu papel institucional, favorecendo o seu exercício com independência e autonomia. Isso foi observado a partir dos resultados obtidos sobre o tema “Relações Técnicas e Políticas existentes entre as AUDINs e as IFES”, também no primeiro eixo temático. Neste tema foi visto, também, que apesar de pressões existentes no âmbito organizacional, as AUDINs com o uso de estratégias, tais como o diálogo, a isenção (no sentido de neutralidade), a técnica, a transparência e a norma legal, buscam driblar tais pressões e protegem sua autonomia e sua independência, para que possam conceder resultados à sociedade, suficientemente capazes de lhe conferir eficácia. A independência e a autonomia das AUDINs também foram evidenciadas nos quesitos: acesso à informação; instituição formal de sua atuação; e liberdade quanto à definição de trabalhos, escopos, abrangências, profundidades etc., sobre o que os entrevistados afirmaram não haver nenhuma ingerência da alta administração.

Certificamos que em referência às suas atividades fim, as AUDINs são capazes de exercê-las com total independência e autonomia, sendo a legislação um escudo de proteção suficiente para defini-las como organismos burocraticamente insulados. Esta afirmação é embasada na constatação de que, no que tange aos atos relacionados à atividade de auditoria em si, o grau de penetração ou engolfamento por parte da gestão tende a ser nulo, uma vez que a norma legal define todo o delineamento das diretrizes técnicas da atividade. A Lei é, portanto, o instrumento garantidor de uma racionalidade funcional por parte da alta administração, promovendo, por consequência, uma atuação autônoma e independente, isenta de interferências políticas a estas unidades de controle interno.

Contudo, as AUDINs estão inseridas em um contexto organizacional no qual dependem financeira e administrativamente, e sobre estes aspectos a legislação, que as “protege” tecnicamente, não traça considerações, restando a diplomacia e o diálogo como instrumentos-chave para dirimir possíveis conflitos.

As constatações aqui elencadas nos levaram a refletir sobre as razões que levam as AUDINs a não sofrerem interferências da alta administração no que tange a suas atividades-fim, tendo sua autonomia e independência preservadas nesses aspectos, fatores que demonstram um alto grau de Insulamento Burocrático; ao mesmo tempo em que se percebem não estar entre as prioridades de atenção e de investimentos da organização, fato este que não se compatibiliza com os reflexos do Insulamento Burocrático apresentados por Nunes (2003).

A reflexão sobre esse fato nos conduziu à resposta ao segundo objetivo específico desse trabalho de pesquisa, o qual se deteve em verificar se a racionalidade existente por trás das ações empreendidas pelos gestores das AUDINs as conduz ao insulamento burocrático. Nesse sentido, constatamos a preponderância da Racionalidade Instrumental e da Ética da Responsabilidade presentes na ação administrativa, tanto das AUDINs quanto da Alta Administração, conduzindo ambas à atenção, ao respeito e à obediência às normas legais, as quais são específicas e determinantes ao tratarem do exercício da atividade de auditoria interna. Em outras palavras, a interpretação, produzida e racionalizada instrumentalmente, pelos auditores e gestores da alta administração, a partir da Lei, ao definir que as diretrizes de atuação e que o *modus operandi* da atividade-fim nas Auditorias Internas, bem como ao delimitar as fronteiras a fim de evitar interferências externa, conduziu estes auditores e gestores públicos a um comportamento baseado na ética da responsabilidade. Tal entendimento corrobora o de Ramos (1983) ao assentir que a ética da organização é, predominantemente, a ética da responsabilidade, mesmo que, de certo modo, seja influenciada pela ética da convicção (RAMOS, 1983).

Vimos, portanto, que a racionalidade funcional e a ética da responsabilidade são preponderantes nas ações administrativas das AUDINs analisadas, porém a racionalidade substantiva também está presente na medida em que os titulares avaliam as normas a partir de perspectivas humanas, confrontando-as com seus valores e princípios, sem deixar, entretanto, de aplicá-las.

