

Análise do Nível de Maturidade da Governança Pública nas Instituições Federais de Ensino Superior

SIMONE RODRIGUES ZABOLOTNY
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG

DAIANE PIAS MACHADO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG

Análise do Nível de Maturidade da Governança Pública nas Instituições Federais de Ensino Superior

1 INTRODUÇÃO

A Governança no setor público surgiu na década de 80 com o intuito de auxiliar as instituições públicas a alcançarem a eficiência, uma vez que, nesta época, o setor público foi assolado por crises fiscais (TCU, 2014). De acordo com Bevir (2010) a Governança está relacionada às reformas pela busca de uma administração pública mais gerencial e menos burocrática, buscando assim melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados. A partir deste contexto, surgem então, os princípios basilares: transparência, integridade e prestação de contas que orientam as práticas da Governança nas atividades do setor público (IFAC, 2001).

Neste sentido, Marini e Martins (2004) apontam que a governança pública surge em decorrência de uma preocupação com a gestão do Estado e com a capacidade de ação do Estado para a conquista de seus resultados, de forma eficaz, eficiente e sustentável. Complementando essa ideia, Teixeira e Gomes (2019, p. 519) constaram em sua pesquisa que “é um consenso entre os autores que a boa governança se mostra essencial para otimizar o desenvolvimento econômico, político e cultural nacional”.

Sob esse ponto de vista, então, governança é uma palavra que se tornou mais frequente a partir do cenário das últimas décadas do século XX quando a Crise do Estado se estabeleceu e requisitou um novo relacionamento entre o Governo e a sociedade, fazendo com que seu conceito assumisse posição importante na discussão a respeito dos resultados para o desenvolvimento da administração pública (DIAS; CARIO, 2014).

Assim, a *International Federation of Accountants* (IFAC) aponta que a adoção das boas práticas da governança nas organizações públicas traz uma diversidade de benefícios, uma vez que incentiva a tomada de decisão mais informada, estimula o uso eficiente dos recursos, desenvolve a responsabilidade da gestão dos recursos financeiros, melhora o desempenho das organizações públicas, aperfeiçoa a liderança e a administração e supervisão organizacional, e por último melhor os resultados obtidos (IFAC; CIPFA, 2014).

É neste contexto, que o Tribunal de Contas da União (TCU), vem atuando para colaborar para a melhoria das práticas de governança e conseqüentemente para a atuação do Estado, uma vez que, desde 2017, vem realizando um levantamento com a intenção de mensurar o nível de Governança e de Gestão das organizações. Segundo o TCU, a melhoria das práticas da boa governança em todas as esferas do Estado é um desafio a ser enfrentado (TCU, 2014). Assim, o TCU, define a Governança no setor público como uma série de práticas de liderança, estratégia e controle que servem para mensurar, orientar e supervisionar a gestão, com a intenção de condução de políticas públicas e atendimento das necessidades da sociedade (TCU, 2014).

E dentre as instituições que participaram do levantamento do TCU, constam as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Estas instituições são autarquias federais ou fundações públicas vinculadas ao Ministério da Educação (MEC) e fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União. Entre as atividades desempenhadas pelas IFES estão a formação de profissionais para o mercado de trabalho, o desenvolvimento do conhecimento científico e tecnológico e a promoção cultural (SILVEIRA et al., 2017).

Goedegebuure e Haydenb (2007) corroboram com essa ideia, no sentido que reafirmam o papel único das universidades quanto a ao proteção, progresso e transmissão de conhecimentos, colaborando para a sociedade e a formação da sua cultura.

Vidovicha e Currieb (2011) acrescentam que as universidades passaram a adotar as práticas de governança, com a intenção de aumentar a sua eficácia, através de mudanças realizadas em suas estruturas, e essas reformas da estrutura, no contexto das universidades,

ocorreram principalmente quanto a constituição dos membros do conselho. Os autores apontam que os membros dos conselhos exercem importante papel nas decisões da instituição.

Além da importância da adoção das práticas da Governança para o aumento da eficácia das instituições, de acordo com Silveira et al. (2017), os recursos públicos destinados as IFES são relevantes, sendo assim, necessário que estas instituições mantenham uma adequada gestão, com o objetivo de possibilitar maior gerência e transparência das suas despesas. Assim, por meio do levantamento realizado pelo TCU é possível verificar o grau de maturidade de governança pública nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), avaliado pela implementação de boas práticas de Governança (TCU, 2014).

Estudos anteriores indicam lacunas de pesquisas existentes no campo empírico, tais como o de Teixeira e Gomes (2019) que sugerem para trabalhos futuros que sejam realizadas avaliações com o objetivo de identificar se os órgãos públicos aderiram aos pressupostos do referencial básico de governança do TCU.

Assim, a fim de verificar se as Instituições Federais de Ensino (IFES) estão adotando as boas práticas de Governança, essa pesquisa tem como objetivo: descrever o grau de maturidade das práticas de governança das Instituições Federais de Ensino Superior, conforme a avaliação da Governança realizada pelo Tribunal de Contas da União.

A escolha da aplicação nessas instituições justifica-se pela relevância de estudá-las, uma vez que as Instituições Federais de Ensino Superior entregam um importante produto para a sociedade, seja pelo desenvolvimento de pesquisas, assim como pela formação do capital humano. Dessa forma, a otimização do uso de recursos públicos em busca da eficiência da gestão deve ser um princípio norteador das práticas gerenciais adotadas dentro das universidades federais.

2 REFERENCIAL

2.1 GOVERNANÇA

O termo governança possui uma diversidade de significados, este fato é justificado devido as diversas perspectivas em que o tema é discutido na literatura (SILVEIRA, 2017; TEIXEIRA; GOMES, 2019).

Entre os diversos significados para a Governança, consta o conceito do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG), que aponta que a governança opera como um sistema de gestão que tem como finalidade conduzir, supervisionar e estimular as boas práticas das organizações (IBCG, 2015). Complementando essa ideia, Teixeira e Gomes (2019) informam que a governança pode ser implementada em uma diversidade de organizações tanto privadas como públicas, pois os seus pressupostos são amplos e são direcionados para otimizar as expectativas de resultados de *stakeholders*, gestores e proprietários.

Dentro do contexto público, o Tribunal de Contas da União aponta que a boa governança está diretamente associada a cativar e conservar a confiança dos cidadãos, por meio dos seus mecanismos que visam a boa prática da governança e a fim de confirmar que os seus processos estejam sempre voltados para o interesse público (TCU, 2014).

De acordo com a *International Federation of Accountants* (IFAC), no setor privado existe uma abrangente compreensão e concordância do relevante papel que as práticas da boa governança exercem na conquista dos resultados das organizações, contudo, apesar dessa ideia ser amplamente difundida nas organizações privadas, pouco se difundiu no setor público (IFAC; CIPFA, 2014).

Assim, para incentivar as organizações públicas na implementação das boas práticas da governança, o Tribunal de Contas da União elaborou um Referencial Básico de Governança, e segundo este referencial a Governança é pautada segundo três mecanismos: a liderança, a estratégia e o controle (TCU, 2014).

