



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**



**CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E
PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO**

Clêuber Pimentel Barbosa

Governança em Universidades Federais brasileiras – uma contribuição a partir do IG-SEST

**Belo Horizonte
2019**



Clêuber Pimentel Barbosa

Governança em Universidades Federais brasileiras – uma contribuição a partir do IG-SEST

Tese apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - CEPEAD - da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Administração.

LINHA DE PESQUISA: Finanças

Orientador: Prof. Francisco Vidal Barbosa, PhD
Coorientador: Prof. Dr. Helton Cristian de Paula

Belo Horizonte
2019



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração

ATA DA DEFESA DE TESE DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO do Senhor **CLÉUBER PIMENTEL BARBOSA**, REGISTRO N° 238/2019. No dia 26 de novembro de 2019, às 8:30 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 06 de novembro de 2019, para julgar o trabalho final intitulado "**Governança em Universidades Federais-uma contribuição a partir do IG-SEST**", requisito para a obtenção do **Grau de Doutor em Administração**, linha de pesquisa: **Finanças**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Francisco Vidal Barbosa, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

() APROVAÇÃO;

APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA (NÃO SUPERIOR A 90 NOVENTA DIAS);

() REPROVAÇÃO.

O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 26 de novembro de 2019.

NOMES

ASSINATURAS

Prof. Dr. Francisco Vidal Barbosa.....
ORIENTADOR (CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Antônio Dias Pereira Filho.....
(CAD/UFMG)

Prof. Dr. Bruno Pérez Ferreira.....
(CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Izabel Cristina da Silva Reis.....
(UNIBH)

Prof. Dr. Helton Cristian de Paula.....
Coorientador - (CEAD/UFOP)



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração

MODIFICAÇÃO EM TESE

Modificações exigidas na Tese de Doutorado do Senhor **CLÉUBER PIMENTEL BARBOSA**, número de registro 238/2019.

As modificações foram as seguintes:

REVER A INTRODUÇÃO
REVER O REFERENCIAL TEÓRICO (CAP. GESTÃO
UNIVERSITÁRIA - O DESEMPENHO DA GOVERNANÇA
ORGANIZACIONAL)
REVER OS RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O prazo para cumprimento é de 90 dias, sendo responsável o

Professor FRANCISCO V. BARBOSA

Nome

Assinatura

Assinatura Orientador: Prof. Francisco Vidal Barbosa

Assinatura Candidato: Cléuber Pimentel Barbosa

Atesto que as alterações exigidas FORAM cumpridas.

Belo Horizonte, 20 de Fevereiro, 2020

Professor responsável

Assinatura

Ficha catalográfica

B238g
2019 Barbosa, Clêuber Pimentel.
 Governança em universidades federais brasileiras [manuscrito] :
 uma contribuição a partir do IG-SEST / Clêuber Pimentel Barbosa.
 – 2019.
 282 f.: il.

 Orientador: Francisco Vidal Barbosa.
 Coorientador: Helton Cristian de Paula.
 Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais,
 Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.
 Inclui bibliografia (f. 262-281) e anexo.

 1. Governança corporativa – Teses. 2. Universidades e
 faculdades – Administração – Teses. I. Barbosa, Francisco Vidal.
 II. Paula, Helton Cristian de. III. Universidade Federal de Minas
 Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.
 IV. Título.

CDD: 658

Elaborado por Leonardo Vasconcelos Renault CRB-6/2211
Biblioteca da FACE/UFMG. – LVR/025/2020

Primeiramente, a Deus, por tudo o que tem feito.

Aos meus pais, pelo exemplo e amor. Aos meus tios Mizael (*in memoriam*) e Francisca, que tornaram possível minha carreira acadêmica. À Elessandra, minha esposa e companheira em meus momentos alegres e difíceis.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que possibilitaram a realização desta etapa de minha vida.

À Universidade Federal do Amazonas (UFAM), pelo apoio ao meu ingresso no doutorado.

À Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), pela oportunidade de realizar o doutorado.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pela ajuda financeira durante o curso. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Agradeço especialmente a colaboração e a atenção dos entrevistados desta pesquisa, cuja contribuição foi valiosa para a consecução deste estudo.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Francisco Vidal Barbosa, pela dedicação e apoio durante o tempo em que me orientou no doutorado. Seu caráter, seus conselhos e seus ensinamentos certamente me acompanharão durante toda minha vida.

Ao Prof. Helton Cristian de Paula, pelo trabalho de correção do projeto, pelas dicas, empenho e esforço de coorientar minha tese. Meu especial e sincero agradecimento.

À banca de qualificação, na figura dos professores Antonio Dias Pereira Filho, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Eliana Márcia Martins Fittipaldi Torga e Helton Cristian de Paula, cujas contribuições foram de grande valor para a realização deste trabalho de pesquisa e cujas ideias me inspiraram no desenvolvimento do trabalho.

Ao Daikyty dos Santos Yoshii, pela presteza e paciência.

Agradeço a todos os colegas de doutorado, companheiros de estudo, das horas difíceis, em que dávamos conselhos uns aos outros nesta empreitada intensa, especialmente Carlos Augusto, Edna e Lenice, pelas parcerias. Aos professores e funcionários do CEPEAD que prestaram apoio das mais diversas formas.

Agradeço especialmente ao meu colega Alexandre Pirangy de Souza pelo especial apoio que tive durante todo o curso.

Também não poderia me esquecer da minha colega Raylene Rodrigues de Sena, pela força e confiança depositada em mim. O meu especial agradecimento.

Ao meu irmão Cleber, pela força, estímulo e suporte em minha estadia em Belo Horizonte.

Ao meu primo Anderson, pela presteza e companheirismo.

À minha esposa Elessandra, que me ajudou a superar as dificuldades e esteve comigo do início ao fim desta jornada, pelo amor, pelo carinho e pela renúncia ao tempo que estive ausente. Sem sua ajuda, eu não teria conseguido.

A todos aqueles que contribuíram para a realização deste trabalho, de forma direta ou indireta, o meu reconhecimento e gratidão.

Agradeço, de maneira especial, a Deus, por ter me permitido chegar até aqui.

Ressalto, ainda, que as falhas deste trabalho são da minha inteira responsabilidade.

O coração do homem traça o seu caminho, mas o
Senhor lhe dirige os passos.

Pv 16:9.

RESUMO

O objetivo geral deste estudo é o de validar o IG-SEST como mecanismo de Governança em Universidades Federais brasileiras. Para isso, ele se baseou na metodologia de elaboração do referido índice adaptado para o caso das Universidades Federais brasileiras, a partir das exigências feitas pelo TCU e normas pertinentes às universidades mantidas pela União, de modo a medir o nível de governança seguindo a metodologia deste índice. Este estudo apresenta importância para o público interessado no tema de governança, notadamente os auditores e gestores de universidades públicas, os quais poderão analisar como os mecanismos de governança poderão ser utilizados para que a universidade possa alcançar melhor nível de governança e, assim, melhorar a gestão, além de promover maior transparência. Esta pesquisa pode ser caracterizada como de natureza exploratória, descritiva e documental. Para isso, foi utilizada a pesquisa quantitativa, na qual foram examinadas quinze universidades, escolhidas pelo *Ranking Webometrics*, sendo selecionadas três Universidades Federais de cada região geográfica do país. Foram analisados os documentos e *websites* destas universidades para se construir o índice proposto neste trabalho. Na pesquisa qualitativa, foi utilizada uma entrevista semiestruturada aplicada ao auditor-chefe de uma universidade escolhida em cada região geográfica do Brasil. Os resultados demonstraram convergência ao apontar que as variáveis levantadas apresentam, em sua maioria, indícios de baixo nível de governança nas universidades avaliadas, o que pode indicar um esforço insuficiente em se promover melhores práticas de governança nessas instituições. De acordo com o índice proposto neste estudo, é possível verificar que apenas 3 universidades conseguiram alcançar o Nível 1 de governança, sendo que as demais conseguiram alcançar apenas o Nível 2, o que demonstra que as universidades examinadas não se empenham significativamente em promover a governança. E isto evidencia que, para melhorar o nível de governança, é necessário implantar as boas práticas de governança e promover uma política de capacitação dos seus servidores e docentes quanto ao tema.

Palavras-chave: Governança; Universidades Federais; Índice IG-SEST; Relatórios de Gestão.

ABSTRACT

The general objective of this study is to validate IG-SEST as a governance mechanism in Brazilian Federal Universities. For this, it was based on the methodology of elaboration of the referred index adapted to the case of the Brazilian Federal Universities, based on the requirements made by the TCU and pertinent norms to the universities maintained by the Union, in order to measure the level of governance following the methodology of this index. This study is important for the public interested in the governance issue, notably the public university auditors and managers, who will be able to analyze how the governance mechanisms can be used so that the university can achieve a better level of governance and thus improve the management, as well as promoting greater transparency. This research can be characterized as exploratory, descriptive and documentary in nature. For this, we used the quantitative research, which examined fifteen universities, chosen by the Webometrics Ranking, and selected three Federal Universities from each geographical region of the country. The documents and websites of these universities were analyzed to build the index proposed in this work. In the qualitative research, a semi-structured interview was applied to the chief auditor of a university chosen in each geographic region of Brazil. The results showed convergence by pointing out that the variables raised present, mostly, evidence of low level of governance in the evaluated universities, which may indicate an insufficient effort to promote better governance practices in these institutions. According to the index proposed in this study, it is possible to verify that only 3 universities were able to reach Level 1 of governance, while the others were able to reach only Level 2, which shows that the universities examined do not make significant efforts to promote governance. . And this shows that, to improve the level of governance, it is necessary to implement good governance practices and promote a training policy for its employees and teachers on the subject.

Keywords: Governance; Federal Universities; IG-SEST Index; Management Reports.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC - Análise de Conteúdo
AI - Auditoria Interna
ANAO - *Australian National Audit Office*
APF - Administração Pública Federal
ARWU - *Academic Ranking of World Universities*
AUDIN - Auditoria Interna
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CA - Conselho de Administração
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEO - *Chief Executive Officer*
CF - Constituição Federal
CGPAR - Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União
CGU - Controladoria-Geral da União
CI - Conceito Institucional
CIPFA - *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONAES - Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
COSO - *Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission*
CPA - Comissão Própria de Avaliação
CPC - Conceito Preliminar de Curso
CVM - Comissão de Valores Mobiliários
DC - Demonstrações Contábeis
DN - Decisão Normativa
DOU - Diário Oficial da União
EAD - Educação a Distância
ECGI - *European Corporate Governance Institute*
ENADE - Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio
EUA - Estados Unidos da América
FASB - *Financial Accounting Standards Board*
FUNDEB - Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FURG - Universidade Federal do Rio Grande
GA - Governo Aberto
GC - Governança Corporativa
GP - Governança Pública
IAS - *International Accounting Standards*
IASB - *International Accounting Standards Board*
IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES - Instituições de Ensino Superior
IFAC - *International Federation of Accountants*
IFES - Instituições Federais de Ensino Superior
IFRS - *International Financial Reporting Standards*

IGC - Índice Geral de Cursos
IG-SEST - Indicador de Governança SEST
IIA - *Institute of Internal Auditors*
IN - Instrução Normativa
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOG - *Institute On Governance*
IPSAS - *International Public Sector Accounting Standards*
LAI - Lei de Acesso à Informação
LC - Lei Complementar
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC - Ministério da Educação
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NBC - Normas Brasileiras de Contabilidade
NDGC - Níveis Diferenciados de Governança Corporativa
NPM - *New Public Management*
OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OECD - *Organisation for Economic Co-operation and Development*
OGP - *Open Government Partnership*
ONG - Organizações Não Governamentais
ONU - Organização das Nações Unidas
P&D - Pesquisa e Desenvolvimento
PAD - Processo Administrativo Disciplinar
PAINT - Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
PDF - *Portable Document Format*
PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional
PE - Planejamento Estratégico
PIB - Produto Interno Bruto
PNE - Plano Nacional de Educação
PPA - Plano Plurianual
PPP - Parceria Público Privada
PROUNI - Programa Universidade para Todos
RAINT - Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna
RBG - Referencial Básico de Governança
REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RG - Relatório de Gestão
RH - Recursos Humanos
RUF - *Ranking* Universitário Folha
SEST - Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIAPE - Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIC - Serviço de Informações ao Cidadão
SICA - Sistema Informacional Custo Aluno
SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SPELL® - *Scientific Periodicals Electronic Library*

STN - Secretaria do Tesouro Nacional
SWOT - *Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats*
TCH - Teoria do Capital Humano
TCU - Tribunal de Contas da União
THE - *Times Higher Education*
TI - Tecnologia de Informação
TIC - Tecnologia de Informação e Comunicação
UF - Universidade Federal
UFABC - Universidade Federal do ABC
UFAC - Universidade Federal do Acre
UFAL - Universidade Federal de Alagoas
UFAM - Universidade Federal do Amazonas
UFBA - Universidade Federal da Bahia
UFC - Universidade Federal do Ceará
UFCA - Universidade Federal do Cariri
UFCG - Universidade Federal de Campina Grande
UFCSPA - Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
UFERSA - Universidade Federal Rural do Semiárido
UFES - Universidade Federal do Espírito Santo
UFF - Universidade Federal Fluminense
UFFS - Universidade Federal da Fronteira Sul
UFG - Universidade Federal de Goiás
UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados
UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA - Universidade Federal de Lavras
UFMA - Universidade Federal do Maranhão
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFMT - Universidade Federal de Mato Grosso
UFOP - Universidade Federal de Ouro Preto
UFOPA - Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA - Universidade Federal do Pará
UFPB - Universidade Federal da Paraíba
UFPE - Universidade Federal de Pernambuco
UFPEL - Universidade Federal de Pelotas
UFPI - Universidade Federal do Piauí
UFPR - Universidade Federal do Paraná
UFRA - Universidade Federal Rural da Amazônia
UFRB - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRPE - Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFRR - Universidade Federal de Roraima
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFS - Universidade Federal de Sergipe
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina
UFSCAR - Universidade Federal de São Carlos
UFSJ - Universidade Federal de São João del Rei
UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

UFT - Universidade Federal do Tocantins
UFTM - Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFU - Universidade Federal de Uberlândia
UFV - Universidade Federal de Viçosa
UFVJM - Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UJ - Unidade Jurisdicionada
UK - *United Kingdom*
UnB - Universidade de Brasília
UNIFAL - Universidade Federal de Alfenas
UNIFAP - Universidade Federal do Amapá
UNIFEI - Universidade Federal de Itajubá
UNIFESP - Universidade Federal de São Paulo
UNILA - Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNILAB - Universidade Federal de Integração da Lusofonia Afro-Brasileira
UNIPAMPA - Universidade Federal do Pampa
UNIR - Universidade Federal de Rondônia
UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
UNIVASF - Universidade Federal do Vale do São Francisco
UPC - Unidade Prestadora de Conta
Webometrics - *Webometrics Ranking of World Universities*

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Classificação do Nível de Governança.....	121
Tabela 2 - Classificação das Universidades Federais	134
Tabela 3 - <i>Ranking</i> das Universidades Federais por Região (junho 2018).....	136
Tabela 4 - Categorias de análise do índice proposto	145
Tabela 5 - Blocos da Dimensão I.....	146
Tabela 6 - Bloco 1.1 - Remuneração Variável para Diretores (Peso 1).....	149
Tabela 7 - Bloco 1.2 - Gestão de Riscos (Peso 3)	151
Tabela 8 - Bloco 1.3 - Controles Internos (Peso 3)	154
Tabela 9 -Bloco 1.4 - Auditoria Interna (Peso 3)	157
Tabela 10 - Bloco 1.5 - Código de Conduta e Integridade (Peso 2).....	160
Tabela 11 - Bloco 1.6 - Fiscalização da Governança das Participações Minoritárias ou outros <i>stakeholders</i> (Peso 2).....	163
Tabela 12 - Bloco da Dimensão II.....	164
Tabela 13 - Bloco 2.1 - Requisitos Mínimos de Transparência (Peso 3).....	166
Tabela 14 - Blocos da Dimensão III	169
Tabela 15 - Bloco 3.1 - Treinamento para Administradores e Conselheiros (Peso 1)	172
Tabela 16 - Bloco 3.2 - Comitês (Peso 2)	174
Tabela 17 - Bloco 3.3 - Requisitos e Vedações (Peso 3)	175
Tabela 18 - Bloco 3.4 - Membros Independentes (Peso 2)	176
Tabela 19 - Índice da Dimensão	178
Tabela 20 - Valores Totais dos Blocos da Dimensão I.....	179
Tabela 21 - Valores Relativos dos Blocos da Dimensão I.....	180
Tabela 22 - Valores Totais dos Blocos da Dimensão II.....	180
Tabela 23 - Valores Relativos dos Blocos da Dimensão II.....	181
Tabela 24 - Valores Totais dos Blocos da Dimensão III	181
Tabela 25 - Valores Relativos dos Blocos da Dimensão III.....	181
Tabela 26 - Valores Totais dos Blocos da Dimensão III	182
Tabela 27 - Valores Totais das Dimensões das universidades pesquisadas.....	183
Tabela 28 - Valores Relativos das Dimensões das universidades pesquisadas.....	183
Tabela 29 - Indicador da Governança	184
Tabela 30 - Valores do Índice de Governança das UFs.....	184
Tabela 31 - Valor do Índice de Governança IG-SEST das UFs.....	185

Tabela 32 - Classificação do Nível de Governança das UFs	185
Tabela 33 - Balanço Financeiro 2017 - Total de Ingressos.....	191
Tabela 34 - Balanço Financeiro 2017 - Total de Dispêndios	191
Tabela 35 - Balanço Financeiro 2017 - Total de Ingressos de todas as UFs pesquisadas	192
Tabela 36 - Balanço Financeiro 2017 - Total de Dispêndios de todas as UFs pesquisadas	193
Tabela 37 - Índices IGC e CI das UFs pesquisadas - 2017	194

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Nível de <i>Accountability</i> nos Processos de Contas	58
Quadro 2 - Princípios de Governança no Setor Público (2004-2014)	62
Quadro 3 - Cronologia da legislação brasileira relacionada à transparência, participação social, <i>Accountability</i> e combate à corrupção (1988-2014)	73
Quadro 4 - Legislação brasileira relacionada com a transparência, acesso à informação e indiretamente com a Governança (1964-2014)	109
Quadro 5 - Grau de Relevância das Dimensões do IG-SEST	114
Quadro 6 - Grau de Acurácia dos Blocos do IG-SEST.....	114
Quadro 7 - Grau de Complexidade dos Itens de Avaliação do IG-SEST	114
Quadro 8 - Bloco 1.1 - Remuneração Variável para Diretores - Peso 1	116
Quadro 9 - Bloco 1.2 - Gestão de Riscos - Peso 3.....	116
Quadro 10 - Bloco 1.3 - Controles Internos - Peso 3.....	117
Quadro 11 - Bloco 1.4 - Auditoria Interna - Peso 3.....	117
Quadro 12 - Bloco 1.5 - Código de Conduta e Integridade - Peso 2	118
Quadro 13 - Bloco 1.6 - Fiscalização da Governança das Participações Minoritárias - Peso 2.....	118
Quadro 14 - Bloco 2.1 - Requisitos Mínimos de Transparência - Peso 3.....	119
Quadro 15 - Bloco 3.1 - Treinamento para Administradores e Conselheiros - Peso 1	120
Quadro 16 - Bloco 3.2 - Comitês - Peso 2	120
Quadro 17 - Bloco 3.3 - Requisitos e Vedações - Peso 3	120
Quadro 18 - Bloco 3.4 - Membros Independentes - Peso 2	121
Quadro 19 - Referências relacionadas com a Teoria de Agência, GC, GP e IG-SEST.....	122
Quadro 20 - Resumo da Metodologia.....	126
Quadro 21 - Atividades desenvolvidas na primeira fase da pesquisa.....	127
Quadro 22 - Atividades desenvolvidas na segunda fase da pesquisa	128
Quadro 23 - Categorias e Subcategorias da Análise de Conteúdo	197
Quadro 24 - Relação das Categorias de AC Pré-definidas e das Categorias da AC Identificadas nas Entrevistas	197
Quadro 25 - Relato quanto à Categoria Gestão	198
Quadro 26 - Gestão de Riscos e Resultados.....	207
Quadro 27 - Implantação da Gestão de Riscos.....	208

Quadro 28 - Controles Internos e Tomada de Decisão	210
Quadro 29 - Melhoria de processo sugerida pela Auditoria Interna.....	213
Quadro 30 - Relato quanto à Categoria <i>Disclosure</i>	215
Quadro 31 - Importância dos sistemas eletrônicos para a Transparência das Informações	219
Quadro 32 - Relato quanto à Categoria Alta Administração.....	220
Quadro 33 - Flexibilidade para ocupação dos cargos de direção e nos conselhos universitários	228
Quadro 34 - Modelo de Gestão de Cargos de Direção	229
Quadro 35 - Capacitação como Elemento de Governança.....	233
Quadro 36 - A Importância da Capacitação para a Gestão e Governança	233
Quadro 37 - A Governança e a Eficiência da Gestão Universitária	238
Quadro 38 - Remuneração Variável por atingimento de Metas	240
Quadro 39 - Tópicos mais importantes encontrados na pesquisa qualitativa.....	241

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentuais dos Itens de Avaliação do Bloco 1.2 (Gestão de Riscos)	153
Gráfico 2 - Percentuais dos Itens de Avaliação do Bloco 1.3 (Controles Internos)	156
Gráfico 3 - Percentuais dos Itens de Avaliação do Bloco 1.4 (Auditoria Interna)	159
Gráfico 4 - Percentuais dos Itens de Avaliação do Bloco 1.5 (Código de Conduta e Integridade).....	162
Gráfico 5 - Percentuais dos Itens de Avaliação do Bloco 2.1 (Requisitos Mínimos de Transparência)	169
Gráfico 6 - Valores do IG-SEST das universidades pesquisadas	186

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Alegações de conhecimento, estratégias de investigação e métodos que conduzem a sistemas e processo do projeto	129
Figura 2 - Etapas da Análise de Conteúdo	133

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	25
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	32
1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA	32
1.2.1 Objetivo Geral.....	32
1.2.2 Objetivos Específicos	32
1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA.....	33
1.4 ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS	33
2. REFERENCIAL TEÓRICO	35
2.1 TEORIA DA AGÊNCIA.....	35
2.2 A GOVERNANÇA CORPORATIVA.....	41
2.2.1 Os Mecanismos de Governança Corporativa.....	43
2.2.2 Princípios de Práticas da Boa Governança Corporativa.....	45
2.2.3 Benefícios percebidos pela Governança.....	46
2.3 A GOVERNANÇA PÚBLICA	48
2.3.1 Princípios de governança pública.....	52
2.3.2 <i>Accountability</i>	54
2.3.3 <i>Compliance</i>	55
2.3.4 Governança Pública e a importância da transparência.....	56
2.3.5 A boa governança.....	60
2.3.6 Administração Pública Gerencial / <i>New Public Management</i>	65
2.3.7 O acesso à informação	66
2.3.8 A importância da Transparência no setor público	68
2.3.9 Relevância da informação para a cidadania e a democracia.....	69
2.3.10 A informação contábil	71
2.3.11 Governo Aberto.....	72
2.4 A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO	75
2.4.1 Oferta e demanda por qualificação	76
2.4.2 Teoria do Capital Humano.....	77
2.4.3 Motivos para a qualificação	81
2.4.4 A Educação Brasileira a partir dos anos 90	84
2.4.5 Gasto público na Educação Brasileira.....	86
2.4.6 O Ensino Superior no Brasil	87

2.4.7 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB	90
2.5 A GESTÃO UNIVERSITÁRIA	92
2.5.1 Gestão Pública e Universidade	94
2.5.2 Processo decisório e governança universitária	96
2.6 OS RELATÓRIOS DE GESTÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS.....	101
2.6.1 Exigências legais da transparência e do acesso à informação	104
2.6.2 Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação	105
2.6.3 Métodos de demonstrações contábeis	112
2.7 O ÍNDICE IG-SEST	112
2.7.1 Descrição da Dimensão, do Bloco e do Item de Avaliação com pesos.....	115
2.7.1.1 Dimensão I: Gestão, Controle e Auditoria - Peso 4	115
2.7.1.2 Dimensão II: Transparência das Informações - Peso 3	118
2.7.1.3 Dimensão III: Conselhos, Comitês e Diretorias - Peso 2	119
3. METODOLOGIA	124
3.1 O MÉTODO MISTO	128
3.1.1 Estatística Descritiva	130
3.1.2 Análise de Conteúdo	131
3.2 CARACTERIZAÇÃO DO UNIVERSO ESTUDADO	134
3.3 ETAPAS DA PESQUISA	137
3.3.1 Coleta dos dados	138
3.4 O ÍNDICE IG-SEST ADAPTADO	140
3.4.1 Pré-Teste do índice.....	141
3.5 A ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA.....	142
4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	144
4.1 DESCRIÇÃO DA DIMENSÃO, DO BLOCO E DO ITEM DE AVALIAÇÃO E SEUS PESOS	145
4.1.1 Dimensão I: Gestão, Controle e Auditoria	145
4.1.1.1 Bloco 1.1 - Remuneração Variável para Diretores	148
4.1.1.2 Bloco 1.2 - Gestão de Riscos	150
4.1.1.3 Bloco 1.3 - Controles Internos	154
4.1.1.4 Bloco 1.4 - Auditoria Interna	157
4.1.1.5 Bloco 1.5 - Código de Conduta e Integridade.....	159
4.1.1.6 Bloco 1.6 - Fiscalização da Governança das Participações Minoritárias ou outros <i>stakeholders</i>	163

4.1.2 Dimensão II: Transparência das Informações	164
4.1.3 Dimensão III: Conselhos, Comitês e Diretorias	169
4.1.3.1 Bloco 3.1 - Treinamento para Administradores e Conselheiros	172
4.1.3.2 Bloco 3.2 - Comitês.....	173
4.1.3.3 Bloco 3.3 - Requisitos e Vedações.....	174
4.1.3.4 Bloco 3.4 - Membros Independentes.....	176
4.2 CÁLCULO DO ÍNDICE.....	177
4.3 COMPARAÇÕES ENTRE O IG-SEST E ALGUMAS MEDIDAS DE DESEMPENHO	190
4.3.1 Balanço Financeiro.....	190
4.3.2 Instrumentos de Avaliação Externa do SINAES - o IGC e o CI	193
4.4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS DA PESQUISA QUALITATIVA.....	196
5. CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS.....	246
5.1 SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS.....	260
REFERÊNCIAS.....	262
ANEXO I - ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS	282

1. INTRODUÇÃO

O tema “Governança Corporativa” (GC) vem sendo estudado especialmente a partir dos anos 1950, sendo que, no Brasil, os estudos ganharam força após o início das privatizações e a abertura comercial nos anos 1990. Tais mudanças no ambiente corporativo alteraram a estrutura societária das empresas brasileiras, permitindo a entrada de novos sócios e fazendo com que os mesmos passassem a exigir maior transparência, respeito aos direitos dos acionistas minoritários e tratamento mais aprimorado para a mitigação dos conflitos de agência em relação à direção das empresas.

Assim, para as organizações brasileiras, os princípios de GC e de responsabilidade social das corporações passaram a representar um grande desafio aos dirigentes, dado que não é mais suficiente somente publicar um balanço com resultado favorável no fim do exercício social, ou maximizar os lucros dos acionistas majoritários e distribuir os dividendos, pois o mercado passou a exigir cada vez mais a publicação de novas informações e maior transparência a respeito da empresa.

A partir disso, o sistema de GC vem se consolidando no mundo corporativo através do desenvolvimento de modelos mais adequados às necessidades das empresas, além da elaboração de códigos de melhores práticas de GC, e que foram absorvidos por grandes corporações. Gradativamente, a expansão dessa prática passou a ser adotada por empresas de médio porte e de características distintas das sociedades anônimas.

A fim de tentar alinhar todos os interesses dos *stakeholders* de maior relevância, muitas empresas têm buscado adotar uma estrutura de boas práticas de GC. Essa estrutura baseia-se em recomendações de institutos e de Bolsas de Valores em diversos países, cujas práticas de GC incluem o aumento da transparência, o respeito aos direitos dos acionistas, a adoção de uma postura ética e rápida na resolução de eventuais conflitos e na existência de um Conselho de Administração capaz de representar convenientemente os proprietários e de respeitar os interesses dos demais *stakeholders*.

Todavia, o conceito de governança se estendeu não somente sobre as organizações privadas, mas, também, no âmbito do setor público, originando o conceito de Governança Pública (GP). A GP possui algumas características distintas em relação à GC, em virtude das particularidades assumidas pelo setor público perante o setor privado; ainda assim, o sentido que o termo “Governança” é aplicado nos dois casos é o mesmo, porque as políticas, práticas e mecanismos tanto da Governança Corporativa

quanto da Governança Pública vão no sentido de mitigar os problemas de interesse dentro da esfera organizacional/institucional (problemas de agência).

Como a governança lida com a resolução de problemas de natureza coletiva entre os vários *stakeholders*, a atenção conferida ao tema tem sido intensificada nos últimos anos em função de escândalos mundialmente conhecidos (como os casos da Enron, Worldcom, Parmalat e, mais recentemente, o banco Lehman Brothers), os quais tornaram visível a fragilidade das estruturas de governança existentes (ROSSONI E MACHADO-DA-SILVA, 2010; IBGC, 2009; CLEMENTE, JUANIHA E RIBEIRO, 2017). Esses escândalos são manifestações de um grande número de razões estruturais pelas quais a GC se tornou uma questão central, como a onda mundial de privatizações, as reformas dos fundos de pensão, o crescimento das poupanças, a desregulamentação e a integração dos mercados de capitais (RIBEIRO, 2009; RODRIGUES E CLEMENTE, 2019).

A crise financeira, surgida nos Estados Unidos, em 2007, e que se disseminou ao restante do mundo posteriormente, é um dos fatores que motivam uma reflexão sobre a governança das empresas (RESENDE, 2014; LIMA, 2014; FRANCISCO, 2014; PEIXOTO, 2012; CLEMENTE, JUANIHA E RIBEIRO, 2017). Essa crise caracterizou-se pela abundância do crédito, levando milhares de clientes à tomada de mais empréstimos para a compra de imóveis ou para hipotecar os que já possuíam. A queda dos preços dos imóveis e a consequente inadimplência dos mutuários ocasionaram a falta de confiança dos agentes econômicos, o que levou a problemas de liquidez no sistema de crédito e a quebra de vários bancos. Ao mesmo tempo, observou-se uma desaceleração das economias dos países desenvolvidos e uma atuação mais proeminente dos Bancos Centrais no sentido de injetar recursos no mercado financeiro e tornar mais rígida a regulamentação do setor financeiro, visando reduzir os riscos sistêmicos (BORÇA JR E TORRES FILHO, 2008; RUPPELT, MISSAGGIA E SILVEIRA, 2018).

E essa desaceleração da economia mundial provocou impactos no Brasil após o ano de 2011, aprofundando a crise econômica e social do país levantando diversas questões sobre a atuação do Estado brasileiro quanto à administração pública dos recursos da sociedade (BORGES et al, 2018).

Tal questão tem se tornado cada vez mais presente na medida em que casos de corrupção figuram cotidianamente na mídia do país, envolvendo empresas privadas, estatais, bancos públicos e o próprio erário público. Assim, casos como a corrupção em empresas estatais (demonstrados na Operação Lava Jato, da Polícia Federal), que viram

os seus valores de mercado se reduzirem drasticamente nos últimos anos, empreiteiras contratadas pelo Estado brasileiro e os esquemas ilícitos de financiamento pelo BNDES a determinadas empresas têm se tornado corriqueiros, o que demonstra uma falta de transparência das informações das empresas e do Estado, além da falta de ética e desrespeito às leis juntamente com esquemas sofisticados de repasse de recursos ilegais e de tráfico de influência (LOPES JR et al, 2018; MARAGNO, KNUPP E BORBA, 2019; LOPES JR et al, 2018).

A inobservância das leis, conduta antiética, a falta de transparência e oportunismo têm causado prejuízos a diversos *stakeholders* e à sociedade brasileira como um todo, e condutas inapropriadas e ilícitas no Estado brasileiro têm despertado a atenção aos problemas inerentes à corrupção e à governança das instituições brasileiras, constituindo-se num dos problemas a serem enfrentados pela sociedade e pelo próprio Estado brasileiro.

Assim, a falta de transparência, de *compliance* e de controle por parte das instituições (privadas e públicas), além da dificuldade do Estado brasileiro em reduzir os problemas de agência¹ e mesmo em punir as pessoas que cometem atos ilícitos, têm dificultado a mitigação dos problemas de agência das instituições brasileiras, o que favorece o processo de corrupção generalizada no país.

Paralelamente a isso, há crescente necessidade de se estabelecer mecanismos de gestão das IES de modo a enfrentar as reivindicações sociais atuais. E a universidade federal brasileira parece não estar preparada para acompanhar as transformações que a sociedade vive porque os modelos de gestão existentes nelas geralmente não observam os princípios de governança.

Os problemas enfrentados pela administração pública vão desde a ausência de avaliações para mensuração da eficiência dos recursos até a prática da corrupção. E os problemas que decorrem da relação de conflito de interesses entre aqueles que administram e aqueles que delegam a administração de suas organizações, enquadram-se nos chamados conflitos de agência, previstos na Teoria da Agência. A universidade federal faz uso de recursos públicos, provenientes dos impostos pagos pelos cidadãos, e o que se espera dela são os benefícios que a organização universitária poderá

¹ Os problemas de agência são gerados a partir dos conflitos de interesse entre o contratante (principal) e o executivo contratado para executar algum serviço (agente). A partir daí surgem situações de conflito entre o agente e o principal em virtude do comportamento oportunista por parte do agente, dado que o agente passa a tomar decisões baseadas em seus próprios interesses em detrimento dos interesses do principal.

proporcionar à sociedade, seja pela qualificação da mão de obra, seja pela produção/disseminação de conhecimento e tecnologia.

Assim, as mudanças culturais e aquelas decorrentes da revolução tecnológica têm impactado a sociedade e o Governo, provocando conflitos de interesse e exigindo que o Estado tenha uma atuação mais decisiva para se alcançar maior eficiência, equidade e justiça social, permitindo maior desenvolvimento econômico e combate à pobreza e à corrupção.

O Estado Brasileiro, neste sentido, vem tentando aprimorar o modo de organização e funcionamento da administração da máquina pública, ao longo dos diversos governos, a fim de promover uma melhoria nos resultados das instituições e maior eficiência ao disponibilizar os bens e serviços de que a sociedade precisa. Uma administração mais eficiente é relacionada com o fortalecimento econômico e social do país, contribuindo decisivamente para o seu processo de desenvolvimento.

Neste contexto, o momento atual no Brasil é favorável às discussões das questões de qualidade do ensino brasileiro. As demandas de primeira necessidade levantadas há duas décadas se encontram em processo de resolução. Contudo, à medida que os problemas mais básicos são mitigados, emergem outras fraquezas da educação brasileira, onde se destaca atualmente a baixa qualidade do ensino.

A insistência no modelo educacional vigente está ligada à meta de aumentar o número de matrículas, o que tem levado a uma baixa eficiência e custos por aluno geralmente elevados, especialmente nos cursos de graduação.

O governo brasileiro, ao longo do presente século, tem feito esforços para melhorar a educação no país, lançando diversos programas, planos e metas para cumprir seus objetivos. E um dos instrumentos norteadores das ações do Estado brasileiro é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 9.394/96).

A partir das orientações da LDB é possível se pensar em governança e gestão das UFs, porque nesta lei rezam orientações claras quanto aos aspectos de transparência, finalidade, qualidade do ensino, relações entre as IES e a sociedade, papel do Estado na educação superior e suas relações com as IES etc.

Neste sentido, a educação superior tem por finalidade estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo, possibilitando, assim, formação do aluno nas diferentes áreas de conhecimento, tornando-os aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira. Além disso, a educação superior deverá

incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, dos saberes científicos e técnicos, e promover a universalização e o aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais e a realização de pesquisas pedagógicas (BRASIL, 1996).

A LDB estabelece, ainda, que as universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e cultivo do saber humano, que se caracterizam por uma produção intelectual que deve ser institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional.