Diante do exposto, concluímos que sim, o exercício da racionalidade funcional e da ética da responsabilidade nas ações administrativas desempenhadas pelos titulares das AUDINs, as conduz ao seu Insulamento Burocrático.

Outro aspecto analisado neste trabalho de pesquisa, e que compôs o nosso primeiro objetivo específico, foi verificar o quanto a gramática do insulamento burocrático se dispõe no contexto e dimensões do Fato Administrativo nas AUDINs. Nesse sentido apresentamos três pontos de convergência entre as ideias de Nunes (2003) e as de Ramos (1983), embora tenham sido tratados pelos autores com termos distintos, os quais se seguem:

Encontramos relações entre autonomia e independência, atributos imprescindíveis à constituição de um organismo insulado burocraticamente, com a decisão, elemento estruturante, que dá forma ao Fato Administrativo, descrito por Guerreiro Ramos. De igual modo, vimos que, assim como Nunes (2003) apresenta as pressões existentes no contexto de um órgão insulado, Ramos (1983) assente que a coerção é atributo de todo fato social, não se excluindo o Fato Administrativo. Por último, vimos que os reflexos do Insulamento Burocrático apresentados por Nunes (2003) têm implicações na estrutura, eficiência, capacidade de respostas e responsabilidades, denotando, assim, o grau de insulamento ou engolfamento do órgão. Eis que tais reflexos condizem com as denominações dadas por Ramos (1983) para descrever os elementos estruturais do Fato Administrativo.

Com a conclusão desta pesquisa, as questões apresentadas no início do trabalho têm respostas alcançadas a partir de bases teóricas e metodológicas aqui operacionalizadas. Espera-se, que os resultados aqui apresentados possam contribuir positivamente com as organizações governamentais, em especial, com as IFES, que, no âmbito da Administração Pública Federal, têm o dever de instituir e manter as Unidades de Auditoria Interna, dando-lhes o suporte necessário de recursos humanos e materiais, bem como a autonomia e independência suficientes para qualificá-las insuladas burocraticamente, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle.

REFERÊNCIAS

- ABREU, J. C. A; ARMOND-DE-MELO, D. R. Reflexões Ontológicas e Epistemológicas sobre o Futuro da Administração: Economia versus Para-economia. **Administração Pública e Gestão Social - APGS**, Viçosa, v1. n.1, p. 88-100, jan/mar 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/3999/2230> Acesso em 08 jan. 2019.
- ALCANTARA, C. M. Os Princípios Constitucionais da Eficiência e Eficácia da Administração Pública: Estudo Comparativo Brasil e Espanha. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2009, n. 1, Ago-Dez. p. 24-49. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista/ARTIGO%202.pdf>. Acesso em 19 set. 2019.
- ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. **Auditoria: Um curso Moderno e Completo**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1996. 417 p.
- ALVES, G; ARAÚJO, R. Thompson, Lukács e o conceito de experiência - um diálogo mais que necessário. **Revista Mundos do Trabalho**. Vol. 5, n. 10, julho-dezembro de 2013, p. 53-70. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/115097/ISSN19849222-2013-05-10-53-73.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 17/05/2020.
- AMARAL, N. A. L; BOLFE, C; ALBERTON, L; VICENTE, E. F. R. Contribuições da Auditoria Interna para a Eficiência do Controle Interno no Setor Público. **Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios**, Recife, v. IV, n. 7, ago. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaopublica/article/view/902>. Acesso em 30 jul. 2019.
- ARAGÃO, C. V. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**. Ano 48, N. 3 Set-Dez 1997. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1334/1/1997%20vol.48%2cn.3%20Arag%c3%a3o.pdf>. Acesso em 04 jan.2019.
- ATTIE, William. **Auditoria Interna**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 281 p.
- AZEVEDO, Ariston. **A Sociologia Antropocêntrica de Alberto Guerreiro Ramos**. Florianópolis, 2006. 311 f. Tese (Doutorado) - UFSC, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, 2006.
- BAGRICHEVSKY, C; TRINDADE, I. M. D. A Influência dos valores e Cultura de uma Empresa nos Trabalhos de Auditoria Interna. **Cairu em Revista**. Jan/Fev 2015, Ano 04, nº 05, p. 158-164.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed. Edições 70, 2002. 281 p.
- BARROS, A. J. S; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 3. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil Ltda., 2008. 158 p.
- BIAGINI, Liane. **As ouvidorias públicas nas instituições de ensino superior**: a experiência da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2013. 171 f. Dissertação (mestrado) - UFPE,

Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, 2013.

BOUDON, R.; BOURRICAUD, F. **Dicionário crítico de sociologia**. São Paulo: Ed. Ática, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 09 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto 3.591, de 06 de setembro de 2000**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm. Acesso: 09 mar. 2019.

BRASIL. **Lei 10.180, de 06 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm. Acesso em 09 mar. 2019.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 03, de 09 de junho de 2017**. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União/SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO. Diário Oficial da União - Publicado em: 12/06/2017 | Edição: 111 | Seção: 1 | Página: 50

BRESSER-PEREIRA, L. C. Prefácio à Primeira Edição. In: NUNES, E. D. O. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003. p. 11-14.

CABRAL, Augusto. A sociologia funcionalista nos estudos organizacionais: foco em Durkheim. **Cadernos Ebape.br**. Volume II – Número 2 – Julho 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v2n2/v2n2a02.pdf>. Acesso em: 05 jan.2020.

CARMONA, E; PEREIRA, A. C; SANTOS, M. R. A lei Sarbanes-Oxley e a Percepção dos Gestores sobre as Competências do Auditor Interno. **Gestão & Regionalidade**, vol. 26, núm. 76, jan-abr, 2010, p. 63-74. Disponível em https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/207. Acesso em 22 jul.2020.

CARNEIRO S. E. S. M. **Quais os Atributos que Um Auditor Interno Deve Ter**. S. Mamede Infesta, 2013. 74 f. Dissertação (Mestrado em Auditoria) - Instituto Superior de Contabilidade, 2013.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede: A era da informação: economia, sociedade e cultura**. v. 1. 19ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, [1996]/2018.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e controle interno na administração pública – evolução do controle interno no Brasil do código de contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003**. São Paulo: Atlas, 2008.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE – CFC. **Resolução CFC nº 986/03**. Aprova a NBC TI 01 – Da Auditoria Interna. Disponível em: http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_986.doc. Acesso em: 22 mar. 2020.

COSTA, M. S. Reestrutura Produtiva, Sindicatos e a Flexibilização das Relações de Trabalho no Brasil. **RAE-eletrônica**, v. 2, n. 2, jul-dez/2003. Disponível em <file:///C:/Users/UFPE/Desktop/MESTRADO/Artigos/SINDICATOS%20X%20EMPRESAS.pdf> Acesso em 11 jan.2019.

DANTAS, J. A; MEDEIROS, O. R. Determinantes de Qualidade da Auditoria Independente em Bancos. **Revista Contabilidade & Finanças**. Vol. 26, nº 67, Jan/Abr 2015 . Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rcf/v26n67/pt_1808-057X-rcf-201400030.pdf Acesso: 25/Jul 2020.

DE MORAES, R. M. Escala de percepção de política na organização: adaptação e validação para o contexto brasileiro. Revista Eletrônica de Ciência Administrativa. RECADM v.16 n.3 p. 197-212 Set-Dez 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/AUDUFPE/Downloads/2366-8545-3-PB.pdf>. Acesso em: 23/nov. 2019.

DIAS, S. R. L. **Interferência da cultura organizacional na atividade do auditor interno: um estudo com auditores internos de instituições financeiras**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2013.