A liderança, primeiro mecanismo da Governança, refere-se aos recursos humanos da instituição, os integrantes dos principais cargos das organizações. Estes profissionais devem estar capacitados para a execução das suas atividades, serem responsáveis e motivados para a condução das atividades da organização. Neste sentido, as boas práticas da Governança apontam que as organizações devem ser transparentes na condução da seleção dos cargos da alta administração; oferecer capacitação adequada para os membros; avaliar periodicamente os membros da alta administração; adotar um código de ética e introduzir mecanismos para evitar conflitos de interesse entre os ocupantes destes cargos (TCU, 2014).

Dentre as funções da liderança tem-se: monitorar a gestão da organização para concretização dos seus objetivos; determinar diretrizes para a gestão da organização; selecionar as instancias internas de governança na instituição; conferir as atividades da auditoria interna da instituição e garantir o balanceamento do poder e a segregação de funções críticas (TCU, 2014).

A estratégia, segundo mecanismo da governança, refere-se a como a instituição irá atingir os seus objetivos, desta forma, ela precisará escolher as ferramentas necessárias, ou seja, a sua estratégia, para ter êxito. Nesta perspectiva, as boas práticas da governança sugerem que a organização disponha de modelo de gestão estratégica; que realize o monitoramento e a avaliação desta estratégia. A estratégia também está ligada diretamente ao relacionamento com as partes interessadas, uma vez que seus objetivos devem estar alinhados com as expectativas destes. Neste sentido, as organizações devem propiciar canais de comunicação com diferentes partes interessadas; envolver os usuários da sociedade na governança da instituição e não discriminar as partes interessadas, atendendo a todos de forma balanceada (TCU, 2014).

E por último, o mecanismo controle, refere-se ao estabelecimento de controles de risco e controle interno, sendo imprescindível a organização realizar a gestão de seus riscos, assim como monitorar e avaliar este sistema. Para o gerenciamento dos riscos, as boas práticas da governança também apontam o estabelecimento da auditoria interna, de forma independente e proficiente, além disso a organização deve ser transparente em seus processos, prestando contas da implementação da governança e da gestão e apurar os indícios de irregularidades (TCU, 2014).

2.2 GOVERNANÇA NO ENSINO SUPERIOR

De acordo com Vidovicha e Currieb (2011) é uma tendência recente o ensino superior incorporar os mecanismos de Governança corporativa. Khvatova e Dushiva (2017) corroboram com essa ideia e acrescentam que este fato se deve as ideias neoliberais da Nova Gestão Pública (NPM), inspirados por este novo olhar, o Governo pretende transformar as universidades em instituições autônomas visando aumentar o seu papel na economia do país e contribuindo para a sociedade, por meio do progresso da pesquisa nacional e dos propósitos educacionais. Segundo Goedegebuurea e Haydenb (2007), no contexto do setor público, a Governança está sendo discutida a mais de duas décadas e este debate está vinculado a adoção ou aumento dos princípios da NPM.

Essa preocupação em incorporar os mecanismos de Governança nas Instituições Federais de Ensino está vinculada a uma busca por alcançar os seus objetivos, nesse sentido a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para orientar a adoção da Governança, emitiu seis princípios, os quais são elencados abaixo OCDE (2004 apud Goedegebuurea e Haydenb, 2007).

1. A estrutura de governança corporativa deve proporcionar a transparência e a eficiência, deve haver coerência com o estado de direito e a sistematização dos altos cargos de gerência e divisão das responsabilidades.

2. A estrutura de governança corporativa deve proteger e facilitar o exercício dos direitos das partes interessadas.

3. A estrutura de governança corporativa deve garantir o tratamento igualitário de todas as partes interessadas. Todos os acionistas devem ter a oportunidade de obter reparação efetiva por violação de seus direitos.

4. A estrutura de governança corporativa deve reconhecer os direitos das partes interessadas estabelecidos por lei ou por meio de acordos mútuos e estimular a cooperação ativa entre empresas e acionistas na criação de riqueza, empregos e a sustentabilidade de empresas financeiramente sólidas.

5. A estrutura de governança corporativa deve garantir que a publicidade de todos os atos da instituição, incluindo a situação financeira, desempenho, propriedade e governança da empresa.

6. A estrutura de governança corporativa deve garantir a direção estratégica da instituição, o monitoramento da gestão pelo conselho e a prestação de contas do conselho à instituição e as partes interessadas.

Vidovicha e Currieb (2011) salientam que o reconhecimento por parte das instituições do setor público, bem como das universidades, dos princípios e mecanismos da Governança está orientado para a ampliação da eficácia das instituições, por meio de reformas na estrutura da governança, assim como através da mudança do tamanho e da constituição do corpo diretivo. Segundo os autores, os conselhos ocupam importante posição nas instituições, tanto no ambiente interno como externo.

Goedegebuure e Haydenb (2007) relatam que no contexto internacional, mais especificamente na Austrália, que os cargos da alta gerência têm sido divididos com executivos, ocasionando uma reestruturação dos conselhos, com a adoção da denominada governança compartilhada. Segundo Vidovicha e Currieb (2011) essa transformação dos conselhos nas universidades foi a principal preocupação dos protocolos de governança nacional, nos anos 2000, na Austrália. Caso as universidades não cumprissem o que previa os protocolos, as universidades incorriam em sanções financeiras.

Este fato pode estar relacionado com a desconfiança da atuação dos servidores públicos, e para diminuir essa falta de confiança, as instituições adotaram abordagens baseadas no mercado para a gestão das universidades, situação vivenciada na Grã-Bretanha. Desta forma, a governança não consiste em apenas ter estruturas eficientes, mas também ter um comportamento apropriado. (GOEDEGEBUUREA; HAYDENB, 2007).

Assim, os conselhos das universidades necessitam de melhorias, no sentido de maior clareza das atribuições dos conselheiros e o aperfeiçoamento da liderança, além de um empenho maior para a defesa da qualidade do ensino universitário. (GOEDEGEBUUREA; HAYDENB, 2007). A IFAC (2001), corrobora com os autores, ao apontarem que as entidades vinculadas ao setor público necessitam estimular a liderança dos seus membros de alta gerência, uma vez que estes cargos devem ser ocupados por pessoas qualificadas, já que a atuação destes servidores está diretamente relacionada com o alcance dos resultados por parte das instituições.

Outro apontamento realizado pela IFAC (2001), é em relação ao gerenciamento dos riscos e do desempenho da instituição pública, essa prática pode ser realizada por meio da supervisão e da implementação de um sistema para monitoramento do desempenho e dos riscos. Os resultados que são pretendidos pela instituição estão relacionados ao gerenciamento dos riscos, no momento em que estes podem ser minimizados, o setor público tenderá a alcançar os seus resultados.

Outro ponto relevante nas práticas da Governança, consiste na gestão de pessoas. De acordo com GAO (2017) as instituições devem criar estratégias com a intenção de manter o seu quadro de funcionários, além de recrutar novos profissionais, e para isto as organizações devem ficar atentas para o seu setor de RH tenha as competências e recursos necessários. Entre as possíveis estratégias constam a construção de um processo formal de acordo com as

competências para seleção de gestores de RH e identificar as motivações das demissões e exonerações e desenvolver estratégias para a retenção de talentos.