Quanto às instituições públicas de educação superior, a LDB estabelece que elas obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, assegurando a participação de segmentos da comunidade institucional e externa.

Assim, grande parte da governança universitária em IES está vinculada à LDB e às normas relativas à avaliação institucional estabelecida pelo SINAES, o que se constitui em elementos importantes de governança para as UFs.

A partir deste contexto, o Governo buscou ampliar o acesso da população às universidades e, ainda, vem promovendo medidas para mensurar seu desempenho, além de instituir normas de GP, com vistas a proporcionar um maior retorno da universidade federal para a sociedade. Como exemplo, é possível citar o processo de inclusão dos estudantes brasileiros ao ensino superior. Essa inclusão tem sido, ao longo dos anos, uma das principais preocupações do governo brasileiro e foram perpetradas através de programas como PROUNI, ENEM e REUNI.

No entanto, a despeito do aumento da inclusão de mais estudantes nos cursos de graduação no país, a expansão do sistema de Universidades Federais (UFs), especialmente o REUNI, vem recebendo diversas críticas, notoriamente com a expansão da oferta de vagas e cursos, sem o devido aporte financeiro necessário (pois seu foco é puramente quantitativo), sem haver comprometimento com a qualidade do sistema. O resultado disso foi a sobrecarga dos funcionários e professores e piora da qualidade do ensino, até mesmo porque o governo não disponibilizou um quantitativo de recursos humanos adequado para a nova realidade universitária.

Dessa forma, dentro da universidade, existe uma estrutura social complexa, imersa em vários conflitos que afetam a gestão da organização. Além disso, as

Universidades Federais estão sujeitas à interferência do Estado, seja através de políticas públicas, seja por questões fundamentalmente políticas, porque são vinculadas a órgãos públicos e recebem seus recursos predominantemente de fundos públicos, o que causa impactos sobre a sua gestão, afetando especialmente a sua autonomia organizacional e administrativa.

Sendo assim, temas como autonomia universitária, burocracia, políticas de Recursos Humanos (RH), melhoria dos resultados operacionais, observância da conformidade com as leis, transparência, equidade etc. são fundamentais para levar a organização universitária a dar conta dos desafios da sociedade contemporânea.

A partir disso, é possível pensarmos em autonomia universitária na contemporaneidade, ou mesmo discutir a Universidade no Brasil, situando sua história e os impasses por ela vividos desde sua fundação até hoje para, em seguida, podermos pensar nas respostas possíveis aos problemas que a Universidade enfrenta nos nossos dias.

Analisar a universidade federal brasileira é algo muito complexo, não só quando pensamos na legislação que ela deve obedecer, mas, fundamentalmente, quanto aos aspectos políticos, à pluralidade dos professores, estudantes e funcionários, à estrutura hierárquica e de poder.

E uma das maiores críticas às Universidades Federais brasileiras está relacionada ao seu distanciamento da sociedade, em que pesquisadores não se preocupam com a disseminação do conhecimento produzido institucionalmente, privando a sociedade de usufruir plenamente dos resultados das pesquisas universitárias. Assim, todos os fatores externos (como a política) e internos (burocracia, lentidão das decisões etc.) tornam a universidade federal uma instituição cara e ineficiente².

Todavia, não se pode negligenciar a importância da universidade no contexto da sociedade, até porque, pela sua própria natureza, a universidade forma o capital humano, que é um elemento crucial na criação de novas ideias e, portanto, para o avanço tecnológico de uma forma geral de uma nação. Além disso, trabalhadores mais qualificados aceleram o processo de difusão que, aliado a Pesquisa e Desenvolvimento

² Dados apresentados por Abrahão (2005, p. 854) indicam que o Brasil se encontra numa situação de aplicação de recursos em educação abaixo de vários países da OCDE e da América Latina, tanto em nível de gasto nominal quanto em termos de gasto *per capita* (apesar de possuir um elevado gasto por aluno em comparação aos outros níveis de ensino). Os gastos públicos por aluno no ensino superior são seis vezes maiores do que no nível básico (SCHWARTZMAN, s/d), cuja despesa de pessoal envolve mestres e doutores com dedicação exclusiva.

(P&D), criam um efeito indireto da educação sobre o crescimento econômico por meio do aumento da produtividade.

Por fim, faz-se necessário expor que a literatura de GP existente trata essencialmente dos princípios e temas ligados à administração pública do Estado, com alusão especial ao Governo e às instituições como Poder Legislativo e Poder Judiciário, notadamente em ambientes ditos “democráticos”. Os principais focos da GP dizem respeito aos aspectos democráticos, políticos (atendimento das necessidades da população), respeito às leis e transparência, dentre outros, mas em caráter genérico para uma sociedade ou uma nação.

Apesar de haver ampla publicação sob a temática Governança, a literatura que trata de governança universitária ainda é incipiente no Brasil, especialmente a governança no âmbito do setor público (COUTO, 2018; ZORZAL, 2015; RIBEIRO, 2009; MIRANDA, 2012). As universidades são instituições complexas e de múltiplos objetivos, que vão desde o ensino regular até o gerenciamento de hospitais, de incubadoras de tecnologia e administração de museus. Portanto, a governança destas instituições é complexa especialmente se considerarmos o papel público que ela assume no âmbito da sociedade, devendo assumir caráter de transparência, equidade e ética.

No presente estudo, que trata da governança universitária de UFs, foi utilizado o índice IG-SEST para medir o nível de governança das UFs, índice este desenvolvido para ser aplicado nas empresas estatais federais. Não há literatura disponível sobre estudos envolvendo o uso deste índice nem em empresas estatais (para as quais foi criado) nem para qualquer outra instituição.

Estudos específicos sobre o IG-SEST não foram encontrados durante a pesquisa desta tese, para a qual foram pesquisados o acervo do Portal de Periódicos Capes (<<http://www-periodicos-capes-gov-br>>), a biblioteca eletrônica SPELL® (<<http://www.spell.org.br/>>), o Google Acadêmico (<<https://scholar.google.com.br/>>) e o Google (<<https://www.google.com.br/>>), com o uso de palavras-chave que remeteram ao índice IG-SEST. Com exceção do regulamento e das notícias da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), a bibliografia encontrada sobre tal índice foi um artigo do IPEA (2018), que faz uma compilação do Regulamento do IG-SEST (que consta em BRASIL, 2018), e uma dissertação de Mestrado (SILVA, 2018), onde é apenas mencionado que determinada empresa estatal (EMGEA) estava bem classificada de acordo com o índice, o que comprova a originalidade deste trabalho.

Para isso, foi feita uma adaptação deste índice para ser aplicado às Universidades Federais brasileiras, a partir das exigências feitas pelo TCU e normas pertinentes às universidades mantidas pela União, de modo a medir o nível de governança seguindo a metodologia deste índice, conforme será melhor explicado mais adiante.

Como não há estudos científicos que tratam do IG-SEST, não foi possível tecer nenhuma comparação relacionada a tal índice com qualquer pesquisa sobre governança envolvendo nem universidade nem qualquer outro órgão público. A tese proposta, neste estudo, é a de que o IG-SEST pode ser validado como mecanismo de GP em Universidades Federais.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

O problema de pesquisa concentra-se na característica marcante das UFs no tocante ao seu nível de governança. Os estudos destas instituições indicam não haver preocupações com melhores práticas de governança, o que pode afetar a utilização dos seus recursos, reduzindo, assim, seu potencial de entregar melhores resultados à sociedade que as sustenta.

Diante dos problemas de governança das Universidades Federais e das cobranças dos órgãos públicos de controle do Estado, visando à maior conformidade à legislação e eficácia da administração, surge a pergunta:

Que relações podem ser verificadas entre Governança em UF e o IG-SEST que permitam sua validação e adoção como mecanismo de governança de acordo com o TCU?

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

1.2.1 Objetivo Geral

Diante do contexto apresentado e da importância da governança para a gestão organizacional, o objetivo geral desta pesquisa é:

Validar o IG-SEST como mecanismo de Governança em Universidades Federais brasileiras.

1.2.2 Objetivos Específicos

Para se atingir o objetivo geral, são propostos os seguintes objetivos específicos:

- Identificar os princípios de boa governança para a Administração Pública Federal, elaborados por instituições nacionais e internacionais;
- Apresentar um conjunto de propostas para aprimorar a estrutura de governança das Universidades;
- Adequar o IG-SEST à realidade do que é exigido das Universidades Federais pelo TCU;
- Listar as leis federais que as Universidades Federais são obrigadas a considerar nos Relatórios de Gestão;
- Mapear variáveis que podem sinalizar melhoria de gestão a partir do IG-SEST, segundo a percepção dos auditores-chefe de Universidades Federais.

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA

O tema abordado foi escolhido em virtude da importância histórica da universidade federal no seio da sociedade brasileira e também pela crescente demanda da população em relação à resposta que a universidade poderá ou deverá dar ao país para ajudar a resolver os problemas nacionais.

A justificativa deste trabalho é que, nas duas últimas décadas, a governança ganhou importância significativa como uma resposta prática a um novo contexto de governo. O Estado, com todo o seu aparato formal, tem se mostrado limitado ao lidar com as complexidades sociais atuais diante dos novos desafios. Para superar estas limitações, o TCU tem publicado normas estabelecendo mecanismos e regras de governança que podem direcionar as decisões dos agentes públicos, com o intuito de tornar mais eficaz a administração da organização, levando à melhoria do desempenho de suas atividades, racionalizando o uso dos recursos e promovendo maior transparência das informações.

A importância deste estudo centra-se na proposição de um mecanismo complementar de GC que possa ser validado para mensurar a governança em UFs. As informações obtidas pelo uso do índice proposto poderão ajudar os auditores-chefe a propor medidas aos gestores das UFs no sentido de melhorar a gestão dos elementos abordados pela governança, o que poderá melhorar o nível de governança das universidades.

1.4 ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS

No capítulo 2, será tratada a questão da Governança, incluindo seus principais componentes constitutivos, como Teoria da Agência, a GC e seus princípios. Em seguida, são apresentados os conceitos de GP, a Gestão Universitária, a importância da

Educação e a LDB. Por fim, são apresentados os conceitos dos Relatórios de Gestão e do índice IG-SEST.

No capítulo 3, será mostrada a metodologia desta pesquisa.

No capítulo 4, serão apresentados os dados coletados e sua análise, tanto dos dados da pesquisa quantitativa quanto dos da qualitativa. Será apresentado o cálculo do índice proposto e será mostrada a classificação das universidades examinadas de acordo com o índice. Também serão feitas comparações entre o IG-SEST e algumas medidas de desempenho (Balanço Financeiro e os índices IGC e CI).

No capítulo 5, serão apresentadas as conclusões da pesquisa e as sugestões para pesquisas futuras.

Em seguida, serão apresentadas as referências bibliográficas utilizadas neste estudo e o Anexo I.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa bibliográfica e está organizado em cinco seções, baseadas nos objetivos específicos que se pretende alcançar, abordando os temas relativos à Teoria da Agência, Governança Pública, Gestão Universitária, aos Relatórios de Gestão das Universidades Federais e ao Índice IG-SEST.

2.1 TEORIA DA AGÊNCIA

Os problemas de agência surgem quando o proprietário de uma empresa, chamado de “Principal”, contrata um executivo, chamado de “Agente”, para gerenciar a empresa em seu nome. De acordo com a literatura de GC, o principal poderá ser qualquer pessoa (normalmente acionista ou sócio da empresa) que contrate os serviços de alguma outra pessoa para executar tarefas conforme um contrato estipulado. O agente pode ser o Presidente da empresa, CEO, Diretor ou Gestor. A partir daí, surge o conflito quando os agentes passam a atuar no sentido de atender mais aos seus próprios interesses ao invés dos interesses do principal (JENSEN e MECKLING, 1976).

É notório que os estatutos sociais e os regimentos internos delimitam a atuação de cada parte na organização, ou seja, proprietários e gestores, de forma que haja segregação de interesses, evitando, assim, na medida do possível, esse tipo de conflito.

O estudo de Berle e Means (1932) foi o que despertou o estudo de GC ao analisar a concentração do poder provocado pelo crescimento das grandes corporações e o surgimento de uma poderosa classe de gestores profissionais, que se distanciaram da pressão dos investidores de capital nas empresas. Os autores advertiram para o fortalecimento do controle da gestão por parte dos administradores e do poder corporativo da propriedade, como um aspecto da criação do elemento de conflito de interesse, iniciando a Teoria da Agência (FRANCISCO, 2014, p. 52). Dessa forma, a Teoria da Agência parte da premissa de que existe uma relação conflituosa entre os objetivos de todos os que compõem um conjunto de contratos (EMIRBAYER E MISCHÉ, 1998; ROSSONI E MACHADO-DA-SILVA, 2010; OECD, 2003; LEAL, 2004).

Para reduzir esse tipo de problema, o principal tenta estruturar um conjunto de mecanismos que levem o agente a se comportar de maneira adequada a seus interesses.

Assim,

O problema de agência (ou problema agente-principal) aparece quando o bem-estar de uma parte (denominada principal) depende das decisões tomadas por outra (denominada agente). Embora o agente deva tomar decisões em benefício do principal, muitas vezes ocorrem situações em que os interesses dos dois são conflitantes, dando margem a um comportamento oportunista por parte do agente (CARVALHO, 2002, p. 22).

A literatura ainda identifica outros dois tipos de conflitos de agência nas empresas. O primeiro deles é o conflito entre acionistas (que integram o capital próprio da empresa) e credores (que aplicam o chamado “capital de terceiros”), já que os credores (principais) também podem sofrer as consequências de decisões tomadas pelos administradores da empresa (agentes). Outro conflito de agência é a divergência de interesses entre acionistas minoritários e acionistas majoritários.

Para Leal, Carvalhal-da-Silva e Valadares (2002), os conflitos de agência ocorrem principalmente entre acionistas controladores e minoritários. Essa concentração de controle resulta, essencialmente, da violação da regra “uma ação um voto”, gerada pela possibilidade de serem emitidas ações preferenciais sem direito a voto.

A questão consiste no oportunismo de decisões dos administradores que não visem à maximização do valor das ações. Dentro desse contexto, a boa prática de GC significaria a adoção de mecanismos que forçassem os gestores a proteger os interesses dos acionistas.

Nesse ponto, cabe ressaltar que o conflito entre principal e agente pode ocorrer em diferentes dimensões como acionistas e administradores, acionistas minoritários e majoritários, ou acionistas e credores, ou seja, conflitos de agência ocorrem sempre que uma pessoa ou um grupo age em detrimento dos demais. Restringir tais possibilidades constitui um dos objetivos essenciais de um efetivo sistema de governança corporativa nas firmas (SILVA, 2008, p. 36).

Nesse contexto de divergência de interesses entre os acionistas e os agentes, os custos de agência são provenientes de medidas adotadas pelos acionistas para controlar a atuação dos agentes.

A teoria da agência indica diversos meios para reduzir os custos de agência. O primeiro deles seria aumentar a participação acionária dos gestores alinhando o interesse deles com o dos acionistas. Outro modo de reduzir os custos de agência seria através do aumento dos dividendos.

Uma terceira maneira de minimizar tais custos seria o uso de uma maior percentagem de financiamentos na estrutura de capital da empresa. Assim, o uso de

capital de terceiros pode reduzir o conflito de agência entre gestores e acionistas (no entanto poderá aumentar o conflito de agência entre acionistas e credores).

Por sua vez, Jensen e Meckling (1976) definem os custos de agência como a soma de gastos com o monitoramento dos gestores, custos de implantação e adesão dos gestores (agentes) aos mecanismos de controle e perdas residuais (valores perdidos pelos acionistas, os principais, em função da persistência de eventual comportamento inadequado dos gestores).

Pereira (2010) descreve os custos de agência em custos de contratos, referente à sua elaboração e estruturação, além dos acordos não formalizados celebrados no dia a dia da corporação; custos de monitoramento (manutenção dos Conselhos de Administração, auditorias externas, Conselhos Fiscais etc.), custos com sistemas de informações e os custos com sistemas de incentivo.

Os proprietários poderiam limitar as divergências monitorando as atividades dos executivos e estabelecendo incentivos contratuais apropriados a seus interesses. Ao agir assim, os proprietários incorrem em custos para alinhar os interesses dos gestores aos seus próprios interesses - são os custos de agência.

Em muitas ocasiões de interação entre dois agentes, é possível existir algum tipo de assimetria de informação³. Os problemas de informação assimétrica normalmente são divididos em Seleção Adversa e Risco Moral (*Moral Hazard*).

A seleção adversa pode ser encarada como originária de comportamentos oportunistas derivados de assimetria de informações em nível pré-contratual. Tais comportamentos prejudicam a operação das transações antes mesmo do estabelecimento do contrato, pois uma das partes depende de informações que nem sempre são fornecidas. Assim, seleção adversa é um tipo de problema de informação assimétrica que ocorre antes de o evento ocorrer (*ex-ante*).

Por sua vez, o risco moral é um problema *ex-post* (posterior à assinatura do contrato). O risco moral é fruto de comportamentos oportunistas posteriores à elaboração do contrato, podendo decorrer também de um comportamento imprevisto ao longo da execução do contrato.

Os problemas decorrentes da relação entre principal e agente (Teoria da Agência), causados pelos conflitos de interesse e pela assimetria de informação entre os

³A assimetria de informações surge a partir das situações da vida econômica. Ela se refere a determinadas informações que outros agentes econômicos não têm.

atores, podem ser reduzidos a partir da observação dos princípios de governança defendidos por instituições como o IBGC, o IFAC, o ANAO e a OECD.

A assimetria de informações nas instituições públicas está associada ao fato de governantes deterem informações que não estão à disposição dos governados, caso essas informações sejam contrárias a seus interesses e que possam ser usadas para a perpetuação de seu poder dentro do aparelho do Estado.

Em sociedades democráticas, os cidadãos devem possuir o direito básico de saber e de serem informados sobre as ações do governo e as motivações dos gestores públicos, além do direito de debater o assunto. Essas sociedades pressupõem a transparência e abertura dos seus governos.

Se a assimetria for minimizada por meio do *disclosure* e da transparência, as políticas públicas poderão ser potencializadas, pois haverá maior pressão na gestão pública para se buscar mais eficiência na alocação dos recursos.

Zorzal (2015, p. 33) aponta que há dois tipos de assimetria: assimetria informacional **externa** (o cidadão não tem informação se o agente está fazendo o melhor uso alternativo dos recursos); e assimetria informacional **interna** (o gestor não dispõe de informações suficientes para saber se todos os integrantes da relação agente-principal, em todos os níveis hierárquicos, estão agindo da forma postulada pela boa governança).

Desta forma, a cultura da informação ainda está distante de um padrão de boa governança conforme previsto pelos códigos estabelecidos pelas organizações que desenvolveram o conceito de governança.

Lima (2014) descreve que os sistemas gerenciais e de informação são importantes para reduzir tanto a assimetria de informação quanto os custos de agência, independentemente da propensão ao risco de cada um dos envolvidos. Aponta, ainda, na referida obra (p. 46), a existência de três falhas de mercado suficientes para justificar o processo de regulação: externalidades, poder de mercado e assimetria de informação.

Jensen e Meckling (1976) afirmam que a grande maioria das transações no mercado é regida por contratos, envolvendo o principal e o agente. O agente se compromete em realizar certas tarefas para o principal, recebendo em troca a sua remuneração. No entanto, o agente poderá tomar decisões conflitantes com os do principal.

Estudando as instituições financeiras, Lima (2014) avalia que o modelo dominante de GC de instituições considera a firma como um complexo conjunto de

contratos envolvendo os acionistas, os credores, os gestores, os empregados, a comunidade na qual as instituições estão inseridas, os fornecedores, os consumidores e os órgãos reguladores.

Tal como na governança privada, as questões associadas à GP são alicerçadas pela Teoria da Agência, em que a relação entre principal (a sociedade) e o agente (o Estado, Governo ou funcionalismo público) é marcada pelos conflitos de agência. Tais conflitos poderão ser agravados pela assimetria informacional e pela oportunidade de desvios de conduta pelos políticos ou funcionários públicos, já que o principal e o agente agem de forma a maximizar os próprios interesses. Os mesmos, por sua vez, também poderão ser mitigados a partir da aplicação dos princípios de governança como *Accountability* e Transparência.

Conforme aponta o estudo de Zorzal (2015, p. 29), a teoria do agente-principal enfatiza o problema agente *versus* principal, relacionado com os princípios fundamentais de que não há contrato completo e que não há agente perfeito. Este problema existe em todos os tipos de organizações, inclusive as universidades, as cooperativas, as autoridades governamentais, os hospitais etc.

Com base na teoria desenvolvida, os gestores (agentes) contratados tenderiam a agir de forma a maximizar seus próprios benefícios (maiores salários, maior estabilidade no emprego, mais poder etc.), agindo em interesse próprio, e não segundo os interesses da instituição e demais partes interessadas (principais).

E para reduzir o problema da agência, Jensen e Meckling (1976) indicaram que as instituições deveriam adotar uma série de medidas para resolver e fazer convergir os interesses dos envolvidos (*stakeholders*), com vistas a se alcançar o sucesso da organização. Para isto poder acontecer, as medidas adotadas podem incluir práticas de monitoramento, controle e ampla divulgação de informações, dentre várias outras, denominadas de governança.

Ao se pensar em governança, é possível conceber o modelo para o setor público, colocando o contribuinte (ou cidadão) como o principal e os gestores públicos (políticos e funcionários públicos) como agentes para o modelo de GP. Isso pode ser pensado porque, como se segue,

São os cidadãos contribuintes que canalizam recursos para o Estado, capitalizando-o para que ele produza bens e serviços de interesse público. Do mesmo modo que ocorre nas corporações, as decisões dos gestores públicos podem conflitar com os interesses dos contribuintes (ZORZAL, 2015, p.29).

Assim, os interesses dos cidadãos seriam expressos através dos serviços públicos de qualidade, corrupção zero, conformidade, transparência e integridade das contas, além de outros aspectos.

Por sua vez, os interesses dos gestores incluiriam não avaliação dos serviços públicos, ausência de avaliações de desempenho dos servidores; permanência no emprego e estabilidade etc.

Segundo Matias-Pereira (2010), na Administração pública é muito difícil haver uma fiscalização mais efetiva dos funcionários públicos/políticos, porque não há controle sobre a máquina governamental por parte dos cidadãos.

Mello (2006) faz diferenciação entre duas teorias: a teoria da agência e a teoria da escolha pública. A teoria da agência já foi tratada acima. A teoria da escolha pública ajuda a compreender os problemas de comportamento burocrático nos caminhos de mesmo interesse, baseados na ideia de que as pessoas estarão utilizando maximizadores em tudo que elas fizerem.

A teoria da escolha pública é o ramo da economia que estuda a forma como o governo toma decisões. Ela questiona o como, o quê e o para quem do setor público. Na sequência, ela

Afirma, também, que a tomada de decisões políticas ocorre segundo um conjunto de regras, sendo que a mais importante é que essas decisões são tomadas pelos representantes eleitos. Destaca, ainda, que as motivações dos políticos resumem-se ao pressuposto de que os políticos se comportam de modo a maximizar a probabilidade da sua eleição, ou seja, eles são maximizadores de votos (MELLO, 2006, p. 22).

Mello (2006, p. 28) destaca ser pertinente afirmar que as entidades públicas devem ser vistas sob a perspectiva da teoria da agência, pois pode-se verificar claramente a existência de uma relação de agência, devido à presença das três condições: 1) o agente (gestor público) dispõe de vários comportamentos possíveis a serem adotados; 2) a ação do agente (gestor público) afeta o bem-estar das duas partes; e 3) as ações do agente (gestor público) dificilmente são observáveis pelo principal (cidadão), havendo, dessa forma, assimetria de informação.

Como há divergência de interesses na relação de agência, o principal estabelece incentivos para que seus objetivos sejam alcançados. Tais incentivos se traduzem em custos, denominada pela literatura como custos de agência.

Esses custos englobam a elaboração de contratos entre o principal e o agente, o monitoramento das atividades dos agentes pelo principal, a comprovação do próprio

agente para demonstrar que suas ações não são prejudiciais ao principal, as perdas residuais decorrentes de divergências entre as decisões do agente e aquelas que maximizariam a riqueza do principal (JENSEN E MECKLING, 1976).

Na esfera pública, a relação agente-principal apresenta contornos mais marcantes, uma vez que as políticas públicas elaboradas pelos políticos deveriam atender parcela significativa da sociedade por meio de prestações de serviços públicos adequados e satisfatórios.

2.2 A GOVERNANÇA CORPORATIVA

A ideia de GC surgiu a partir dos problemas oriundos da relação de agente/principal, cujo objetivo último é o de reduzir os problemas de agência.

A GC vem se desenvolvendo bastante no Brasil nos últimos anos, não apenas no ambiente acadêmico, mas também no profissional. Varias ações podem ser destacadas nesse sentido, como o Novo Mercado da Bovespa, a nova lei das sociedades por ações, o código do IBGC e as recomendações de GC da CVM.

Apesar do conceito de GC ter se originado há mais de 150 anos, ela passou a ser utilizada mais intensamente a partir dos anos sessenta para referir-se às diretrizes de funcionamento das empresas. Nos anos oitenta, os grandes investidores institucionais (nos EUA) se organizaram para exigir melhores práticas de GC na gestão das grandes corporações. Nos anos noventa, os processos por melhores práticas de GC se difundiram por todo o mundo por meio de criação e aplicação de códigos das melhores práticas de GC (CARVALHAL-DA-SILVA E LEAL, 2007).

A GC nasceu da separação entre a propriedade e a direção das empresas, e seu foco é a definição de uma estrutura de gestão que maximize a relação entre o retorno dos acionistas e os benefícios auferidos pelos executivos. Silva Junior (2006, p. 64-65) enfatiza que “nesse sentido, a governança corporativa envolve a estratégia das corporações, as operações, a geração de valores e a destinação de resultados”.

A GC estuda, ainda, as questões relacionadas com controle e propriedade da empresa, bem como os interesses dos demais *stakeholders* corporativos. Assim,

Com o tempo, essa preocupação foi se tornando cada vez mais forte. Direcionada ao propósito de alavancar seu crescimento, as empresas abriram seu capital, financiando-se via emissão de títulos no mercado acionário, dando a seus acionistas o direito a voto nas decisões. Por sua vez, a crescente profissionalização da gestão levou a uma segregação entre a propriedade e o controle da corporação, e isso se constitui em aspecto crítico da governança corporativa (FRANCISCO, 2014, p. 31-32).

Sob o aspecto geral, a GC está ligada com a redução das consequências advindas dos conflitos de agência; com a redução dos custos de gerenciamento dos recursos organizacionais e com a redução de ocorrência de comportamentos oportunistas.

Embora o conceito de GC esteja ainda em construção, há uma diversidade de conceitos, sem haver, todavia, nenhum consenso real sobre eles.

Em termos genéricos, a GC pode ser descrita como os mecanismos ou os princípios que governam o processo decisório dentro de uma empresa (CARVALHO, 2002, p. 22).

Carvalho (2002, p. 25) adota o conceito de Shleifer e Vishny (1997), que a definem como conjunto de mecanismos mediante os quais os investidores asseguram o retorno adequado ao seu investimento.

Para o IBGC (2009, p. 19), a GC é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle.

A OCDE (2011 apud FRANCISCO, 2014, p. 37) expõe o conceito da seguinte forma:

A governança corporativa é o sistema segundo o qual as corporações de negócio são dirigidas e controladas. A sua estrutura especifica a distribuição dos direitos e responsabilidades entre os diferentes participantes da corporação, tais como o conselho de administração, os Diretores Executivos, os acionistas e outros interessados, além de definir as regras e procedimentos para a tomada de decisão em relação a questões corporativas.

Para a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a GC é o conjunto de práticas que tem por finalidade aperfeiçoar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas (investidores, empregados e credores), facilitando o acesso ao capital.

O contexto em que surgiu o tema GC originou-se com o próprio desenvolvimento do capitalismo, no qual ocorreu a dispersão do capital das empresas (corroborado com o desenvolvimento do mercado de ações e o crescimento do tamanho das próprias companhias). Assim, a constituição de grandes empresas na forma de sociedades anônimas, abertura de capital das empresas e o aumento do número de investidores no mercado de capitais contribuíram para a redução da participação dos sócios no total do capital das companhias, provocaram a necessidade de constituição de sistema de governança corporativa (SILVA, 2008, p. 27).

2.2.1 Os Mecanismos de Governança Corporativa

Os mecanismos de GC normalmente abordados pela literatura dizem respeito ao Conselho de Administração, estrutura de propriedade e de controle, modalidades de compensação aos gestores, proteção aos acionistas minoritários, transparência das informações publicadas, empregados, fornecedores, consumidores, a comunidade, o Governo e os sindicatos. Assim,

Os mecanismos de controle de gestão consolidam-se nas formas que permitem o atingimento das metas, acompanhamento dos procedimentos e análise do desempenho operacional e financeiro, por meio do alinhamento dos mecanismos de controle de gestão e da avaliação da performance. Ambos proporcionam condições necessárias para se obter um comportamento desejável por parte dos detentores do poder nas organizações (FRANCISCO, 2014, p. 46).

O estudo de Silva (2008, p. 47) destaca os mecanismos internos e os externos. Dentre os mecanismos internos, têm-se o Conselho de Administração, a transparência, a estrutura de propriedade e os sistemas de remuneração. Os mecanismos externos se referem à proteção legal aos investidores, ao mercado de aquisições hostis, aos contratos de incentivo e aos relatórios contábeis.

Dentre os mecanismos de governança corporativa, o **Conselho de Administração** ocupa uma posição primordial enquanto instrumento que possibilita as interações entre acionistas (e demais *stakeholders*, inclusive órgãos regulamentadores) e controle corporativo (acionistas), sendo considerado como o responsável pela governança das empresas.

Suas atribuições incluem responsabilidades como a definição dos objetivos estratégicos da empresa, o exercício de uma liderança de modo a lograr êxito no atingimento dos objetivos da organização, a supervisão do trabalho dos gerentes e a prestação de contas aos acionistas.

Para o IBGC (2009), o Conselho de Administração é o responsável também por apoiar e supervisionar continuamente a gestão da organização com relação aos negócios, aos riscos e às pessoas, além de prestar contas aos sócios das atividades da empresa.

Dentre as responsabilidades do Conselho de Administração, destacam-se as decisões sobre estratégia, estrutura de capital, grau de exposição ao risco, fusões e aquisições, contratação, avaliação e remuneração do diretor-presidente e demais executivos, escolha e avaliação da auditoria independente, processo sucessório dos conselheiros (internos ou externos) e executivos, práticas de GC, relacionamento com

partes interessadas, sistema de controles internos, política de gestão de pessoas e Código de Conduta (IBGC, 2009, p. 30).

Assim, o propósito do Conselho de Administração é proteger e valorizar o patrimônio da empresa, bem como maximizar o retorno sobre o investimento. O Conselho de Administração é responsável por monitorar as ações da diretoria executiva da empresa e por defender os interesses dos acionistas (MELLO, 2007, p. 39), além disso, ajuda na resolução dos conflitos de agência inerentes à gestão de qualquer empresa.

Outro mecanismo de GC empregado diz respeito aos **Instrumentos de compensação/incentivo** aos gestores, os quais são fundamentais para alinhar os interesses entre principal e agente, contribuindo para maximizar a riqueza dos acionistas.

Nas últimas décadas as empresas estão passando de uma estrutura salarial baseada apenas no salário fixo para uma estrutura de remuneração envolvendo a parte fixa e uma parte variável (sendo esta atrelada ao desempenho dos gestores ou da empresa). Logo, para alcançar melhor remuneração, os administradores precisam conciliar seus interesses com os do acionista.

Outras variáveis que podem ser utilizadas são as revisões de salários e bônus, utilização de opções de ações e ameaça de demissão de executivos decorrente do seu desempenho.

Por sua vez, a **Transparência** é outro mecanismo de GC amplamente usado pelas empresas e está relacionada à disponibilidade de informações relevantes e confiáveis da mesma. As organizações bem governadas buscam ser cada vez mais transparentes, visando alcançar os objetivos de fornecer informações claras sobre o desempenho das empresas, suas perspectivas e seus riscos, assegurar a adequada padronização das informações, mitigar os abusos decorrentes da assimetria de informação e gerenciar os conflitos de agência.

Assim, a transparência requer o empenho em divulgar de maneira clara e rápida as informações pertinentes à organização. Ela está assentada no princípio da prestação de contas, o que significa que os agentes devem se reportar àqueles que os elegeram e responder integralmente por seus atos⁴.

⁴Nos estudos de Governança, há o conceito de *Accountability*, que é uma prestação responsável de contas fundamentada nas melhores práticas contábeis e de auditoria (Cf. MATIAS-PEREIRA, 2009).

Para Carvalho da Silva e Leal (2005) a transparência gera um ambiente de confiança, o que permite melhor relacionamento da empresa com os *stakeholders* (principalmente com os acionistas). Segundo estes autores, uma maior transparência leva a um maior valor da empresa, maximizando a riqueza do acionista. Portanto, as empresas mais transparentes apresentam maior valor de mercado que as demais.

Em suma, os esforços da GC nas últimas décadas têm atuado no sentido de melhorar a transparência, reforçar o monitoramento da gestão pelo Conselho de Administração, reforçar o alinhamento econômico entre principais e agentes através de remuneração baseada em desempenho e outros incentivos financeiros, reforçar os direitos dos acionistas, impor responsabilidade financeira aos administradores das empresas e aos auditores externos, para garantir a lealdade das decisões. Cumpre ressaltar, ainda, que diversos outros mecanismos de GC poderão ser utilizados pelas empresas.

2.2.2 Princípios de Práticas da Boa Governança Corporativa

A prática da GC sofreu profunda evolução após a publicação do Relatório Cadbury (1992), provocando a mudança na legislação quanto ao tema na Inglaterra. Após a elaboração desse Relatório, outra reação regulatória foi a publicação da Lei Sarbanes-Oxley (SOX), em 2002, nos EUA. Essa lei foi proposta após a divulgação, por parte da mídia, de megafraudes e de escândalos corporativos nos EUA e na Europa (dentre os quais a Enron, Worldcom e Parmalat foram os maiores exemplos), que causaram uma crise de confiança nos investidores do mercado de capitais. A SOX⁵ promoveu maior regulação na vida corporativa e aprimorou as regras para a boa governança corporativa.

Os princípios e práticas da boa Governança Corporativa podem ser aplicados a qualquer tipo de organização, independente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle. É indicado que cada organização avalie quais práticas deve adotar e a melhor forma de fazê-lo, de maneira que se adapte à sua estrutura e à sua realidade.

O aperfeiçoamento das práticas de GC está associado com o desenvolvimento de melhores estruturas organizacionais e com a busca de um melhor desempenho no seu funcionamento.

⁵ A SOX representou a mais importante reforma da legislação do mercado de capitais desde os anos 1930. Seu principal objetivo foi o de restabelecer o nível de confiança nas informações geradas pelas empresas (PEIXOTO, 2012, p. 30; RIBEIRO, 2009, p. 32).

O IBGC (2004), ao publicar seu Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, destaca que seu objetivo central é indicar caminhos para as empresas visando aumentar o valor da organização, melhorar seu desempenho e facilitar o acesso ao capital a custos mais baixos, contribuindo, assim, para sua perenidade.

As sugestões de melhores práticas de governança corporativa do IBGC (2009) são pautadas em quatro princípios básicos: (a) Transparência; (b) Equidade; (c) Prestação de Contas; e (d) Responsabilidade corporativa.

A partir das melhores práticas de GC e buscando a viabilidade e a longevidade da organização, o Conselho de Administração deve incorporar e assegurar-se de que a Diretoria também irá incorporar considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios da organização. Cabe ao Conselho orientar o processo de definição das ferramentas e os indicadores de gestão, de modo a vincular os temas da sustentabilidade às escolhas estratégicas, postura essa que deverá ser disseminada ao longo de toda a cadeia produtiva, por meio de mecanismos formais como contratos ou acordos de parceria (IBGC, 2009).

Por se constituir em uma estrutura capaz de controlar a volatilidade e de dirimir turbulências financeiras, as regras de GC em um sistema financeiro internacionalizado têm assumido grande importância para a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento econômico). Nesse sentido, a adoção de boas práticas de governança é tida como um pressuposto para o desenvolvimento econômico e para a promoção do bem-estar social (OECD, 2003).