DINIZ-FILHO, P. R. Insulamento ou Isolamento? A Articulação do Ministério das Relações Exteriores no Âmbito do Governo Federal (2000 - 2011). **Revista Conjuntura Austral**. Vol. 4, nº. 15 - 16. Dez. 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/26870>. Acesso em: 24 nov. 2019.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. 9. ed. São Paulo: Martins Fontes, [1895]/2004. 167 p.

ETZIONI, Amitai. **Organizações Modernas**. 3. ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora. 1973. 190 p.

EVANS, P. **Autonomia e Parceria: Estados e Transformação Industrial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 2004. 401 p.

FARIA, J. H de; KANASHIRO-MENEGHETTI, F. Burocracia como organização, poder e controle. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, vol. 51, núm. 5, *septiembre-octubre*, 2011, pp. 424-439. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, Brasil. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v51n5/a02v51n5.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2019.

FERREIRA, Márcio Antônio Campos. **A complexidade da gestão em processos de internacionalização: como a cultura nacional impacta o processo decisório de gestores brasileiros expatriados: o caso de uma empresa estatal do setor de energia**. 2005. 111 f. Dissertação (Mestrado Executivo em Gestão Empresarial) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In: Bobbio, Norberto et al. **Dicionário de Política**. 7. ed. Brasília, UnB, v.1, 1995. p. 124-130.

GONÇALVES, S. R.; MENDES, L. R. S. O Controle na Administração Pública: o papel da auditoria interna numa Instituição Federal de Ensino Superior em Minas Gerais. **Cadernos Zygmunt Bauman**. v. 5, n. 9 (2015). Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/bauman/article/view/3808>. Acesso em: 09 jun. 2019.

GUIMARÃES, C. N. Maquiavel e Max Weber: Ética e Realismo Político. **Argumentos Revista de Filosofia**, Ano 2, N°. 4 - 2010. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/argumentos/article/view/18970>. Acesso em: 25 set. 2019.

HABERMAS, J. **A ética da discussão e a questão da verdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

IIA. THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **Normas Internacionais para a prática profissional de auditoria interna**. [S. l.], 2012. Disponível em: <http://www.iiabrasil.org.br/new/2013/downs/IPPF/standards2013_portuguese.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

KAST, F.; ROSENZWEIG, J. **Organização e administração: um enfoque sistêmico**. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1987.

LAKATOS, E. M. **Sociologia Geral**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S/A, 1990.

LESSA, Renato. Prefácio à Terceira Edição. In: NUNES, E. D. O. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003. p. 3-9.

LISBOA, Ibraim. **Manual de Auditoria Interna: Conceitos e práticas para implementar a Auditoria Interna**. Editora Maph. Disponível em: <file:///C:/Users/AUDUFPENTB/Downloads/275229982-Manual-de-Auditoria-Interna-Ibraim-Lisboa.pdf>. Acesso em: 01/dez. 2019.

LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E.; CAVALCANTE, P. Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: Transformações institucionais e a burocracia no Brasil. **Associação Brasileira de Ciência Política - 10º Encontro**. 2016. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/insulamento-autonomia-e-discrecionalidade-atuacao.pdf>. Acessado em: 09 jun.2019.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de Marketing: Uma Orientação Aplicada**. 6. ed. São Paulo: Ertmed Editora S.A., 2012. p. 109-137

MANNHEIM, Karl. **O Homem e a Sociedade: Estudos sobre a Estrutura Social Moderna**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962. p. 389.

MARÇOLA, Célia. Auditoria Interna como instrumento de Controle Social na Administração Pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62 (1): 75-87 Jan/Mar 2011. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/62>. Acesso em: 09 jun.2019.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

MARQUES, M. C. C. O Papel da Auditoria interna na governação das Instituições de Ensino Superior em Portugal. **Portuguese Journal of Finance, Management and Accounting**. Vol. 1, Nº 1, March 2015.

MATHEUS, C. P. **MEDIÇÃO DE DESEMPENHO DE AUDITORIA INTERNA: Um Estudo Empírico**. São Paulo, 2012. 95f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis, 2012.