2.3 MATURIDADE DA GOVERNANÇA PÚBLICA AVALIADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

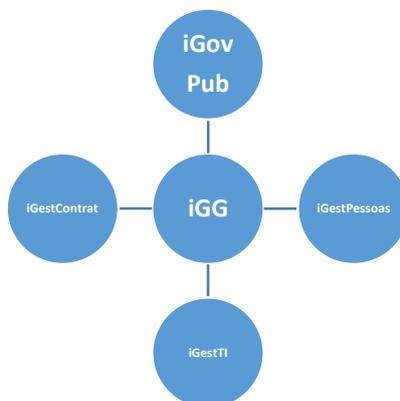
O Tribunal de Contas da União (TCU), desde 2017, vem realizando um levantamento com as organizações públicas federais e de outros entes jurisdicionados do TCU, por meio do envio de um questionário para medir a maturidade de Governança e Gestão. A partir da análise do questionário, o TCU obtém um diagnóstico do nível de implementação das boas práticas da Governança nas instituições analisadas. São apreciados os níveis de liderança, estratégia, *accountability*, governança e gestão de Tecnologia da Informação, de pessoas e de contratações (TCU, 2014).

Em 2018, no último levantamento realizado pelo órgão, foram analisados 498 questionários, os quais foram respondidos por empresas públicas, ministérios, tribunais, instituições de ensino, hospitais entre outras organizações. E entre as organizações analisadas, 63 correspondiam as Instituições Federais de Ensino Superior, as quais são o objeto deste estudo (TCU, 2014).

O índice integrado de governança e gestão públicas (iGG), é descrito como o resultado da análise de outros subindicadores, os quais são: índice de Governança Pública (iGovPub), índice de capacidade em gestão de pessoas (iGestPessoas), índice de capacidade em gestão de TI (iGestTI) e índice de capacidade em gestão de contratos (iGestContrat) (FUCHS, 2020).

A seguir consta a figura nº 1, que demonstra a composição (iGG):

FIGURA 1: COMPOSIÇÃO DO iGG (ÍNDICE INTEGRADO DE GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICAS)



Fonte: adaptado de TCU (2014).

Em relação ao índice de governança pública (**iGovPub**), a composição para a avaliação consiste em um conjunto de índices, os quais são: índice de capacidade em Liderança (Lid), índice de capacidade em estratégia (Estr) e índice de capacidade em *accountability* (Acct). Para cada índice (Liderança, Estratégia e Accountability) existem critérios. Para exemplificar, a seguir consta um exemplo de cada critério. Para liderança: Gerir o desempenho da alta administração (1120). Para a Estratégia: o modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido (2111). E para *Accountability*: promover transparência, responsabilidade e prestação de contas (3110) (TCU, 2014).

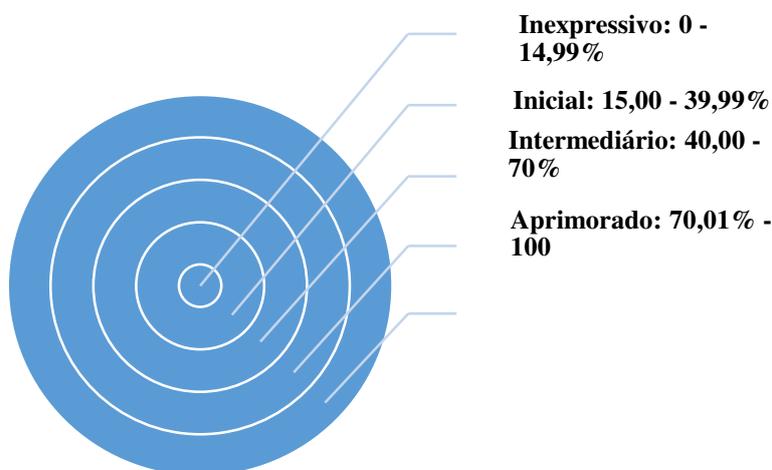
Já o índice de capacidade em gestão de pessoas (**iGestPessoas**) este é calculado com base na análise de 8 critérios, sendo um destes, assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados (4140) (TCU, 2014).

O índice de capacidade em gestão de TI (**iGestTI**) é calculado com base na análise de três índices, os quais são: Planejamento de TI, Pessoas TI e Processos TI. Para exemplificar, a seguir consta um exemplo para critério adotado em cada índice. Para planejamento de TI: a organização possui plano de tecnologia da informação vigente (4212). Para Pessoas TI: os perfis desejados dos colaboradores da área de gestão de tecnologia da informação estão definidos e documentados (4121D) e para Processos TI: a organização executa processo de gestão de ativos associados à informação e ao processamento da informação (4661) (TCU, 2014).

E por último, o **iGovContrat**, índice de governança e gestão em contratações, consiste em um conjunto de índices, os quais são: Pessoas, Processos, Risco Contrato, Gestão Contrato. E na sequência, consta um exemplo de critério para cada índice. Para Pessoas: os perfis desejados dos colaboradores da área de gestão de contratações estão definidos e documentados (4121B). Para processos: a organização executa processo de planejamento das contratações (4311). Para Risco de Contrato: os riscos da área de gestão de contratações são geridos (4331). E para Gestão de contrato: a organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração ao desempenho (4341) (TCU, 2014). No final do artigo consta o **Anexo A**, onde consta todos os critérios analisados em cada indicador.

A partir do cálculo dos índices, o Tribunal de Contas da União, enquadrou as IFES de acordo com o grau de maturidade. Na figura, nº 2, a seguir, constam os estágios de maturidade de governança (Inexpressivo, Inicial, Intermediário, Aprimorado) que tem como objetivo evidenciar o grau de maturidade da prática de governança.

FIGURA 2: GRAU DE MATURIDADE



Fonte: adaptado do TCU (2014)

Segundo o TCU, a categorização foi realizada considerando as notas finais das questões, abaixo consta a explicação para cada estágio.

Estágio Inexpressivo: Nesta faixa constam as instituições que declararam, por meio das respostas do questionário do TCU, a inexistência da prática proposta. As instituições responderam que “Não adotam” ou “Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la”.

Estágio iniciando: Nesta faixa constam as instituições que responderam a alternativa final: “Adotam em menor parte” quando questionadas a respeito das práticas de Governança e Gestão.

No estágio Intermediário: Nesta faixa constam as instituições que responderam a alternativa final: “Adotam parcialmente”, quando questionadas a respeito das práticas de Governança e Gestão.

No estágio Aprimorado - nesse estágio, foram classificadas as respostas do tipo “Atende em grande parte ou totalmente” e “Adota”, quando questionadas a respeito das práticas de Governança e Gestão.

3 DELINEAMENTO METODOLÓGICO

Como esse estudo tem por objetivo descrever o grau de maturidade das práticas de governança das Instituições Federais de Ensino Superior, conforme a avaliação da Governança realizada pelo Tribunal de Contas da União., sua classificação, quanto aos objetivos, enquadra-se como descritiva, segundo Gil (2002, p. 42) “as pesquisas descritivas têm como principal objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno, assim como o estabelecimento de relações entre as suas variáveis”.

Quanto aos procedimentos, a pesquisa enquadra-se como documental, segundo Martins e Theóphilo (2018), a pesquisa documental utiliza-se de documentos dos mais variados, como diários, documentos arquivados em entidades públicas e entidades privadas etc. Por sua vez, a pesquisa documental emprega fontes primárias, que não foram objeto de análise ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os propósitos da pesquisa.

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa se enquadra em quantitativa. Conforme Martins e Theóphilo (2018, p. 107), “as pesquisas quantitativas são aquelas em que os dados e as evidências podem ser quantificados e mensurados. Os dados são filtrados, organizados e tabulados, enfim preparados para serem submetidos a técnicas e ou testes estatísticos.”