Embora já se tenha mencionado a diversidade de abordagens possíveis em relação à governança corporativa, as recomendações da OECD estruturam-se como princípios, e não como regras específicas, o que lhes confere uma amplitude maior.

2.2.3 Benefícios percebidos pela Governança

Os maiores objetivos da boa governança corporativa correspondem à agregação de valor para os acionistas e investidores, melhoria no desempenho das atividades operacionais, bem como maior abertura para captação de recursos com redução de custos e maior longevidade da empresa.

Similarmente, o objetivo maior da boa GC seria maximizar as contribuições das empresas para a economia de uma forma geral, isto é, incluindo todos os *stakeholders*. Sob esse ponto de vista, a GC incluiria as relações entre acionistas, credores e empresas;

entre mercados financeiros, instituições e empresas e, por fim, entre empregados e empresas (RIBEIRO, 2009).

A criação de valor para os acionistas, sendo o objetivo principal das empresas, também poderá ser pensada quando se tratar de um sistema de GC. A criação de valor se dá quando os resultados econômicos superam os custos das fontes de financiamentos, as expectativas dos acionistas/cotistas e promovem a maximização da riqueza. Para Assaf Neto (2008, p. 39),

[...] as empresas, de maneira geral, estão se adaptando às novas exigências do mercado de monitoramento de seus valores e padrões de comportamento. Após os escândalos financeiros recentes, envolvendo grandes corporações mundiais (Parmalat, Enron, Worldcom etc.) passaram a ser uma preocupação dos governos o relacionamento entre acionistas, Conselhos (Administração e Fiscal), Diretoria e Auditoria das empresas.

A criação de valor ocorre quando os resultados econômicos superam as expectativas dos acionistas/cotistas, impulsionando a maximização de sua riqueza. Assim, definir adequadamente as medidas de desempenho que se ajustam aos interesses dos gestores com aqueles dos acionistas é imprescindível ao processo de geração de valor. O grande foco da GC centra-se na responsabilidade dos gestores executivos na geração de riqueza, ou seja, na criação de valor para o acionista.

O que importa é que a estratégia total crie valor e que os projetos auxiliares, relacionados a essa estratégia, correspondam ao modo mais eficiente e eficaz para implantação e implementação dessa estratégia.

Neste sentido, o estudo de Francisco (2014, p. 34) expõe que as boas práticas de GC proporcionam o fortalecimento das organizações e reforçam suas competências, gerando alternativas e estratégias de desempenho e criação de valor.

Leal (2004) descreve que os benefícios percebidos da GC estão associados com e melhor imagem da empresa e da administração e que os conselhos estão mais focados em questões de estratégia corporativa e desempenho. Ademais, como os mecanismos de incentivo e controle são elementos constituintes das boas práticas de GC, eles acabam por alinhar as atitudes dos gestores aos interesses dos acionistas (SILVA, 2008, p. 46).

De acordo com a análise de Silva (2008, p. 64), os resultados obtidos por diversos autores mostram que, em todos os procedimentos, há uma relação positiva e significativa entre a qualidade da governança corporativa e as variáveis de valor.

Os estudos procuram relacionar mecanismos de governança corporativa a diferentes variáveis e/ou indicadores de desempenho, como: rentabilidade, liquidez,

risco, custo de capital e volatilidade. Os pesquisadores buscam identificar se as empresas (geralmente de capital aberto listadas em bolsas de valores que aderiram aos princípios de GC) e/ou empresas que alcançaram níveis mais elevados de governança conseguem obter melhor desempenho do que as empresas pertencentes ao mercado tradicional. Essa discussão parte da hipótese de que os mecanismos de governança influenciam o próprio desempenho das empresas.

Corroborando essa ideia, La Porta et al. (2002) analisaram a relação entre proteção ao investidor e valor de mercado das empresas, e encontraram resultados que apontavam que uma maior proteção ao investidor pode estar associada a um maior valor de mercado das companhias. Ou seja, os investidores se dispõem a pagar mais em troca da estabilidade e segurança caso houver um ambiente institucional que protege os investidores.

A pesquisa de Leal (2004, p. 329) conclui que a consciência a favor das melhores práticas de governança corporativa vem aumentando, que os benefícios percebidos estão associados com melhor imagem da empresa e da administração e que os conselhos estão mais focados em questões de estratégia corporativa e desempenho.

A observância de um sistema de governança pode gerar, portanto, diversos benefícios salutarés ao ambiente institucional ao evitar abusos de poder, custos excessivos de agência, erros estratégicos, gestão deficiente e fraudes, além de promover maior confiança nas instituições (PEIXOTO, 2012).

2.3 A GOVERNANÇA PÚBLICA

Governança é um tema abrangente e multidimensional, e na esfera pública o termo envolve a relação entre sociedade (governados) e políticos (governantes), de acordo com os modelos e formas organizacionais empregados.

A governança na administração pública é pouco explorada ao se comparar os estudos pertinentes ao setor privado. Paulatinamente, há um crescimento no interesse de se pesquisar esse tema, em virtude da crescente implementação de mecanismos de controle social das ações governamentais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação. Tais mecanismos representam o avanço do desenvolvimento da GP no Brasil, cujos princípios adotados são aqueles disseminados por instituições de referência como a *International Federation of Accountants* (IFAC) e o *Australian National Audit Office* (ANAO), e que são observados por entidades

públicas e privadas comprometidas com as boas práticas de governança corporativa (SANTOS, PINHEIRO E QUEIROZ, 2014, p.2).

As mudanças decorrentes da revolução tecnológica têm causado influência no Estado, no governo e na sociedade, provocando conflitos e exigências maiores de uma atuação mais ampla do Estado em diversas esferas como a eficiência, a equidade, a justiça social, o desenvolvimento sustentável e o combate à pobreza e à corrupção (ZORZAL, 2015, p. 19). Tais exigências requerem do Estado uma atuação mais transparente e eficaz na busca de resultados confiáveis, o que contribui para uma democracia mais efetiva e uma sociedade mais democrática (BRASIL, 2018c).

Embora a temática da governança no setor privado já tenha ampla discussão acerca das boas práticas nas empresas há algum tempo, na administração pública (especialmente no Brasil) ainda há poucos trabalhos publicados sobre governança (BIZERRA, 2011, p. 16).

Diversos são os fatores que contribuíram para o fortalecimento do tema GC e que posteriormente vão afetar as discussões de GP, como: o crescimento e maior ativismo dos investidores institucionais; a onda de aquisições hostis nos EUA nos anos 1980; a onda de privatizações ocorrida nos países europeus e em desenvolvimento, a crise dos mercados emergentes no final do século XX; a série de escândalos corporativos nos Estados Unidos e Europa, e a crise financeira global de 2008.

Ao se pensar nas relações de agência, é praticamente impossível ao principal monitorar todas as ações dos servidores públicos. Assim, os cidadãos não possuem condições de verificar se o gestor está fazendo a devida aplicação dos recursos públicos.

Em virtude dessa dificuldade em fiscalizar os atos dos agentes públicos é que os estudiosos de Governança defendem o uso de instrumentos de regulação, fiscalização e controle que garantam a transparência e disseminação das informações, reduzindo, assim, a questão de assimetria de informação entre as partes envolvidas.

Contudo, nada garante que a intervenção estatal seja eficiente, porque os servidores públicos podem não ter incentivos a se submeterem aos mesmos objetivos do Estado que, fundamentalmente, seriam os mesmos da sociedade.

Os governantes são eleitos para representar a sociedade em busca do bem-estar de todos. No entanto, eles são atraídos pelo poder e riqueza, além disso, têm a tendência de atuar de acordo com os interesses particulares de determinados grupos, inclusive para conseguir vantagens pessoais.

Bizerra (2011) postula que, a despeito de a burocracia representar um avanço na gestão administrativa, ela apresenta uma vantagem sobre a política no que diz respeito a sua própria manutenção no poder, porque a política é constantemente avaliada pelas eleições, mas a burocracia pode manter-se no poder por sucessivos e diferentes governos, apesar da possibilidade de diversos mecanismos de controle serem utilizados pelo Governo para evitar estes problemas, como mecanismos de avaliação interna; processos de treinamento etc.

Algumas ações podem ser tomadas visando corrigir os problemas relacionados aos funcionários públicos, como: formulação de contratos de trabalho adequados (salários atraentes e planos de carreira, por exemplo), seleção adequada do funcionário com perfil apropriado; fiscalização institucional e descentralização do trabalho (BIZERRA, 2011).

Por sua vez, o problema da assimetria dos interesses dos cidadãos e dos gestores pode ser reduzido por meio de forças externas e internas. As forças externas englobam o julgamento público pelo processo eleitoral; as mobilizações coletivas possibilitadas pelas liberdades civis; organização atuante de grupos de poder; e avaliação dos indicadores de desempenho econômico e não-econômico.

As forças internas dizem respeito ao poder das instituições internas expressas no Direito Constitucional; a separação de poderes; as restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal; a atuação de facções políticas opositoras; as Corregedorias e os Tribunais de Contas (BIZERRA, 2011).

Aqui cabe mencionar que, se é possível adotar medidas para melhorar a governança da Administração pública, também podem ser criados mecanismos para reduzir as forças de controle, como cooptação das oposições, restrições às liberdades civis e aos meios de comunicação, propaganda oficial como autopromoção, seleção, manipulação e sonegação de indicadores de desempenho etc.

Assim, para amenizar os conflitos apresentados, torna-se essencial a observância de práticas que proporcionem a transparência e a integridade das informações públicas. A boa governança torna-se, neste sentido, um dos caminhos recomendados pelos teóricos e estudiosos do assunto (SANTOS, PINHEIRO E QUEIROZ, 2014, p. 4).

Em termos gerais, governança trata das formas como a sociedade, o governo e as organizações são liderados e gerenciados.

O termo governança traz consigo uma notória bagagem teórica e/ou ideológica. Na literatura sobre o assunto, existem três escolas de governança: 1) governança

corporativa; 2) “boa” governança – associada à elaboração de manuais e códigos de governança; e 3) governança pública – relacionada com a participação da sociedade no processo de implementação de políticas públicas e de melhoria da prestação de serviços públicos (SANTOS, PINHEIRO E QUEIROZ, 2014, p. 4).

O conceito de governança é multidimensional, em que as perspectivas de análise normalmente variam de acordo com os atores considerados. Nesse sentido, há três concepções de governança que se relacionam: 1) governança pública (envolvendo o setor governamental, a iniciativa privada e a sociedade); 2) governança do setor público (governança da administração e negócios do governo); e 3) governança corporativa (governança de estruturas / setores específicos).

Aqui podemos notar uma distinção entre administração e governança. A governança está interessada em dar um direcionamento global para a empresa, incluindo supervisionar e controlar as ações executivas da administração, responsabilidade na prestação de contas e transparência, para citar algumas orientações pertinentes ao tema.

Kissler e Heidemann (2006, p. 482), ao desenvolver uma análise do tema na Alemanha, destacam que o teor normativo do conceito é marcante na discussão sobre GP naquele país, porque busca-se resposta para a questão dos seus objetivos maiores. Assim, a governança local é definida como uma ação conjunta via rede de todos os *stakeholders* em prol do bem da coletividade. Assim, a orientação para o bem comum da GP faz o diferencial entre a simples governança e a boa governança.

A GP abarca três diferentes lógicas: a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil (comunicação e confiança).

Para Bizerra (2011), a boa governança significa focar no propósito da organização e sobre os resultados para os cidadãos, além de se traduzir em um bom desempenho de funções e papéis claramente definidos. Significa, ainda, promoção dos valores para toda a organização e demonstração de boa governança através do comportamento, bem como tomar decisões informadas e transparentes e possuir gestão de risco. A boa governança significa desenvolver a capacidade e a potencialidade do corpo governante para ser eficaz; e engajar as partes interessadas e fazer uma real prestação de conta.

Dos conceitos de governabilidade e governança existentes, é possível inferir que o primeiro se reporta às exigências sistêmicas para o exercício de poder e autoridade, ao passo que governança versa sobre a forma como é exercido esse poder e sua interação entre níveis de governo e destes com outros atores sociais.

É interessante, neste ponto, fazer uma diferenciação entre o termo governabilidade e governança. A principal diferença diz respeito à maneira como a legitimidade das ações dos governos é entendida. Na governabilidade, a legitimidade é proveniente da capacidade do governo de representar os interesses de suas próprias instituições. O termo governabilidade está ligado à dimensão política do processo de governo, enquanto o termo governança está ligado a práticas de gerenciamento.

A questão-chave do Estado não é de governabilidade, mas de governança. A governabilidade é efêmera e faz parte do poder estabelecido; a governança é estrutural e duradoura.

2.3.1 Princípios de governança pública

Bizerra (2011) elenca alguns elementos de princípios de governança considerados relevantes tanto para o setor público quanto para o privado. São eles:

- 1) **Ajuste da direção** – serve para estabelecer as políticas para orientar as ações de uma organização;
- 2) **Incutir ética e integridade** - a boa governança requer valores éticos, objetivos e estratégias claramente articulados e adequados à organização (CGU, 2018; BRASIL, 2018b; IIA, 2009);
- 3) **Resultados Supervisionados** - a execução da boa governança exige contínua supervisão para assegurar que as ações realizadas estejam em consonância com as previsões estabelecidas anteriormente;
- 4) **Accountability** - São os mecanismos que levam os gestores a prestar conta dos resultados de suas ações, garantindo maior transparência das políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010). Segundo o RBG (BRASIL, 2014b), a *Accountability* envolve, além do dever e da responsabilidade de prestar contas, o desejo de fazê-lo de forma voluntária. Os resultados da *Accountability* se referem à economia de recursos, eficiência, honestidade, modo como os serviços são prestados e justiça na distribuição de benefícios econômicos (BIZERRA, 2011). A *Accountability* é um mecanismo de governança fundamentado nas melhores práticas contábeis e de auditoria;
- 5) **Correção de rumo** – caso houver algum desvio nos resultados esperados, a organização poderá (e deverá) tomar ações para corrigir as falhas. Para isso, a organização deve contar com as informações necessárias para identificar a causa dos problemas.

Além desses elementos expostos acima, são mencionadas, também, a transparência, a equidade e a probidade das ações dos agentes.

O IFAC, por sua vez, utiliza três princípios de governança instituídos pelo *Cadbury Report*: a Transparência, a Integridade e a *Accountability*.

A Transparência é necessária para assegurar que *stakeholders* possam ter confiança nas ações das organizações do setor público. Deve estar aberto, através de consulta significativa com as partes interessadas, e as informações precisam ser completas, precisas e claras.

A Integridade baseia-se na honestidade e objetividade, a partir da probidade na gestão dos recursos públicos (CGU, 2015b; CGU, 2017b; CGU, 2018b; BRASIL, 2018b). Ela acaba por se refletir na tomada de decisão e na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho. Ademais, a *Accountability* é o processo de responsabilização dos agentes públicos pelas suas ações tomadas.

A partir das dimensões decorrentes dos princípios de boa governança, o IFAC apresentou as recomendações quanto ao padrão de comportamento, estrutura organizacional, controle e relatório externos.

Assim, o padrão de comportamento engloba os aspectos da liderança (dos agentes), o código de conduta, a probidade e propriedade, a objetividade, integridade e honestidade e o aspecto relacionado ao relacionamento.

Quanto à estrutura organizacional e processo, as recomendações focam a responsabilização legal, a responsabilidade de prestar contas, a comunicação com *stakeholders*, os papéis e responsabilidades, o equilíbrio de poder e autoridade, a diretoria da organização pública (incluindo seu presidente), os membros da diretoria não-executiva, os gerentes executivos e a política de remuneração (BIZERRA, 2011, p. 76).

O processo de controle envolve o gerenciamento de risco, a auditoria interna, os comitês de auditoria, os controles internos, os orçamentos, a gestão financeira e o treinamento de pessoal.

Os relatórios externos dizem respeito aos relatórios anuais, ao uso dos padrões de contabilidade adequados, às medidas de desempenho e à auditoria externa.

2.3.2 *Accountability*

Accountability é um conceito que está relacionado à prestação de contas que o agente (gestor público) deve fazer ao principal (sociedade) e pode ser traduzido como responsabilização pela gestão (BIZERRA, 2011, p. 46).

A transparência e o fornecimento de informação adequada são fundamentais para haver *Accountability*, embora a administração pública ainda esteja longe de uma verdadeira cultura de responsabilidade da gestão.

O conceito de GC é indissolúvelmente unido com *Accountability* (responsabilidade em prestar contas), o que tornaria a organização do setor público realmente comprometida com a governança pública (MELLO, 2006, p. 19).

Na literatura, *Accountability* é sinônimo de checagem, supervisão, vigilância, monitoramento, restrição institucional de poder, transparência, apresentação de informações ou demonstrações contábeis a interessados (FONTENELE, 2014, p. 22).

No caso da realidade brasileira, a *Accountability* enfrenta resistências em virtude da sociedade ser passiva, haver nepotismo na administração pública, favoritismo e privilégios dentro do aparelho de Estado, falta de participação da sociedade civil, crise de credibilidade das instituições, padrão casuístico dos partidos políticos, dentre outros.

Para Akutsu e Pinho (2002), o conceito de *Accountability* requer a existência de dois componentes: o principal (que delega responsabilidade) e o agente (que executa a gestão dos recursos). Essa relação gera a obrigação do gestor dos recursos (o agente) de prestar contas de sua gestão, o que, de acordo com Zorzal (2015, p. 48), alinha-se com a característica da teoria agente principal.

Para essa autora, a atratividade da *Accountability* deriva de sua amplitude. O conceito de *Accountability* abrange muitos termos próximos, como supervisão, monitoração, auditoria, controle, exposição, punição, entre outros. Ademais, é conveniente considerar que o modelo de agente-principal aplicado à gestão pública tende a negligenciar recursos de informação e os recursos simbólicos, reduzindo tanto o agente quanto o principal a indivíduos racionais e simétricos.

Em seu estudo, Zorzal (2015) menciona a *Accountability* vertical e horizontal. A *Accountability* vertical resulta da ação política do cidadão (como nas eleições). Se o político não corresponder às expectativas, o cidadão poderá eleger outro candidato para fazer valer suas aspirações políticas.

Por sua vez, a *Accountability* horizontal é proveniente do aparato do Estado, como os Tribunais de Contas (TCU e TCE's, Banco Central etc.), que exercem autoridade sobre os órgãos do próprio Estado.

Portanto, na avaliação de governança em políticas públicas, editado pelo TCU, a *Accountability* envolve, principalmente, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas (Idem, Ibidem, p. 50).

2.3.3 *Compliance*

As questões relativas a *Compliance* são relevantes no âmbito de qualquer instituição, seja ela pública ou privada.

Cada vez mais se fortalece a necessidade do debate sobre a maior transparência nas instituições públicas, além da exigência de maior eficiência na Administração pública e rigor no cumprimento das normas. Os sistemas de monitoramento de *compliance* favorecem a redução de ações errôneas na organização, o que favorece as práticas da boa governança.

O termo *compliance* significa conformidade. A palavra *compliance* origina-se do verbo inglês *to comply*, que significa cumprir, obedecer, observar, satisfazer o que foi imposto. Assim, *compliance* é o dever de cumprir, de estar em conformidade com as leis, diretrizes ou regulamentos a adoção de medidas de *compliance* auxiliará a administração da organização a reduzir os riscos de desvios de conduta ou ações não condizentes com a legislação e a combater fraudes e corrupção.

O *compliance* também permite a melhoria na relação com *stakeholders*, tornando a relação mais harmoniosa e contribuindo para reduzir os conflitos com os *stakeholders*. Assim, a organização tende a melhorar sua reputação perante seu público (SASSAKI, 2016, p. 51).

O *compliance* envolve o atendimento das leis, princípios éticos, normas de conduta, regulamentos e normas, procedimentos e controles internos, sistema de informações, planos de contingência, segregação de funções (para evitar o conflito de interesses), gestão de *compliance*, políticas internas (para evitar a não conformidade com leis). Em Brasil (2015c), encontram-se alguns dos princípios fundamentais de Auditoria de Conformidade, publicado pelo Tribunal de Contas da União.

Um sistema de *compliance* deverá promover o desenvolvimento de uma cultura de controle e observância das normas. Assim, “para a organização universitária, a

função *compliance* está ligado ao efetivo cumprimento dos processos-fim, que justificam sua missão” (SASSAKI, 2016, p. 52).

Portanto, os processos devem ser desenvolvidos respeitando as normas internas, a legislação e os valores universitários.

Um dos desafios para o setor público é articular um conjunto de princípios e elementos comuns, que podem ser considerados em uma estrutura de governança.

Mello (2006), em seu estudo, apresenta a estrutura do ciclo de governança governamental, o qual envolve quatro elementos: Administração, Controle, Supervisão e *Accountability*.

A observância da estrutura administrativa, do ambiente administrativo, juntamente com a administração de risco, conformidade e *compliance*, o monitoramento e avaliação de desempenho, a responsabilidade em prestar contas, a observância da conformidade *versus* desempenho são alguns elementos essenciais para uma governança sólida.

2.3.4 Governança Pública e a importância da transparência

A transparência é fundamental para assegurar que os *stakeholders* tenham confiança na tomada de decisões dos indivíduos que gerenciam as entidades do setor público (BIZERRA, 2011, p. 47).

A Transparência possui três elementos basilares: um observador, um objeto ou algo disponível para ser observado e um meio ou método de observação.

A ideia de transparência é a de que se possa descortinar tudo o que está por trás de algo a ser observado, podendo o observador ver claramente o que se passa ali.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, estabelece alguns princípios a serem observados na Administração pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da publicidade tem o objetivo de dar conhecimento para a sociedade, sendo de importância decisiva para a transparência no setor público.

Contudo, o conceito de publicidade ainda não está completamente alinhado com o que se entende por transparência, embora não se possa negar que a divulgação dos atos originados de decisões de gestores públicos seja um passo para promoção da transparência (BIZERRA, 2011, p.49).

O Tribunal de Contas da União (TCU) criou a Lei 9.755 (BRASIL, 1998), que dispõe sobre a questão da divulgação dos dados e informações das entidades públicas, conforme estabelecido no artigo 1º:

- I – os montantes de cada um dos tributos arrecadados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, os recursos por eles recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio;
- II – os relatórios resumidos da execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- III – o balanço consolidado das contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários;
- IV – os orçamentos do exercício da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e os respectivos balanços do exercício anterior;
- V – os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior;
- VI – as relações mensais de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta.

Todavia, a transparência, definida na legislação, foi redigida de forma vaga, o que permite uma opacidade praticada pelo agente público ou órgão público, o que acaba por prejudicar o pleno entendimento das ações realizadas pelo agente público, reduzindo a capacidade de contestação por parte da sociedade (BIZERRA, 2011).

Aliado a isso, a falta de divulgação, ou divulgação parcial, e a falta de participação nas políticas públicas podem fazer com que a transparência não seja alcançada plenamente.

Corroborando a noção de transparência, Gabriel (2011) enumera alguns mecanismos de governança para minimizar os problemas de agência, sendo que podem ser agrupados em mecanismos interno e externo à organização.

Os mecanismos internos dizem respeito ao Conselho de Administração, sistema de remuneração (para alinhar os interesses dos agentes ao dos acionistas) e estrutura de propriedade.

Os mecanismos externos estão ligados à proteção legal aos investidores (legislação e mecanismos de regulação onde a organização se insere), possibilidade de

aquisição hostil e grau de competição no mercado de produtos, fiscalização de mercado, e estrutura de capital (capital de terceiros *versus* capital próprio).

O estudo de Fontenele (2014, p. 37) apresenta, adicionalmente, três níveis de *Accountability* nos processos de contas (*Accounting*), conforme quadro abaixo:

Quadro 1 - Nível de *Accountability* nos Processos de Contas

<i>Accountability</i>	Nível de <i>Accountability</i>	Dimensão	Característica semântica ou léxica do relato
	1º Nível	Informacional	Texto narrativo ou descritivo
	2º Nível	Justificação	Texto explicativo
	3º Nível	<i>Enforcement</i>	Texto imperativo ou instrutivo

Fonte: Fontenele (2014, p. 37).

No 1º nível de *Accountability*, a informação apresenta característica descritiva e narrativa com dados contábeis, financeiros, orçamentários e indicadores de desempenho (mas sem entrar em detalhes explicativos sobre ela).

O 2º nível de *Accountability* surge quando a justificação é fornecida sobre as informações apresentadas. Os dados podem estar disponíveis, mas, ainda, assim carecem de explicação para consolidar a dimensão responsabilidade. Os dados são apresentados e as justificativas ajudam a minimizar as imprecisões e dúvidas que poderiam surgir.

O 3º nível de *Accountability* acontece ao haver o diálogo entre o responsável e o responsabilizador, por meio do fluxo de informações e justificativas. Aqui tem-se a ideia de aplicar sanções e punições ao agente (*Enforcement*).

Por outro lado, “a sanção é o limite dos estágios de *Enforcement* e não é o sinônimo direto desta dimensão. A dupla verbal fazer cumprir é mais abrangente e próxima dentro do que a literatura sugere que seja *Enforcement*” (FONTENELE, 2014, p. 37).

As outras ações complementam o *Enforcement* são: acompanhar, auditar, checar, monitorar, supervisionar, normatizar, determinar, recomendar e incentivar. Assim, a agência de *Accountability* pode se usar de todas as ações para o agente não se desviar dos objetivos legais.

Com vistas a inibir a participação pública no processo orçamentário do Estado ou mesmo de dificultar o acesso às informações públicas, o agente público poderá, em

suas ações, dificultar o entendimento das informações ou mesmo omiti-las. Isso acontece quando há notoriamente abusos e crimes cometidos na Administração Pública.

Com o objetivo de reduzir os efeitos da omissão da informação (orçamentária, econômica, financeira, política etc.), a transparência ganha importância fundamental na definição do conceito de *Accountability*. A transparência reduz as assimetrias de informação entre cidadãos e agentes públicos, de modo a inibir malversações na administração dos recursos públicos.

Os conceitos de transparência, *Accountability* e Responsividade devem caminhar juntos a fim de reforçar a boa governança nos setores público e privado (FONTENELE, 2014).

Zorzal (2015, p. 50) trabalha tanto com a expressão vertical quanto horizontal da *Accountability*, apesar de nenhuma delas dar conta, isoladamente, da *Accountability*. Elas são um importante componente para se chegar à *Accountability*.

Na literatura de GP, o termo transparência é usado para traduzir o conceito de *disclosure*. O termo *disclosure* não possui uma tradução adequada para o português. É entendido como divulgação, evidenciação e veiculação de informação. O *disclosure* está ligado às metas qualitativas da informação contábil, como compreensibilidade, relevância, materialidade, confiabilidade e comparabilidade.

Disclosure é considerado um tema bastante amplo e engloba toda a área de informação financeira (que inclui a informação contábil) e questões como público-alvo; finalidade; níveis de *disclosure* e seus respectivos padrões; formas e métodos; evidenciação voluntária ou obrigatória; periodicidade, entre outras.

Normalmente o *disclosure* é afetado pelo sistema legal sendo, portanto, regulado pelo Estado. Este, por sua vez, tende a impor seus próprios interesses, os quais não são os mesmos do restante da sociedade.

Como os gestores possuem mais informações sobre as organizações do que os demais *stakeholders*, o *disclosure* poderá ser usado para realizar a comunicação das informações mais importantes da instituição. Mas, essa comunicação costuma ser seletiva, já que os agentes não fornecem todas as informações ao seu dispor, porque selecionam as informações que melhor lhes convêm (*disclosure* voluntário ou *disclosure* discricionário).

A Contabilidade, nesse aspecto, se conforma como um instrumento importante ao fornecer informação útil aos usuários externos às instituições, por meio do *disclosure*, reduzindo, assim, a assimetria de informações.

Nos últimos anos, a demanda por informação é crescente, pois a chamada “era da informação” tem mostrado que o número de usuários que demandam informação tem sido consistentemente crescente. Para tanto, há a necessidade de agilidade e eficiência na sua divulgação, e a informação, dependendo da estratégia de uma organização, pode conferir vantagem competitiva a ela, seja por produto, por processo, ou por meio de melhor imagem no mercado.

De acordo com Zorzal (2015, p. 62), a informação está ligada à transparência, a qual é formada por três dimensões: *disclosure* (divulgação), clareza e acurácia da informação.

Em suma, o setor público representa um agente importante na sociedade, e uma efetiva governança na Administração Pública pode encorajar o uso eficiente de recursos, a exigência de responsabilidade em prestar contas para o gestor público, culminando em melhorar o padrão de vida da população. Atualmente, muitos países estão reavaliando o papel do governo na sociedade, exigindo uma maior responsabilidade dos agentes públicos.

2.3.5 A boa governança

A boa governança é um conceito mais sofisticado de uma governança ‘convencional’ e diz respeito à forma como o poder é exercido na administração dos recursos, mas que traz uma sólida gestão de desenvolvimento ao país (ZORZAL, 2015).

Na literatura que trata da GC, diversos autores postulam que os maiores objetivos da GC correspondem à agregação de valor para os acionistas e investidores, melhoria no desempenho das atividades operacionais, bem como maior abertura para captação de recursos com redução de custos e maior perpetuidade da organização.

Similarmente, o objetivo maior da boa GC seria maximizar as contribuições das empresas para a economia de uma forma geral, isto é, incluindo todos os *stakeholders*. Sob esse ponto de vista, a GC incluiria as relações entre acionistas, credores e empresas; entre mercados financeiros, instituições e empresas, por fim, entre empregados e empresas (RIBEIRO, 2009)⁶.

Assim, o foco central do modelo de governança são os interesses dos investidores ao se constituir na base dos debates sobre a remuneração de dirigentes; o papel do Conselho de Administração; a proteção dos acionistas minoritários e a função

⁶Nesse sentido, a governança corporativa também poderia incluir a questão da responsabilidade social das empresas, envolvendo aspectos como a forma com que a empresa lida com o meio ambiente e a cultura.

dos acionistas controladores e dos investidores institucionais (CHARREAUX, 2002 *In*: CORREIA (2008, p. 26)), entre outros fatores.

Para evitar ou mitigar os conflitos entre os *stakeholders* é que surgem os chamados mecanismos de governança, os quais devem garantir que os gestores não tomem decisões conflitantes com o objetivo da empresa (LIMA, 2014).

Por sua vez, no âmbito do setor público, o Banco Mundial publicou que a *boa governança* é consubstanciada pela formulação de políticas previsíveis, abertas e transparentes; uma burocracia com espírito profissional; um governo responsável por suas ações; e uma forte participação da sociedade civil nas ações públicas (ZORZAL, 2015, p. 71).

Nesse sentido, o governo brasileiro publicou, em 1995, a imperiosidade da reforma do aparelho de Estado, com o objetivo de aprofundar o processo de governança nas políticas públicas, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p. 11).

A boa governança é comumente associada a uma administração eficaz e eficiente em uma estrutura democrática de poder, caracterizada pela transparência, *Accountability*, responsabilização, participação, cooperação entre o Estado e outros atores (CIPFA, 2004; BARRET, 2002).

Ela difere de uma pobre governança (*Poor governance*), a qual é caracterizada por uma política arbitrária, autoritária, sistema legal injusto ou sem atenção com a aplicação das leis, burocracia irresponsável, abuso do poder, em que a sociedade civil não é envolvida com a atividade pública e a corrupção costuma ser generalizada (ZORZAL, 2015, p. 72).

Para Plumptre e Graham (1999, p. 11), a boa governança é constituída pelos seguintes atributos:

- a) legitimidade constitucional;
- b) eleições democráticas;
- c) respeito aos direitos humanos;
- d) Estado de Direito;
- e) previsibilidade e estabilidade das leis;
- f) abertura política;
- g) tolerância, equidade;
- h) participação pública;
- i) despesas públicas voltadas para fins públicos;

- j) independência judicial;
- k) transparência;
- l) ausência de corrupção;
- m) mídia independente ativa;
- n) liberdade de informação;
- o) competência administrativa;
- p) neutralidade administrativa: serviço público baseado no mérito;
- q) *accountability* para os atores que se interessam em questões públicas.

Segundo Ribeiro e Andrade (2005, p. 6), um dos meios de interlocução entre o Estado e a sociedade está relacionado com a capacidade de o Estado instituir política e gestão da informação, estabelecendo a governança informacional. A governança informacional se refere às condições de transparência, convergência e articulação das relações de comunicação e informação entre o Estado e a sociedade.

A boa governança pública, a exemplo da corporativa, conforme Matias-Pereira (2009, p. 75), está apoiada nos quatro princípios básicos: relações éticas, conformidade (*compliance*), transparência e *Accountability* (prestação de contas).

Zorzal (2015, p. 85) faz um resumo dos princípios estabelecidos pelas instituições que orientam e definem mecanismos para obtenção da boa governança, mostradas no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 - Princípios de Governança no Setor Público (2004-2014)

Entidades/ Órgãos	Princípios/Dimensões/Áreas
CIPFA	a) focar no propósito da organização e nos resultados para os cidadãos e usuários dos serviços; b) desempenhar, de forma eficaz, funções e papéis claramente definidos; c) promover valores para toda a organização e demonstrar os valores da boa governança por meio do comportamento; d) estar informado para tomar decisões, ser transparente e gerenciar riscos; e) desenvolver a capacidade dos líderes para serem eficazes; f) envolver os <i>stakeholders</i> e fazer uma real <i>accountability</i> .
Clad	Princípios básicos: a) respeitar e reconhecer a dignidade da pessoa humana; b) buscar permanente interesse geral; c) aceitar de forma explícita o governo do povo e a igualdade política de todos os cidadãos e povos; d) respeitar e promover as instituições do Estado de Direito e da justiça social. Valores:

	objetividade, tolerância, integridade, responsabilidade, credibilidade, imparcialidade, dedicação ao serviço, transparência, exemplaridade, austeridade, acessibilidade, eficácia, igualdade de gênero e proteção da diversidade étnica e cultural, assim como do meio ambiente. Bom governo: aquele que busca e promove o interesse geral, a participação cidadã, a equidade, a inclusão social e a luta contra a pobreza, respeitando todos os direitos humanos, os valores e procedimentos da democracia e o Estado de Direito.
IMF	a) definição clara de funções e responsabilidades; b) abertura dos processos orçamentários; c) acesso à informação pública; d) garantias de integridade.
Netherlands	a) abertura e integridade; b) participação; c) contato apropriado com o público; d) eficácia e eficiência; e) legitimidade.
HM	a) liderança; b) eficácia; c) gerenciamento de riscos; d) sustentabilidade; e) <i>Accountability</i> .
IIA	a) <i>Accountability</i> ; b) transparência; c) integridade; d) equidade.
Brasil	a) legitimidade; b) equidade; c) responsabilidade; d) eficiência; e) probidade; f) transparência; g) <i>Accountability</i> .
Anao	a) orientação para o desempenho; b) abertura, transparência e integridade; c) colaboração eficaz.
Ifac	a) conduzir-se com integridade, demonstrando forte compromisso com os valores éticos e respeitando o Estado de Direito; b) assegurar a abertura e o envolvimento abrangente dos <i>stakeholders</i> ; c) definir impactos em termos de desenvolvimentos econômico, social e ambiental sustentáveis; d) determinar as intervenções necessárias para otimizar o alcance dos resultados pretendidos; e) desenvolver a capacidade da entidade, incluindo a capacidade de sua liderança e das pessoas pertencentes a esta; f) gerenciar riscos e desempenho por meio de controle interno robusto e gestão financeira pública sólida; g) implementar boas práticas de transparência, relatórios e auditoria, para cumprir eficaz <i>Accountability</i> .

Fonte: Zorzal (2015, p. 85).

Legenda: Anao – *Australian National Audit Office*; CIPFA – *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*; Clad – *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*; HM Treasury – *HerMajesty's Treasury*; Ifac – *International Federation of Accountants*; IIA – *Institute of Internal Auditors*; IMF – *International Monetary Fund*.

O estudo de Zorzal (2015) chegou à conclusão de que os Relatórios de Gestão das Universidades Federais analisadas não contemplam os princípios de boa governança, segundo diretrizes nacionais e internacionais, apresentando falhas que comprometem a transparência da gestão universitária.