MATTOS, P. L. C. L. Entre a dissertação acadêmica e o trabalho técnico: esboçando um modelo para estudos profissionais em administração. **Cadernos EBAPE.FGV.BR**. Volume V – Edição Especial – Janeiro 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p 696-706.

MERTON, R. K. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1970. 758 p.

MERTON, R. K. Um Paradigma da Análise Funcional. In BIRNBAUM, P. & CHAZEL. **Teoria Sociológica**. São Paulo, HUCITEC-EDUSP, 1977.

MOREIRA, L. H. **Auditoria Interna como Instrumento de Governança Pública na Dimensão Controle: Estudo nas Universidades Federais Brasileiras**. Dissertação (Mestrado), 124 f. Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria. Fortaleza, 2015.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. 1. ed. - 14 reimpr. São Paulo: Atlas, 2010. 421 p.

MUZZIO, H; COSTA, F. J. Para além da homogeneidade cultural: a cultura organizacional na perspectiva subnacional. **Cad. EBAPE.BR**, v. 10, nº 1, artigo 8, Rio de Janeiro, Mar. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512012000100010&script=sci_abstract&tlng=pt Acesso em 12 jan.2020.

NOGUEIRA, R. P. A Força de Trabalho em Saúde. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 17(3):61-70. jul./set. 1983. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/10660/9657>. Acesso em: 25 Set. 2019.

NUNES, E. D. O. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003. 146 p.

OLIVEIRA, Denise Fontenele. O controle interno e auditoria governamental: comparativo. **Revista Controle, Doutrina e Artigos**. Jun.2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/327926723_O_controle_interno_e_auditoria_governamental_comparativo Acesso em 30 jul.2019.

OLLAIK, L. G; ZILLER, H. M. Concepções de validade em pesquisas qualitativas. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.38, n.1, 229-241, 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n1/ep448.pdf> Acesso em: 26 jan.2019.

PAULA, A. P. P. de. Guerreiro Ramos: resgatando o pensamento de um sociólogo crítico das organizações. **O&S** – v. 14 – n. 40 – jan./mar. 2007. p. 169-188. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10877/7823> Acesso em: 08 set.2019.

PIFFNER, J. M; SHERWOOD, F.P. **Organização Administrativa**. São Paulo. 1. ed. Bestseller Importadora de Livros S.A. 1965. 472 p.

PINHEIRO, D. R. **A Atuação da Auditoria Interna na Governança Pública: um estudo baseado na visão da alta administração das universidades públicas federais brasileiras**. São Caetano do Sul, 2017. Tese (Doutorado) Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2017.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983. 366 p.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho**. Brasília, DF: Conselho Federal de Administração, 2009. 132 p.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social Métodos e Técnicas**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2010. 334 p.

RODRIGUES, S. P. S. **O Contributo da Auditoria Interna para Uma Gestão Eficaz**. Dissertação (Mestrado em Auditoria). Porto, 2013, 122 f. Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto. 2013.

ROSSETTI, R; GIACOMINI-FILHO, G. Comunicação, Consenso Social e Consumo Sustentável. **Comunicação, Mídia e Consumo**, vol. 7. n. 18. p. 153 - 169. mar.2010 . Disponível em file:///C:/Users/AUDUFPENTB/Downloads/Comunicacao_consenso_social_e_consumo_sustentavel.pdf. Acesso em 25 Set. 2019.

RUSSO, R. de F. S. M; RODRIGUES, F; RUSSO, R; OIH-YO, A. S. Comportamento Político nas Organizações: Mecanismos de Intervenção. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM)**. v.17 n.3 p.295-315 Set-Dez 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/327128692_Comportamento_Politico_nas_Organizacoes_Mecanismos_de_Intervencao. Acesso em: 25 set. 2019.