A população deste estudo é composta pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), e a amostra é composta pelas 63 IFES que responderam ao questionário encaminhado pelo TCU, compreendendo as seguintes Instituições Federais de Ensino Superior: UFRN (Universidade Federal do Rio Grande do Norte); UFLA (Universidade Federal de Lavras); UFMS (Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul); UNIVASP (Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco); UFC (Universidade Federal do Ceará); UFG (Universidade Federal de Goiás); UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais); UFPB (Universidade Federal da Paraíba); UFRGS (Universidade Federal do Rio Grande do Sul); UFRPE (Universidade Federal Rural de Pernambuco); UFT (Fundação Universidade Federal do Tocantins); UFRA (Universidade Federal Rural da Amazônia); UNIFESP (Universidade Federal de São Paulo); UFERSA (Universidade Federal Rural do Semi-Árido); UNIPAMPA (Fundação Universidade Federal do Pampa); UNILA (Universidade Federal da Integração Latino Americana); UNIR (Fundação Universidade Federal de Rondônia); UNIRIO (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro); FUB (Fundação Universidade de Brasília); FURG (Fundação Universidade Federal do Rio Grande); UFMT (Fundação Universidade Federal de Mato Grosso); UFS (Fundação Universidade Federal de Sergipe); UNIFAP (Fundação Universidade Federal do Amapá); UFFS (Universidade Federal da Fronteira Sul); UFAL (Universidade Federal de Alagoas); UFBA (Universidade Federal da Bahia); UFES (Universidade Federal do Espírito Santo); UFF (Universidade Federal Fluminense); UFJF (Universidade Federal de Juiz de Fora); UFPA (Universidade Federal do Pará); UFPR (Universidade Federal do Paraná); UFPE (Universidade Federal de Pernambuco); UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro); UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina); UFSM (Universidade Federal de Santa Maria); UFRRJ (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro); UFRR (Universidade Federal de Roraima); UFCG (Universidade Federal de Campina Grande); UFTM (Universidade Federal do Triângulo Mineiro); UFVJM (Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri); UTFPR (Universidade Tecnológica Federal do Paraná); UNIFAL-MG (Universidade Federal de Alfenas); UNIFEI (Universidade Federal de Itajubá); UFAM (Fundação Universidade do Amazonas); UFU (Universidade Federal de Uberlândia); UFAC (Fundação Universidade Federal do Acre); UFOP (Fundação Universidade Federal de Ouro Preto); UFPEL (Fundação Universidade Federal de Pelotas); UFPI (Fundação

Universidade Federal do Piauí); UFSCAR (Fundação Universidade Federal de São Carlos); UFV (Fundação Universidade Federal de Viçosa); UFCSPA (Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre); UFSJ (Fundação Universidade Federal de São João del-Rei); UFGD (Fundação Universidade Federal da Grande Dourados); UFRB (Universidade Federal do Recôncavo da Bahia); UFABC (Fundação Universidade Federal do ABC); UFOPA (Universidade Federal do Oeste do Pará); UNILAB (Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira); UFOB (Universidade Federal do Oeste da Bahia); UNIFESSPA (Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará); UFCA (Universidade Federal do Cariri); UFMA (Fundação Universidade Federal do Maranhão) e UFSB (Universidade Federal do Sul da Bahia).

Os documentos analisados foram os relatórios individuais de autoavaliação, do ano de 2018, das 63 IFES. Estes foram baixados do portal do Tribunal de Contas da União, em junho de 2020. Por meio da análise dos relatórios, foi possível identificar os níveis de maturidade das IFES, para os seguintes indicadores: iGG: índice integrado de governança e gestão públicas, além dos subindicadores: iGovPub: índice de Governança Pública, iGestPessoas: índice de capacidade em gestão de pessoas, iGestTI: índice de capacidade em gestão de TI e iGestContrat: índice de capacidade em gestão de contratos.

Além dos indicadores, por meio dos relatórios individuais de autoavaliação foi possível analisar quais foram as práticas que são menos adotadas pelas IFES, uma vez que, o relatório aponta a prática e qual foi o grau de maturidade que a instituição obteve.

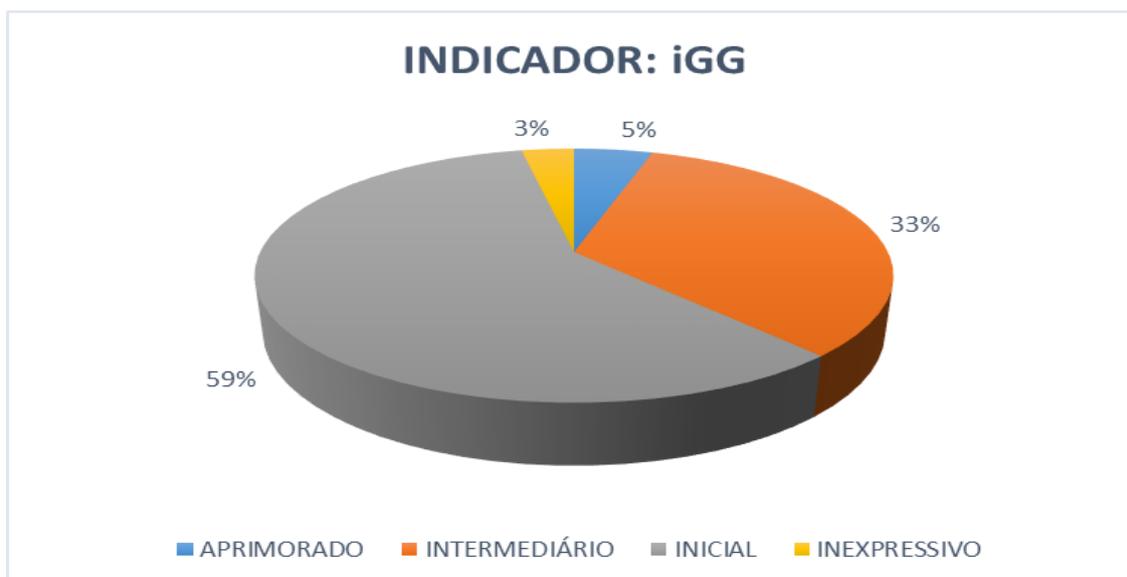
Por meio do site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEPE) foram também coletadas as seguintes informações: Região das IFES, nº de docentes vinculados as IFES, nº de técnicos vinculados as IFES e nº de discentes vinculados a IFES e nível de aperfeiçoamento dos docentes das IFES. Os dados foram coletados da Sinopse Estatística da Educação Superior, do ano de 2018 do site do INEPE. E, por meio dos sites institucionais das IFES foi possível coletar a idade da instituição. Estas informações foram utilizadas para verificar se existe uma correlação entre o grau de maturidade das IFES e as informações coletadas.

Quanto ao procedimento de análise, foram criadas planilhas no *excel*, com o objetivo de compilar as informações dos relatórios individuais de autoavaliação e realizar a interpretação das informações. Além disso, foi utilizada a análise descritiva para a análise dos seguintes subindicadores: iGG, iGovPub, iGestPessoas, iGestTI e iGestContrat. Por meio da estatística descritiva foi possível elencar as seguintes informações: estatística descritiva como mínimo, máximo, média, mediana, erro desvio e variância.