Segundo Bizerra (2011, p. 72), a auditoria governamental é a base da boa governança do setor público, porque fornece informação imparcial e avaliações objetivas para saber se os recursos públicos estão sendo alocados de forma responsável e eficaz para alcançar os resultados pretendidos.

A gestão pública tem suas complexidades e suas particularidades que a distingue das organizações privadas, o que exige habilidades e conhecimentos específicos. Assim, o nível de informações, incertezas, redes de outros atores tornam a tomada de decisões mais complexas e difíceis.

Objetivando aprimorar o desempenho das organizações públicas e trazer melhores resultados para a sociedade, estudos estão sendo desenvolvidos no sentido de aplicar as práticas de governanças no setor público.

No Brasil, o TCU publicou o RBG denominado *Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria*. Este manual dispõe de exigências normativas que tratam da transparência e do acesso à informação e, portanto, da governança pública (Brasil, 2013(c); Brasil, 2014(b)).

Sob esta perspectiva, a governança corporativa, inicialmente aplicada ao setor privado, trata de trazer para o setor público a possibilidade de dotar as entidades desta área de um comportamento mais transparente e com maior responsabilização na produção de resultados (BIZERRA, 2011, p. 14).

Dado que a GC surge com o objetivo de tornar a organização mais racional e ética, os estudos de governança podem analisar, a rigor, dois aspectos quanto aos seus benefícios. O primeiro seria interno, e está ligado à melhora no processo de decisão da alta gestão (inclusive com redução de probabilidade de ocorrência de fraudes, melhor definição dos papéis dos agentes da organização etc.). O outro, externo, é aquele que corrobora na maior facilidade de acesso aos recursos, reduzindo os custos.

Por fim, as proposições da GC estão fundamentadas, ainda, em aspectos micro e macroeconômicos. Dentro do aspecto microeconômico, estão a lógica financeira, os riscos assumidos, a gestão e os conflitos de agência. Do ponto de vista macroeconômico, a busca pela maximização do lucro conduz ao máximo benefício que pode ser gerado para toda a sociedade (BIZERRA, 2011, p. 34).

2.3.6 Administração Pública Gerencial / *New Public Management*

A GP também pode ser entendida sob a ótica de um novo modelo organizacional posterior à Administração Pública Gerencial (*New Public Management*).

Osborne (2010, p. 6) divide o conceito de GP em cinco vertentes distintas: Governança de políticas sociais, Governança de políticas públicas, Governança administrativa, Governança contratual (que está relacionada com o funcionamento interno da *New Public Management* e particularmente com a governança das relações contratuais na prestação de serviços públicos) e Governança de rede.

De qualquer forma, as contribuições teóricas alinhadas à concepção de GP convergem para a ideia de minimização dos possíveis conflitos de interesse no processo de elaboração, implementação e condução das políticas públicas.

Ao analisar os casos de NPM, Kissler e Heidemann (2006) afirmam:

E constata-se que as administrações públicas se tornaram mais empresariais, menos onerosas e, em geral, mais eficientes; raramente, porém, mais simpáticas aos cidadãos. Em outras palavras, as fronteiras — entre os órgãos públicos e os cidadãos, entre os setores público e privado — de fato receberam novos contornos, com base na privatização e na terceirização; mas as novas bases não se revelaram favoráveis aos cidadãos (KISSLER E HEIDEMANN, 2006, p. 479).

Na visão destes autores, o conceito de Estado está ultrapassado, pois ele é entendido como um ente que dirige ou atrapalha o desenvolvimento social. A mudança para o novo modelo de gestão na Alemanha (pela implantação da gestão por contrato e consequente reorganização das relações entre política e administração) possui grandes falhas. O modelo está pouco desenvolvido, e sequer a estrutura das relações de trabalho dos empregados foi modificada.

Assim:

Em geral, verifica-se uma tendência para favorecer as forças de mercado, mas um quadro bastante diferente emerge na prática da liberalização e da privatização. A ampla abertura de mercado para as redes de prestação de serviços e a constituição de empresas privadas em substituição aos prestadores públicos não significa, automaticamente, que o Estado está abrindo mão de sua responsabilidade (KISSLER E HEIDEMANN, 2006, p. 488).

A gestão da administração pública (não só a do Brasil, mas também no restante do mundo) tem sido questionada em virtude de seus resultados insatisfatórios produzidos diante das crescentes demandas sociais. Em diversos momentos, a administração pública foi modificada e modernizada para atender os desafios que se lhe

apresentaram (BRASIL, 1995; BRESSER PEREIRA, 2018; VALLE, 2011; SARAIVA, E CAPELÃO, 2000).

As reformas empreendidas buscaram aumentar a eficiência do governo, seguindo a filosofia de “se fazer mais, com menos”. A crise do modelo de bem-estar social europeu, a crise da administração pública americana e a percepção da necessidade de um ajuste fiscal para fortalecer a economia foram os motivos principais que explicam a existência dessas reformas (BIZERRA, 2011, p. 21).

Conceitos importantes para a nova orientação da administração pública, não alinhados com o modelo burocrático existente, são aqueles próprios de sociedades democráticas: descentralização, flexibilidade, inclusão e controles sociais (REZENDE, 2009, p. 347).

A NPM traz uma concepção diferente sobre a responsabilidade pública de prestar contas, buscando alterar as bases doutrinárias do modelo burocrático, já que este modelo almeja aproximar a gestão pública da gestão privada e promover o foco da administração em termos de resultados.

Assim, os objetivos da NPM, em diversos países, estão associados à melhora da administração pública através de iniciativas que responsabilizem os gestores e demais funcionários públicos pela prestação dos serviços públicos (BIZERRA, 2011, p. 27).

Segundo (MELLO, 2006, p. 63), o processo de transição do modelo da administração pública inspirada no modelo de administração de negócios, conhecido como “*New Public Management*” (Nova Gestão Pública), tem a característica que inclui a ênfase nas ações administrativas de acordo com o estilo de gerenciamento do setor privado.

Portanto, os contornos da Nova Gestão Pública envolvem a descentralização administrativa e política, organizações com poucos níveis hierárquicos, controle dos processos e administração voltada para o atendimento do cidadão.

2.3.7 O acesso à informação

Schnackenberg e Tomlinson (2014) apontam os aspectos da qualidade da informação que são mais importantes para conceituar a estrutura dimensional de transparência, que são *disclosure*, clareza e acurácia. Os estudos de governança normalmente consideram a transparência como tendo uma natureza unidimensional, mas que mascaram inconsistências na construção sistemática do conceito da transparência.

Quanto ao **Disclosure**, a literatura postula seu conceito como dimensão central da transparência, já que o termo sugere que a informação deve ser compartilhada abertamente para ser considerada transparente. A informação deve ir além: deve ser tempestiva e seletiva quanto à sua relevância.

Com relação à **Clareza**, os pesquisadores afirmam que a informação deve ser clara e compreensível para ser considerada transparente.

Quanto ao termo **Acurácia**, os estudiosos a definem como precisão, ou seja, que a informação é “correta”. Assim, a informação não pode ser considerada transparente se for propositadamente enviesada, tendenciosa ou infundada.

A falta de divulgação de informações é um aspecto fundamental e que merece destaque, pois não apresentar informações inviabiliza qualquer análise e faz aumentar a percepção de que não há transparência na Administração Pública.

Bizerra (2011, p. 117) assevera que a maioria dos dados divulgados nos relatórios analisados em seu estudo ocorre para atender aos mandamentos normativos estabelecidos por leis, decretos, resoluções etc. Ou seja, se não houver obrigatoriedade para que o órgão da administração pública forneça determinada informação, então, ela não será fornecida.

Conforme Mello (2006, p. 45), para haver efetiva comunicação com a sociedade, o setor público deve:

- Estabelecer e publicar formas predeterminadas de padrões e medidas de desempenho;
- Informar a sociedade dos seus direitos sobre informações e serviços;
- Informar a sociedade sobre os planos de contratos e parcerias;
- Desenvolver e publicar formas de procedimentos para investigações e reclamações internas e externas;
- Assegurar procedimentos claros aos empregados, para que eles possam expressar suas preocupações ou reclamações sobre a má administração, violação da lei ou problemas éticos, em um ambiente em que eles estarão suportados e protegidos contra represálias.

A legislação obriga a instituição pública a divulgar um relatório anual (incluindo as demonstrações financeiras e contábeis), avaliar as atividades e apresentar contas equilibradas e compreensíveis bem como medidas de desempenho.

A boa governança requer que todas as ações envolvendo a gestão pública e os atores devem ser claramente visíveis.

O desenvolvimento, a difusão e a convergência das TICs tem sido vistos como centrais na conformação dessa nova dinâmica técnico/econômica.

Como a informação é um ativo essencial para as instituições, a área de Tecnologia da Informação (TI) exerce papel vital na geração e manutenção desse ativo. Assim, as organizações não podem negligenciar os requisitos de qualidade e segurança das informações. Para alcançar tais objetivos, os gestores devem entender a estrutura de TI para dar suporte ao nível de governança que a organização decidiu cumprir.

Assim, “acredita-se que, com o avanço das TICs, das inovações, da pressão social e mesmo da transparência passiva, as entidades se tornarão mais conscientes da obrigação da abertura, do *disclosure* e da transparência ativa” (ZORZAL, 2015, p. 107).

2.3.8 A importância da Transparência no setor público

A transparência poderá ajudar a promover uma Administração Pública mais aberta à participação social e a colaborar para se fortalecer a cultura de acesso à informação, com disponibilização proativa de dados e informações. A LAI é um instrumento que ajuda a promover a cultura do *disclosure*.

A transparência reconhece o direito à informação dos cidadãos e obriga os governos a colocar à disposição da sociedade informações que evidenciam suas atividades e resultados, com base nos princípios de relevância, exigibilidade, acessibilidade, oportunidade, veracidade, compreensibilidade, simplicidade e máxima divulgação (ZORZAL, 2015).

Após os anos 1970, a transparência teve lugar de destaque no discurso administrativo na América do Norte e na Europa ocidental. Após os anos 1970, o conceito da transparência tornou-se um dos valores essenciais da Administração Pública, especialmente os EUA e Europa Ocidental.

A qualidade da transparência está centrada em duas dimensões: visibilidade e inferibilidade. A visibilidade se traduz no grau no qual a informação é completa e facilmente localizada, e a inferibilidade significa o nível no qual a informação é útil e verificável (inferível).

Para ser inferível, a informação deve ter acurácia, clareza e não trazer dúvida acerca de sua credibilidade. Informações incompreensíveis são não verificáveis e, por consequência, são não utilizáveis.

No entanto, há pesquisadores que consideram que a transparência é um conceito ambíguo, sendo utilizado por políticos que querem convencer a população de suas opiniões e passar uma imagem que os políticos querem transmitir.

Isso decorre da conotação positiva que tem a transparência. Com relação ao conteúdo, não é um fenômeno inocente. No que diz respeito às suas intenções, a transparência esclarece, explica, torna acessível e fornece orientação. Ao mesmo tempo, a informação que tem sido feita transparente também é seletiva, exclusiva e poderá enfatizar uma coisa em detrimento de outra (ZORZAL, 2015, p. 61).

Assim, “a simples abertura de processos e informações à sociedade não significa que a audiência seja capaz de processar a informação, denotando um problema cognitivo assentado no uso da linguagem” (FONTENELE, 2014, p. 40).

Nesse sentido, o órgão de controladoria possui um papel importante para uma organização, pois busca garantir o atendimento das normas legais e direcionar as ações para atingimento das metas da instituição. Esse órgão tem a função de demonstrar as métricas de desempenho (financeiro e não-financeiro) da organização, possuindo uma íntima relação com as práticas de governança ao promover o adequado controle social e a responsabilização dos gestores quanto à utilização dos recursos e resultados das políticas adotadas.

2.3.9 Relevância da informação para a cidadania e a democracia

O modelo teórico agente-principal aplicado à gestão pública tende a ignorar diferenciais de recursos materiais, informacionais, simbólicos e cognitivos, ao tratar os atores de forma simétrica.

Este é um aspecto importante da GP, porque a democratização das informações tem correspondência no tratamento das desigualdades existentes dentro da própria sociedade, as quais não se referem apenas a uma simples diferença entre um e outro grupo.

A informação é um dos elementos para o exercício do direito de cidadania e da democracia. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o acesso à informação pública como um dos direitos fundamentais para os cidadãos brasileiros. Assim, a sua falta, ou mesmo insuficiência, reforça as desigualdades sociais e as injustiças.

Na sociedade contemporânea, o conceito de informação desempenha um papel primordial. O conhecimento e a sua comunicação são elementos básicos da sociedade, e

o surgimento das TICs trouxe impactos que vão caracterizar a sociedade atual como uma sociedade da informação. A Ciência da Informação tem-se

voltado para os fenômenos de relevância e interpretação como aspectos básicos do conceito de informação. À medida que os sistemas de informação se tornam mais globais e interconectados, a informação implícita é, na maioria das vezes, perdida. Isso faz com que a CI seja mais receptiva aos impactos sociais e culturais dos processos interpretativos e às diferenças qualitativas entre diferentes contextos e mídias (ZORZAL, 2015, p. 35).

A informação pública é um bem público, tangível ou intangível, consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e da administração pública. Portanto, “quando acessível à sociedade, a informação pública tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social” (BATISTA, 2010, p. 40).

Por sua vez, Ramos-Simón, Carmona e Avilés (2009, p. 43) assinalam as características que as informações públicas deverão ter:

- Informação completa: sistematizada, protegidos contra o acesso indesejado;
- Objetiva e confiável;
- Informações acessíveis em diferentes formatos e ao alcance de seus destinatários potenciais;
- Disseminação pró-ativa, além de permitir o acesso (a Administração Pública deve facilitar o conhecimento e a localização da informação);
- O acesso individual, criando canais de comunicação individuais, como a *Internet*;
- A informação de qualidade (que atenda às normas técnicas);
- Informação deve ser relevante;
- Fácil de encontrar, integrado, organizado;
- Fácil de usar: a informação é um direito e um bem econômico, em que o uso por alguns não exclui o de outros.

Aqui pode se assinalar que as informações e documentos públicos produzidos poderão ser os mais variados, como: informes, publicações oficiais, boletins, bases de dados, relatórios, atas, repositórios digitais, arquivos e registros administrativos, recursos *Web* etc.

2.3.10 A informação contábil

Um dos mecanismos de GC descritos na literatura diz respeito à informação financeira produzida pela organização. Tal mecanismo está relacionado ao monitoramento e à fiscalização das atividades do agente pelo principal. Nesse sentido, a informação contábil se torna um instrumento importante que serve para reduzir os custos de agência ao facilitar a elaboração, divulgação e compreensão das informações.

As informações contábil-financeiras servem para apoiar o principal e demais atores envolvidos com a organização na tomada de decisões, auxiliando análises e julgamentos mais seguros.

Bushman e Smith (2003, p. 67) afirmam que a informação contábil pode afetar o desempenho econômico das firmas por meio de três canais: (i) seleção de projetos por parte de gestores e investidores; (ii) disciplina e monitoramento dos gestores; e (iii) redução na assimetria de informação.

Assim, os investidores não possuem o mesmo nível de informação em relação aos executivos e precisam de informações confiáveis para avaliar a real situação da empresa. Nesses casos, a informação contábil se torna um mecanismo de GC que reduz os custos de agência.

Assim, “as normas contábeis são um pré-requisito para a responsabilidade em prestar conta e a conformidade com as normas contábeis promovedoras de confiança, consistência e transparência da informação financeira” (MELLO, 2006, p. 58).

As medidas de desempenho são proveitosas para assegurar a economicidade dos recursos e se estes são utilizados de forma eficaz e eficiente.

Tais medidas poderão se transformar em instrumentos úteis de gestão, e as informações de desempenho devem ser auditadas, pois a Administração Pública pode utilizar informações de desempenho para decidir quanto e onde gastar os recursos. Por sua vez, os usuários externos as usam para averiguar se a entidade tem alcançado os objetivos de modo eficiente.

Algumas medidas de desempenho mais usadas são: comparação com as previsões anuais, comparações com entidades similares e comparação do real com a meta estabelecida.

As normas contábeis brasileiras têm passado por modificações em virtude do alinhamento com as normas e princípios contábeis internacionais. As mudanças começaram a surgir com a Lei nº 11.638, de 28 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007c), ao estabelecer que as normas emitidas pela Comissão de Valores Mobiliários

(CVM) referentes às Demonstrações Contábeis das companhias abertas devem ser elaboradas de acordo com os padrões internacionais de contabilidade (ZORZAL, 2015, p. 20).

A informação contábil poderá influenciar a opinião dos *stakeholders* a respeito das atividades da organização, até porque ela serve para orientar decisões de natureza econômico-financeira.

Atualmente, a IFAC é responsável pela emissão dos pronunciamentos de normas que formam o padrão internacional de contabilidade (IPSAS). Estas normas internacionais procuram oferecer um padrão de alto nível para a contabilidade governamental. Acredita-se que a convergência do padrão contábil nacional para o padrão estabelecido pelas IPSAS resultará numa melhoria significativa na qualidade das informações financeiras pelas entidades do setor público, aumentando também a transparência e a responsabilização.

2.3.11 Governo Aberto

A ideia de governo aberto (GA) ganhou notoriedade nas últimas décadas com o surgimento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Através da *internet*, os cidadãos podem procurar, receber e transmitir informações, bem como expressar suas opiniões.

A concepção de governo aberto tem se tornado uma promessa que pode reinventar a gestão pública, ampliando as ações de cidadania por permitir se tornar um modelo mais aberto, participativo e inclusivo (ZORZAL, 2015).

Os governos de diversos países têm desenvolvido iniciativas para promover maior abertura, transparência e colaboração entre o Estado e os cidadãos, aproveitando-se dos avanços das TICs, e o Governo Aberto é uma dessas iniciativas.

No entanto, o termo Governo Aberto (*Open Government*) também pode ser taxado de ambiguidade. Neste sentido, o ensaio de Yu e Robinson (2012) postula que um governo pode ser aberto mesmo sem adotar a tecnologia das TICs como também pode fornecer dados abertos sobre temas politicamente neutros ao mesmo tempo em que continua profundamente opaco e sem prestar contas de suas ações.

De acordo com Zorzal (2015) há três princípios fundamentais do Governo Aberto: transparência (saber), participação (tomar parte) e colaboração (contribuir). Assim, a parceria para o Governo Aberto é uma iniciativa internacional que pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas com a

transparência dos governos, o acesso à informação pública e a participação social (CGU, 2015).

Embora tenham sido formulados outros princípios acerca do *Open Government Data*, a seguir são mostrados os oitos princípios do Governo Aberto que diz respeito a dados abertos (OPEN GOVERNMENT DATA PRINCIPLES, 2007):

- a) **completos**: todos os dados públicos devem ser disponibilizados, sem estarem sujeitos a restrições de privacidade, segurança ou outros privilégios;
- b) **primários**: são apresentados tal como colhidos da fonte, com o maior nível possível de granularidade, sem agregação ou modificação;
- c) **atuais**: devem ser publicados o mais rápido possível para preservar seu valor;
- d) **acessíveis**: são disponibilizados para a maior quantidade possível de pessoas, atendendo, assim, aos mais diferentes propósitos;
- e) **compreensíveis por máquina**: devem estar estruturados de modo razoável, permitindo que sejam processados automaticamente;
- f) **não discriminatórios**: devem estar disponíveis para qualquer pessoa, sem necessidade de requerimento ou qualquer registro;
- g) **não proprietários**: nenhuma entidade ou organização deve ter controle exclusivo sobre os dados disponibilizados;
- h) **licenças livres**: não devem estar submetidos a *copyrights*, patentes, marcas registradas ou regulações de segredo industrial. Razoável privacidade, restrições de segurança e de privilégios podem ser permitidas.

Zorzal (2015) elaborou a relação da legislação brasileira a respeito da *Accountability*, transparência e uso de informações após a promulgação da Constituição Federal de 1988, mostrada no quadro abaixo:

Quadro 3 - Cronologia da legislação brasileira relacionada à transparência, participação social, *Accountability* e combate à corrupção (1988-2014)

Ano	Legislação	Assunto
1988	CF/1988 (BRASIL, 1988)	Carta Magna do País, organiza as relações entre a sociedade e o estado, quanto aos direitos e obrigações de ambas as partes.
1991	Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 (BRASIL, 1991)	Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Em seus arts. 22 a 24, dispunha do acesso e do sigilo dos documentos públicos (revogados pela Lei nº 12.527/2011, a LAI).

2000	Decreto Presidencial sem número, de 3 de abril de 2000 (BRASIL, 2000b)	Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. Foi quando surgiu o governo eletrônico no Brasil.
2000	LC nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000a)	LRF – Versa sobre a transparência das finanças públicas, entre outros assuntos.
2003	Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003)	Criação da CGU – órgão responsável por assistir o Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção, combate à corrupção e ouvidoria, entre outros assuntos.
2004	*	Lançamento do Portal da Transparência do Governo Federal – canal pelo qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito federal. O <i>site</i> , lançado em novembro de 2004, é mantido pela CGU.
2005	Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005 (BRASIL, 2005)	Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – <i>Internet</i> .
2009	LC nº 131, de 27 de maio de 2009 (BRASIL, 2009a)	Altera a LRF no tocante à transparência da gestão e determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizem, em meio eletrônico e tempo real, informações pormenorizadas sobre sua execução orçamentária e financeira.
2010	Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010 (BRASIL, 2010b)	Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, § único, III, da LC nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Desde essa data, para atender aos dispositivos previstos pela LC nº 131/2009 (BRASIL, 2009a), o Portal da Transparência passou a disponibilizar dados sobre a execução orçamentária e financeira da Receita e da Despesa do Poder Executivo Federal com atualização diária.
2011	Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011a)	LAI – Regula o acesso a informações previsto na CF/1988, entre outras Providências.
2012	Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012	Regulamenta a LAI, ou seja, o direito de acesso a informações públicas previsto na CF/1988

	(BRASIL, 2012)	(BRASIL, 1988).
2013	Portaria CGU nº 277, de 7 de fevereiro de 2013 (BRASIL, 2013a)	Institui o Programa Brasil Transparente.
2014	Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (BRASIL, 2014a)	Marco civil da <i>Internet</i> – Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da <i>Internet</i> no Brasil.

Fonte: (Zorzal, 2015, p. 44).

Nota: * Não identificada legislação para o lançamento do *site*.

2.4 A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO

As transformações no mercado de trabalho, o aprofundamento do processo de globalização, o crescimento relativo do setor de serviços (incluindo o setor financeiro) e das tecnologias de informação estão entre as mais proeminentes no mundo hodierno. Aliado a isso, nesse período também tem havido mudanças nas ocupações profissionais, as quais se incluem a qualificação, experiência e habilidades exigidas dos trabalhadores.

A partir desse quadro, os Governos, especialmente dos países menos desenvolvidos, tem procurado promover o desenvolvimento econômico, visando superar a miséria e a pobreza e, portanto, todos os problemas relacionados a estes males. De uma forma mais ampla, o desenvolvimento econômico e as melhorias das condições de vida do ser humano são assuntos de grande importância que reúnem grande esforço na criação de soluções que venham a ser encontradas.

O Brasil apresentou nas últimas décadas não só momentos de prosperidade econômica mas, também, de crise e estagnação. A compreensão dos fatores que afetam o nível do produto (absoluto ou *per capita*) é decisiva para a busca de melhorias de bem estar da população e redução das desigualdades sociais.

Na literatura é afirmado que o Estado tem elevado seus gastos em Educação para proporcionar maior bem-estar à população. A necessidade de maior qualificação/nível educacional exigido pelo mundo moderno tem levado muitos estudiosos da área a argumentar acerca da necessidade de se aumentar ainda mais os gastos em Educação. Isso levaria a uma maior formação de Capital Humano e proporcionaria maior crescimento/desenvolvimento econômico ao país, juntamente com maior acumulação de capital (retornos econômicos) aos empresários, além de trazer maiores retornos (financeiros) ao próprio indivíduo mais escolarizado. Assim, nos últimos anos as pessoas e o Governo tem investido muito tempo e dinheiro para aumentar nível de escolarização da população.

O brasileiro tem investido em educação e qualificação nos últimos anos em virtude da necessidade do mercado de trabalho e de maiores expectativas de remuneração melhor no futuro e ascendência na carreira profissional.

O mercado de trabalho brasileiro tem sofrido várias transformações nos últimos anos, tanto pelo lado da oferta quanto pelo lado da demanda por trabalho, as quais têm provocado impactos significativos nas relações empregatícias.

O mercado remunera diferentemente os indivíduos conforme a ocupação, o que contribui para a decisão dos indivíduos de optar por um maior nível educacional.

2.4.1 Oferta e demanda por qualificação

Na literatura há ampla aceitação de que o Capital Humano tem papel nevrálgico para o progresso econômico. A ampliação no número de pessoas bem educadas pode trazer maiores níveis de produtividade e favorecer a absorção de tecnologia.

Em décadas recentes nota-se um crescente incentivo à elevação do nível educacional das pessoas⁷, com base na premissa de que quanto maior for o nível de educação maiores serão as chances de melhores oportunidades de emprego, renda e ascendência na carreira profissional. É ampla a idéia de que os postos de trabalho estão se tornando cada vez mais tecnológicos e baseados em informação, necessitando de trabalhadores altamente qualificados.

Como o crescente aumento na oferta de qualificação é um fato irrefutável, a discussão do tema se desenvolve sobre a demanda por qualificação.

Reis (2012) postula que, em algumas abordagens, o progresso tecnológico é impulsionado pelo desejo dos empregadores de obter maior controle do processo produtivo com o intuito de aumentar sua participação na distribuição de renda. Outros estudiosos defendem uma complementaridade entre qualificações e tecnologia, já que o progresso tecnológico exigiria trabalhadores melhor qualificados. Então, a mudança tecnológica estaria atrelada à qualificação, o que explicaria o aumento da desigualdade salarial entre as categorias de qualificação nas últimas décadas⁸.

⁷ Para o Brasil, os subeducados são 53%, os adequados representam quase 30% e os sobre-educados são em torno de 17% dos indivíduos ocupados (Cf. Machado (2010, p. 7).

⁸ Goldin & Katz (2009) citado por Reis (2012, p. 18) analisaram as mudanças nos retornos da educação usando a estrutura conceitual de uma disputa entre a oferta de qualificação e a demanda por qualificação (a mudança tecnológica enviesada por qualificação). Eles mostraram que a educação foi mais rápida durante a primeira metade do Século XX, mas a tecnologia conseguiu passar à frente nos últimos 30 anos. A disputa produziu expansão econômica e também determinou quais os grupos receberiam os frutos do crescimento.

O incentivo à graduação em nível superior a uma taxa acima do crescimento da demanda não contribui necessariamente para a solução de desigualdades. Ao invés disso, poderá piorar a remuneração de jovens graduados e provocar a queda dos salários de todos os graduados.

Adicionalmente, Reis (2012, p. 24) aponta a existência de outras questões para explicar as causas básicas das variações nas proporções de indivíduos sobre-educados e subeducados, bem como a extensão dos relacionamentos entre essas proporções e diferentes ocupações, ao longo do tempo.

Os estudos indicam que o nível de sobre-educação permaneceu alto em décadas recentes; todavia, nem todos os trabalhadores são igualmente afetados em função de aspectos como gênero e demografia, o que é importante para se compreender as probabilidades do indivíduo ser classificado como sobre-educado.

Ademais, as qualificações que os empregadores exigem não se compatibilizam com aquelas possuídas pela população potencial de trabalhadores (REIS, 2012, p. 43).

2.4.2 Teoria do Capital Humano

A educação está consolidada na literatura econômica, sendo identificada por Economia da Educação. O número de trabalhos escritos sobre o assunto é vasto e eles analisam a educação sob os mais diversos enfoques dentro da sociedade contemporânea. O interesse na área nasce a partir das evidências que demonstram que a formação educacional de uma população contribui para o seu desenvolvimento socioeconômico e intelectual.

A teoria do Capital Humano, formulada por Becker ainda nos anos 60, destaca a educação como um investimento pessoal que traz retornos futuros ao indivíduo, além do benefício advindo do aumento da produtividade do trabalho conferido pela sua maior educação.

Diversos estudiosos estimaram uma função de produção agregada para captar o efeito do Capital-Humano sobre o crescimento de países em desenvolvimento, encontrando significativos efeitos da educação sobre o crescimento⁹.

É também colocado que o investimento em educação contribui para uma distribuição mais equitativa do crescimento econômico, favorecendo a distribuição da

⁹ No trabalho de Lau, Jamison e Louat (1991, In: Delgado, 2007, p. 17), a educação foi medida pelos anos de escolaridade média da população. No caso da América Latina, os autores concluíram que um ano a mais de escolaridade do primário ocasiona o crescimento do PIB à taxa de 2,67% e uma taxa de 3,82% para um ano a mais no nível secundário.

renda. Assim, os gastos públicos com educação devem contribuir significativamente para a redução das desigualdades sociais.

Os trabalhos relacionados à Economia da Educação ajudam a determinar quais são as conseqüências no produto e, em última instância, no bem-estar de uma população mais bem educada.

Todavia, para identificar os motivos individuais ou coletivos para se investir em educação é necessário direcionar o estudo para sua parte microeconômica. De acordo com Delgado (2007, p. 18):

Os trabalhos que seguem a linha proposta por Becker ou Mincer enfatizam os ganhos individuais a partir do retorno financeiro de uma maior educação, mas não procuram os fatores que qualifiquem a educação. É sabido que a escolarização se diferencia entre os indivíduos, oito anos de educação formal podem não significar o mesmo para duas pessoas que compartilhem características comuns mas que tenham estudado em escolas diferentes, ou então, que tenham estudado na mesma escola mas tenham uma bagagem de educação familiar diferente. Esses são alguns fatores que a agenda microeconômica da educação procura tratar com mais detalhes.

A sobre-educação é potencialmente onerosa para a economia, para a empresa e para o indivíduo. Em nível macroeconômico, o bem-estar estaria num patamar menor do que deveria estar se não houvesse incompatibilidade no mercado de trabalho (utilização plena das qualificações de todos os trabalhadores sobre-educados). Por sua vez, a sociedade pode estar alocando recursos para formar indivíduos em modelos educacionais não produtivos. Para as firmas, a literatura da Economia da Educação indica que a sobre-educação dos trabalhadores pode estar associada com baixa produtividade.

Assim, a sobre-educação é um resultado indesejado no mercado de trabalho, no qual a decisão pelo investimento em educação acaba por gerar rentabilidade insatisfatória ao indivíduo e à sociedade¹⁰.

O Capital Humano é considerado como um fator importante sobre o crescimento econômico na medida em que afeta diretamente as habilidades do trabalhador. Um trabalhador melhor qualificado (educado) pode fazer o mesmo serviço, utilizando as mesmas técnicas, máquinas e equipamentos, obtendo um produto final maior do que outro trabalhador que não esteja tão bem preparado.

A Teoria do Capital Humano (TCH) trata das características individuais dos trabalhadores como principais determinantes de mobilidade ocupacional. Sob essa

¹⁰ A incompatibilidade pode gerar resultados indesejáveis, como baixos salários e insatisfação no emprego, bem como redução na produtividade do trabalhador descompatibilizado.

ótica¹¹, os principais determinantes da mobilidade dos trabalhadores se relacionam à sua produtividade. Neles incluem-se escolaridade formal, treinamentos profissionais, experiência, conhecimento, motivação, atitudes, talento e habilidades. Portanto, espera-se que trabalhadores mais produtivos tenham maior potencial para ocupar os melhores empregos no mercado de trabalho, enquanto os trabalhadores menos produtivos assumiriam as piores ocupações.

Desse modo, a TCH se concentra no lado da oferta de trabalho. Os trabalhadores podem causar impactos em seu valor individual no mercado de trabalho sem, contudo, não possuir nenhuma condição de afetar a demanda por qualificação nesse mercado.

Os trabalhadores podem adquirir habilidades e conhecimentos para aumentar sua produtividade no trabalho, o que possivelmente atrairão a atenção dos empregadores por possibilitar maiores rendimentos às firmas. A partir dessa análise, os próprios empregadores poderão prover alguma compensação ou benefício para manter os trabalhadores mais produtivos.

A TCH sugere que as firmas utilizem integralmente a produtividade dos trabalhadores e os remunerem por sua produtividade marginal, pois se presume que os agentes econômicos tenham um comportamento maximizador, utilizando plenamente os investimentos em Capital Humano realizados pelos indivíduos. Nessa visão, os salários deveriam sempre se igualar à produtividade marginal dos indivíduos, determinada pelo nível do Capital Humano acumulado (educação formal ou treinamento).

Sob a perspectiva do Capital Humano, normalmente se espera um retorno positivo da educação. Conseqüentemente, é de se esperar que os trabalhadores sobre-educados sejam mais bem remunerados do que os compatíveis e os subeducados; e que os subeducados tenham remunerações menores do que os sobre-educados e os compatíveis.

A relação entre produtividade e crescimento econômico também pode ser entendida como uma relação de causalidade recíproca, onde uma variável explica o comportamento da outra, e vice-versa.

Os teóricos da Teoria do Capital Humano argumentam que a educação e a experiência no mercado de trabalho podem incrementar a renda. No trabalho de Reis

¹¹ As primeiras idéias que deram origem à formulação da teoria sobre capital humano datam da economia clássica, e já mostrava a importância dos investimentos realizados em pessoas para o desenvolvimento de suas habilidades (Cf. NAKABAHI, 2005, p. 7).

(2012, p. 114) os retornos encontrados foram de 1,2% para cada ano de idade adicional, e cada ano adicional de escolaridade aumentava os rendimentos em torno de 13%.

Dentre os fatores que afetam a produtividade do trabalho e, conseqüentemente, a renda do trabalhador, a escolaridade é, sem dúvida, um dos mais significativos.

A qualidade do Capital Humano é uma variável de grande importância para a análise dos efeitos deste fator sobre o nível e a taxa de crescimento da renda por trabalhador. Esta é a principal razão para a existência de muitos estudos visando introduzir alguma *proxy* para Capital Humano que incorpore aspectos qualitativos deste fator.

No tocante ao crescimento econômico, é de se esperar haver algum grau de correlação entre o nível de Capital Humano e a taxa de crescimento, já que um país que esteja engajado em criação de tecnologia disporá de pessoas altamente capacitadas envolvidas no processo direto de produção de bens e serviços, bem como na criação de inovação e difusão tecnológicas. Todavia, apesar de já existir uma ampla aceitação de que o papel do Capital Humano sobre o nível de crescimento da renda dos países seja importante, os resultados empíricos não são tão fáceis de serem comprovados.

No entanto, Nakabashi (2005) aponta que a maior parte dos estudos que dão suporte à idéia da importância do Capital Humano sobre o crescimento da renda é proveniente de estudos microeconômicos. Muitos desses estudos empíricos apontam que os retornos dos investimentos em Capital Humano são elevados tanto em países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos.

Por sua vez, o trabalho de Reis (2012, p. 113) dá a entender que os sobre-educados parecem ganhar menos do que os outros grupos. Seus resultados sugerem que os anos excedentes de escolaridade são remunerados a taxas mais baixas do que a escolaridade requerida pela ocupação (situação de compatibilidade), enquanto os anos insuficientes teriam melhores retornos do que a escolaridade requerida.

Uma interpretação possível é que a produtividade do trabalho é determinada pelas características da ocupação, e não simplesmente pelas características dos trabalhadores.

O Capital Humano pode desempenhar, ainda, um papel importante no desenvolvimento dos países a partir da difusão/incorporação tecnológica no sistema econômico.

O Capital Humano, neste sentido, é um elemento crucial na criação de novas idéias e, portanto, para o avanço tecnológico de uma forma geral. Ele também afeta

indiretamente a produção em virtude das externalidades por ele geradas, as quais reduzem os efeitos dos rendimentos decrescentes do capital¹².

Além disso, trabalhadores mais qualificados aceleram o processo de difusão que, aliado a P&D, criam um efeito indireto da educação sobre o crescimento econômico.

Visto de forma mais ampla, o avanço tecnológico aumenta a produtividade da mão-de-obra (produto por trabalhador), possibilitando o aumento da riqueza e, conseqüentemente, a superação da pobreza e do subdesenvolvimento.