SALM, J. F; MENEGASSO, M. E. A Base Epistemológica da Ação Administrativa nas Organizações Substantivas e a Formação do Gestor Social. **Revista de Ciências da Administração**. v. 17, Edição Especial, p. 63-78, 2015. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/2735/273543118004.pdf>. Acesso em 24 Set. 2019.

SANTOS, A. C; STAROSKY-FILHO, L; KLANN, R. C. Efeitos do processo de convergência às normas internacionais de contabilidade no *value relevance* das demonstrações contábeis de organizações brasileiras. **Revista Contemporânea de**

Contabilidade - RCC, Florianópolis, v. 11, n. 22, p. 95 -118, jan./abr. 2014. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2014v11n22p95> Acesso em 15 jan.2020.

SANTOS, C. A. Dos; CUNHA, P. R. Efeito Moderador da Confiança na Influência Conjunta da Pressão de Tempo e Complexidade no Julgamento e Tomada de Decisão em Auditoria. **XIX USP International Conference in Accounting**. São Paulo, Jul. 2019. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/FURB_add54cf60eba0e94eefbbc24d20b9f08. Acesso em: 24 Jul. 2020.

SANTOS, E. L.; SANTOS, R. S; BRAGA, V. Administração do Desenvolvimento na perspectiva Guerreirista: conceitos, contribuições e implicações. **Cad. EBAPE.BR**, v. 13, nº 3, Artigo 3, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2015. p. 462-477. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v13n3/1679-3951-cebape-13-03-00462.pdf> Acesso em 15 jan.2020.

SELZNICK, Philip. **A liderança na administração**: uma interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972. 137 p.

SERVA, Maurício. O Fenômeno das Organizações Substantivas. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 33. n. 2, p. 36-43. Mar./Abr. 1993. Disponível em: <http://www.fgv.br/rae/artigos/revista-rae-vol-33-num-2-ano-1993-nid-44287/>. Acesso em: 26 set. 2019.

SERVA, Maurício. A Racionalidade Substantiva Demonstrada na Prática Administrativa. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 37, n. 2, p. 18-30. Abr./Jun. 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901997000200003. Acesso em: 26 set. 2019.

SERVA, Maurício. O Fato Organizacional como Fato Social Total. **Revista de Administração Pública**. v. 35, n. 3. 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6386>. Acesso em: 26 set.2019.

SILVA, A. S. V. C; INÁCIO, H. C. Relação entre a Auditoria Interna e a Auditoria Externa e o Impacto nos Honorários dos Auditores Externos. **Revista Universo Contábil**. v. 9, n. 1, p. 135-146, jan./mar., 2013. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/2878> Acesso: 25jul. 2020.

SILVA, Nadja Medeiros Justino da. **Análise da eficácia dos serviços prestados pelo NTI, como gestor de TI, à UFPE**. Recife, 2009. 167 f. Dissertação (mestrado) - UFPE, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, 2009.

SILVA, Nara Letycia Martins. O tempo social de Norbert Elias: uma proposta de superação ao conhecimento dicotômico do tempo. **Mneme - Revista de Humanidades**, 11 (27), 2010. p. 162-180. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/mneme/article/view/834>. Acesso em: 24 Set. 2019.

SIMON, Herbert A. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1965. 311 p.

SMULLEN, A. Autonomia, liberdade e independência: a evolução de uma família de conceitos e seu advento à arena da administração pública. **Revista de Administração Pública**. RAP Rio de Janeiro 37(3):551-68, Maio/Jun. 2003. Disponível em: [file:///C:/Users/AUDUFPEB/Downloads/6730-12522-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/AUDUFPEB/Downloads/6730-12522-1-PB%20(2).pdf) Acesso em: 20/nov. 2019.

SOROKIN, Pitirim Aleksandrovich. **Novas teorias sociológicas**. Porto Alegre: Editora Globo, 1969. 608 p.

SOUZA, G. C. de. Cultura Organizacional como elemento de Controle: Uma perspectiva antropológica. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM)**. v. 6, n. 2, nov/2007. Disponível em: <http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/107/248>. Acesso em: 25 Set. 2019.