4 RESULTADOS

O primeiro índice analisado foi o índice integrado de governança e gestão públicas (iGG). O gráfico 1 foi construído a partir da compilação dos resultados dos índices integrado de governança e gestão pública (iGG) para as 63 Instituições Federais de Ensino Superior.

GRÁFICO 1 - iGG: índice integrado de governança e gestão públicas



Fonte: elaboração própria

Conforme consta no Quadro 1, as IFES, em sua maioria, estão entre um processo inicial e intermediário de adoção das práticas de governança e gestão em suas instituições. Na classificação inicial constam 59% (37) IFES, o que representa que estas instituições **“Adotam em menor parte”** as práticas sugeridas pelo Tribunal de Contas.

Em seguida, constam as instituições que estão no nível intermediário, as quais correspondem a 33% (21) das IFES, o que representa que estas instituições **“Adotam parcialmente”** as práticas da boa governança. Posteriormente, tem-se 5% (3) instituições que estão classificadas no nível aprimorado, o que representa que **“Atendem em grande parte ou totalmente” e “Adotam”** as boas práticas e, por último, constam 3% (2) IFES que estão classificadas como inexpressivo, o que representa que **“Não adotam” ou “Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-las.”**

Na sequência, buscou-se analisar algumas características particulares das IFES (região, idade da instituição e nível de aperfeiçoamento do corpo docente) para identificar possíveis fatores que poderiam estar relacionados ao nível de maturidade de Governança.

As IFES que constam no nível aprimorado são instituições experientes, com as respectivas idades: UFMS (41 anos); UFRN (62 anos) e a UFLA (112 anos). O tempo de existência das instituições pode ter contribuído para o aprimoramento de seus processos de Governança e Gestão. O nível de aperfeiçoamento do corpo docente também pode ser um fator que contribui com o desenvolvimento dos processos de governança pública. As instituições classificadas no nível aprimorado de governança possuem os seguintes percentuais de doutores em relação a totalidade do corpo docente: UFRM (73%); UFLA (87%) e UFMS (68%).

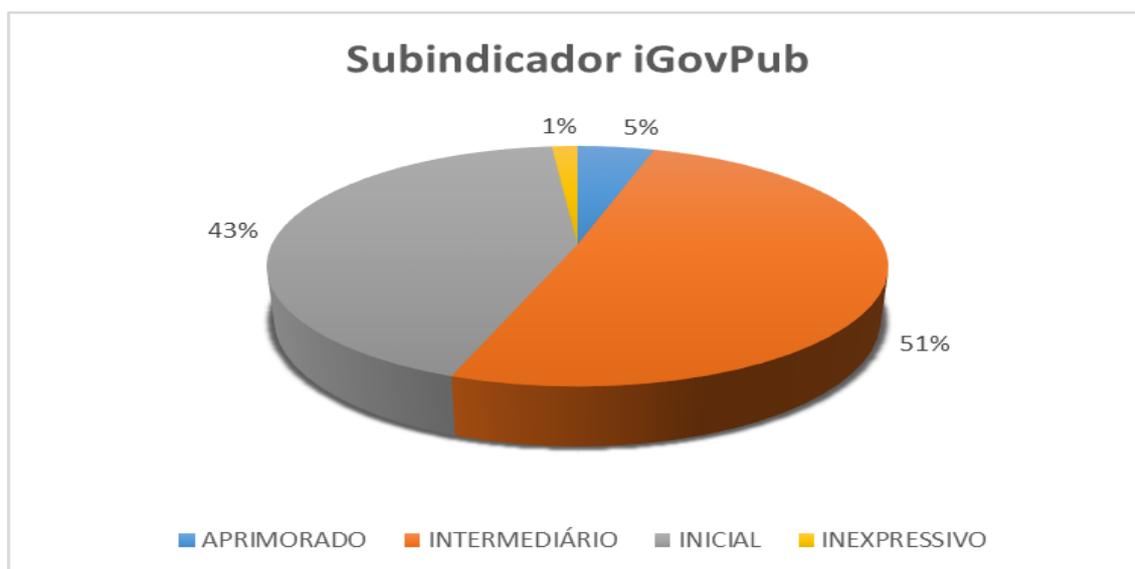
As IFES classificadas no nível Intermediário de maturidade, possuem idades variadas. Das 21 instituições, 6 possuem entre 10 e 20 anos; 7 possuem entre 30 e 60 anos e 8 entre 65 e 122 anos, ou seja, a maioria delas são instituições com maior tempo de existência. Em relação ao nível de aperfeiçoamento do corpo docente, percebeu-se que as instituições possuem os seguintes percentuais de doutores em relação a totalidade do corpo docente: 7 IFES possuem entre 37% a 74%; e 19 IFES possuem entre 79% a 97%.

No nível Inicial de maturidade constam 37 IFES que possuem idades variadas, das 37 instituições neste nível, 6 possuem entre 10 e 20 anos; 7 possuem entre 30 e 60 anos e 11 entre 61 e 228 anos. Em relação ao nível de aperfeiçoamento do corpo docente, percebeu-se que as instituições possuem os seguintes percentuais de doutores em relação a totalidade do corpo docente: 18 IFES possuem entre 45% a 75%; e 19 IFES possuem entre 78% a 100%.

No nível Inexpressivo de grau de maturidade, constam duas instituições, a UFSB e UFMA, as duas instituições estão localizadas na região Nordeste, possuem respectivamente 9 e 54 anos de fundação. A UFSB foi a penúltima IFES a ser fundada das 63 analisadas. Provavelmente, por este motivo ainda consta no nível inexpressivo, necessitando de mais tempo para amadurecimento de suas práticas de Governança e Gestão. Em relação ao nível de aperfeiçoamento do corpo docente, percebeu-se que as instituições possuem os seguintes percentuais de doutores em relação a totalidade do corpo docente: UFMA 56% e UFSB 75%.

No Gráfico 2 apresenta-se o nível de maturidade obtido pelas IFES no subindicador: índice de governança pública (iGovPub).

GRÁFICO 2 – iGovPub: índice de governança pública



Fonte: elaboração própria

Percebe-se um percentual menor de IFES no nível inexpressivo e inicial de maturidade de governança (43%) e (1%), respectivamente e, conseqüentemente, um percentual maior de IFES classificadas no nível intermediário de maturidade. Entre as práticas de Governança avaliadas neste subindicador, percebeu-se que a realização da gestão do desempenho dos cargos da alta administração foi uma das práticas de governança pouco adotadas pelas IFES, entre as 63 instituições, 26 informaram que essa prática é inexpressiva em sua Governança. Esta prática se implica na definição de diretrizes para o desenvolvimento dos membros da alta administração, assim como de detecção das competências necessárias e seu aperfeiçoamento (TCU, 2014).

De acordo com Goedegebuure e Haydenb (2007) esta situação ocasiona uma desconfiança em relação a atuação dos servidores que estão ocupando estes cargos, se efetivamente seriam as pessoas mais adequadas para ocupar os cargos. Na Grã-Bretanha, por exemplo, os autores relatam que as instituições estão incluindo em seus conselhos, executivos do mercado, tornando a Governança compartilhada, como uma medida para fortalecer o corpo diretivo dos conselhos e auxiliar nas decisões. Segundo a IFAC (2001) o setor público necessita que os membros que compõem os altos cargos da administração sejam pessoas qualificadas, pois estes, irão atuar e tomar as decisões que irão influenciar diretamente a eficiência da instituição e conseqüentemente irá refletir no alcance dos resultados esperados.