Ademais, os resultados indiretos dos gastos em Capital Humano surgem do fato do processo de geração de inovações possuir uma grande dependência da quantidade, capacidade e grau de conhecimento dos trabalhadores envolvidos nesse processo. O conhecimento científico é um dos fatores essenciais no processo de inovação e a crescente importância da ciência no processo inovativo vem aumentando muito a importância da educação formal como um fator de grande relevância nesse processo. Dessa forma, o avanço tecnológico afeta indiretamente a renda de um país.

2.4.3 Motivos para a qualificação

Os benefícios obtidos do investimento em educação formal são as expectativas de maiores salários (retornos) e de maior qualidade de vida no futuro.

A decisão de se matricular ou não em uma escola ou qual nível de escolaridade se deseja atingir dependem do cálculo do custo/benefício da educação e das expectativas de retorno do investimento em escolaridade. O indivíduo estará disposto a se matricular na escola a partir do momento que em ele acreditar que os benefícios decorrentes do investimento em educação formal forem maiores que os custos. Esses custos dizem respeito a mensalidades, taxas, livros, material escolar e transporte (inclusive o custo de oportunidade de não trabalhar, medido pelas expectativas de ganhos que o estudante teria caso estivesse inserido no mercado de trabalho).

Além dos motivos econômicos, há diversos outros motivos que podem ser considerados para que o indivíduo busque maior nível de educação. neste sentido, um aspecto importante para o indivíduo escolarizado diz respeito à relação entre educação e informação. Indivíduos mais escolarizados são mais bem informados, o que pode se traduzir em um estilo de vida mais saudável. Assim, a educação, através da informação,

¹² Adicionalmente, Nakabashi (2005, p. 22) aponta evidências no nível microeconômico sugerindo que aumentos salariais juntamente com escolaridade adicional são universais, contribuindo para a noção de que aumentos na escolaridade causam crescimento da produtividade, o que eleva, portanto, o crescimento da renda.

ajuda os indivíduos a escolherem uma combinação de insumos mais eficiente, proporcionando, dentre outros, maior satisfação pessoal em virtude de nível cultural maior e melhores condições de sua própria saúde (como os efeitos nocivos à saúde do consumo de cigarros, a prática de exercícios físicos e hábitos alimentares mais saudáveis).

De acordo com Marteleto (2004, p. 7) a teoria sociológica introduziu o papel dos padrões e expectativas de comportamento como mecanismos relevantes na determinação da educação. A educação do filho é fortemente correlacionada com a educação dos pais, pois estes tendem a transmitir seus padrões aos filhos. Não só a educação mas, sobretudo, os valores sociais e culturais. Nesta análise surge o conceito de *background* familiar.

O *background* Familiar diz respeito às características socioeconômicas herdadas dos pais, aos quais os indivíduos estiveram sujeitos, notadamente durante a infância. Essas características herdadas pelo indivíduo afetam a saúde, a cultura, o estilo de vida e a educação. Assim, pessoas que tiveram pais com melhores níveis de escolaridade provavelmente tiveram na infância melhores cuidados com sua própria saúde, além de um maior estímulo a investir nos estudos.

O *background* familiar é um determinante do consumo cultural na medida em que a convivência em família estimula hábitos específicos que determinam a atitude do indivíduo com relação à sua cultura. Assim, características como a educação e a renda dos pais teriam grande influência sobre o consumo individual dos filhos.

O *background* familiar é responsável por imprimir as características individuais dos alunos e das famílias dos alunos de determinada escola. Sob o aspecto da educação, a educação do filho está diretamente relacionada com a escolaridade dos pais.

A atividade artístico-cultural em uma sociedade traz implicações sobre seu desenvolvimento sócio-econômico.

Enquanto o produto artístico-cultural pode ser entendido como um meio de transmissão de idéias e visões de mundo, o ato de consumo indica o contato com essas idéias, podendo ser incorporadas ou não pelo consumidor.

O ato de consumir pode revelar algo sobre quem consome: sua cultura, posição social, ou mesmo os vínculos que é capaz de estabelecer. Assim, a atividade de consumo de bens artístico-culturais possui uma série de significados em si. Os indivíduos que optam por despender maiores investimentos em educação podem fazê-lo

em virtude de desejar ascender social ou economicamente, até mesmo estabelecendo vínculo com pessoas possuidoras de uma cultura que o indivíduo queira estar perto.

A despesa cultural está intimamente relacionada com a escolarização. Assim, papel importante deve ser dado às escolas como indutoras do desenvolvimento intelectual dos alunos, expondo-os às diversas formas artístico-culturais. O ensino escolar é capaz de desenvolver no aluno tanto as habilidades técnicas, diretamente ligadas ao trabalho, como as habilidades emocionais, ligadas à expressão e ao auto-reconhecimento. Em suma, a educação é uma variável-chave na determinação do capital pessoal do indivíduo.

No campo de estudo conhecido como Economia da Cultura, as ferramentas da economia são empregadas com o fim de avaliar a valor econômico da cultura, tendo em vista a geração de emprego e renda. São analisadas, por exemplo, as relações de oferta e demanda de produtos culturais.

A partir desse enfoque, a teoria do consumo poderá ajudar a encontrar comportamentos heterogêneos entre consumidores. O processo de decisão do consumidor será influenciado por variáveis como personalidade, idade, crescimento econômico, experiência, pressão dos pares, habilidade, acumulação de Capital Humano e educação.

Como a sociedade é heterogênea, surge a importância de ressaltar as distinções entre os indivíduos, pois eles possuem diferenças de escolaridade e composição familiar que levarão a respostas diferentes para o acúmulo de poupança e participação da força de trabalho ao longo do tempo, o que afetará a decisão de consumo presente e futuro. Por exemplo, com relação à educação, os chefes de família mais educados tenderão a ter maior taxa de poupança do que aqueles com chefes de famílias menos educados.

Na medida em que o nível de renda aumenta, o nível de escolaridade e a proporção de indivíduos saudáveis também crescem. E quanto maior for o nível de renda, maior tenderá o consumo para bens de luxo e bens que tragam melhor qualidade de vida ao indivíduo (gastos em insumo de saúde, cultura etc.).

Tanto a produção quanto o consumo de bens e serviços artístico-culturais são vistos como geradores de efeitos diretos e indiretos sobre a sociedade. Tais efeitos se referem à geração de emprego e renda, à atração de firmas e trabalhadores para as diversas localidades, além daqueles associados aos produtos intangíveis dessas atividades ligados à identidade grupal.

Como exemplo pode ser mencionado o turismo cultural, que causa efeitos sobre setores correlatos como transportes e hotelaria, ampliando os efeitos multiplicadores sobre as demais atividades da economia.

O conceito de Capital Humano permitiu ampliar a definição de preferências individuais, de modo a se incluir hábitos pessoais, vícios, e influências dos familiares e dos “pares” sobre os gostos do indivíduo.

O capital social depende não somente das escolhas do indivíduo, mas das escolhas dos pares relevantes em seu convívio social. Assim, as escolhas de um indivíduo são feitas, pelo menos em parte, para agradar a esses pares. E, fora a educação formal, a educação em alguma área artística/cultural também influencia o consumo.

2.4.4 A Educação Brasileira a partir dos anos 90

Os anos 80 se caracterizaram pelo recrudescimento fiscal em virtude de muitos e persistentes desequilíbrios macroeconômicos no Brasil. A partir desse contexto, surgiu uma nova percepção sobre as políticas públicas, notadamente com relação à racionalização dos gastos. As políticas educacionais, a partir de então, foram marcadas por este viés, marcando um novo padrão de gestão educacional.

Diante deste cenário, em 1996, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 9.394/96), que redefiniu as responsabilidades da União, Estados e Municípios em relação ao sistema de ensino, em especial em direção à municipalização do Ensino Fundamental e a estadualização do Ensino Médio, cabendo à União a fiscalização do sistema.

Outra mudança surgida na metade dos anos 90 foi o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). O FUNDEF foi um fundo de natureza contábil, formado com recursos orçamentários da União, Estados e Municípios, o qual fixou o montante para a aplicação de recursos pelas três esferas de governo no ensino fundamental, cuja distribuição dos recursos era realizada com base no número de alunos do ensino fundamental.

Outra inovação importante ocorrida nessa época foram os programas voltados para a aceleração de aprendizagem, procurando efetivar a universalização do ensino fundamental e assegurar a igualdade nas condições de acesso ao ensino. O público-alvo desta política foram os alunos com defasagem idade-série que se encontravam retidos nos primeiros estágios do Ensino Fundamental e aqueles alunos que evadiram antes de concluir a quarta série (RIOS-NETO et al, 2010, p. 7).

A partir de 2001, entrou em vigor o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/01). Este plano partiu de uma demanda da sociedade brasileira em defesa da educação pública de qualidade mediante o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação da sociedade no sistema de ensino, com financiamento pelo poder público.

O PNE de 2001 abrangeria um período de 10 anos, envolvendo a Educação Básica (educação infantil, ensino fundamental e médio) e o Ensino Superior. Seus objetivos incluíam o aumento geral do nível de escolaridade da população, a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis, a redução das desigualdades sociais e regionais quanto ao acesso e à permanência no ensino, e a democratização da gestão do ensino público.

As metas do PNE compreendiam a garantia de ensino a todas as crianças de 7 a 14 anos, a valorização dos profissionais da educação e o desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino.

Em 2006 foi criado o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). Este fundo ampliou o campo de atuação do FUNDEF, estendendo-o para a educação infantil e o ensino médio.

Em 2007 foi implementado o programa “Todos pela Educação”. A medida para a aferição da qualidade do ensino adotada foi o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Ainda naquele ano foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Além das diretrizes do “Todos pela Educação”, o Plano incluía várias outras ações.

De acordo com RIOS-NETO et al (2010, p. 8), “Do ponto de vista filosófico, o PDE propõe uma visão global da educação, sobretudo mediante a articulação e integração entre as políticas em todos os níveis de ensino”.

Em linhas gerais, o PDE se constitui em quatro eixos: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização.

Além das ações acima mencionadas, o Governo lançou o REUNI (Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais). Foi lançado em 2007 com o fim de reunir esforços no sentido do crescimento da educação superior pública federal. Esse Plano tem uma meta de se atingir 30% de matrícula dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos até o final da década. Os principais meios para se chegar a esta meta são o de aumentar a taxa de conclusão média em cursos de graduação para 90% e a relação aluno professor para 18.

O REUNI levou à criação de vagas nos cursos noturnos, com reestruturações pedagógicas e melhoria nas taxas de conclusão de cursos, visando aumentar a inclusão social.

No caso do REUNI estima-se que o orçamento de custeio do Tesouro (que pode incluir novos professores, funcionários, bolsas para alunos de pós-graduação e outras despesas) atinja um total de 2 bilhões de reais adicionais, a ser incorporado permanentemente ao orçamento das IFES.

Também foram criadas várias possibilidades de financiamento dos alunos. O Crédito Educativo foi substituído pelo FIES (Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior) em 1999, que até 2008 aplicou em crédito educativo cerca 5,6 bilhões de reais.

Foi criado, ainda, o PROUNI (Programa Universidade para Todos) em 2005, tendo como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais (50 ou 25%) a estudantes de baixa renda, em instituições privadas de ensino superior.

Tais ações refletem a preocupação do Governo brasileiro em estimular o sistema educacional, promovendo a inclusão social e melhorando as condições de vida da população.

2.4.5 Gasto público na Educação Brasileira

O estudo de Abrahão (2005) mostra a comparação entre o gasto público em educação e o gasto social, a fim de mostrar a importância relativa dos gastos educacionais em relação aos gastos sociais totais do Estado. Seus dados comprovam a relevância do tema ao verificar que cerca de 19% do gasto social (das três esferas de governo) do período 1995-2002 foram direcionados à área da educação, sendo que a maior parte foi gasta com a educação básica (15,0% do gasto social).

O gasto por aluno/ano é outro tipo de indicador bastante útil para comparar os gastos entre os diversos países. Ele mede a relação entre os recursos financeiros gastos nos níveis e modalidades de educação divididos pelo número de alunos. Este índice é útil inclusive para indicar qual é a ênfase dos gastos em educação, considerando os diversos níveis e modalidades de ensino.

A expansão das IFES passou a constituir uma das principais metas do Ministério da Educação no segundo governo Lula, reconhecendo o papel estratégico das universidades, especialmente as públicas, para o desenvolvimento econômico e social. Para o período 2004-2006, estimou-se a necessidade de contratação de 2300 novos

professores e 1900 funcionários para atender ao Programa de Expansão das Universidades Federais. Os investimentos para a implantação das novas unidades seriam de 180 milhões de reais, gerando 80 mil novas matrículas.

Os gastos em educação formal constituem uma parte importante da formação do Capital Humano, e são feitos tanto pelos agentes privados quanto públicos. Tais gastos aumentam a quantidade e/ou a qualidade de pessoas com conhecimentos específicos, aumentando, desse modo, a quantidade de anos de escola por pessoa.

Os gastos em educação formal realizada pelo governo dependem de decisões de política econômica ou política pública, relacionadas com o desenvolvimento econômico e social do país. O montante de gastos em educação formal realizado pelos indivíduos é endógena ao sistema econômico.

A importância da educação formal é que seus efeitos incidem diretamente sobre o nível de habilidades do trabalhador (incluindo, também, o aprendizado e aperfeiçoamento de novas técnicas). Como corolário segue-se que os indivíduos mais capacitados apresentam uma maior produtividade do seu trabalho (e, portanto, na formação de Capital Humano).

A educação, por sua própria natureza, absorve quantidade expressiva de recursos públicos. Esses recursos recebidos pelo sistema educacional público podem encontrar um limite ao atendimento das necessidades e demandas por educação.

Nos últimos anos, nos quais já se discutiram a necessidade de ampliação do acesso à educação juntamente com a melhoria da sua qualidade nos diversos níveis de ensino, é importante identificar e compreender como se molda o gasto realizado pelos agentes econômicos com os serviços educacionais, com o intuito de conhecer a viabilidade econômico-financeira dos investimentos em educação *vis-à-vis* seus futuros rendimentos advindos dos diferenciais de seus salários.

2.4.6 O Ensino Superior no Brasil

No censo de 2008 o Brasil contava com mais de 5 milhões de estudantes em cursos de graduação presenciais, a maioria integrante de instituições de ensino privadas. A pós-graduação *stricto sensu* tem 142.979 alunos, sendo 59,2% em mestrados, 34,5% em doutorados e 5,53% em mestrados profissionais.

No nível de graduação, o setor privado predomina amplamente em número de instituições e vagas, onde concentra a maior parte de seus cursos à noite. Todavia, as atividades de pesquisa são de pouca expressão. Nas duas últimas décadas o sistema de

ensino superior no Brasil cresceu rapidamente, especialmente o setor privado que hoje já conta com 75% das matrículas em cursos de graduação, chegando a mais de 2000 instituições.

As matrículas em cursos de graduação de tecnólogos, de menor duração e mais voltados para o mercado de trabalho, vem crescendo rapidamente, bem como os cursos de educação à distancia.

No entanto, a taxa de escolarização no Brasil pode ser considerada baixa, ao se comparar com outros países.

Outro dado interessante sobre a política de capacitação de recursos humanos para pesquisa foi o crescimento do numero de doutores formados. A taxa de crescimento de doutores/100 mil habitantes foi de 14,5% ao ano (PÓVOA, 2008, p. 50), onde se notou um aumento do intercâmbio de pesquisadores brasileiros em instituições do exterior realizando estágios de doutorado e doutorado integral.

O Brasil apresenta um elevado gasto por aluno nas suas universidades federais, comparado aos outros níveis de ensino, ou mesmo com relação a outros países mais desenvolvidos. Os gastos públicos por aluno no ensino superior são seis vezes maiores do que no nível básico (SCHWARTZMAN, s/d), cuja despesa de pessoal envolve mestres e doutores com dedicação exclusiva.

Os gastos do Tesouro com as IFES aumentaram em função dos aumentos salariais e liberação de cargos para concursos de novos servidores, docentes e funcionários (de 7,4 a 10 bilhões de reais, entre 1996 e 2007).

Enquanto isto, desde 1991, o MEC vem negociando com a ANDIFES uma metodologia para distribuição de recursos de Outros Custeios e Capital (OCC) para as IFES,

O MEC vem buscando atingir metas, como a diminuição da evasão escolar, qualidade da pós-graduação, objetivando maximizar o número de alunos egressos com diploma. O surgimento de uma cultura de avaliação institucional e o entendimento de que as IFES devem também atender às políticas educacionais vem ganhando importância crescente.

Em termos do esforço do país em educação o Brasil não fica muito distante de outras nações. A relação dos Gastos Públicos em Educação em relação ao PIB está entre 4,4%. Para a Argentina o índice está em 4,1%, e no México em 5,4%, enquanto que os países da OCDE tem uma média de 6,1%.

O Brasil gasta US\$ 9.808 por aluno do ensino superior, e a média dos países da OCDE é de 8.031, e a dos Estados Unidos é de US\$18.656. Os gastos públicos por aluno no ensino superior são seis vezes maiores do que o gasto efetuado no nível básico.

De acordo com Schwartzman (s/d), o ingresso no ensino superior é preferido pela maior parte da população, sendo as universidades federais as mais procuradas pelos alunos. Os custos de um aluno de graduação por ano no setor privado estão, em média, em mais de R\$5.000,00 por ano, e o custo anual de um aluno em uma universidade federal está em R\$16.000,00.

Uma das preocupações recentes da política educacional no Brasil é a de garantir qualidade e eficiência. Nos últimos anos, o país alcançou algumas melhorias nos indicadores do seu quadro educacional, como o aumento da escolaridade média da população, a diminuição da evasão escolar e uma maior cobertura do ensino fundamental. No entanto, a literatura a respeito da educação indica que a formação do nosso estudante está mais baixo do que a de outros países em desenvolvimento.

As evidências apontam que a qualidade da educação brasileira é menor em relação aos países desenvolvidos e em desenvolvimento. O impacto de uma menor qualidade implica que um ano de estudo no ensino fundamental no Brasil corresponde a um tempo menor de formação nos outros países. Outro motivo é a ineficiência do sistema educacional, já que se gasta cerca de 4,5% do PIB e os resultados, ainda assim, são decepcionantes. (DELGADO, 2007, p. 10).

A alocação de recursos é uma das questões mais difíceis de lidar. É complexo estabelecer a ordem de prioridades na distribuição dos recursos, bem como o estabelecimento de seus valores numéricos. A idéia da alocação eficiente dos recursos segue no sentido de se obter o máximo de benefício social possível.

A eficiência econômica aborda este aspecto, pois seu raciocínio é direcionado a alcançar o produto máximo dado determinado volume de recursos, o que reduz ao máximo seus custos (dada uma determinada meta para a produção). Nas ciências econômicas o conceito utilizado é a da função de produção.

Os modelos poderão aferir variáveis como proficiência, gastos, relação professor/aluno. Assim,

a determinação de eficiência considera a melhor prática dentro de uma escala de rendimentos, ou seja, eficiência é o resultado de um bom balanceamento entre insumos e produtos, muitos insumos e pouco produto denota ineficiência, muito produto para pouco insumo, evidencia evento improvável, grande chance da observação ser *outlier*. (DELGADO, 2007, p. 73)

O mesmo autor, estudando a questão da eficiência da educação, utilizou, como fonte de dados, o SICA – Sistema Informacional Custo Aluno. O SICA fornece informações de gasto por aluno através da coleta de informações sobre o financiamento dos ensinos Infantil, Fundamental e Médio.

O sistema reúne o gasto por aluno dentro das divisões dos chamados custos “dentro” e custos “fora” da escola. Os custos “dentro” são compostos em diretos, custos com profissionais da educação e convênios, e nos custos indiretos entram os custos com pessoal administrativo e as despesas gerais. Os custos “fora” são aqueles que não estão direcionados diretamente ao custeio do pessoal ativo e tampouco às despesas escolares.

Os indicadores mostram que a educação brasileira evoluiu consideravelmente após os anos 90. Muitos problemas de qualidade e eficiência na Educação Básica não haviam sido atacados pelo Governo.

Os indicadores utilizados na literatura normalmente dizem respeito à taxa de escolarização bruta e líquida, taxas de rendimento, taxas de transição, condições de oferta e qualificação de docentes.

2.4.7 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB

De acordo com o Art. 1º da LDB (BRASIL, 1996), a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, bem como nos movimentos sociais, organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

A Educação Nacional deve obedecer aos princípios de igualdade de condições para o acesso (e permanência) na escola, de liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber, do pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas. Além disso, deverá observar o respeito à liberdade e apreço à tolerância, a valorização do profissional da educação escolar, a gestão democrática do ensino público, a garantia de padrão de qualidade, a vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

Cabe à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

Ademais, dentre as normas gerais da LDB, em seu Art. 9º, no tocante à governança da educação, a União se encarregará de elaborar o Plano Nacional de Educação, organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema

federal de ensino, prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino.

O estabelecimento de competências e diretrizes para a educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, é uma das principais atribuições da União com relação à educação nacional, que deverá, ainda, coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação, assegurando o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, com vistas a definir prioridades e promover a melhoria da qualidade do ensino.

Compete à União o estabelecimento de normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação, assegurando o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, o que implica em autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos das instituições de educação superior.

A LDB, em seu Art.43, estabelece que a educação superior tenha por finalidade de estimular e difundir a cultura, o pensamento crítico e científico, formando alunos nas diferentes áreas de conhecimento, inclusive as profissionais. Além disso, ela deve incentivar o trabalho de pesquisa científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia nos diversos campos dos saberes humanos, incluindo a sua divulgação e disseminação.

O estímulo ao conhecimento dos problemas do mundo e a manutenção de uma relação de reciprocidade com o mundo exterior da instituição também constituem escopo da educação superior.

Diante dos diversos desafios da educação superior, ela deverá ser por instituições públicas ou privadas.

A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, podendo ser públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização.

Toda instituição de ensino superior deverá possuir um sítio eletrônico contendo informações elementares dispostas no artigo 47 da LDB.

A LDB estipula que as IES deverão ser instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, caracterizadas pela produção intelectual institucionalizada, tanto científica quanto cultural, sendo que o corpo docente deverá contar com, pelo menos, um terço dos docentes com titulação acadêmica em nível de mestrado ou doutorado, e um terço dos professores deverão trabalhar em regime de tempo integral.

Ademais, as IES tem atribuições diversas, como criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos na LDB, fixar os currículos dos seus cursos e programas, estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão, fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio, conferir graus, diplomas e outros títulos, firmar contratos, acordos e convênios, além de aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, e receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Em seu Parágrafo único do Art. 53, a IES deverá permitir aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir sobre criação, expansão, modificação e extinção de cursos, ampliação e diminuição de vagas, elaboração da programação dos cursos, programação das pesquisas e das atividades de extensão, contratação e dispensa de professores, e elaborar os planos de carreira docente.

As IES poderão, ainda, elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes, aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor, elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais, adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento, realizar operações de crédito ou de financiamento para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos e efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

Por fim, cabe mencionar que a LDB estabelece que as IES públicas obedeçam ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional.

2.5 A GESTÃO UNIVERSITÁRIA

As universidades públicas são consideradas organizações essencialmente complexas, com características próprias que as distinguem das demais instituições e que são consubstanciadas em seu estatuto, regimento, hierarquia, recursos humanos especializados na geração e na transmissão do conhecimento, dentre outros. Não há um modelo apropriado para se analisar a administração acadêmica, o que tem dificultado as

pesquisas nesse campo. Os estudos de Pessoa (2000), de Chaui (2003) e de Martins (2002) oferecem um breve relato sobre a universidade brasileira e seus desafios.

Dentro da universidade existe uma estrutura social complexa que gera conflitos e muitas formas de poder e pressão que afetam os tomadores de decisão.

A ausência de homogeneidade (de estrutura, padrões e normas) imprime um caráter peculiar, pois os seus objetos de trabalho são diferentes e regidos por lógicas, práticas e finalidades diferentes das demais instituições, e é isso o que constitui a sua essência.

Zorzal (2015) menciona a questão da autonomia universitária, a qual envolve dois aspectos distintos: por um lado, a liberdade de pesquisar e ensinar; por outro, a de administrar-se e gerir seus recursos.

Neste ponto, cabe esclarecer que o Governo Federal lançou um programa chamado “Future-se” para promover maior autonomia administrativa e financeira nas universidades e institutos federais por meio do incentivo à captação de recursos próprios (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, s/d). De acordo com o MEC, este programa visa, dentre outros, proporcionar maior autonomia administrativa e financeira das IFES. O Future-se está embasado em três eixos principais: 1) Gestão, Governança e Empreendedorismo; 2) Pesquisa e Inovação; e 3) Internacionalização.

O programa do Future-se ainda está em processo de consolidação, mas tenta criar condições para que a gestão das IFES seja mais eficiente, trazendo melhores resultados a partir de uma gestão mais ágil, embasada em critérios técnicos de desempenho que o MEC irá implantar.

As Universidades Federais sofrem grande interferência do Estado porque são vinculadas a órgãos públicos e recebem seus recursos do erário público. Isso traz implicações ao se tratar da sua autonomia.

O estudo de Pessoa (2013) elaborou um índice de divulgação das Universidades Federais e identificou nível médio de divulgação moderado para elas.

No entanto, a análise da universidade enquanto organização pode ser realizada com base nas teorias tradicionais da administração. Por outro lado, os modelos teóricos não podem ser automaticamente adotados para a compreensão das organizações universitárias, a não ser que se considerem suas particularidades (COWEN, 2002).

A universidade apresenta uma série de características que podem enquadrá-la num modelo ou outro. Por exemplo, a universidade é uma organização normativa, porque se utiliza de mecanismos de controle normativos, observáveis por meio de

símbolos de prestígio como honrarias, títulos e influência pessoal do professor para obtenção de engajamentos morais dos estudantes.

Por outro lado, a organização universitária tem as características de uma organização burocrática, devido à racionalização da estrutura e processos internos; hierarquia; especialização do corpo técnico (especialmente os professores); pelas relações impessoais e pelos objetivos na realização de fins específicos.

2.5.1 Gestão Pública e Universidade

A gestão pública deve ser entendida como algo mais amplo do que o entendimento de gestão de negócios, incluindo as questões internas dos negócios de um governo. A gestão pública envolve não apenas questões como eficiência e eficácia, mas também questões relacionadas a legalidade e legitimidade¹³.

A universidade enquanto organização remonta a tempos antigos, mas questões como finalidade, características, funcionalidade, necessidade e resultados ainda são discutidas.

Ela é uma das organizações mais complexas que existe, em virtude da pluralidade dos professores, estudantes, funcionários, estrutura hierárquica, finalidades, estrutura de poder, normatização, política etc.

No caso do Brasil, uma das maiores críticas às universidades públicas brasileiras está relacionada ao seu distanciamento da realidade que a cerca, considerando que os pesquisadores se preocupam com a produção “do saber”, mas não têm preocupações com a disseminação desse conhecimento para o restante da sociedade. A influência de fatores externos (como política), ambiguidade de objetivos, lentidão das decisões, estrutura complexa (fragmentada e descentralizada), cara e ineficiente expõem a universidade como uma organização atípica.

Neste ponto, o programa Future-se poderá corrigir o distanciamento entre a universidade e a sociedade a partir dos pontos existentes no programa. Em primeiro lugar, serão propostos requisitos de transparência, auditoria externa e *compliance*; ademais, o programa busca o fortalecimento do empreendedorismo (com a criação de ambiente de negócios favorável à criação e consolidação de *startups*, aproximação das empresas para parceria com as IFES). O engajamento das IFES com a sociedade será maior porque o programa estimula ações que aproximam a universidade com as

¹³ Uma discussão interessante sobre a universidade pode ser encontrada em Chauí (2003).

empresas, cujos resultados serão sentidos pela população como um todo (novos produtos e serviços prestados advindos da aproximação da universidade com seu ambiente externo, fruto de pesquisas, captação de recursos e uso de Parcerias Público-Privadas).

Além disso, há a dificuldade em mensurar os resultados, e não há padrões homogêneos de desempenho que possibilite a comparação entre elas.

A despeito de suas peculiaridades, as universidades utilizam abordagens gerenciais, constituídas, em sua maioria, de adaptações e experimentações de modelos empresariais, ignorando que suas características especiais requerem uma abordagem própria para sua administração. Embora uma das finalidades da universidade [seja] formar profissionais, ela mesma acaba sendo dirigida por amadores, uma vez que muitas vezes são professores – sem qualificação específica de gestão – que acabam por dirigir a instituição (ANDRADE et al, 2016, p. 3).

Diante dessa realidade, o programa Future-se busca dar um caráter mais dinâmico na gestão das IFES, buscando aprimorar a condução administrativa e novas formas de contratar outras organizações para dar os resultados esperados pelo MEC.

Os eixos propostos no programa mencionado reforçam a preeminência de nova forma de administrar a universidade, indicando os caminhos a serem adotados pela instituição, como: a gestão por meio das Organizações Sociais, a busca por competição por recursos financeiros, a gestão imobiliária que inclui contratos por cessão de uso e Parcerias Público-Privadas (PPP), a aproximação com empresas nas atividades de pesquisa e inovação, a instalação de centros de pesquisa/inovação e parques tecnológicos, o fortalecimento de ambiente de negócios favorável à criação de empresas *startups* e o uso de fundo de investimento para proporcionar maior autonomia financeira às IFES (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, s/d).

Cabe ressaltar que esse programa está em fase de consulta pública porque a proposta apresentada pelo Governo Federal ainda não está completa. É necessário haver maior clareza em relação à proposta do Future-se porque apresenta informações superficiais e insuficientes para a compreensão dos temas abordados no programa.

O processo decisório das universidades, especialmente as federais, é grandemente influenciado pela estrutura de poder e interesses do Governo ou dos grupos políticos atuantes no Estado. Essa influência emerge com o processo orçamentário, pelo alto grau de formalização das decisões representadas através de leis, decretos e portarias, e autonomia limitada pelo Ministério da Educação, ao qual as Universidades Federais são vinculadas.

E isso acaba causando conflito entre autoridades burocráticas e profissionais, decisões de gestão inadequadas aos problemas existentes, e hipertrofia das atividades-meio em relação às atividades-fim.

2.5.2 Processo decisório e governança universitária

A governança universitária está relacionada às questões ligadas aos mecanismos adotados para resolver problemas coletivos que envolvem a equipe técnico-administrativa, o corpo docente, o corpo discente e a sociedade.

A governança refere-se aos processos de tomada de decisão orientada por suas políticas e objetivos, bem como a forma de atingi-los e monitorá-los.

A governança universitária é definida como os mecanismos e processos nos quais uma universidade administra seus interesses.

A governança e a gestão, embora teoricamente tenham funções separadas, são inter-relacionadas, no contexto universitário, diferentemente do ambiente corporativo. Isto acontece porque a governança universitária opera em mais níveis em uma universidade, em comparação a uma organização empresarial (SASSAKI, 2016, p. 37).

A governança universitária, como parte da estrutura legal da instituição, envolve os aspectos administrativos, econômicos e jurídicos. Esses aspectos são relacionados a como a organização é estruturada e administrada, como ela desenvolve e implementa suas estratégias e políticas, como ela é legalmente inserida em seu ambiente e como a instituição coopera com os agentes externos (SASSAKI, 2016, p. 38).

Neste ponto, pode-se colocar uma questão fundamental da governança universitária – a quem se destina a governança?

Toda a estrutura de governança existente numa IES pública pode ser pensada, conforme a Teoria de Agência, entre o Agente e o Principal.

O Agente são os docentes e funcionários técnico-administrativos da universidade, pois são eles que vão administrar e executar as ações próprias da instituição. E eles devem trabalhar para alcançar os objetivos do Principal. Aqui emerge a importância do Principal, que seria, em tese, a sociedade. Assim, os Agentes devem atuar na instituição no sentido de satisfazer os objetivos e valores da sociedade que mantém a universidade pública, formando profissionais qualificados para o mercado de trabalho, promovendo ações de extensão, desenvolvendo e disseminando conhecimento científico, tecnologia, cultura etc. – que é o que se espera de uma universidade pública.

Mas, tomar a sociedade como o conceito de Principal de uma universidade pública poderia ser inadequado, porque o termo “sociedade” é muito genérico.

No entanto, nesta pesquisa será adotado, como Principal, o TCU.

As decisões gerenciais dos gestores são tomadas considerando não só a legislação federal, mas as determinações e fiscalização do TCU, que orienta boa parte das ações dos gestores, emitindo, ainda, pareceres jurídicos quanto a questionamentos sobre o entendimento das leis.

Ademais, o TCU é o órgão auxiliar pertencente ao Congresso Nacional, o qual é constituído pelos representantes da sociedade brasileira como um todo. Desta forma, é razoável tomar o TCU como o Principal da Universidade Federal, pois este órgão exerce influência sobre elas, cobrando explicações sobre atos e processos que julgar necessários, orientando, portanto, a direção das decisões gerenciais da instituição, considerando a adequada observância das leis e os anseios da sociedade como um todo quanto ao retorno que ela espera das UFs.

Deste modo, a governança das UFs analisadas nesta pesquisa está centrada no TCU, até mesmo porque a governança das UFs tem foco na conformidade às leis e não no desempenho (operacional, financeiro, administrativo ou de resultados), o que a caracteriza como um modelo de Governança Normativa.

Com relação ao processo decisório, a literatura sobre universidade apresenta quatro modelos teóricos para explicar a forma em que as decisões são tomadas nas universidades: o modelo burocrático; o modelo político; o modelo colegiado e o modelo da anarquia organizada. Cada uma dessas abordagens oferece uma perspectiva parcial do ambiente universitário, mas que não necessariamente são excludentes umas das outras.

As normas universitárias não estabelecem relação entre o planejamento dos diversos órgãos internos e as unidades de planejamento (denominado pró-reitoria de planejamento). Assim, não há uso global e preciso de informações para tomada de decisão dos órgãos superiores (ANDRADE et al, 2016, p. 6).

E o processo decisório das universidades está baseado nos modelos de gestão citados acima.

Assim, no **Modelo burocrático**, a universidade se apresenta como unidade social burocrática, baseada no princípio da racionalidade e voltada para a maximização da eficiência.

Este modelo é atribuído a Max Weber e possui a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo como suas três principais características.

As universidades são organizações que têm características comuns a burocracia de outros tipos de organização. As universidades possuem hierarquias regulamentadas por normas, autoridade do tipo burocrático e outras características do modelo burocrático. Todavia, tal modelo não é suficiente para explicar todo o funcionamento da instituição.

As características da organização burocrática relacionam-se ao chamado tipo ideal weberiano. Dentro da perspectiva burocrática, as organizações enfatizam elementos formais e estruturais desenhados de uma estrutura social racionalmente organizada para o atendimento das metas e resultados finais estabelecidos (SASSAKI, 2016, p. 39).

Ademais, os membros da organização universitária são alocados em cargos e desempenham atividades com base em critérios formais bem definidos, como competência técnica, antiguidade e mérito.

Nela há os elementos que a caracterizam:

- racionalidade: visão utilitarista entre os meios e os fins para tornar a organização mais eficiente em seus processos;
- legalidade: as normas formais (e obrigatórias) determinam o funcionamento previsto da organização, assim como as regras que seus membros devem seguir;
- hierarquia: define uma estrutura formal de autoridade e controle a partir de uma estrutura de cargos embutidos de competências e atribuições. Cada funcionário ocupa seu espaço dentro da organização conforme seu cargo ocupado, devendo haver respeito e subordinação à hierarquia estabelecida. No modelo burocrático, a hierarquia de cargos estabelece os limites de autoridade de cada participante, que é conferida pelo cargo, e não aos seus membros ocupantes;
- impessoalidade: as tarefas são realizadas conforme o cargo estabelecido, e não de acordo com as competências das pessoas. A impessoalidade tem como objetivo impedir que os comportamentos pessoais interfiram no processo de tomada de decisão, evitando que os interesses da organização sejam postos de lado;
- especialização: as atividades desenvolvidas são definidas de acordo com as competências dos cargos e por normas formais, e visam à eficácia e eficiência na execução das atividades.

Portanto, as universidades são organizações que se alinham ao modelo burocrático porque contêm a estruturação hierárquica dos cargos e da autoridade, a definição de níveis de responsabilidade, as cadeias de comando e a estrutura normativa constituída a partir de regulamentos formais e a estrutura de órgãos e comissões (SASSAKI, 2016, p. 41).