SOUZA, R. S. O Funcionalismo Sistêmico nas teorias Social e Organizacional: Evolução e Crítica. **READ**. Edição 19. Vol. 7 N° 1, jan-fev 2001. Disponível em <https://pt.slideshare.net/rafaeldesconsi/funcionalismo-sistmico-read> Acesso em 05 jan.2020.

TENÓRIO, F. G. Tem razão a Administração? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 24(2)5-9, fev./abr. 1990. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9044/8179>. Acesso em: 25 Set. 2019.

TENÓRIO, F. G. **Flexibilização organizacional: mito ou realidade?** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2000. 360 p.

TENÓRIO, F. G. **Gestão de ONGs: principais funções gerenciais**. 10. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2006.

TENÓRIO, F. G. **Tem razão a Administração?** Ensaios de Teoria Organizacional. 3. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2008. 176 p.

TIGRE, P. B. Prefácio. In: EVANS, P. **Autonomia e Parceria: Estados e Transformação Industrial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 2004. 401 p.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: A Pesquisa Qualitativa em Educação**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 14. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013. 91 p.

WEBER, Max. **A política como Convicção**. In: Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: Editora LTC - Livros Técnicos e Científicos; 1982. p. 95-153.

WEBER, Max. **O que é a burocracia**. São Paulo: Ed. do Conselho Federal de Administração; 1991. 85 p.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Ed. da Universidade de Brasília; 2000. 422 p. v. 1.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Ed. da Universidade de Brasília; [1921]/2004. 580 p. V. 2.

WEBERING, S. I. Os Pontos Cegos das Teorias Organizacionais Segundo Guerreiro Ramos. **XXXIV Encontro Anpad**. Rio de Janeiro/ RJ - 25 a 29 de Setembro de 2010. Disponível em <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/eor253.pdf>. Acesso em 16 Nov. 2019.

ZATTI, Vicente. **Autonomia e Educação em Immanuel Kant e Paulo Freire**. Porto Alegre: Ed. EDIPUCRS; 2007. 83p.

APÊNDICE A – Lista de Instituições Pesquisadas

Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Universidade Federal do Maranhão - UFMA

Universidade Federal do Cariri - UFCA

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia - IFBA

APÊNDICE B – Roteiro das Entrevistas**INFORMAÇÕES DO ENTREVISTADO**

NOME:

INSTITUIÇÃO:

LOCAL/MODO DE ENTREVISTA:

DATA:

TEMPO DE INSTITUIÇÃO:

TEMPO COMO TITULAR DA AUDIN:

1º EIXO TEMÁTICO: AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DAS AUDINS

- 1) O que é a Auditoria para você? Como ela deve idealmente funcionar?
- 2) Qual é a importância da Auditoria no contexto da sua instituição?
- 3) Para você é importante que a AUDIN tenha autonomia e independência para atuar em relação a pressões políticas e sociais da instituição?
- 4) Como se dão estas pressões em sua IFES? Como os interesses políticos são tratados em sua instituição?
- 5) A alta administração exerce alguma influência no estabelecimento das ações, interferindo na inclusão ou exclusão de ações de auditoria?
- 6) Os auditores, no desempenho de suas funções, têm acesso irrestrito às informações e aos servidores que executam os processos, objetos da ação de auditoria? Isto tem respaldo institucional?
- 7) Quais estratégias são usadas para driblar eventuais interesses e pressões políticas por parte da administração central da Instituição e até de Instituições externas?
- 8) Como se dá a preparação técnica dos auditores aqui?
- 9) A quem a AUDIN está vinculada?
- 10) Você acredita que no atual estágio do desenvolvimento de sua instituição, seria possível prescindir da AUDIN, sem comprometer a autonomia e independência das ações de controle interno?
 - a. Pergunta auxiliar: Se não for possível, quais seriam os principais fatores que concorreriam para a necessidade de se ter um AUDIN como unidade organizacional responsável pelo controle interno?