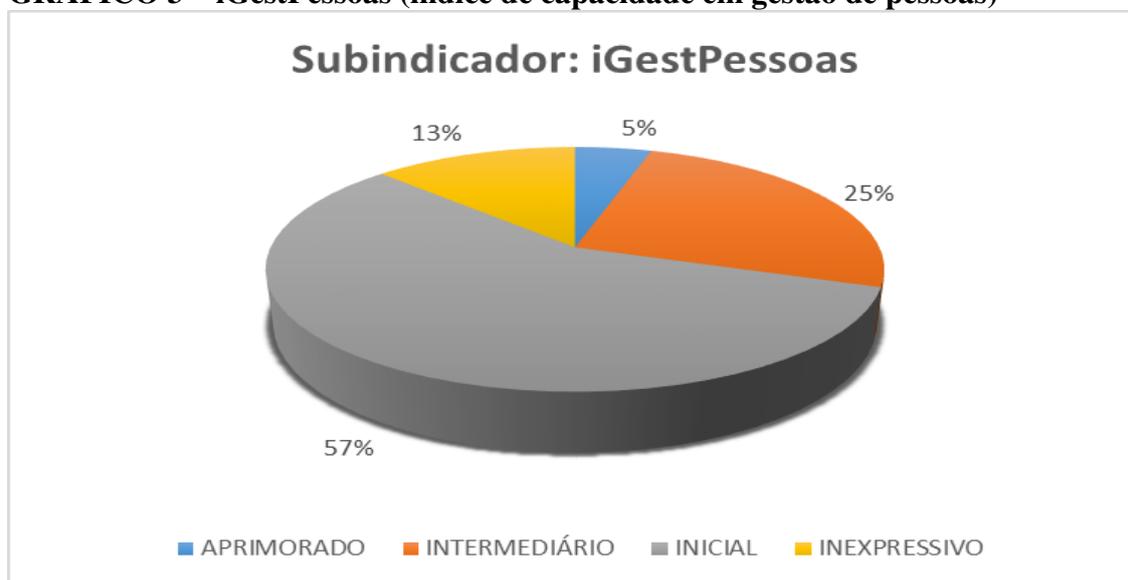
Outra prática com baixa adoção pelas IFES é a gestão de risco da instituição. A partir das leituras dos relatórios, percebe-se que as instituições possuem uma baixa adoção da prática em adotar um modelo de gestão de riscos, assim como gerir os riscos da organização. Das 63 instituições analisadas, 29 apresentaram-se como inexpressivas quanto ao modelo de gestão de

risco e 31 também se apresentam como inexpressivas quanto a gerência dos riscos. No entanto, o TCU (2014), sugere que os órgãos públicos estabeleçam medidas que assegurem que os gestores implementem e acompanhem as práticas de gestão de riscos e controle interno. A gestão de risco torna-se importante, uma vez que, a organização irá gerir os fatores que poderão comprometer o alcance dos objetivos da instituição.

A IFAC (2001), também aponta a necessidade da implementação de gerenciamento de riscos e desempenho, para auxiliar as instituições no alcance dos resultados, uma vez que estes controles são eficazes para detectar com antecedência os possíveis problemas e as instituições podem gerir esses riscos, minimizando-os com o objetivo de se alcançar os objetivos propostos. No entanto, as IFES não estão realizando o gerenciamento dos seus riscos, conforme sugerido pelo TCU e IFAC, o que pode dificultar o alcance dos resultados propostos.

No Gráfico 3 apresenta-se o nível de maturidade obtido pelas IFES no subindicador: índice de capacidade em gestão de pessoas (iGestPessoas).

GRÁFICO 3 – iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas)



Fonte: elaboração própria

No quesito de Gestão de Pessoas, um percentual maior de IFES apresenta-se no estágio inexpressivo (13%) e inicial (57%) de maturidade da governança e, conseqüentemente, um percentual menor de IFES está no estágio intermediário de governança em gestão de pessoas (25%).

Neste subindicador foram analisadas as práticas de governança quanto a gestão de pessoas, entre as práticas menos adotadas pelas IFES constam a realização de planejamento da gestão de pessoas, assim como a possibilidade de disponibilizar sucessores qualificados para os cargos qualificados e, por último, favorecer a retenção de colaboradores e dos gestores. Percebeu-se que poucas IFES possuem essas práticas desenvolvidas.

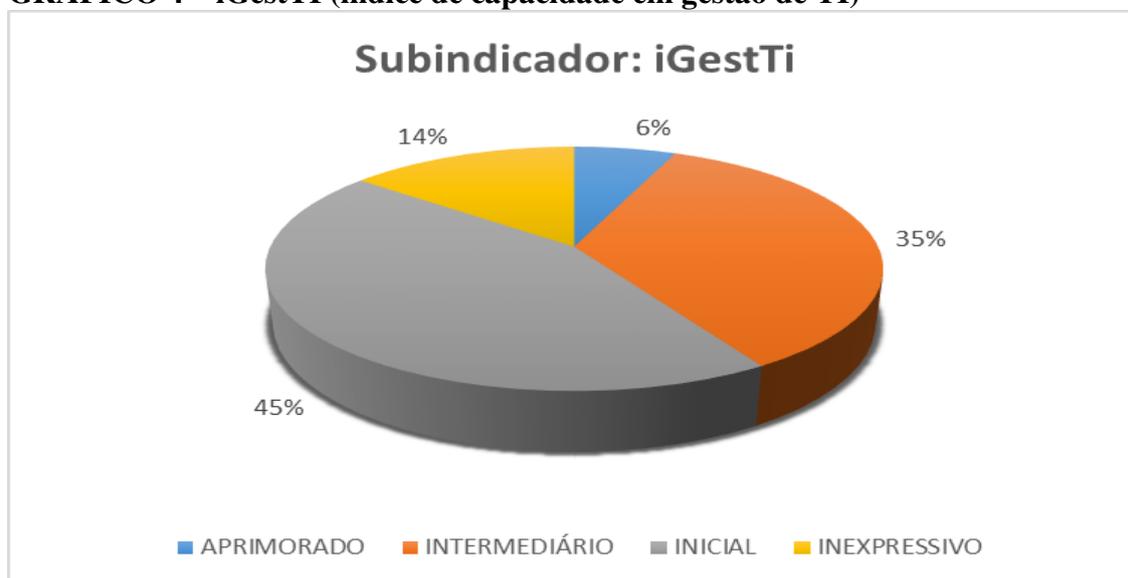
Dentre as 63 instituições analisadas, 20 estão no nível inexpressivo quanto ao planejamento da gestão de pessoas, 45 estão também em nível inexpressivo quanto a disponibilização de sucessores qualificados e 26 quanto ao favorecimento da retenção de gestores e colaboradores.

GAO (2017) aponta que as instituições precisam assegurar-se que o setor de recursos humanos tenha a capacidade e os recursos indispensáveis para funcionar adequadamente, portanto, sugere-se que as instituições fortaleçam as suas estratégias com o objetivo de conquistar, disponibilizar e manter os servidores mais qualificados. Contudo, percebe-se por

meio da análise dos relatórios, que as IFES ainda precisam desenvolver estas práticas em suas gestões.

No Gráfico 4 apresenta-se o nível de maturidade obtido pelas IFES no subindicador: índice de capacidade em gestão de TI (iGestTI).