Apesar da organização em cargos, hierarquias e de haver normas, as universidades apresentam um baixo nível de supervisão do trabalho, ausência de regras claras sobre o desempenho e responsabilidade acadêmica, além de apresentar um alto nível de descentralização administrativa de autoridade.

O **Modelo político** implica que o processo de tomada de decisões em universidades obedece mais a fatores políticos do que burocráticos, que sofre influência e pressão de vários grupos nas decisões.

O modelo político de governança universitária considera este tipo de organização como campos de disputa política, com grupos de interesse dinâmicos e conflitos similares aos da sociedade civil. Diferentemente do modelo burocrático, em que a racionalidade instrumental norteia as ações, as principais decisões são definidas a partir de interesses pessoais, que vão determinar as ações no jogo das disputas. Assim, as estratégias dos atores envolvem influência, conflitos, acordos, barganhas e negociações (SASSAKI, 2016, p. 42).

Cabe ressaltar que os interesses individuais também incluem grupos de interesse político, que vão se articulando para fazer valer seus interesses e visão de mundo.

Sasaki (2016, p. 43) elenca as características do modelo político presentes nas organizações universitárias:

- as organizações universitárias são arenas políticas que apresentam lutas constantes pelo poder, com o objetivo de acesso e controle a recursos reais e/ou simbólicos. Assim, os membros da organização são atores políticos com suas demandas, estratégias e táticas;
- o processo de decisão é a área-chave do conflito, em que cada grupo procura influenciar as decisões conforme seus interesses específicos;
- possibilidade de ocorrência de coalizões, alcançando, assim, maior poder de influência na organização;
- apenas a coalizão dominante é que controla a estrutura do poder e recursos em um determinado momento. É este grupo dominante que impõe suas estratégias e lógicas de ação.

O modelo político convive com a estrutura burocrática própria da universidade, e muitas vezes surgem conflitos de interesse político entre a estrutura burocrática e a política.

Nesse aspecto, a gestão universitária deve procurar administrar os conflitos para não haver ruptura que possa comprometer a Administração da organização, buscando-se sempre um equilíbrio de forças no âmbito da gestão universitária.

Por sua vez, no **Modelo Colegiado**, a universidade é vista como uma comunidade de estudiosos que tendem a não se submeter ao processo hierarquizado da burocracia, tendo as tomadas de decisão entre seus pares (da comunidade acadêmica) nas decisões.

De acordo com esse modelo, os acadêmicos apresentam uma tendência a não se submeterem ao processo hierarquizado de uma burocracia, postulando a participação da comunidade acadêmica nas decisões. O corpo docente tende a administrar seu próprio trabalho e tem resistência a sofrer influência por parte dos funcionários administrativos, gerando conflitos de interesses entre esses atores.

De acordo com o modelo de governança, o princípio da equidade acaba sendo violado em virtude do tratamento injusto dado pelos professores ao corpo técnico-administrativo (e demais *stakeholders*, como o corpo discente e a sociedade como um todo). Tais atitudes costumam ter conotação discriminatória, o que não condiz com os princípios de uma boa governança.

A universidade pode ser considerada um colegiado ou comunidade de acadêmicos, onde os professores têm a tendência a não se submeter às decisões burocráticas, reclamando o direito de participar de decisões que sejam de interesse coletivo.

Nesta perspectiva, o corpo docente se considera tecnicamente competente e habilitado para participar do processo de tomada de decisões da instituição.

Sasaki (2016, p. 49) frisa que o modelo colegiado pode ser considerado como utópico, dada a existência de interesses individuais e antagônicos permeando o processo de ação universitária. Assim, no modelo político, cada ator tem escolhas e razões particulares, e as tensões e os conflitos (não considerados no modelo colegiado e burocrático) são características centrais na atividade universitária.

No **Modelo Anarquia Organizada**, a universidade possui características únicas e estruturas pouco claras, diferindo sensivelmente do modelo burocrático. Não mandam

nem negociam, não planejam de forma ampla, mas facilitam a continuação de um processo (ZORZAL, 2015, p. 114).

O modelo de governança de anarquia organizada engloba organizações que apresentam objetivos inconsistentes e mal definidos, tecnologia pouco clara, procedimentos de teste e erro e pela participação fluída dos membros (SASSAKI, 2016, p. 46). Este cenário leva a uma ambiguidade na ação organizacional, em que os processos decisórios são complexos pela falta de objetivos bem definidos.

Neste modelo, as linhas de autoridade e responsabilidade são indefinidas e pouco visíveis, apresentando uma desarticulação estrutural e funcional. As instituições que se enquadram nesse modelo geralmente possuem estruturas obscuras e mal estruturadas.

Assim, as “decisões, no ambiente universitário, não são tomadas, elas apenas acontecem” (SASSAKI, 2016, p. 46). Na universidade, reconhece-se que nela prevalecem lógicas conflituosas, percepções divergentes e ambiguidade de preferências, e as decisões parecem ser mais resultantes do acaso do que da vontade de qualquer um dos participantes.

Os processos de decisão se apresentam fortuitos na medida em que não há um sistema racional de tomada de decisões. O processo decisório é reduzido a uma escolha aleatória para os problemas surgidos.

O modelo anárquico pode ser observado em universidades pela observação da ação casuística dos atores, pela ausência de coordenação das ações e pela natureza imprecisa dos objetivos.

2.6 OS RELATÓRIOS DE GESTÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

De acordo com a Instrução Normativa TCU nº 63, o Relatório de Gestão (RG) inclui documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, organizado para permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis pela gestão pública, em determinado exercício financeiro.

No caso das Universidades Federais, os relatórios de gestão estão disponibilizados apenas no âmbito da prestação de contas ao TCU. A partir de 2014, a legislação obriga a disponibilização em área específica e de amplo acesso em sítio na Internet (BRASIL, 2013).

Todavia, as universidades já disponibilizam seus RGs em seus sítios na Internet, embora nem sempre seja fácil encontrar tais documentos.

O *disclosure* dos relatórios de gestão, sendo um mecanismo de GP, pode ser analisado sob dois aspectos – o obrigatório e o voluntário. Quando o RG é obrigatório, então ele deve cumprir as exigências previstas nas legislações, e o voluntário abrange toda informação relevante para proporcionar aos *stakeholders* um grande conjunto de dados e informações quantitativos e qualitativos.

O *disclosure* voluntário corresponde à divulgação de todo dado e/ou informação não exigidos pela legislação, sendo útil para fornecer aos usuários um melhor conhecimento das ações da entidade pública.

Todavia, há uma tendência a certa aversão, por parte do gestor público, em fornecer determinada informação de forma voluntária, pois isso poderia significar grande exposição a grupos políticos rivais e arriscar sua permanência no cargo.

Apesar de a legislação referente à divulgação dos RGs bem como da prestação de contas incentivarem a fornecer informações adicionais, que os gestores julguem esclarecedoras e fundamentais para a compreensão da gestão, a prática revela que há uma reduzida divulgação voluntária, mesmo que voltada para aspectos positivos. A maioria se apresenta com o espírito de cumprir o que determina a legislação, em termos de responsabilização, perante os órgãos de controle (ZORZAL, 2015, p. 107).

A publicização tempestiva do RG está de acordo com a obrigação da organização pública em prestar contas, conforme consta na Constituição Federal de 1988.

O RG abrange toda a Administração Pública Federal e deve conter elementos e demonstrativos que evidenciem a regular aplicação dos recursos públicos, o controle da sua conformidade e o desempenho da gestão.

O TCU utiliza os Relatórios de Gestão para a avaliação de desempenho dos órgãos públicos quanto às suas realizações em face dos recursos recebidos para um determinado exercício. Na esfera federal, todos os anos, esses Relatórios compõem os processos de contas apresentados ao TCU.

Zorzal (2015) destaca que, a partir do exercício de 2010, a Instrução Normativa TCU nº 63/2010 é a que estabelece normas de organização e de apresentação dos RG e das peças que comporão junto com estes o processo de contas: 1) rol de responsáveis; 2) relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão; 3) relatório de auditoria de gestão, emitido pelo órgão de controle interno; 4) certificado de auditoria, emitido pelo órgão de controle interno

competente; 5) parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno competente; 6) pronunciamento expresso do ministro da pasta da respectiva agência prestadora de contas.

Com relação à existência de códigos para as IES, no Brasil, principalmente para as Universidades Federais brasileiras, não há um instrumento formal de governança, no sentido mais amplo a exemplo de universidades públicas de outros países, apesar de as universidades brasileiras disporem de seus próprios estatutos, regimentos, códigos de ética, estruturas organizacionais, composição de seus Conselhos e Plano de Desenvolvimento Institucional. A governança praticada pelas UFs pesquisadas se refere mais a uma Governança Normativa do que um sistema coeso de governança, tal como acontece nas universidades públicas de outros países ou nas grandes corporações privadas.

Neste sentido, Zorzal (2015) menciona 12 princípios de boa governança para as IES de Quebec:

- a) missão clara da universidade;
- b) reflexão sobre o caráter específico de cada instituição;
- c) respeito à autonomia universitária;
- d) definição clara das responsabilidades e do papel do Conselho de Administração;
- e) composição do Conselho de Administração;
- f) legitimidade e credibilidade na seleção de membros do Conselho;
- g) mandato e remuneração dos conselheiros;
- h) criação de comissões estatutárias;
- i) responsabilidade geral e individual dos membros do Conselho;
- j) centralização de autoridade e delegação de poder devem ser processos coordenados;
- k) legitimidade e credibilidade para processo de seleção e nomeação do principal dirigente da universidade;
- l) ampla transparência e prestação de contas.

Já no Reino Unido, o Código de Governança da Educação Superior foi elaborado com base em sete princípios fundamentais: a) *selflessness* (altruísmo); b) integridade; c) objetividade; d) *Accountability*; e) abertura; f) honestidade; g) liderança (CUC, 2014).

2.6.1 Exigências legais da transparência e do acesso à informação

A transparência é um elemento do compartilhamento de conhecimento, de forma que o aumento da transparência implica o aumento da consciência, coerência e compreensibilidade da informação.

Em segundo lugar, a maioria das conceituações de transparência envolve informação compartilhada de forma intencional. As organizações detêm a capacidade de deliberadamente exercer o poder sobre a informação, de sorte que podem aumentar ou diminuir a transparência.

Em terceiro lugar, a transparência é uma percepção da informação recebida. Por último, a percepção de transparência varia de acordo com a qualidade (teor) da informação percebida.

Dentre as leis que exigem transparência e do acesso às informações podem ser citadas várias delas. Em primeiro lugar, temos a própria Constituição Federal de 1988, que conferiu direitos aos cidadãos e obriga o Estado a prestar contas de seus atos.

O Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994 (BRASIL, 1994) estabelece o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Em 16 de dezembro de 1998, foi promulgada a Lei nº 9.755 (BRASIL, 1998) que trata da criação de *homepage* na *Internet*, pelo TCU, para divulgação dos dados e informações.

A LRF, que é a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000a), que foi alterada pela Lei Complementar nº 131, de maio de 2009 (BRASIL, 2009a), normatiza a transparência das finanças públicas e responsabilidade na gestão fiscal.

O Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005 (BRASIL, 2005), dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da *Internet*.

Por sua vez, o Decreto Presidencial sem número, de 15 de setembro de 2011 (BRASIL, 2011c) institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto.

Outra lei importante é a LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que regula o acesso a informações previsto na CF/1988 (BRASIL, 2011b), sendo posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (BRASIL, 2012a).

A Portaria CGU nº 277, de 7 de fevereiro de 2013 (BRASIL, 2013f), instituiu o Programa Brasil Transparente.

Por fim, a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (BRASIL, 2014a), instituiu o Marco Civil da Internet no Brasil, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil.

2.6.2 Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece um conjunto de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal com vistas a prevenir e corrigir desvios que possam prejudicar o equilíbrio das contas públicas. As premissas básicas da LRF são o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização.

A lei estabelece parâmetros para gasto público de cada ente federativo, instituindo restrições orçamentárias que visam preservar o equilíbrio fiscal de União, Estados e Municípios. O objetivo fundamental da LRF é o de garantir o equilíbrio da situação financeira da administração pública, a adequada aplicação de recursos e a entrega de uma herança administrativa sem desequilíbrios para os futuros gestores. Com a LRF, todos os governantes passarão a ter compromisso com orçamento e com metas, que devem ser apresentadas e aprovadas pelo Poder Legislativo.

Assim, para cada aumento de gasto, é necessário haver previsão de fonte de financiamento correspondente, sendo que os gestores devem respeitar as limitações legais de gasto para não haver déficit das contas públicas ao deixar o mandato legal.

De acordo com a Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000a), a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, prevenindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para isso, é necessário o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas (incluindo limites e condições com respeito à renúncia de receita e despesas com pessoal e da seguridade social), além das dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

De acordo com as normas da LRF, a execução da administração fiscal deverá observar o equilíbrio entre receitas e despesas, as metas fiscais (para o exercício a que se referirem e para os dois exercícios seguintes), a estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício nos casos de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. Além disso, para atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), é necessário haver demonstração de que qualquer renúncia de receita não afetará as metas de resultados fiscais previstas ou deverá estar acompanhada de medidas de compensação no período considerado

(aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição).

De acordo com a LRF, nenhuma despesa ou benefício relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total.

Por fim, o art. 59 da Lei Complementar Nº 101 ressalta a ênfase na fiscalização e o cumprimento das normas especialmente no que se refere ao atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, aos limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar, às medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, à observância dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites, à destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e da LRF e ao cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Os instrumentos indicados pela LRF para o planejamento do gasto público são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). “O que a LRF busca, na verdade, é reforçar o papel da atividade de planejamento e, mais especificamente, a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público” (NASCIMENTO E DEBUS, s/d, p. 11).

O equilíbrio fiscal a ser buscado é aquele que prescinde de operações de crédito, ou seja, que não impõe aumento da dívida pública.

Para efeito da LRF, consideram-se que instrumentos de transparência são os planos, os orçamentos e a lei de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e a sua versão simplificada, além do Relatório de Gestão Fiscal e a sua versão simplificada.

Com respeito à transparência, ela será assegurada mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, havendo a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (BRASIL, 2000a).

O Art. 67 da LRF assegura a transparência através de disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal, além de incentivar a adoção de normas de consolidação das contas públicas,

padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal, normas e padrões mais simples, necessários ao controle social.

Por sua vez, a Lei 12.527/2011 (BRASIL, 2011b), ou Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamenta o direito de obtenção de informações públicas, criando mecanismo de consulta a informações públicas dos órgãos das esferas federal, estadual e municipal, sem que o requerente dessas informações tenha de apresentar motivo para o recebimento das informações. O Decreto N° 7.724/2012 (BRASIL, 2012a) regulamenta a LAI quanto aos procedimentos a serem adotados pelos órgãos públicos.

Dentre os princípios dessa lei, destacam-se: o acesso é a regra e o sigilo é a exceção; o requerente não precisa informar o motivo que deseja obter a informação; os sigilos são limitados e regulamentados em lei específica; o fornecimento das informações é gratuito (pode ser cobrado apenas o custo da reprodução); deve haver a divulgação proativa das informações de interesse público; e devem ser criados procedimentos e estipulados prazos que facilitam o acesso à informação.

A LAI deve ser cumprida por todos os órgãos e entidades da administração pública, nas três esferas de governo, em todos os Poderes, inclusive os órgãos públicos, autarquias, fundações, empresas públicas e demais entidades da Administração Pública legalmente constituídas e pelas entidades sem fins lucrativos.

Assim, a LAI busca assegurar o direito fundamental de acesso à informação e observa as seguintes diretrizes: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011b).

O Estado deverá garantir o direito de acesso à informação, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Cabe, ainda, aos órgãos e entidades do poder público, assegurar a gestão transparente da informação (amplo acesso a ela e sua divulgação), a proteção da informação (garantindo sua disponibilidade, autenticidade e integridade) e a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal.

Ademais, a LAI normatiza as informações que deverão constar nos sítios eletrônicos das entidades públicas, visando à transparência das informações.

Assim, a transparência e o acesso à informação pública estão previstos como direitos do cidadão e deveres do Estado na Constituição Federal e em outras legislações. A disponibilização transparente das informações é um dos mecanismos que garantem a promoção desses direitos, buscando fortalecer a democracia e ampliar o exercício da cidadania e combater a corrupção.

A questão da divulgação da informação em instituições privadas vem sendo objeto de estudo, mas isso não ocorre com frequência quando se trata das instituições públicas, especialmente das Universidades Federais, onde a divulgação das informações por parte de sua gestão é ainda muito limitada, apesar da sua importância social e do recebimento de expressiva soma de recursos públicos (ZORZAL, 2015, p. 19).

A informação dos órgãos públicos é considerada um bem público e sua divulgação deve ser por iniciativa da Administração Pública, de forma espontânea, proativa, independente de qualquer solicitação, ou seja, transparência ativa, como definido em lei (BRASIL, 2012).

Portanto, compete aos órgãos públicos identificar as informações mais demandadas pela sociedade e disponibilizar proativamente na internet (ou outros meios), de modo que os *stakeholders* possam encontrar a informação pretendida facilmente.

A importância da informação é um ponto de discussão no campo da Ciência da Informação como arquitetura da informação, processos de divulgação, dimensões quanto a conteúdo, usabilidade e funcionalidade.

Todavia, o mesmo debate não ocorre em relação a outras áreas, como a de Ciências Contábeis (ZORZAL, 2015).

Os gestores da administração pública trabalham sob a égide de se fazer apenas o que está previsto em lei, não indo além dos limites que a legislação impõe com relação à divulgação das informações.

A LRF e a LAI contribuem, nesse sentido, para a boa GP, alicerçadas, dentre outras, nas relações éticas, conformidade, transparência e *Accountability*. Várias legislações e outros instrumentos foram criados com o propósito de efetivar a transparência e o acesso à informação no setor público brasileiro.

Zorzal (2015) fez uma compilação das leis promulgadas no Brasil com relação à temática da disponibilização e tratamento das informações, mostradas no Quadro 4 abaixo:

Quadro 4 - Legislação brasileira relacionada com a transparência, acesso à informação e indiretamente com a Governança (1964-2014)

Ano	Legislação	Conteúdo
1964	Lei nº 4.320, de 17 março de 1964 (BRASIL, 1964)	Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
1988	CF/1988 (BRASIL, 1988)	Marco brasileiro da garantia de direitos aos cidadãos e da obrigação do Estado de prestar contas de sua atuação. Garante aos cidadãos, por exemplo, o direito de apresentar ao Congresso projetos de lei de iniciativa popular e o direito de acesso à informação, bem como mecanismos de proteção de direitos, entre outros.
1991	Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 (BRASIL, 1991)	Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Em seus arts. 22 a 24, dispunha do acesso e do sigilo dos documentos públicos (revogados pela Lei nº 12.527/2011, a LAI).
1994	Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994 (BRASIL, 1994)	Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.
1998	Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998 (BRASIL, 1998)	Dispõe sobre a criação de <i>home Page</i> na <i>Internet</i> , pelo TCU, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências.
2000	Decreto Presidencial sem número, de 3 de abril de 2000 (BRASIL, 2000b)	Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação.
2000	LC nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000a). Alterada pela LC nº 131, de 27 de maio de 2009 (BRASIL, 2009a)	LRF – Versa sobre a transparência das finanças públicas, entre outros assuntos. A LC nº 131/ 2009 alterou a LC nº 101/2000 no tocante à transparência da gestão e determinou que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizem, em meio eletrônico e tempo real, informações pormenorizadas sobre sua execução orçamentária e financeira.
2005	Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005 (BRASIL, 2005)	Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – <i>Internet</i> .
2005	Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005	Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA – e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização e dá outras providências. Programa GESPÚBLICA. Instituído em 2005, revisado em 2009 e 2013 e revitalizado em 2014 (BRASIL, 2014d e 2014e).
2011	Decreto Presidencial sem número, de 15 de setembro de 2011	Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras Providências.

	(BRASIL, 2011b)	
2011	Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011a)	LAI – Regula o acesso a informações previsto na CF/1988, entre outras Providências.
2012	Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (BRASIL, 2012)	Regulamenta a LAI, ou seja, o direito de acesso a informações públicas previsto na CF/1988 (BRASIL, 1988).
2013	Portaria CGU nº 277, de 7 de fevereiro de 2013 (BRASIL, 2013a)	Institui o Programa Brasil Transparente.
2013	Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 (BRASIL, 2013d)	Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego, entre outras providências.
2014	Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (BRASIL, 2014a)	Marco civil da <i>Internet</i> – Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da <i>Internet</i> no Brasil.

Fonte: Zorzal (2015, p. 98-99).

A ideia fundamental da LRF, quanto ao princípio da transparência, é fornecer informações e elementos para subsidiar o debate com relação às finanças públicas, ampliando a monitoração por parte dos órgãos competentes e, em última instância, pela sociedade.

A transparência buscada pela LRF tem por objetivo permitir à sociedade conhecer e entender as contas públicas. Para isso acontecer, é necessário não somente a divulgação de informações, mas a sua compreensão por parte das pessoas. A partir do entendimento dessas informações, o cidadão pode cobrar dos gestores ações do interesse da própria sociedade.

O avanço da democracia na maioria dos países ocidentais e as mudanças aprofundadas pela chamada globalização provocaram a necessidade de maiores padronizações no trato das informações, especialmente as informações contábeis. Concomitantemente, uma maior publicização das informações se tornou possível graças aos avanços nas TICs.

Assim, “a globalização, as transformações recentes, as legislações, como LRF e LAI, indicam que a responsabilidade social das universidades tem de ser assumida e ela precisa ser permeável à sociedade” (ZORZAL, 2015, p. 115).

No caso das Universidades Federais, os RGs devem contemplar¹⁴:

- a) identificação e atributos das unidades cujas gestões compõem o relatório;

¹⁴ DN TCU nº 127, de 15 de maio de 2013 (BRASIL, 2013b).

- b) planejamento e resultados alcançados;
- c) estruturas de governança e de autocontrole da gestão;
- d) tópicos especiais da execução orçamentária e financeira;
- e) gestão de pessoas, terceirização de mão de obra e custos relacionados;
- f) gestão do patrimônio mobiliário e imobiliário;
- g) gestão da tecnologia da informação e gestão do conhecimento;
- h) gestão do uso dos recursos renováveis e sustentabilidade ambiental;
- i) conformidades e tratamento de disposições legais e normativas;
- j) relacionamento com a sociedade;
- k) informações contábeis;
- l) outras informações sobre a gestão;
- m) informações específicas para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

A IN TCU 63/2010 determina que os RGs fiquem disponíveis para livre consulta no Portal do TCU e, de acordo com a LAI, o acesso à informação é um direito, e o sigilo das informações é uma exceção.

A LRF passou a incorporar a obrigatoriedade da utilização de meios eletrônicos de acesso público (internet).

Assim, instrumentos como o PPA, LOA e LDO passaram à condição de instrumentos de transparência, e não mais meras ferramentas de uso técnico.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar 101, de 04 de maio de 2000), neste sentido, tem por objetivo fortalecer os principais eixos da administração pública que são o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos e prestação de contas (MELLO, 2006, p. 24).

A sistematização do plano plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual fazem parte do controle na Administração Pública. O controle é considerado um dos aspectos fundamentais da LRF e foi facilitado pela criação do relatório de acompanhamento da gestão fiscal e do relatório resumido de execução orçamentária (MELLO, 2006, p. 26).

Ademais, a LRF estabelece a criação dos conselhos de gestão fiscal, formados por representantes do governo e da sociedade civil, para o acompanhamento e a avaliação permanente da gestão dos recursos.

2.6.3 Métodos de demonstrações contábeis

Há vários métodos disponíveis pelos quais os gestores podem divulgar informações aos usuários, sendo as Demonstrações Contábeis o que se destaca.

Os métodos mais comuns para divulgação das informações aos usuários são (ZORZAL, 2015, p. 55):

- a) formato e disposição das demonstrações formais;
- b) terminologia e apresentações detalhadas (atenção à descrição, à concisão);
- c) informação entre parênteses (realces, explicações adicionais, definições e/ou apresentação de dados não quantitativos);
- d) notas explicativas;
- e) demonstrações e quadros complementares (destaques efetuados com o objetivo de tornar as demonstrações mais legíveis e compreensíveis);
- f) parecer de auditoria (para atestar a confiabilidade da informação e a validade dos métodos contábeis empregados);
- g) relatório anual da Diretoria (visões da instituição na opinião dos seus gestores, que podem incluir as expectativas do setor e da economia, eventos que afetam o desempenho da empresa etc.).

A publicização das Demonstrações Contábeis, principalmente nos *sites* das próprias instituições, é um instrumento a mais a colaborar com o *disclosure*, transparência e *Accountability*. Assim, a organização presta contas à sociedade e legitima suas ações.

2.7 O ÍNDICE IG-SEST

O Indicador de Governança - IG-SEST é um instrumento de acompanhamento que tem como objetivo avaliar o cumprimento dos requisitos exigidos pela Lei nº 13.303, regulamentada pelo Decreto nº 8.945, e diretrizes estabelecidas nas Resoluções da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR – que buscam implementar as melhores práticas de mercado e maior nível de excelência em GC (BRASIL, 2018).

Esse indicador busca apoiar e promover iniciativas, de forma proativa, para que todas as empresas possam atingir integralmente os requisitos legais.

O IG-SEST não pretende avaliar a situação econômica, financeira, de liquidez e solidez empresarial, assim como outras variáveis não abrangidas pelo IG-SEST, que

deverão ser avaliadas por instrumentos adequados utilizados pela empresa. Este indicador de governança também não se propõe a ser um referencial para tomada de decisão quanto à oferta de compra e venda de qualquer valor mobiliário ou instrumentos financeiros, inclusive sobre as companhias de capital aberto com ações ou outros títulos negociados em Bolsa de Valores (BRASIL, 2018; MPDG, 2017a; MPDG, 2017b).

Este Indicador de Governança busca conformidade com as melhores práticas de mercado e maior nível de excelência para as empresas estatais federais de controle direto da União, dependentes ou não dependentes (BRASIL, 2018).

A Lei nº 13.303/2016 (conhecida como Lei de Responsabilidade das Estatais) uniformiza e racionaliza o tratamento dos empreendimentos estatais, trazendo segurança jurídica, aproximando as empresas estatais dos paradigmas privados de gestão e controle, proporcionando eficiência e resultados mensuráveis, e é usada como base para a construção do IG-SEST.

O objetivo fundamental do IG-SEST é acompanhar o desempenho da qualidade da governança das empresas estatais federais para fins de mensuração do cumprimento dos requisitos exigidos pela Lei nº 13.303/2016. Os objetivos institucionais do IG-SEST foram implementados com a visão do mesmo se tornar um mecanismo de avaliação de políticas públicas, de avaliação da internalização da Lei nº 13.303/2016 e de avaliação da GC das empresas estatais federais de controle direto. Ele não foi construído para ter caráter punitivo, mas para permitir a melhoria da governança a partir de sua mensuração, inclusive auxiliando a SEST no papel de coordenação e governança das empresas estatais, dentre outros (BRASIL, 2018).

O cálculo do Indicador de Governança considera o agrupamento em Dimensões elaboradas por similaridade de temas. As dimensões são:

- Dimensão I: Gestão, Controle e Auditoria;
- Dimensão II: Transparência das Informações; e
- Dimensão III: Conselhos, Comitês e Diretorias.

Para cada uma das três dimensões do indicador foram atribuídos pesos, mensurados conforme o grau de relevância, como apresentado no Quadro 5. Essas três dimensões reúnem, em uma primeira hierarquia, as informações por semelhança de temas.

Quadro 5 - Grau de Relevância das Dimensões do IG-SEST

DIMENSÃO	GRAU DE RELEVÂNCIA	PESO
Dimensão I	Alto	4
Dimensão II	Médio	3
Dimensão III	Baixo	2

Fonte: Brasil (2018).

Assim, cada dimensão recebeu, na sua composição, blocos sobre temas pertinentes a cada dimensão, cujos pesos são obtidos conforme o grau de acurácia, como mostrado no Quadro 6.

Quadro 6 - Grau de Acurácia dos Blocos do IG-SEST

BLOCOS	GRAU DE ACURÁCIA	PESO
Bloco	Alto	3
Bloco	Médio	2
Bloco	Baixo	1

Fonte: Brasil (2018).

Cada bloco é constituído por Itens de Avaliação, nos quais os pesos são avaliados conforme o grau de complexidade de execução do processo, como pode ser visto no Quadro 7 abaixo.

Quadro 7 - Grau de Complexidade dos Itens de Avaliação do IG-SEST

ITENS DE AVALIAÇÃO	GRAU DE COMPLEXIDADE	PESO
Item de Avaliação	Alto	5
Item de Avaliação	Médio	3
Item de Avaliação	Baixo	1

Fonte: Brasil (2018).

Os itens de avaliação buscam apreender cada detalhe da governança adotada pela empresa. O Item de Avaliação evidenciado/comprovado receberá a avaliação “Sim” que corresponde à Nota 1 (um). O Item de Avaliação não evidenciado/comprovado receberá a avaliação “Não” que corresponde à Nota 0 (zero).

A partir da avaliação, o cálculo da Nota do IG-SEST dar-se-á pela aplicação de fórmulas de cálculo construídas para esse indicador, mostradas a seguir:

$$\text{Indicador de Governança} = \frac{\sum(\text{Dimensão} \times \text{Peso Dimensão})}{\sum \text{Peso da Dimensão}}$$

$$\text{Índice Dimensão} = \frac{\sum(\text{Bloco} \times \text{Peso Bloco})}{\sum \text{Peso do Bloco}}$$

$$\text{Índice Bloco} = \frac{\sum(\text{Item de Avaliação} \times \text{Peso Item de Avaliação})}{\sum \text{Peso do Item de Avaliação}}$$

Assim, a cada item de Avaliação, do Bloco e da Dimensão foram atribuídos “pesos” conforme seu grau de relevância, acurácia e complexidade de execução, respectivamente (BRASIL, 2018).

Após o cálculo do valor final, a empresa é enquadrada no Nível de Governança indicado pela metodologia de cálculo, conforme pode ser visto na Tabela 1, variando do Nível 1 (maior nível de conformidade com a legislação aplicável às estatais) até o Nível 4 (menor nível de conformidade da empresa com relação à legislação).

A classificação do índice de governança segue a pontuação elaborada pela SEST, em que a pontuação final fica entre 0 (zero) e 10 (dez), conforme apresentado na Tabela 1.

2.7.1 Descrição da Dimensão, do Bloco e do Item de Avaliação com pesos

A seguir, são apresentados os Blocos e os Itens de Avaliação de cada uma das três Dimensões do IG-SEST.

2.7.1.1 Dimensão I: Gestão, Controle e Auditoria - Peso 4

A Dimensão I é formada pelas categorias referentes à Gestão de Riscos (inclusive suas políticas e atividades), às informações sobre Controles Internos (implementação de práticas e emissão de relatórios das atividades de controle da instituição) e ao funcionamento da Auditoria Interna (atividades e envio de relatórios às unidades competentes).

Esta dimensão também envolve informações quanto à remuneração dos servidores, ao Código de Conduta e Integridade dos servidores e existência de alguma

forma de fiscalização da Governança das Participações Minoritárias (Controle Acionário).

O Quadro 8 abaixo mostra o Item de Avaliação referente à remuneração variável conforme atendimento de metas e resultados.

Quadro 8 - Bloco 1.1 - Remuneração Variável para Diretores - Peso 1

Nº	Bloco	Peso
1	Possui remuneração variável de diretores vinculada ao atendimento das metas e dos resultados na execução do plano de negócios e estratégia de longo prazo (Decreto 8.945/2016, art. 37, § 5º).	1

Fonte: Brasil (2018).

O Quadro 9 abaixo mostra os Itens de Avaliação pertinentes à Gestão de Riscos, que mostram elementos como a área responsável pela Gestão de Riscos, a subordinação dessa área ao Diretor da empresa e a elaboração de relatórios.

Quadro 9 - Bloco 1.2 - Gestão de Riscos - Peso 3

Nº	Bloco	Peso
2	Possui área responsável pela gestão de riscos (Lei 13.303/2016, art. 9º, inciso II e § 2º e Decreto 8.945/2016, arts. 15 e 16).	5
3	Possui área responsável pela gestão de riscos segregada das demais atividades (Lei 13.303/2016, art. 9º, inciso II e § 2º e Decreto 8.945/2016, arts. 15 e 16).	5
4	Possui área responsável pela gestão de riscos vinculada ao Diretor-Presidente (Lei 13.303/2016, art. 9º, inciso II e § 2º e Decreto 8.945/2016, arts. 15 e 16).	5
5	Possui área responsável de gestão de riscos liderada por Diretor-Presidente ou Diretor Estatutário (Lei 13.303/2016, art. 9º, inciso II e § 2º e Decreto 8.945/2016, arts. 15 e 16).	3
6	Elabora relatórios periódicos de suas atividades submetendo-os à Diretoria (Resolução CGPAR nº 18/2016, art. 2º, inciso IX).	3
7	Elabora relatórios periódicos de suas atividades submetendo-os aos Conselheiros de Administração e Fiscal (Resolução CGPAR nº 18/2016, art. 2º, inciso IX).	3
8	Elabora relatórios periódicos de suas atividades submetendo-os ao Comitê de Auditoria (Resolução CGPAR nº 18/2016, art. 2º, inciso IX).	3

Fonte: Brasil (2018).

O Quadro 10 mostra os Itens de Avaliação relacionados às práticas de Controles Internos, elaboração de relatórios e submissão aos órgãos internos apropriados a cada caso.

Quadro 10 - Bloco 1.3 - Controles Internos - Peso 3

Nº	Bloco	Peso
9	Implementa práticas cotidianas de Controles Internos, para os seus administradores (Lei 13.303/2016, art. 9º, inciso I).	5
10	Implementa práticas cotidianas de Controles Internos, para os seus empregados (Lei 13.303/2016, art. 9º, inciso I).	5
11	Elabora relatórios periódicos de suas atividades, submetendo-os à Diretoria (Resolução CGPAR nº 18/2016, art. 2º, inciso IX).	3
12	Elabora relatórios periódicos de suas atividades, submetendo-os aos Conselheiros de Administração e Fiscal (Resolução CGPAR nº 18/2016, art. 2º, inciso IX).	3
13	Elabora relatórios periódicos de suas atividades, submetendo-os ao Comitê de Auditoria (Resolução CGPAR nº 18/2016, art. 2º, inciso IX).	3

Fonte: Brasil (2018).

O Quadro 11 mostra os Itens de Avaliação concernentes à Auditoria Interna, como vinculação funcional e elaboração dos seus principais relatórios.

Quadro 11 - Bloco 1.4 - Auditoria Interna - Peso 3

Nº	Bloco	Peso
14	Vinculada ao Conselho de Administração (Lei 13.303/2016, art. 9º, § 3º).	5
15	Reporta suas análises ao Conselho de Administração, no mínimo trimestralmente.	3
16	Elabora o Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT (Instrução Normativa CGU nº 24/2015, Capítulos I e II).	3
17	Elabora e divulga o Relatório Anual de Auditoria Interna - RAINT (Decreto 8.945/2016, art. 13, Inciso X e Instrução Normativa CGU nº 24/2015, capítulo III e art. 19).	3

Fonte: Brasil (2018).

O Quadro 12 apresenta a política de Conduta e Integridade do quadro funcional, como treinamentos e tratamento genérico das denúncias recebidas pela empresa.