2º EIXO TEMÁTICO: FATO ADMINISTRATIVO

- 11) De que forma itens como instalações físicas e equipamentos de trabalho podem influenciar o desenvolvimento das atividades de uma AUDIN?
- 12) Qual o perfil ideal para servidores atuarem na Auditoria?

- 13) A Instituição demonstra preocupação e agilidade em atender as necessidades exigidas pela competência institucional dos auditores, no que se refere a:
 - a. Capacitação da equipe?
 - b. Estrutura física e de recursos humanos?
 - c. Quantos auditores compõem a AUDIN? O titular considera o número adequado?
- 14) O que poderia ser melhorado na estrutura (instalação física, móveis e equipamentos) e na relação institucional entre a AUDIN e a alta administração - Reitor e Conselho? A AUDIN teria condições de realizar essas melhorias por iniciativa própria?
- 15) Qual é, ou, como ocorre a relação institucional da AUDIN com as demais Unidades da Instituição? E com a alta administração (Reitor e Conselho)?
 - a. E com outras Auditorias de outras instituições? E com o FONAI e UNAMEC? E com a CGU?
 - b. Existem iniciativas, por parte da CGU, de buscar opiniões das AUDINs quando na criação de Normas sobre procedimentos de Auditoria Interna?
- 16) É possível entender que a Auditoria é um serviço voltado para a sociedade. Neste sentido, qual é a finalidade desta prestação de serviço?
 - a. Pergunta auxiliar: Que ações devem ser tomadas para que o serviço prestado à sociedade seja eficaz?
- 17) Existe alguma sistematização de comunicação entre a AUDIN e as outras Unidades da Instituição? E com a Alta Administração como Reitor e Conselho?
 - a. A comunicação descendente (do Reitor para a AUDIN) geralmente é objeto de consenso ou acato/obediência?
- 18) Em determinadas situações, o tempo pode ser representado por manifestações sociais, como: época de férias, licenças, recessos de final de ano ou até mesmo greve. Como este elemento “tempo” pode interferir no trabalho da AUDIN? Como manter a eficácia em detrimento do tempo?

3º EIXO TEMÁTICO: AÇÃO ADMINISTRATIVA

- 19) Como são elaboradas e operacionalizadas as estratégias de ações para que o serviço prestado à comunidade e a Instituição sejam eficazes?
 - a. Pergunta auxiliar: Existe um padrão de elaboração?
- 20) No seu entendimento, a atividade de auditoria, desde o seu planejamento estratégico, é formada de etapas que se articulam e se relacionam para o atingimento de objetivos pré-fixados? Uma etapa não cumprida gera reflexos de desempenho na etapa seguinte?
- 21) De que forma essas etapas podem ser desprezadas ou potencializadas a partir de um entendimento pessoal do auditor? Justifique.
- 22) As IFES por serem instituições do setor público estão, naturalmente, envolvidas com o aparato burocrático. Em sua opinião, como a burocracia pode contribuir com os trabalhos desta Auditoria? E como pode prejudicar os trabalhos a serem desenvolvidos?

- 23) Como são resolvidas as questões de conflitos entre a AUDIN e a Alta Administração, no sentido de detecção falhas ou fraudes pela auditoria que causam desvios dos objetivos institucionais?
- 24) Que resultados você espera produzir com os trabalhos desenvolvidos por esta Auditoria? A Instituição tem sinalizado alguma expectativa com os trabalhos desenvolvidos por esta Auditoria?
- 25) Fale se você precisou usar a sua convicção, ou seja, os seus valores pessoais para solucionar alguma demanda; ou, se ao invés disso você precisou ter autodomínio de suas atitudes, controlando seus impulsos, para solucionar a demanda.
- 26) Relate se você já se deparou com alguma situação em que você teve que escolher entre os seus valores pessoais ou, então, teve que seguir exclusivamente as normas legais.