GRÁFICO 4 – iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI)



Fonte: elaboração própria

Percebe-se que 6% (4 IFES) encontram-se no nível Aprimorado; 35 % (22) constam no nível Intermediário; 45% (28 IFES) constam no nível Inicial e por último, no nível Inexpressivo constam 14% (9 IFES). Neste subindicador foram analisadas as práticas de Governança em relação a gestão de Tecnologia da Informação. Foi possível verificar que IFES não dispõe em sua maioria de políticas de responsabilidade para a gestão da segurança da informação, uma vez que os relatórios apontaram que é pouco expressiva a adoção de uma política de segurança da informação, assim como a constituição de uma comissão de segurança da informação e realização e tratamento de informações.

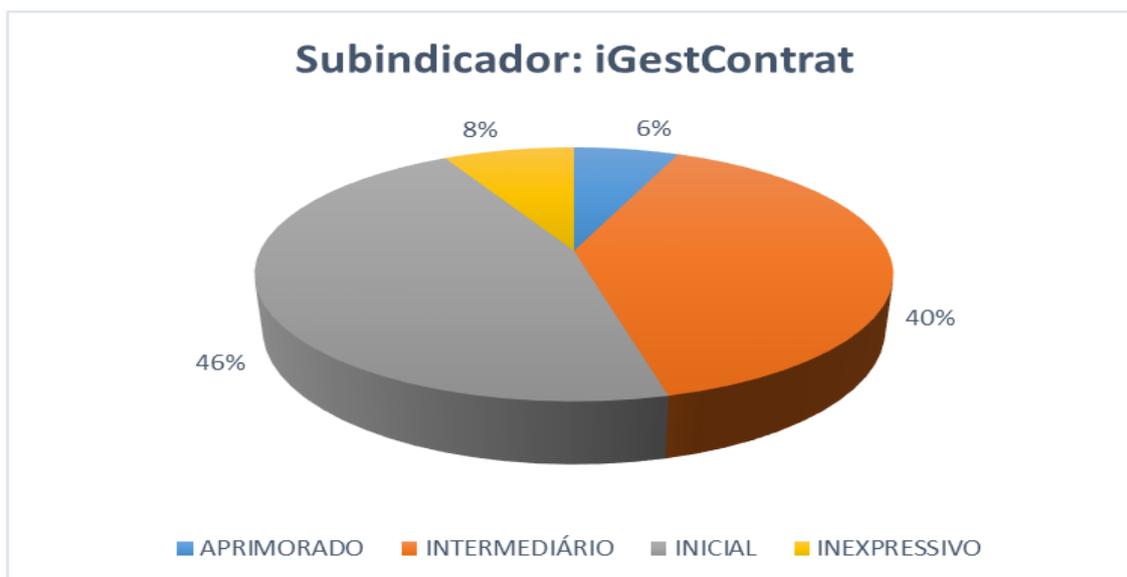
De acordo com Teodoro, Przeybilovicz e Cunha (2014) a Governança de TI é constituída por um conjunto de atribuições e direitos sobre as deliberações de TI, e de controle e gerenciamento dos mecanismos tecnológicos da instituição, com o objetivo de assegurar o alinhamento da TI as estratégias e aos objetivos institucionais. Barton (1995) acrescenta que a informação e a tecnologia que a TI proporciona, transformaram-se em atrativos estratégicos para as instituições e seus gestores.

Contudo, as IFES não adotam algumas práticas de TI, que iriam auxiliar no alcance dos objetivos das instituições. Neste sentido, Henderson e Venkatraman (1993) indicam que a ausência de habilidades das organizações em adquirir resultados expressivos em TI, deve-se a falta de gerenciamento e alinhamento com as estratégias das instituições.

Tarouco e Graemi (2011) apontam que as organizações a adoção das práticas de governança de TI está associada a necessidade por controle e gerenciamento organizacional, assim como pela exigência de transparência pelas partes interessadas, ao aumento da complexidade da tecnologia e ao fato de as áreas de negócio estarem cada vez mais dependentes da TI.

No Gráfico 5 apresenta-se o nível de maturidade obtido pelas IFES no subindicador: índice de capacidade em gestão de Contratações (iGestContrat).

GRÁFICO 5 – iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações)



Fonte: elaboração própria

A partir da análise dos relatórios individuais das 63 IFES, percebeu-se que 6% (4 IFES) constam no nível Aprimorado, 40% (25 IFES) constam no nível intermediário, 46% (29 IFES) constam no nível Inicial e 8% (5 IFES) no nível Inexpressivo. Neste subindicador foram analisadas as práticas de Governança em relação a gestão de contratos, foi possível verificar que IFES não adotam as seguintes práticas: definição de perfis desejados dos colaboradores e gestores da área de gestão de contratações, contratação de gestores da área de gestão de contratações segundo perfis profissionais definidos, o controle sobre as lacunas de competência na área de gestão de contratações e a realização de avaliação de desempenho dos gestores da área de gestão de contratações.

A relevância da gestão de contratos consiste no controle de contingências das instituições, uma vez que são adotadas ferramentas para analisar os riscos que constam nas etapas que estão presentes nos contratos, a partir desta análise os gestores dos contratos tem condições de evitar possíveis prejuízos. E para a adequada gestão dos contratos se faz necessário que seus gestores possuem adequadas qualificações para geri-los.

De acordo com Tonelotto, Crozatti, Righetto pode-se definir os contratos de gestão como uma prática de governança em órgãos públicos, não apenas como mecanismos que tem um objetivo o acordo entre o setor público e fornecedores. Os autores apontam que os contratos atendem aos princípios de transparência, além de admitir a responsabilização (*accountability*). Além disso, Platz e Temponi (2007) apontam que a partir da adequada gestão de contratos, a instituição pode se resguardar de conflitos de interesses, e com isso se certificar de um bom relacionamento entre cliente e fornecedor.

A seguir, apresenta-se na Tabela 1 a estatística descritiva para os índices: iGG, iGovPub, iGestPessoas, iGestTI e iGestContrat.

Tabela 1 – Tabela descritiva

INDICADOR	INTERVALO	MÍNIMO	MÁXIMO	MÉDIA	ERRO DESVIO	VARIÂNCIA
iGG	71,0000	10,0000	81,0000	37,2540	15,2939	233,9020
iGovPub	67,0000	12,0000	79,0000	42,0000	15,7940	249,4520
iGestPessoas	82,0000	4,0000	86,0000	31,4921	18,4110	338,9640
iGestTI	82,0000	3,0000	85,0000	37,6984	19,3296	373,6330
iGestContrat	83,0000	4,0000	87,0000	38,0476	18,6499	347,8200

Fonte: elaboração própria

Percebe-se que para o índice iGG a Instituição Federal de Ensino Superior que apresentou o menor grau de maturidade: 10%, foi a UFSB (Universidade Federal do Sul da Bahia). E a instituição que apresentou o maior grau de maturidade: 81%, foi a UFLA (Universidade Federal de Lavras). E a média do grau de maturidade para todas as universidades foi de 37.

Para o iGovPub a Instituição Federal de Ensino Superior que apresentou o menor grau de maturidade: 12%, foi UFMA (Fundação Universidade Federal do Maranhão). E a instituição que apresentou o maior grau de maturidade: 79%, foi a UFMS (Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul). E a média do grau de maturidade para todas as universidades foi de 42.