Quadro 12 - Bloco 1.5 - Código de Conduta e Integridade - Peso 2

Nº	Bloco	Peso
18	Possui e divulga na forma prevista na Lei 13.303/2016, art.9º, § 1º e no Decreto 8.945/2016, art. 18.	3
19	Realiza treinamentos periódicos sobre o tema aos administradores (Lei 13.303/2016, art. 9º, § 1º, inciso VI e Decreto 8.945/2016, art. 18, Inciso VI).	3
20	Realiza treinamentos periódicos sobre o tema aos empregados (Lei 13.303/2016, art. 9º, § 1º, inciso VI e Decreto 8.945/2016, art. 18, Inciso VI).	3
21	Disponibiliza canal que possibilite o recebimento de denúncias internas relativas ao seu descumprimento, bem como das demais normas internas de ética e obrigacionais (Lei 13.303/2016, art. 9º, § 1º, inciso III e Decreto 8.945/2016, art. 18, inciso III).	5
22	Disponibiliza canal que possibilite o recebimento de denúncias externas relativas ao seu descumprimento, bem como das demais normas externas de ética e obrigacionais (Lei 13.303/2016, art. 9º, § 1º, inciso III e Decreto 8.945/2016, art. 18, inciso III).	5
23	Dispõem de mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação à pessoa que utilize o canal de denúncias (Lei 13.303/2016, art.9º, § 1º, inciso IV e Decreto 8.945/2016, art. 18, inciso IV).	5

Fonte: Brasil (2018).

O Quadro 13 mostra o Item de Avaliação referente à governança das suas empresas subsidiárias.

Quadro 13 - Bloco 1.6 - Fiscalização da Governança das Participações Minoritárias - Peso 2

Nº	Bloco	Peso
24	Adota, no dever de fiscalizar, práticas de governança e controle nas subsidiárias não controladas (Lei 13.303/2016, art. 1º, § 7º e no Decreto 8.945/2016, art. 9º).	5

Fonte: Brasil (2018).

2.7.1.2 Dimensão II: Transparência das Informações - Peso 3

A Dimensão II contempla a Transparência das Informações, que vão desde a Carta Anual de Governança Corporativa até os mais diversos relatórios de informações relevantes de suas atividades (BRASIL, 2017b). Inclusive nesta categoria é avaliada se a instituição divulga as conclusões da análise realizada pelo Conselho de Administração sobre o atendimento das metas e dos resultados na execução do Plano de Negócios e da Estratégia da organização. O Quadro 14 mostra os Itens de Avaliação da Dimensão II.

Quadro 14 - Bloco 2.1 - Requisitos Mínimos de Transparência - Peso 3

Nº	Bloco	Peso
25	Publica a Carta Anual de Governança Corporativa em seu sítio eletrônico (Lei 13.303/2016, art. 8º, inciso VIII e Decreto 8.945/2016, art. 13, Inciso VIII).	1
26	Disponibiliza ao público a Política de Divulgação de Informações Relevantes (Lei 13.303/2016, art. 8º, inciso IV e Decreto 8.945/2016, art. 13, Inciso IV).	3
27	Divulga Relatório Integrado ou de Sustentabilidade (Lei 13.303/2016, art. 8º, inciso IX e Decreto 8.945/2016, art. 13, Inciso IX).	5
28	Publica o Resultado Trimestral auditado (Decreto 8.945/2016, art. 12, parágrafo único).	5
29	Divulga a Política de Transações com Partes Relacionadas (Lei 13.303/2016, art. 8º, inciso VII e Decreto 8.945/2016, art. 13, Inciso VII).	5
30	Divulga Política de Dividendos por canal acessível aos acionistas e ao público em geral.	5
31	Mantém acessível ao público toda e qualquer remuneração de seus administradores e conselheiros (Lei 13.303/2016, art. 8º, inciso III e art. 12, inciso I, e Decreto 8.945/2016, art. 19, inciso I).	3
32	Divulga as conclusões da análise realizada pelo CA sobre o atendimento das metas e dos resultados na execução do Plano de Negócios e da Estratégia (Lei 13.303/2016, art. 23, §2º e §3º e Decreto 8.945/2016, art. 37, §3º).	5

Fonte: Brasil (2018).

2.7.1.3 Dimensão III: Conselhos, Comitês e Diretorias - Peso 2

A Dimensão III abarca as atividades dos Conselhos, dos Comitês e das Diretorias, além de prever algumas diretrizes para as atividades de treinamento de seus ocupantes (conselheiros, membros de comissões e diretores). Nesta dimensão, também são analisados os requisitos mínimos para a ocupação dos cargos nos conselhos, comitês e diretoria, além das vedações à ocupação desses cargos.

O Quadro 15 mostra os Itens de Avaliação referentes a treinamento dos gestores da empresa, incluindo os conselheiros fiscais.

Quadro 15 - Bloco 3.1 - Treinamento para Administradores e Conselheiros - Peso 1

Nº	Bloco	Peso
33	Os administradores recebem treinamento específico na posse (Lei 13.303/2016, art. 17, §4º e Decreto 8.945/2016, art. 42).	3
34	Os Conselheiros Fiscais recebem treinamento específico na posse (Lei 13.303/2016, art. 17, §4º e Decreto 8.945/2016, art. 42).	3
35	Os administradores recebem treinamento específico anualmente (Lei 13.303/2016, art. 17, §4º e Decreto 8.945/2016, art. 42).	1
36	Os conselheiros fiscais recebem treinamento específico anualmente (Lei 13.303/2016, art. 17, §4º e Decreto 8.945/2016, art. 42).	1

Fonte: Brasil (2018).

O Quadro 16 apresenta os Itens de Avaliação que envolvem a existência de Comitês no Estatuto da empresa.

Quadro 16 - Bloco 3.2 - Comitês - Peso 2

Nº	Bloco	Peso
37	O Estatuto Social prevê Comitê de Elegibilidade Estatutário (Lei 13.303/2016, art. 10 e Decreto 8.945/2016, art. 21).	1
38	O Estatuto Social prevê Comitê de Auditoria (Lei 13.303, art. 9º, Inciso III e Decreto 8.945/2016, art. 24, inciso V).	1

Fonte: Brasil (2018).

Por sua vez, o Quadro 17 mostra os Itens de Avaliação existentes no Estatuto quanto aos requisitos para ocupação de alguns cargos-chave na empresa.

Quadro 17 - Bloco 3.3 - Requisitos e Vedações - Peso 3

Nº	Bloco	Peso
39	O Estatuto Social estabelece os requisitos e vedações para administradores (Lei 13.303/2016, arts. 17 e 26 e no Decreto 8.945/2016, arts. 28 e 41). Peso 5	5
40	O Estatuto Social estabelece os requisitos e vedações para conselheiros fiscais (Lei 13.303/2016, arts. 17 e 26 e no Decreto 8.945/2016, arts. 28 e 41). Peso 5	5
41	O Estatuto Social estabelece os requisitos específicos para exercício dos cargos de Diretores (Lei 13.303/2016, art. 13, inciso II). Peso 3	3

42	O Estatuto Social estabelece os requisitos e vedações para a indicação dos membros do Conselho de Administração (Decreto 8.945/2016, arts. 29 e 36). Peso 5	5
43	O Estatuto Social estabelece requisitos e vedações para os membros do Comitê de Auditoria (Lei 13.303/2016, art. 25 e no Decreto 8.945, art. 39). Peso 5	5

Fonte: Brasil (2018).

O Quadro 18 mostra os Itens de Avaliação de membros externos no Conselho de Administração e na área de Auditoria Interna.

Quadro 18 - Bloco 3.4 - Membros Independentes - Peso 2

Nº	Bloco	Peso
44	O Estatuto Social prevê formalmente a participação de membros independentes no Conselho de Administração (Lei 13.303/2016, art. 22).	3
45	O Estatuto Social prevê formalmente a participação de membros independentes no Comitê de Auditoria (Lei 13.303/2016, art. 25).	1

Fonte: Brasil (2018).

Após o cálculo do valor final, a empresa é enquadrada no Nível de Governança indicado pela metodologia de cálculo, conforme pode ser visto na Tabela 1, variando do Nível 1 (maior nível de conformidade com a legislação aplicável às estatais) até o Nível 4 (menor nível de conformidade da empresa com relação à legislação).

A Tabela 1 abaixo mostra a classificação do nível de governança segundo metodologia de cálculo do IG-SEST.

Tabela 1 - Classificação do Nível de Governança

Nota	Nível de Governança
7,60 a 10,00	Nível 1
5,10 a 7,59	Nível 2
2,60 a 5,09	Nível 3
0,00 a 2,59	Nível 4

Fonte: Brasil (2018).

No caso das Universidades Federais examinadas neste estudo, os pontos atingidos também foram enquadrados na classificação deste índice, que são: Nível 1, Nível 2, Nível 3 e Nível 4.

A forma de calcular o índice proposto neste estudo possui estrutura semelhante ao índice proposto pela SEST, em que os pesos dos itens, dos blocos e das dimensões

são respeitados. As alterações propostas para o cálculo do índice das UFs nesta pesquisa serão mostradas no capítulo seguinte.

Por fim, no Quadro 19, são elencados os principais autores e normas que tiveram maior relação com o campo de estudo desta pesquisa.

Quadro 19 – Referências relacionadas com a Teoria de Agência, GC, GP e IG-SEST

Referência	Conteúdo
Bizerra (2011)	A pesquisa avalia se os relatórios de gestão do Poder Executivo Municipal são aderentes aos princípios e padrões de boas práticas de governança para o setor público acerca da transparência e da <i>Accountability</i> na utilização dos recursos e nos resultados gerados em decorrência das políticas públicas adotadas.
Brasil (2014b)	Documento que reúne e organiza boas práticas de governança pública. Além de esclarecer e incentivar os agentes públicos na adoção de boas práticas de governança, este referencial se tornou um guia para as ações do próprio TCU na melhoria de sua governança interna.
Brasil (2016a)	Lei nº 13.303, de 30 de Junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Brasil (2016b)	Decreto nº 8.945, de 27 de Dezembro de 2016. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei no 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Brasil (2018)	Indicador de Governança IG-SEST – Regulamento. Regulamento sobre o Indicador de Governança –IG-SEST, contemplando Introdução, Objetivo, Público-Alvo, Metodologia, Regras Gerais, Descritivo das Dimensões, Blocos e Itens de Avaliação e as Disposições Finais.
Brasil (2018c)	Guia da Política de Governança Pública. Esta publicação é um guia de orientação da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Seu principal objetivo é dar segurança e estabilidade à interpretação do Decreto nº 9.203, de 2017, e serve como um referencial para a sua execução.
Fontenele (2014)	A pesquisa verifica o nível de <i>Accountability</i> Horizontal dos Relatórios de Gestão das Universidades Federais Brasileiras apresentados ao Tribunal de Contas da União (TCU), como instrumento de avaliação de resultados pré-estabelecidos no orçamento da União, avaliando a adequação dos relatórios às dimensões de <i>Accountability</i>

	informacional, justificação e <i>enforcement</i> .
Francisco (2014)	O estudo analisa a relação entre as boas práticas de governança corporativa e a relação com a criação de valor/desempenho, das cooperativas de crédito ao longo do período de 2010 e 2012. O objetivo da pesquisa foi criar e validar um índice de governança corporativa para as cooperativas de crédito para então analisar a relação entre boas práticas de governança e a criação de valor/desempenho.
IBGC (2009)	Código das melhores práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa.
Jensen e Meckling (1976)	O artigo desenvolve a Teoria de Estrutura de Propriedade da firma a partir da integração dos elementos da Teoria de Agência, da Teoria dos Direitos da Propriedade e da Teoria de Finanças.
Leal (2004)	O artigo oferece uma revisão da literatura internacional recente a respeito da relação entre Governança Corporativa e o valor de mercado da firma, incluindo alguns trabalhos feitos para o Brasil.
Matias-Pereira (2010)	Este livro estuda a Governança no setor público.
Mello (2006)	O estudo verifica a aplicabilidade dos princípios e recomendações de governança corporativa para o setor público.
Sasaki (2016)	O estudo busca identificar as causas e efeitos do desequilíbrio financeiro da USP no período de 2010 a 2014. O trabalho registra a análise de um período crítico para a USP e apresenta um conjunto de sugestões e recomendações no sentido de aperfeiçoar os processos de governança universitária.
Silva (2008)	A pesquisa investiga a obtenção de ganhos de valor nos portfólios do investidor a partir da participação das companhias brasileiras de capital aberto listadas nos Níveis Diferenciados de Governança Corporativa (NDGC) da Bovespa.
Zorzal (2015)	O estudo analisa em que medida os Relatórios de Gestão das Universidades Federais atendem aos princípios de boa governança da Administração Pública Federal, segundo diretrizes nacionais e internacionais, sob o enfoque da transparência.

Fonte: Elaboração própria, com base nas obras citadas.

3. METODOLOGIA

A utilização de determinado método depende de diversos fatores, como a natureza do objeto, dos recursos disponíveis, do nível de abrangência do estudo e do pesquisador (GIL, 2005, p. 27).

Para verificar a prática da governança nas Universidades Federais brasileiras foi feito um levantamento dos trabalhos que tratam da GP existentes na literatura, juntamente com os princípios e práticas de governança estabelecidos pela Administração Pública Federal. Os princípios e práticas adotados pelo Estado foram estabelecidos por instituições nacionais e internacionais, como a ANAO, CIPFA, TCU etc. As normas e os princípios dos instrumentos pesquisados foram estabelecidos nos anos recentes, particularmente após os anos 1990.

Para a identificação dos instrumentos pesquisados, foram pesquisados diversos sítios eletrônicos, pertencentes às instituições que cuidam da governança, especialmente os do TCU e do Governo Federal.

Este é um trabalho de pesquisa de natureza exploratória, descritiva, qualitativa, com recorte transversal, bibliográfica e documental, feito com base na técnica da análise de conteúdo (GIL, 1999; VERGARA, 2005; BARDIN, 1977).

Por meio da pesquisa bibliográfica, foram verificados, na literatura e na legislação federal, os princípios e padrões de boas práticas de governança, que serviram de base para a análise dos RGs e principais normas das universidades, de modo a poder estabelecer o cálculo do índice proposto neste trabalho.

Os dados dos RGs e normas das universidades pesquisadas foram analisados conforme os padrões de boa governança recomendados pela legislação pertinente às Universidades Federais brasileiras, o que inclui princípios e padrões nacionais e internacionais, como as normas de elaboração dos RGs e as de auditorias (como o COSO - *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*).

Neste trabalho de pesquisa, foram consideradas as Universidades Federais brasileiras, devido à sua importância para a sociedade do país. Elas apresentam características complexas em virtude de sua natureza multidisciplinar, atuando em diversas áreas de atuação, não apenas na qualificação profissional, mas, também, na geração e disseminação do conhecimento, da tecnologia e da cultura.

A escolha das Universidades Federais justifica-se devido à importância que elas têm no cenário nacional, especialmente na utilização de vultosos recursos públicos para o atingimento de seus objetivos e na capacidade de transformação social e tecnológica

para o país. Assim, seus gestores possuem responsabilidade perante a sociedade ao administrar o órgão público, o que requer compromisso, transparência, ética e responsabilidade em sua gestão.

Ademais, todos os Estados de todas as regiões brasileiras possuem universidade mantida pela União, o que permite realizar estudos entre elas para levantar dados ou informações, e fazer comparações de problemas comuns a elas e também aqueles particulares, em virtude de suas especificidades.

Quanto aos fins, esta pesquisa é exploratória e descritiva (GIL, 1999), sendo que uma investigação é exploratória em áreas em que há pouco conhecimento sobre o tema abordado. A pesquisa exploratória busca proporcionar uma visão geral acerca de determinado fato, para aumentar a compreensão de um fenômeno ainda pouco conhecido.

Sendo assim,

As pesquisas exploratórias tem 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. De todos os tipos de pesquisa, estas são as que apresentam menor rigidez no planejamento. Habitualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso. Procedimentos de amostragem e técnicas quantitativas de coleta de dados não são costumeiramente aplicados nestas pesquisas (GIL, 1999, p. 43).

A partir dessa perspectiva, ao se analisar os dados de um RG, nota-se que a legislação que o regulamenta é recente no país (BRASIL (2010a, 2010c, 2011, 2013e, 2016e, 2016f, 2017c)). A aplicação do RG foi instituída em 1980 (ZORZAL, 2015), mas seu formato atual e sua elaboração obrigatória por parte dos entes públicos é relativamente recente (as normas atualmente em vigor foram publicadas a partir de 2010).

O tema foi escolhido em virtude das discussões atuais a respeito da governança das instituições brasileiras, especialmente as públicas. Nesse sentido, o Governo Federal criou o índice IG-SEST com vistas a medir o nível de governança das empresas estatais brasileiras, o que poderá contribuir para melhorar o nível de conformidade com as leis, proporcionando resultados mensuráveis e aumento da eficiência dessas empresas, além de promover maior transparência (BRASIL, 2018). Por sua vez, não apenas as empresas estatais, mas todos os órgãos do Estado têm sido questionados em virtude de sua ineficiência, alto gasto e baixo retorno para a sociedade. E, nesse contexto, as

universidades mantidas pela União sofrem pressão para entregar melhores resultados à sociedade brasileira.

Este estudo busca identificar os pontos de melhoria da governança e do resultado da gestão das UFs quanto à conformidade legal ao utilizar o IG-SEST enquanto instrumento técnico de GP, além de resgatar o pensamento dos gestores de auditoria a respeito da prática da governança nas UFs.

Acredita-se que a incorporação da prática de governança poderá proporcionar melhores resultados operacionais e maior transparência nas UFs, sendo que diversos índices poderão ser utilizados, ou mesmo criados, para isso. O resultado da prática da governança nas universidades é pouco explorado, e este estudo poderá fornecer maiores subsídios para a discussão a respeito da gestão nas UFs, suscitando questões importantes para se pensar um novo arcabouço institucional nas universidades públicas federais.

Esta pesquisa é descritiva porque expõe como os dados são evidenciados nos RGs, além de identificar o nível de governança por meio de um índice elaborado pelo Governo (IG-SEST) e adaptado às Universidades Federais neste estudo. Adicionalmente, o índice foi calculado para algumas Universidades Federais, cujos resultados foram comparados entre elas. Gil (1999, p. 44) destaca que este tipo de pesquisa descreve as características de determinada população ou fenômeno, ou mesmo o estabelecimento de relações entre variáveis. Assim, ela requer interpretação, avaliação, classificação e comparação das variáveis analisadas.

O Quadro 20 abaixo sistematiza a metodologia empregada nesta pesquisa.

Quadro 20 - Resumo da Metodologia

Item	Classificação
Classificação da pesquisa quanto aos fins	Exploratória e descritiva
Classificação da pesquisa quanto aos meios	Bibliográfica e documental
Classificação da pesquisa quanto à abordagem do problema	Quantitativa e Qualitativa
Técnica de Análise de Dados – Abordagem Quantitativa	Estatística Descritiva
Técnica de Análise de Dados – Abordagem Qualitativa	Análise de Conteúdo
Coleta de Dados	Dados secundários (documentos, normas, Estatuto, RG e informações constantes nos sítios das UFs examinadas). Entrevistas semi-estruturadas com os auditores-chefe

	das UFs.
Caracterização do universo estudado	O universo da pesquisa abrange as Universidades Federais brasileiras. Foram selecionadas três universidades de cada região geográfica do Brasil.
Classificação da pesquisa quanto ao recorte temporal	Recorte transversal. Os dados dos RGs se referem ao ano de 2017.

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 21, a seguir, resume as atividades desenvolvidas na primeira fase da pesquisa desta tese.

Quadro 21 - Atividades desenvolvidas na primeira fase da pesquisa

Etapa da pesquisa	Período	Descrição das ações
Pesquisa bibliográfica e da legislação	Março 2018 a outubro 2018	Foi feita a pesquisa nas principais referências de GC, GP e da legislação pertinente a GP e do IG-SEST.
Adaptação do índice IG-SEST	Março 2018 a abril 2018	Análise do índice e das leis que o fundamentam. Análise das leis que normatizam a elaboração dos RGs das UFs e adaptação do IG-SEST conforme a legislação seguida das UFs.
Teste do índice IG-SEST adaptado	Maio 2018	Aplicação do índice IG-SEST adaptado às UFs para teste. Os dados coletados foram os do RG da UFAM.
Pesquisa documental	Maio 2018 a novembro 2018	Coleta dos dados das UFs para preenchimento do índice IG-SEST adaptado. Foram utilizadas as informações que constam do <i>websites</i> das UFs, bem como de seus documentos internos (Estatuto, PDI etc.).
Pesquisa quantitativa	Maio 2018 a novembro 2018	A pesquisa quantitativa envolveu desde a elaboração do IG-SEST adaptado até o preenchimento dos dados e classificação final das UFs conforme o índice usado. O rol de UFs utilizadas nesta pesquisa foi extraído da classificação do <i>Webometrics</i> .
Análise e interpretação dos dados da pesquisa quantitativa	Dezembro 2018 a janeiro 2019	A partir das informações coletadas, foi feita a análise e interpretação dos dados das UFs observadas, conforme legislação pertinente às UFs, de modo a compreender o nível de governança de cada UF a partir do índice usado.

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 22, abaixo, apresenta as atividades desenvolvidas na segunda fase da pesquisa.

Quadro 22 - Atividades desenvolvidas na segunda fase da pesquisa

Etapa da pesquisa	Período	Descrição das ações
Pesquisa Qualitativa	Fevereiro 2019 a maio 2019	Toda a fase da pesquisa qualitativa envolveu a elaboração do questionário, a aplicação da entrevista e a análise das informações.
Elaboração do questionário	Março 2019	Considerando o IG-SEST utilizado, foi elaborado o questionário para a entrevista dos auditores-chefe das UFs a serem pesquisadas na pesquisa qualitativa.
Validação do questionário	Março 2019	Foi aplicado o questionário ao auditor-chefe da unidade acadêmica do ICSEZ/UFAM, de modo a testar sua operacionalidade.
Entrevista com os auditores-chefe	Abril 2019	As entrevistas foram gravadas por telefone (sendo que uma delas foi gravada pessoalmente).
Transcrição das entrevistas	Abril 2019	Todas as entrevistas foram transcritas em arquivo de computador, para facilitar a análise das informações dos respondentes.
Análise e interpretação dos dados da pesquisa qualitativa	Mai 2019	Análise e interpretação dos dados da pesquisa qualitativa, de forma a confirmar (ou não) os achados de pesquisa quantitativa, permitindo, assim, compreender melhor os resultados da pesquisa desta tese quanto à governança nas UFs a partir do uso do IG-SEST.

Fonte: Elaboração própria.

3.1 O MÉTODO MISTO

Segundo Gil (1999), o elemento mais importante para o delineamento de uma pesquisa é o procedimento adotado para a coleta de dados. Há dois delineamentos principais que são aqueles que empregam as fontes de “papel” (pesquisas bibliográfica e documental) e aqueles nos quais os dados são fornecidos pelas pessoas (estudo de campo, estudo de caso, pesquisa *ex-post-facto* etc.).

Creswel (2007, p. 21) apresenta três técnicas de pesquisa, em cuja estrutura o pesquisador deve avaliar três elementos: as alegações de conhecimento (suposições filosóficas), estratégias de investigação (procedimentos gerais de pesquisa) e métodos (procedimentos para coleta de dados, análise e redação).

A Figura 1 abaixo mostra os elementos técnicos da pesquisa mostrados pelo autor citado.

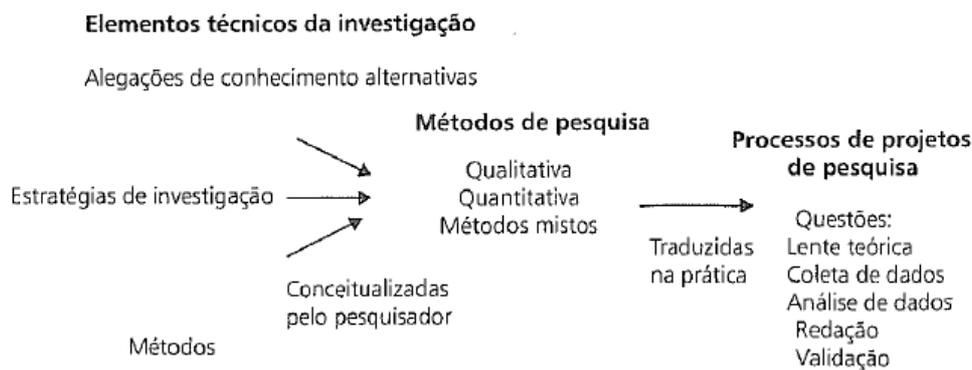


Figura 1 - Alegações de conhecimento, estratégias de investigação e métodos que conduzem a sistemas e processo do projeto

Fonte: Creswel (2007, p. 23).

A técnica de métodos mistos (a qual considera pesquisa quantitativa e qualitativa num mesmo estudo) é menos conhecida do que aquelas que são exclusivamente quantitativa ou qualitativa. Assim,

O conceito de reunir diferentes métodos provavelmente teve origem em 1959, quando Campbell e Fiske usaram métodos múltiplos para estudar a validade das características psicológicas. Eles encorajaram outros a empregar seu 'modelo multimétodo' para examinar técnicas múltiplas de coleta de dados em um estudo. Isso gerou outros métodos mistos, e logo técnicas associadas a métodos de campo, como observações e entrevistas (dados qualitativos), foram combinadas com estudos tradicionais (dados quantitativos) (CRESWEL, 2007, p.32).

No método misto de pesquisa, podem ser utilizados métodos predeterminados e emergentes, com questões abertas ou fechadas, formas múltiplas de dados contemplando todas as possibilidades e análise estatística e textual (CRESWEL, 2007, p. 34).

Portanto, no método misto, a coleta de dados envolve a obtenção de informações numéricas e de informações de texto, de forma que o banco de dados final contenha tanto informações quantitativas como qualitativas.

Assim, a adoção do método misto pode ser útil para aprender o melhor das técnicas quantitativas e qualitativas (como exemplo, o pesquisador pode tanto generalizar resultados para uma população quanto desenvolver uma visão detalhada do significado de um fenômeno).

O principal objetivo de se adotar o método misto é buscar entender melhor a convergência dos dados quantitativos (levantados na elaboração do índice de governança proposto) e qualitativos (visão dos gestores das UFs) com vistas a elencar possíveis variáveis indutoras de melhoria da governança das UFs.

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa engloba tanto aspectos quantitativos quanto qualitativos. Na abordagem quantitativa, o estudo busca construir um índice de governança e comparar seus resultados entre as UFs pesquisadas, tomando o ano de 2017 como referência porque os dados disponíveis nos RGs desse ano são os mais atualizados. Na abordagem qualitativa, foi utilizada a estatística descritiva.

Do ponto de vista qualitativo, foram feitas análises dos dados textuais (análise de conteúdo) dos RGs, além dos documentos formais contendo as normas e políticas das universidades. Tais documentos são o Estatuto, o Regimento Geral, o Regimento Interno da Auditoria, o PDI (Plano de Desenvolvimento Institucional), o código de ética dos servidores, a política de treinamento de funcionários, a transparência e os dados dos sítios eletrônicos das universidades pesquisadas.

Assim, as pesquisas qualitativas normalmente envolvem a subjetividade e a visão de mundo das pessoas. As amostras são intencionais, selecionadas por tipicidade ou acessibilidade, e os dados são obtidos por meio de técnicas pouco estruturadas e são tratados por análises interpretativas (VERGARA, 2005).

3.1.1 Estatística Descritiva

A estatística está relacionada aos métodos científicos para obtenção, organização, apresentação e análise de dados de uma população ou amostra, com a finalidade de se chegar a conclusões válidas das análises feitas (SPIEGEL E STEPHENS, 2009; BUSSAB E MORETTIN, 2002; CORREA, 2003).

De acordo com Spiegel e Stephens (2009), a Estatística Descritiva ou indutiva é a parte da estatística que busca descrever e analisar um determinado grupo, sem concluir ou inferir algo de um grupo maior.

A Estatística Descritiva utiliza números para descrever fatos (STEVENSON, 1981) e compreende a organização e a simplificação de informações que podem ser muito complexas, cuja finalidade é tornar o objeto analisado mais fácil de entender.

Correa (2003) define a Estatística Descritiva como um conjunto de técnicas que objetivam coletar, organizar, apresentar, analisar e sintetizar os dados numéricos de uma população, ou amostra.

São exemplos de Estatística Descritiva o índice de custo de vida, taxa de desemprego, média de estatura de um grupo de pessoas etc. Ela requer a utilização de modelos gráficos e numéricos para resumir e apresentar os dados (STEVENSON, 1981, p. 4).

A Estatística Descritiva permite que se tenha uma visão global da variação dos valores de dados de mesma natureza. Normalmente, os dados são descritos por meio de tabelas, de gráficos e de medidas descritivas, devendo haver o cuidado de se escolher a forma adequada de resumir os dados.

Triola (1998) postula que se utiliza a Estatística Descritiva para resumir ou descrever as características importantes de um conjunto conhecido de dados populacionais. Tais características podem ser: 1) a natureza ou forma da distribuição dos dados, como forma de sino, uniforme ou assimétrica; 2) um valor representativo, como uma média; 3) uma medida de dispersão ou variação.

De acordo com Guimarães (2008), os procedimentos da Estatística Descritiva podem vir de técnicas como tabelas de frequência (conjunto de dados agrupados em categorias), gráficos (que podem ser de diagrama de barras, diagrama em setores, histograma, dentre outros) e medidas descritivas (como tendência central, variabilidade, simetria, valores extremos, valores discrepantes etc.).

Assim, a Estatística Descritiva “descreve” um conjunto de dados, que podem ser analisados por meio de gráficos representativos de sua distribuição, por meio de sua média, variância, mediana, etc. A partir desta análise, o pesquisador avalia os resultados e tira suas conclusões.

A Estatística Descritiva é, portanto, uma ferramenta útil aos propósitos desta pesquisa, porque permite auxiliar duplamente a análise dos dados obtidos pelo indicador de governança proposto neste trabalho e os dados entre as instituições pesquisadas.

3.1.2 Análise de Conteúdo

A Análise de Conteúdo é uma técnica de investigação que tem por finalidade a descrição do conteúdo de uma comunicação de forma objetiva, sistemática e quantitativa (OLIVEIRA et al, 2003; BARDIN, 1977).

Ela é utilizada nas Ciências Humanas e Sociais e é destinada à investigação de fenômenos simbólicos por meio de várias técnicas de pesquisa, ocupando-se, basicamente, com a análise de mensagens (GONÇALVES, 2016).

Bardin (1977, p. 42) conceitua a Análise de Conteúdo como se segue:

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.

Para Gonçalves (2016, p. 278), a Análise de Conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações que é baseada no rigor do método como forma de não se perder na heterogeneidade de seu objeto. Ela deve ser sistematizada e busca conferir maior objetividade na pesquisa com textos.

Por sua vez, Silva e Fossá (2013, p. 2) definem a Análise de Conteúdo como “uma técnica de análise das comunicações, que irá analisar o que foi dito nas entrevistas ou observado pelo pesquisador”. Ao se analisar o *corpus* do material, busca-se classificá-lo em temas ou categorias que auxiliam na compreensão do que está implícito no discurso. As fontes de dados utilizadas pela Análise de Conteúdo são as mais variadas, como: notícias de jornais, discursos políticos, cartas, anúncios publicitários, relatórios oficiais, entrevistas, vídeos, filmes, fotografias, revistas, relatos autobiográficos, dentre outros.

A Análise de Conteúdo foi empregada, inicialmente, na pesquisa quantitativa, orientando-se pelo paradigma positivista, tendo por primazia a objetividade e a quantificação. Posteriormente, este método de análise passou a ser incorporado com outros enfoques, englobando cada vez mais as pesquisas de cunho qualitativo.

De acordo com Mozzato e Grzybovski (2011), a Análise de Conteúdo é uma técnica de análise de dados rica e com grande potencial para o desenvolvimento teórico no campo da Administração, principalmente nos estudos com abordagem qualitativa. Considera-se a Análise de Conteúdo uma técnica híbrida, na qual muitos outros autores apontam que as abordagens qualitativas (presença ou ausência de determinada característica de conteúdo) e quantitativas (frequência com que surgem certas características do conteúdo) presentes nesta técnica podem ser complementares, por permitirem validade e confiabilidade à pesquisa.

Portanto, a Análise de Conteúdo se constitui numa metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar determinado conteúdo. Ela ajuda a reinterpretar as mensagens e a estender a compreensão de seus significados além de uma leitura comum do conteúdo.

Assim sendo, a Análise de Conteúdo é influenciada pela percepção do pesquisador em relação aos dados estudados, o que torna improvável a leitura neutra do conteúdo.

O objetivo dessa técnica de pesquisa é o de assinalar e classificar, de maneira exhaustiva e objetiva, todas as unidades de sentido existentes no texto, a fim de apontar suas principais regularidades. Desse modo, o pesquisador busca fornecer indicadores

úteis aos objetivos da pesquisa para poder interpretar os resultados obtidos relacionando-os ao próprio contexto de produção do documento e aos objetivos de quem o elaborou (OLIVEIRA et al, 2003, p. 6).

A definição das categorias é uma etapa importante porque a qualidade de uma Análise de Conteúdo possui uma dependência com o seu sistema de categorias. A categorização gera classes que reúnem um grupo de elementos da unidade de registro (OLIVEIRA et al, 2003), em que se busca um conjunto de elementos que possuam um significado que possa ser percebido pelo método e que possa ser transformado em um indicador de frequência ou o que se busca identificar (FARIA, 2015).

Bardin (1977, p. 117) descreve que as categorias são classes nas quais um grupo de elementos (unidades de registro) é reunido sob um título genérico, conforme caracteres comuns desses elementos. Conseqüentemente, o autor citado recomenda que uma boa categoria deve suscitar a exclusão mútua, a homogeneidade, a pertinência, a objetividade e fidelidade e a produtividade.

De acordo com Meireles e Cendón (2010), as etapas da Análise de Conteúdo podem ser resumidas conforme figura abaixo.

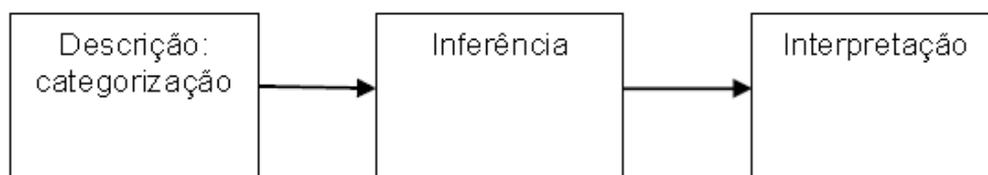


Figura 2 - Etapas da Análise de Conteúdo
Fonte: Meireles e Cendón (2010, p. 79).

Os critérios de escolha das categorias são determinados pelos temas relacionados ao objeto de pesquisa e identificados nos discursos dos sujeitos pesquisados.

Em resumo, a Análise de Conteúdo busca extrair o sentido de um texto por meio de unidades elementares (palavras-chave, léxicos, categorias e temas), para identificar a frequência ou a constância dessas unidades, com o intuito de se fazer inferências e extrair os significados contidos no texto a partir de indicadores objetivos (GONÇALVES, 2016). Na Análise de Conteúdo, o texto é analisado conforme considerações subjetivas acerca do tema, de acordo com o interesse do pesquisador. Dessa forma, como o trabalho de pesquisa depende fundamentalmente do pesquisador, tal característica implica uma das limitações da abordagem qualitativa.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DO UNIVERSO ESTUDADO

O universo da pesquisa abrange as Universidades Federais brasileiras. Foram selecionadas três universidades de cada região geográfica do Brasil (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste). Para a seleção das UFs, foi consultado o *ranking Webometrics Ranking of World Universities* (Webometrics) (WEBOMETRICS, 2018).

Existem outros rankings de universidade, como o *Academic Ranking of World Universities* (ARWU, 2018), o *Ranking Universitário Folha* (RUF, 2018), o *Times Higher Education World University Rankings* (THE, 2018). Todavia, a metodologia do *Webometrics* foi considerada mais satisfatória no presente estudo, o que levou a tal escolha, não menosprezando a metodologia de classificação destas outras fontes.

O *Webometrics* (2018) divulga *rankings* de centros de investigação, hospitais, repositórios e universidades. Além de divulgar o *ranking* mundial, publica também os *rankings* regionais (como América do Norte, América Latina, Europa, Ásia, África e Oceania) e por país. O objetivo do *Webometrics* é motivar as instituições e os acadêmicos a ter presença na Web.

No presente estudo, foi adotado o *Webometrics* em virtude de este apresentar melhor coerência com esta pesquisa, por ser um sistema de classificação de universidades com base em um indicador que leva em conta tanto o volume do conteúdo da instituição na *web* (número de páginas e arquivos) quanto a visibilidade e o impacto dessas publicações *on-line* de acordo com o número de *inlinks* externos (citações do *site*) que receberam (ZORZAL, 2015).