Para o iGestPessoas a Instituição Federal de Ensino Superior que apresentou o menor grau de maturidade: 4%, foi UFSB (Universidade Federal do Sul da Bahia). E a instituição que apresentou o maior grau de maturidade: 86% foi UFRN (Universidade Federal do Rio Grande do Norte). E a média do grau de maturidade para todas as universidades foi de 31.

Para o iGestTi a Instituição Federal de Ensino Superior que apresentou o menor grau de maturidade: 3%, foi UFSB (Universidade Federal do Sul da Bahia). E a instituição que apresentou o maior grau de maturidade: 85%, foi UFMS (Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul). E a média do grau de maturidade para todas as universidades foi de 37.

E por último, o iGestContrat a Instituição Federal de Ensino Superior que apresentou o menor grau de maturidade: 4%, foi UFPA (Universidade Federal do Pará). E a instituição que apresentou o maior grau de maturidade: 87%, foi UFMS (Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul). E a média do grau de maturidade para todas as universidades foi de 38.

CONCLUSÃO

Percebe-se após análise dos indicadores (iGG, iGovPub, iGestPessoas, iGestTI e iGestContrat) e da leitura dos relatórios individuais das 63 Instituições Federais de Ensino Superior, que situam-se em um processo inicial de adoção das práticas de Governança e Gestão, já que 58 das 63 estão entre o processo inicial e intermediário, segundo a análise do levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União.

Além disso, destaca-se da leitura dos relatórios individuais das IFES, que estão sendo desenvolvidas poucas ações para implementar a avaliação do desempenho dos cargos de gerência das IFES. De acordo com o TCU (2004) este fato está relacionado também com a falta de capacidade de supervisão dos resultados institucionais, pois dificulta a avaliação dos cargos de gerência destas instituições.

Outra fragilidade encontrada foi a falta de gerência dos riscos das instituições, uma vez que a maioria, 29 IFES, não possuem nem modelo de gestão estabelecido para a gestão destes riscos e 31 IFES não adotam a gerência dos riscos críticos da instituição. Esta situação também foi constatada pelo TCU quando este analisou a totalidade das instituições, não apenas as IFES. É notório que não só as IFES, mas as instituições federais em sua maioria não adotam estratégias para o gerenciamento dos seus riscos, fato que já havia sido apontado em outros levantamentos do TCU e permanece como uma prática que é inexpressiva a sua adoção.

Já quanto a gestão de pessoas, também apresenta inexpressiva nos relatórios, em relação a escolha de perfis adequados para as funções e quanto a avaliação do desempenho dos servidores. Esta situação demonstra uma outra fragilidade da instituição, pois a escolha adequada da sua força de trabalho atua diretamente nos resultados desta. De acordo com o TCU (2014) o planejamento da gestão de pessoal é fundamental, pois a instituição bem gerida tem como mensurar as suas necessidades e quantitativo de pessoal, que será necessário para a execução das tarefas e alcance dos resultados da instituição.

Já quanto a gestão de tecnologia da informação percebe-se que as instituições não adotam certas práticas de Governança em sua gestão. Práticas estas que poderiam colaborar para assegurar o alcance dos resultados propostos.

Finalmente percebe-se a relevância da Governança para o desenvolvimento das práticas de gestão das instituições federais com o objetivo de aprimoramento da sua eficiência. No entanto, de acordo com a análise das informações coletadas, percebe-se que as IFES precisam adotar mais as práticas sugeridas pelo TCU, com o objetivo de melhorar o grau de maturidade, passando para o nível aprimorado, pois esse fato pode contribuir para o alcance dos resultados das instituições analisadas.

REFERÊNCIAS

BARTON, L.D. *Wellsprings of knowledge*. Boston: Harvard Business School Press, 1995.

BEVIR, M. **Democratic Governance**. New Jersey: Princeton, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, 2014. 80 p. 2ª versão.

DIAS, T.; CARIO, S. A. F. Governança Pública: ensaiando uma concepção. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 17, n. 3, p. 89-108, set./dez., 2014.

FUCHS, P. G. **Governança pública e o instituto federal de educação, ciência e tecnologia de Santa Catarina – IFSC: aspectos institucionais e reflexos na gestão**. 2020. 107 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL, Florianópolis, 2020.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOEDEGEBUUREA, L.; HAYDENB, M. *Overview: Governance in higher education—concepts and issues*. **Higher Education Research & Development**, v. 26, n. 1, p. 1-11, março, 2007.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE - GAO. Best practices and leading practices in human capital management. Disponível em: <http://www.gao.gov/key_issues/leading_practices_in_human_capital_management/issue_summary#t=0> Acesso em: 01 ago. 2020.

HENDERSON, J.C.; VENKATRAMAN, N. *Strategic alignment: leveraging information technology for transforming organizations*. **IBM Systems Journal, Armonk**, v.32, n.1, p.4-16, 1993.

IFAC. International Federation of Accountants. Governance in the public sector: a governing body perspective. In International public sector study n° 13., 2001. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>. Acesso em: 15 julho 2020.

IFAC; CIPFA. International framework: good governance in the public sector. [on-line]. IFAC; CIPFA, 2014. Disponível em: <https://www.cipfa.org/policy-and->

guidance/standards/international-framework-good-governance-in-the-public-sector. Acesso em: 01 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBCG). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBCG, 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2018. Brasília: Inep, 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em 24 08. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2018. Brasília: Inep, 2019. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Disponível em: 21/08/2020.

KHVATOVA, T.; DUSHINA, S. To manage or govern? Researching the legitimacy of NPMbased institutional reforms in Russian universities. **Journal of Management Development**, [s. l.], v. 36, n. 2, p. 250-267, 2017.

MARINI, C.; MARTINS, H. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. In: Congresso interamericano do CLAD sobre a reforma do Estado e da administração pública, 9, Madrid, 2004, **Anais[...]** Madri, Clad, 2004.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PLATZ, A. L.; TEMPONI, C. *Defining the most desirable outsourcing contract between customer and vendor*. **Management Decision**, v. 45, n 10, p. 1656-1666, 2007.

SILVEIRA, A. C.; PELZL, P. C. L.; LOPES, J. C. J.; SANTOS, P. S. Governança pública nas universidades federais: uma análise bibliométrica. In: Seminários em Administração - SEMEAD, 20, São Paulo, 2017, **Anais[...]** São Paulo, 2017.

TAROUCO, H. H.; GRAEML, A. R. Governança de tecnologia da informação: um panorama da adoção de modelos de melhores práticas por empresas brasileiras usuárias. **Revista de Administração**, v. 46, n. 1, p. 7-18, 2011.

TEIXEIRA, A. F., GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 519-550, out./dez., 2019.

TEODORO, A. N.; PRZEYBILOVICZ, E.; CUNHA, M. A. Governança de tecnologia da informação: uma investigação sobre a representação do conceito. **Revista de Administração**, v. 49, n.2, p. 307-321, 2014.

TONELOTTO, D. P.; CROZATTI, J.; RIGHETTO, P. Contratos de gestão como instrumento de governança pública: um estudo exploratório. **Agenda Política**, v. 8, n. 1, p. 255-284, 2020.

VIDOVICH, L.; CURRIE, J. *Governance and trust in higher education*. **Studies in Higher Education**, v. 36, n.1, p. 43-56, fev., 2011.