Para a seleção da amostra, foi utilizado o *ranking* das universidades brasileiras presentes no *Webometrics*, referente a junho de 2018. A Tabela 2 mostra a classificação das Universidades Federais.

Tabela 2 - Classificação das Universidades Federais

Ranking	Universidade	Região
2	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Sudeste
4	Universidade Federal do Rio Grande do Sul UFRGS	Sul
6	Universidade Federal de Minas Gerais UFMG	Sudeste
7	Universidade Federal de Santa Catarina UFSC	Sul
8	Universidade de Brasília	Centro-Oeste
9	Universidade Federal do Paraná	Sul
10	Universidade Federal Fluminense	Sudeste
11	Universidade Federal de Pernambuco	Nordeste

12	Universidade Federal do Ceará	Nordeste
13	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Nordeste
14	Universidade Federal da Bahia	Nordeste
16	Universidade Federal de São Paulo UNIFESP	Sudeste
18	Universidade Federal de Goiás UFG	Centro-Oeste
19	Universidade Federal de São Carlos	Sudeste
20	Universidade Federal de Santa Maria UFSM	Sul
23	Universidade Federal de Viçosa UFV	Sudeste
24	Universidade Federal do Pará UFPA	Norte
25	Universidade Federal da Paraíba UFPB	Nordeste
27	Universidade Federal do Espírito Santo	Sudeste
28	Universidade Federal de Pelotas UFPEL	Sul
29	Universidade Federal de Uberlândia	Sudeste
30	Universidade Federal de Juiz de Fora UFJF	Sudeste
32	Universidade Federal do ABC UFABC	Sudeste
34	Universidade Federal de Campina Grande	Nordeste
35	Universidade Federal de São João del Rei UFSJ	Sudeste
36	Universidade Federal de Lavras UFLA	Sudeste
37	Universidade Federal do Amazonas UFAM	Norte
40	Universidade Federal de Ouro Preto UFOP	Sudeste
41	Universidade Federal do Rio Grande FURG	Sul
43	Universidade Federal de Mato Grosso	Centro-Oeste
44	Universidade Federal de Sergipe UFS	Nordeste
45	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Centro-Oeste
49	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro UFRRJ	Sudeste
50	Universidade Federal Rural de Pernambuco UFRPE	Nordeste
51	Universidade Federal do Maranhão	Nordeste
59	Universidade Federal de Itajubá UNIFEI	Sudeste
67	Universidade Federal de Alfenas UNIFAL-MG	Sudeste
68	Universidade Federal do Pampa UNIPAMPA	Sul
69	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri UFVJM	Sudeste
70	Universidade Federal da Grande Dourados UFGD	Centro-Oeste
76	Universidade Federal do Vale do São Francisco UNIVASF	Nordeste
78	Universidade Federal Rural da Amazônia	Norte
80	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia UFRB	Nordeste
81	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre UFCSPA	Sul
84	Universidade Federal do Triângulo Mineiro UFTM	Sudeste
86	Universidade Federal do Piauí UFPI	Nordeste
87	Universidade Federal do Tocantins UFT	Norte

90	Universidade Federal Rural do Semiárido UFRSA	Nordeste
100	Universidade Federal do Acre UFAC	Norte
103	Universidade Federal de Alagoas	Nordeste
104	Universidade Federal de Rondônia	Norte
110	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro UNIRIO	Sudeste
122	Universidade Federal da Fronteira Sul UFFS	Sul
130	Universidade Federal do Amapá UNIFAP	Norte
138	Universidade Federal do Oeste do Pará	Norte
139	Universidade Federal da Integração Latino-Americana	Sul
146	Universidade Federal de Roraima UFFR	Norte
184	Universidade Federal de Integração da Lusofonia Afro-Brasileira UNILAB	Nordeste
283	Universidade Federal do Cariri	Nordeste

Fonte: Adaptado de *Webometrics* (2018).

Dentre as universidades listadas na Tabela 2, foram extraídas três universidades melhor colocadas em cada uma das cinco regiões do Brasil. A Tabela 3 mostra a relação das Universidades Federais melhor classificadas para cada região.

Tabela 3 - Ranking das Universidades Federais por Região (junho 2018)

Ranking	Universidade selecionada	Região
24	Universidade Federal do Pará UFPA	Norte
37	Universidade Federal do Amazonas UFAM	Norte
78	Universidade Federal Rural da Amazônia	Norte
11	Universidade Federal de Pernambuco	Nordeste
12	Universidade Federal do Ceará	Nordeste
13	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Nordeste
8	Universidade de Brasília UNB	Centro-Oeste
18	Universidade Federal de Goiás UFG	Centro-Oeste
43	Universidade Federal de Mato Grosso	Centro-Oeste
2	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Sudeste
6	Universidade Federal de Minas Gerais UFMG	Sudeste
10	Universidade Federal Fluminense	Sudeste
4	Universidade Federal do Rio Grande do Sul UFRGS	Sul
7	Universidade Federal de Santa Catarina UFSC	Sul
9	Universidade Federal do Paraná	Sul

Fonte: Elaboração própria, com base no *Ranking Webometrics* (junho 2018).

O objeto de estudo foi a GC em UFs, onde foi adaptado e aplicado o índice IG-SEST nas quinze Universidades Federais pesquisadas. O ano pesquisado é o de 2017, quando o RG de gestão de cada universidade foi analisado, juntamente com outros documentos pertinentes ao preenchimento dos dados do índice de governança elaborado

e que constam nos seus próprios *sites*. O ano de 2017 foi o escolhido porque são as informações mais recentes disponíveis nos RGs das UFs. A relevância das informações existentes nos RGs emerge da importância das informações apresentadas (em consonância com a legislação federal, exigências do TCU quanto à informação prestada e padrões e princípios do uso das informações institucionais) e pela comparabilidade das informações entre as Universidades Federais.

Isso ocorre porque o RG é uma peça de informação exigida pelo TCU, sendo entregue a este Tribunal anualmente, em conformidade com as normas publicadas por este órgão.

A estrutura padronizada e organizada do RG facilita a comparação entre os dados das UFs pesquisadas, e nele constam informações de diversas dimensões, o que acaba por facilitar a análise da governança da universidade. Todavia, como existem muitas informações a serem analisadas, este estudo contempla apenas quinze instituições, sendo selecionadas três por cada região geográfica do país (definidas pelo IBGE).

Como o índice IG-SEST considera diversas dimensões diferentes, foi necessário analisar diversos documentos das UFs, como o Estatuto, Regimento Interno, Regimento da Auditoria, Políticas divulgadas nos sítios eletrônicos, informações obrigatórias por lei presentes nos *sites* das instituições (como as de Ouvidoria), normas quanto à ética do servidor etc. Todas essas informações foram necessárias para o preenchimento dos dados do índice apresentado neste estudo.

3.3 ETAPAS DA PESQUISA

A primeira etapa da pesquisa envolveu a pesquisa bibliográfica, documental e adaptação do IG-SEST e a classificação das UFs, conforme o índice proposto neste estudo.

Na pesquisa bibliográfica, foi feita uma análise dos instrumentos e mecanismos de governança, notadamente aqueles voltados para o setor público, dado que a análise do estudo está focada nas Universidades Federais brasileiras. Foram consultados livros, artigos científicos, leis, normas e princípios de governança utilizando, especialmente, diversos sítios eletrônicos.

Na pesquisa documental, foi feita a coleta de dados das UFs. Foram consultadas as leis que obrigam as UFs a elaborar os RGs e os itens do índice IG-SEST, para que se pudesse mensurar o índice de governança das universidades pesquisadas.

Nesta etapa, foi feita a adaptação do índice IG-SEST para as Universidades Federais pesquisadas, conforme as exigências próprias dessas instituições quanto aos aspectos legais.

Na pesquisa documental, foram analisados os RGs das universidades selecionadas (Tabela 3) e demais documentos necessários ao preenchimento dos itens do índice, utilizando os *sites* das Universidades Federais (o RG de cada universidade consta no sítio eletrônico do TCU e no portal de cada UF).

Na segunda etapa, foi aplicada a entrevista semiestruturada aos auditores-chefe de algumas universidades. Gil (1999) salienta que a entrevista, enquanto técnica de coleta de dados, é adequada para a obtenção de informações daquilo que os sujeitos sabem, crêem e esperam das suas explicações ou razões acerca das coisas.

3.3.1 Coleta dos dados

Neste estudo, foi adotado o índice IG-SEST, elaborado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, órgão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Este índice foi elaborado para mensurar o nível de governança das empresas estatais brasileiras (pertencentes à União), com vistas a nortear a gestão dessas empresas especialmente no tocante à conformidade legal, o que poderá melhorar a transparência da gestão e até a eficiência operacional e financeira da empresa. Para melhor enquadramento das instituições estudadas, o índice foi adaptado conforme normas a serem seguidas pelas universidades e pelas exigências do TCU.

Quanto ao recorte temporal, neste trabalho optou-se pelo transversal, ao se escolher como objeto de estudo os RGs das UFs relativos ao ano de 2017, que são as informações mais recentes disponíveis.

Quanto aos meios, esta pesquisa é bibliográfica e documental. Na pesquisa bibliográfica, foram utilizadas contribuições de diversos autores que tratam do assunto deste trabalho para a fundamentação teórica, incluindo diversas legislações, pronunciamentos técnicos e instrumentos de governança (padrões, códigos, diretrizes, guias, orientações, manuais etc.). Por outro lado, a presente pesquisa é documental, porque foram utilizados os RGs, Estatutos, Regimentos Internos, Normas, políticas e diversos relatórios disponíveis nos sítios das universidades analisadas e que são acessíveis ao público em geral.

Com base nesses elementos, pretende-se verificar a aplicabilidade do IG-SEST enquanto instrumento de prática de governança nas UFs.

Contudo, ao analisar os itens de avaliação e dimensão pertinentes às empresas estatais, que são empresas normalmente com finalidade lucrativa e são influenciadas pelas condições de mercado, houve a necessidade de se adaptar o índice desenvolvido pela SEST a fim de adequá-lo à realidade das universidades públicas mantidas pela União.

As empresas estatais são regidas por algumas leis específicas a elas, cuja natureza de operação implica obter os seus recursos financeiros através da comercialização de bens e serviços ao mercado, e o índice IG-SEST considera a realidade pertinente dessas empresas.

Por sua vez, as UFs brasileiras são vinculadas ao Ministério da Educação e a quase totalidade de seus recursos financeiros provém do erário público. E isso faz com que as leis aplicáveis às Universidades Federais sejam diferentes daquelas a que as empresas estatais se subordinam.

Assim, as normas para contratação de pessoal, licitação, contratos etc. das UFs são diferentes das normas das empresas estatais. A partir disso, a gestão das universidades será diferente da gestão das empresas estatais, o que implica que os documentos emitidos por elas (incluindo os RGs) contenham elementos e informações distintas das das empresas estatais.

O tratamento jurídico dispensado às Universidades Federais, portanto, é diferente daquele empregado pelas empresas estatais brasileiras. E essa diferença acaba por influenciar a natureza do objeto da governança entre essas instituições, o que prejudica a construção de um índice único para esses dois tipos de instituições.

Dada essa particularidade das UFs, neste estudo foi feita a adaptação do índice IG-SEST para aplicá-lo às universidades pesquisadas (que consta na próxima seção).

O índice proposto neste estudo considerou a legislação aplicável às universidades públicas federais tendo em vista que diversos itens do índice da SEST são incompatíveis com as leis obedecidas pelas instituições universitárias pesquisadas e, portanto, a cobrança, por parte da União, em relação à gestão universitária.

Vale ressaltar que os itens de avaliação não são exaustivos, pois outros poderiam ter sido colocados e/ou suprimidos. Todavia, o que se pretendeu neste estudo é adequar o índice proposto à legislação aplicável às UFs, tal como o índice IG-SEST foi elaborado observando a legislação aplicável às empresas estatais.

3.4 O ÍNDICE IG-SEST ADAPTADO

Foi feita a construção do indicador IG-SEST utilizando, primeiramente, os dados da Universidade Federal do Amazonas, quando detectou-se a necessidade de se adaptar o índice para o caso particular das universidades. Muitos itens de avaliação permaneceram intocados por serem comuns às UFs e às empresas estatais. É o caso do item 17 (necessidade de elaboração do PAINT), que é comum a todos os órgãos públicos no Brasil, e tanto a legislação das estatais quanto a legislação das UFs exigem tal peça na gestão das instituições.

Alguns itens de avaliação deveriam ser eliminados porque não fazem parte da realidade de nenhuma universidade pública, como a distribuição de lucros ou dividendos. Outros itens foram incorporados devido à obrigatoriedade da legislação pertinentes às UFs e não às estatais, como o item 34 (disponibilização do PDI no portal da universidade). Alguns outros itens de avaliação foram modificados em sua redação, porque servem tanto para as Universidades Federais quanto as empresas estatais, mas que contêm nomenclaturas diferentes (como no caso do item 44 do questionário, onde foi adicionado o texto "Conselho Universitário", porque numa empresa estatal há o Conselho de Administração como seu órgão máximo e a universidade normalmente tem o Conselho Universitário como seu órgão mais importante de decisão).

Portanto, o indicador proposto neste estudo apresenta diferenças com o indicador desenvolvido pela SEST em virtude da natureza de uma universidade ser diferente da de uma empresa estatal.

Outra razão para a diferença entre as universidades e corporações estatais diz respeito às leis a que tais instituições são sujeitas. O indicador elaborado pela SEST obedece especialmente a Lei 13.303/2016, ao Decreto 8.945/2016, a Resolução CGPAR nº 18/2016 e a Instrução Normativa CGU nº 24/2015. No caso das UFs, o TCU obriga o envio do RG contendo informações variadas sobre a gestão como um todo da UF, a qual deve observar diversas normas específicas, como o Código de Conduta da Alta Administração Federal (BRASIL, 2009b), Instrução Normativa TCU nº 63/2010 (BRASIL, 2010a), Resolução TCU nº 234/2010 (BRASIL, 2010c), Resolução TCU nº 244/2011 (BRASIL, 2011), Decisão Normativa TCU nº 134/ 2013 (BRASIL, 2013a), Instrução Normativa CGU 24/2015 (BRASIL, 2015), Instrução Normativa Conjunta MP-CGU nº 01/2016 (BRASIL, 2016d), Decisão Normativa TCU nº 154/2016 (BRASIL, 2016e), Decisão Normativa - TCU nº 156/2016 (BRASIL, 2016f), Portaria TCU nº 59/2017 (BRASIL, 2017c) e o Decreto nº 1.171/1994 (BRASIL, 1994).

Por fim, convém frisar que este estudo procurou manter a mesma estrutura lógica do indicador IG-SEST, utilizando as mesmas fórmulas de cálculo, as mesmas dimensões e buscando manter os mesmos blocos de itens de avaliação, inclusive os mesmos pesos quando do cálculo do índice. No próximo capítulo, serão apresentados os dados do índice, bem como os itens de avaliação utilizados.

3.4.1 Pré-Teste do índice

Primeiramente, foi feita a validação do índice adaptado, submetendo-o a um teste junto à auditoria do Instituto de Ciências Sociais, Educação e Zootecnia da Universidade Federal do Amazonas. A validação foi necessária para que se pudesse haver entendimento acerca das informações necessárias à elaboração do índice proposto neste estudo, até mesmo porque é necessário ter conhecimento do RG exigido pelo TCU, os instrumentos de controle e gestão da universidade, e principais normas observadas e que são obrigatórias para a gestão das Universidades Federais.

Para a construção do índice adaptado foi feita uma análise de cada item de avaliação, e sua redação foi alterada para poder se adequar à realidade universitária, sempre tendo em vista o sentido que o item de avaliação do IG-SEST busca avaliar.

Posteriormente, foi feito um teste do índice adaptado utilizando os documentos necessários ao seu preenchimento. Os dados utilizados foram os da UFAM, até mesmo porque os documentos estavam disponíveis em seu *site* e por haver conhecimento da estrutura da universidade por parte do autor deste estudo. Os dados utilizados para o pré-teste foram os do ano de 2016, porque nessa época não havia muitos RGs do ano de 2017 disponibilizados no *site* do TCU.

Após o exame dos dados coletados no pré-teste do índice, foi feita a análise das Universidades Federais a serem pesquisadas, extraídas do *ranking* do *Webometrics* (2018). Como seria um trabalho de pesquisa muito extenso para avaliar todas as universidades, foram tomadas três universidades melhor classificadas em cada região geográfica do país, para construção dos índices individuais delas e sua posterior análise.

Por fim, foi feita a pesquisa qualitativa, sendo escolhidos cinco respondentes, cada um pertencente a uma universidade federal de cada região geográfica do país constante no *ranking* de governança deste estudo. Os respondentes selecionados para a pesquisa qualitativa foram os auditores-chefe das UFs, pelo fato de que os mesmos conhecem mais a fundo a universidade onde atuam, tanto do ponto de vista administrativo quanto jurídico, e porque eles estão em contato com o TCU e a CGU.

Assim, eles têm acesso a todas as unidades de gestão dentro da universidade, obtendo, com isso, uma ampla visão a respeito dos processos e estruturas institucionais. Outro motivo considerado satisfatório para a escolha deles enquanto respondentes diz respeito ao fato de possuírem visão mais técnica e jurídica do que política da instituição como um todo. Caso algum respondente estivesse no cargo de pró-reitor ou diretor de alguma unidade, seria muito provável este respondente conhecer apenas sua área de competência e, ainda assim, daria uma resposta mais “política” às perguntas.

3.5 A ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Os dados da pesquisa qualitativa foram obtidos através de entrevistas semiestruturadas. As questões foram elaboradas com base nos temas abordados pela pesquisa quantitativa considerando, ainda, os objetivos deste estudo.

Antes de se proceder com as entrevistas, foi feito um pré-teste das questões com o auditor do Instituto de Ciências Sociais, Educação e Zootecnia da UFAM, que detém os conhecimentos necessários para poder assegurar a validade e a precisão das questões e verificar possíveis falhas na redação do questionário ou mesmo a existência de questões desnecessárias.

Depois de validado o questionário, as entrevistas foram feitas com o auditor-chefe de cada universidade pesquisada, seguindo o critério de se entrevistar uma universidade de cada região geográfica, dentre aquelas que constam no *ranking* da pesquisa quantitativa deste estudo.

O critério de escolha da amostra foi o melhor posicionamento no *ranking* da pesquisa quantitativa deste estudo de cada região geográfica e, caso não fosse possível a entrevista com o auditor-chefe da universidade, logo se procedia com a escolha da próxima universidade melhor avaliada da mesma região geográfica. Assim, foram entrevistados cinco auditores, cada um pertencente a uma universidade federal de cada região geográfica do país.

Esse critério da metodologia de amostragem foi a forma adotada para aumentar a capacidade de generalização da pesquisa, considerando, assim, a participação de pelo menos uma universidade de cada região geográfica, o que permite ampliar o alcance do universo pesquisado pensando em sua amplitude e dinâmica do processo de governança em âmbito nacional, abarcando os problemas de governança entre as várias regiões do país.

As entrevistas foram feitas por telefone e foram gravadas. Posteriormente, as entrevistas foram transcritas para permitir a análise de conteúdo das informações.

As entrevistas ocorreram entre os meses de março e abril de 2019. A duração das entrevistas teve uma média de vinte minutos. Notou-se que os auditores-chefe são muito concisos em suas respostas, e suas informações estão muito alinhadas com as normas seguidas pela universidade.

O questionário das entrevistas apresentado aos respondentes consta no Anexo I deste estudo.

4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Neste capítulo, são apresentados os resultados da pesquisa quantitativa acerca da elaboração do índice IG-SEST adaptado das quinze UFs pesquisadas, conforme Tabela 3, que lista a classificação das três melhores Universidades Federais por região geográfica de acordo com o *ranking Webometrics* (levantada com base no mês de junho do ano de 2018), seguindo o que fora apontado na metodologia deste estudo.

Assim, os índices construídos para tais universidades serão apresentados nas tabelas seguintes neste capítulo, sendo que cada dimensão do índice será explicada conforme obrigatoriedade das informações prestadas ao TCU por meio dos RGs e outros instrumentos utilizados pelo órgão fiscalizador. Os dados são referentes ao ano de 2017, por serem os dados mais recentes das UFs (normalmente as informações enviadas ao TCU têm como data-limite o mês de março do ano seguinte ao ano base de análise, mas podem ocorrer atrasos na entrega do documento).

Como as informações exigidas pelos Órgãos de Controle Externo são, fundamentalmente, uniformes para todas as Universidades Federais do país, foi possível analisar e tecer comparações entre os valores das diversas UFs examinadas, valores esses obtidos a partir da coleta de dados e informações de sua gestão, de modo a mensurar o nível de conformidade de governança das instituições pesquisadas. As informações foram obtidas por meio de dados secundários existentes nos documentos oficiais como o Relatório de Gestão, o Regimento Geral, o Regimento da Auditoria Interna, o PDI, as diretrizes institucionais, as políticas, os planos, os programas, o PAINT, o RAINTE, os relatórios de auditoria, os relatórios de prestação de contas etc., além das informações contidas diretamente nos *web sites* das universidades. Na análise da pesquisa qualitativa, apresentada no final deste capítulo, serão apresentados os dados primários das entrevistas com vistas a confirmar, ou não, as informações obtidas pela pesquisa quantitativa.

Os dados da pesquisa quantitativa foram obtidos através da Análise de Conteúdo envolvendo as categorias de análise expostas abaixo, de acordo com os documentos acima citados e dos *web sites* das UFs pesquisadas para, posteriormente, serem preenchidas as categorias de análise do índice proposto, para cada universidade.

Para a elaboração das categorias de análise da pesquisa quantitativa e suas respectivas subcategorias, adotou-se, como referência, o indicador de governança IG-SEST desenvolvido pela SEST, efetuando-se as devidas adaptações para seu uso nas universidades pesquisadas. As adaptações se estenderam especialmente nas

subcategorias de análise, tendo em vista as normas e procedimentos peculiares das UFs exigidos pelos órgãos de fiscalização (TCU e CGU), observando, inclusive, os códigos de governança nacionais e internacionais para o setor público, os quais embasam algumas leis e determinações do TCU, sobretudo, dos Relatórios de Gestão elaborados pelas instituições analisadas. Essas referências basicamente estão destacadas na Tabela 4.

Tabela 4 - Categorias de análise do índice proposto

Categoria	Nº de Subcategorias
Remuneração Variável para Diretores	1
Gestão de Riscos	9
Controles Internos	5
Auditoria Interna	4
Código de Conduta e Integridade	5
Fiscalização da Governança das Participações Minoritárias ou outros <i>stakeholders</i>	1
Requisitos Mínimos de Transparência	14
Treinamento para Administradores e Conselheiros	4
Comitês	2
Requisitos e Vedações	3
Membros Independentes	2

Fonte: Adaptado de Brasil (2018).

Os dados das universidades selecionadas foram confrontados com as subcategorias de análise do índice adaptado para se avaliar a aderência dos dados dessas universidades ao índice proposto.

A partir das categorias elencadas na Tabela 4, foram identificadas 50 subcategorias que foram dispostas nas Tabelas 5 a 18.

4.1 DESCRIÇÃO DA DIMENSÃO, DO BLOCO E DO ITEM DE AVALIAÇÃO E SEUS PESOS

4.1.1 Dimensão I: Gestão, Controle e Auditoria

O Indicador de Governança IG-SEST foi agrupado em Dimensões nas quais são reunidas as informações por similaridade de temas. Foram criadas três dimensões: Dimensão I (Gestão, Controle e Auditoria); Dimensão II (Transparência das Informações); e Dimensão III (Conselhos, Comitês e Diretoria).

Cada Dimensão é constituída por Blocos sobre temas inerentes a ela, sendo que os Blocos foram segmentados em Itens de Avaliação.

Definidas as Dimensões, os Blocos e os respectivos Itens de Avaliação, no indicador foram atribuídos “pesos” conforme seu grau de importância, acurácia e complexidade de execução, respectivamente (BRASIL, 2018).

O grau de relevância, como critério de ponderação das Dimensões, diz respeito à significância de cada uma delas, ou seja, àquelas dimensões que deveriam receber um destaque (“peso”) quanto à sua importância na governança das organizações.

A Tabela 5 mostra os elementos da Dimensão I, formada pelos seus Blocos e Itens de Avaliação, com os respectivos pesos de cada Item de Avaliação.

Tabela 5 - Blocos da Dimensão I

Blocos	Nota	Peso	Total
Bloco 1.1 - Remuneração Variável para Diretores - Peso 1			
1. Possui remuneração variável de diretores vinculada ao atendimento das metas e dos resultados na execução do plano de negócios e estratégia de longo prazo. Peso 1	0	1	0
Total do Bloco	0	1	0
Bloco 1.2 - Gestão de Riscos - Peso 3			
2. Possui área responsável pela gestão de riscos. Peso 5	0	5	0
3. Possui área responsável pela gestão de riscos segregada das demais atividades. Peso 5	0	5	0
4. Possui área responsável pela gestão de riscos vinculada ao Diretor-Presidente/Reitor. Peso 5	0	5	0
5. Possui área responsável de gestão de riscos liderada por Diretor-Presidente ou Diretor Estatutário/Reitor. Peso 3	0	3	0
6. Elabora relatórios periódicos de suas atividades submetendo-os à Diretoria/Reitoria. Peso 3	0	3	0
7. Elabora relatórios periódicos de suas atividades submetendo-os aos Conselheiros de Administração e Fiscal. Peso 3	0	3	0
8. Elabora relatórios periódicos de suas atividades submetendo-os ao Comitê de Auditoria. Peso 3	0	3	0
9. Os riscos identificados são mensurados e classificados de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão. Peso 5	0	5	0
10. Na ocorrência de fraudes e desvios, é prática da universidade instaurar sindicância para apurar responsabilidades e exigir eventuais ressarcimentos. Peso 5	1	5	5
Total do Bloco	1	37	5
Bloco 1.3 - Controles Internos - Peso 3			
11. Implementa práticas cotidianas de Controles Internos, para os seus administradores. Peso 5	1	5	5
12. Implementa práticas cotidianas de Controles Internos,	1	5	5

para os seus empregados/servidores. Peso 5			
13. Elabora relatórios periódicos de suas atividades, submetendo-os à Diretoria/Reitoria. Peso 3	1	3	3
14. Elabora relatórios periódicos de suas atividades, submetendo-os aos Conselheiros de Administração e Fiscal. Peso 3	0	3	0
15. Elabora relatórios periódicos de suas atividades, submetendo-os ao Comitê de Auditoria. Peso 3	1	3	3
Total do Bloco	4	19	16
Bloco 1.4 - Auditoria Interna - Peso 3			
16. Vinculada ao Conselho de Administração. Peso 5	1	5	5
17. Elabora o Plano Anual de Auditoria Interna -PAINT. Peso 3	1	3	3
18. Elabora e divulga o Relatório Anual de Auditoria Interna -RAINT. Peso 3	1	3	3
19. A AI disponibiliza, no sítio eletrônico, diretrizes (ou planos ou programas) de trabalhos para que dessa forma possam contribuir para a melhoria dos processos de governança, de gestão e de gerenciamento de riscos e controles. Peso 3	0	3	0
Total do Bloco	3	14	11
Bloco 1.5 - Código de Conduta e Integridade - Peso 2			
20. Possui e divulga na forma prevista na Lei. Peso 3	0	3	0
21. Realiza treinamentos periódicos sobre o tema aos administradores. Peso 3	0	3	0
22. Realiza treinamentos periódicos sobre o tema aos empregados. Peso 3	0	3	0
23. Disponibiliza canal que possibilite o recebimento de denúncias relativas ao seu descumprimento, bem como das demais normas internas de ética e obrigacionais. Peso 5	1	5	5
24. Dispõem de mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação à pessoa que utilize o canal de denúncias. Peso 5	1	5	5
Total do Bloco	2	19	10
Bloco 1.6 - Fiscalização da Governança das Participações Minoritárias ou outros stakeholders - Peso 2			
25. Mecanismos para medir a satisfação dos <i>stakeholders</i> dos produtos e/ou serviços resultantes da atuação da universidade. Peso 5	1	5	5
Total do Bloco	1	5	5

Fonte: Adaptado de BRASIL (1992, 2010c, 2016a, 2016b, 2016c, 2016e, 2016f, 2015, 2017c, 2018), Zorzal (2015) e Bizerra (2011), com base em BRASIL ((2010a, 2013b, 2013d, 2014), IIA (2012), IFAC (2014) e ANAO (2014).

O cálculo de cada Item de Avaliação é feito atribuindo-se nota 0 (zero) ou 1 (um) caso seja evidenciada ou não a existência daquele Item de Avaliação, respectivamente (essa informação é inserida no campo “Nota”).

Depois, o valor da nota é multiplicado pelo peso do Item de Avaliação, compondo a nota Total do respectivo Item de avaliação (campo “Total”).

Para cada bloco, é feita a somatória dos pontos totais de cada Item de avaliação, tendo essa informação inserida no campo “Total do Bloco”. Esse valor será computado posteriormente, conforme será mostrado mais à frente, neste capítulo.

Após o preenchimento das informações, foi feito o processamento dos dados de acordo com as fórmulas do indicador, que foram mostradas no referencial teórico deste trabalho, para se obter o resultado final e verificar, assim, o nível de governança da organização.

O exemplo individual apresentado na Tabela 5 corresponde às informações da UFPA, conforme dados da pesquisa deste estudo.

Aqui cabe ressaltar que, para o cálculo do índice, serão mostrados os dados computados para uma universidade em particular para elucidar melhor a metodologia de cálculo do IG-SEST antes da apresentação dos dados de todas as UFs juntamente numa mesma tabela. Assim, os dados específicos da UFPA são apresentados em algumas tabelas tão somente para tornar mais fácil ao leitor o entendimento do cálculo do índice. A escolha da UFPA se deu por ser a UF melhor classificada no *Ranking Webometrics* da Região Norte (que, de acordo com a sequência de apresentação das UFs neste trabalho, são: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, mostradas na Tabela 3).

A seguir será mostrado cada bloco em separado, contendo as informações das UFs pesquisadas.

4.1.1.1 Bloco 1.1 - Remuneração Variável para Diretores

O Bloco 1.1 possui um item de avaliação que busca saber se há na instituição a prática de remuneração variável, conforme atendimento de metas e resultados. No âmbito das empresas, tal mecanismo de governança pode exercer influência significativa na gestão corporativa e, por este motivo, este item de avaliação permaneceu no indicador adaptado para as UFs.

No entanto, foi verificado que nenhuma universidade federal observada possui alguma política de remuneração vinculada a atendimento de metas ou resultados (nem para diretores nem para professores/pesquisadores), conforme levantamento dos dados desta pesquisa.

A Tabela 6 mostra os dados das UFs examinadas por este estudo, apontando que não há nenhuma prática de remuneração variável para seus servidores.

Tabela 6 - Bloco 1.1 - Remuneração Variável para Diretores (Peso 1)

Itens de Avaliação	Peso *	UFPA	UFAM	UFRA	UFPE	UFC	UFRN	UNB	UFG	UFMT	UFRJ	UFMG	UFF	UFRGS	UFSC	UFPR	Média
1. Possui remuneração variável de diretores vinculada ao atendimento das metas e dos resultados na execução do plano de negócios e estratégia de longo prazo. Peso 1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Total de Pontos do Bloco	1	0	0,0														

Fonte: Elaboração própria.

* - Pontos máximos

Como não há lei federal que obriga as UFs a manter uma política de remuneração variável conforme se atinge metas ou resultados, então, as UFs pesquisadas não adotam tal prática em sua gestão. A inexistência dessa prática pode ajudar a explicar porque uma universidade mantida pela União é tão lenta em seu processo de trabalho e permite resultados ruins em termos de taxa de sucesso de graduação ao mesmo tempo em que consome vultosos recursos públicos para mantê-la funcionando. Por fim, há de se destacar que a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu Art. 37, indica que é possível a prática de remuneração variável conforme fixação de metas de desempenho funcional para qualquer instituição ou órgão público federal, devendo existir lei complementar para isso. Todavia, não há lei complementar para definir as regras de remuneração variável dos servidores (exceto para os casos em que há interesse do Estado para isso, como é o caso dos órgãos de arrecadação fiscal e alguns outros cargos, como aqueles mencionados na Lei 11.784/2008 (BRASIL, 2008)), sendo que nem o MEC nem as universidades estudadas possuem qualquer norma prevendo tal prática nas universidades.

Por fim, o programa Future-se poderá representar um avanço quanto à remuneração variável dos servidores das IFES, porque o servidor público federal poderá desenvolver qualquer inovação ou invenção e poderá participar dos ganhos econômicos resultantes da exploração de direito de propriedade intelectual.

De acordo com a proposta do Governo Federal, poderão ser utilizadas receitas decorrentes da prestação de serviços como estudos, pesquisas, consultorias e projetos feitos na IFES como remuneração adicional dos servidores. A norma do Future-se

contempla, ainda, remuneração por prêmio de projeto de pesquisa, desenvolvimento ou inovação, ou por publicação, desenvolvida a partir da parceria firmada.

De acordo com a Minuta do Future-se, em seu Art. 18, fica instituído que o professor de carreira com Dedicção Exclusiva poderá exercer, em caráter eventual, atividade remunerada de pesquisa, desenvolvimento e inovação, na organização social contratada (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019).

4.1.1.2 Bloco 1.2 - Gestão de Riscos

As universidades vêm adotando ações no sentido de institucionalizar a prática da Gestão de Riscos visando atender aos normativos legais. A Gestão de Riscos proporciona uma visão sistêmica mais apurada, permitindo reduzir potenciais riscos intrínsecos às operações.

A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 (BRASIL, 2016d), dispõe sobre os Controles Internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal, e esta norma busca disciplinar as ações para a gestão dos riscos dos órgãos públicos, seja mapeando os procedimentos, seja analisando suas finalidades e mensurando o grau de risco associado para a garantia de um trabalho de excelência aos diversos atores que compõem o ambiente institucional.

Segundo a referida Instrução Normativa, o gerenciamento de riscos se refere ao processo elaborado para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização.

Para a identificação dos riscos, é utilizada a Matriz de Riscos cujo objetivo é orientar a classificação quanto à origem e natureza dos riscos. Assim, ela auxilia na identificação dos eventos que possam atrair riscos aos processos da instituição.

A mensuração de risco significa estimar a importância de um risco e calcular a probabilidade e o impacto de sua ocorrência.

A avaliação dos riscos é feita através da multiplicação dos pesos dados para a probabilidade e para o impacto, sendo caracterizada pela Matriz de Risco utilizada. A nota final resultará em uma pontuação que normalmente classifica os riscos em: muito alto, alto, médio, baixo e muito baixo. O RG da UFPE, como exemplo, traz uma descrição interessante sobre a Gestão de Riscos que ela segue (UFPE, 2018).

Por sua vez, a IN MP-CGU 01/2016 estabelece que os órgãos públicos, ao mapear e avaliar os riscos, devem considerar as seguintes tipologias de risco (embora

possa haver outras possíveis): riscos operacionais; riscos de imagem/reputação do órgão; riscos legais e riscos financeiros/orçamentários.

Após a estruturação da Matriz de Riscos, a universidade tem melhores condições de trabalhar as áreas consideradas de maiores riscos e pode desconsiderar as áreas de risco baixo ou muito baixo. Dessa forma, é possível aos gestores focar nas áreas de maior interesse da instituição e conseguir resultados melhores.

O objetivo da matriz de risco é ter um panorama geral dos riscos e, assim, poder refletir sobre os controles existentes, inclusive sobre os controles que poderiam ser inseridos ou melhorados, para diminuir a incidência dos riscos.

A partir dela, realiza-se a política de gestão de riscos, que é a declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionadas à gestão de riscos.

O Bloco 1.2 trata dos Itens de Avaliação relacionados à Gestão de Riscos, conforme pode ser visualizado na Tabela 7.

Tabela 7 - Bloco 1.2 - Gestão de Riscos (Peso 3)

Itens de Avaliação	Peso*	UFPA	UFAM	UFRA	UFPE	UFC	UFRN	UNB	UFG	UFMT	UFRJ	UFMG	UFF	UFRGS	UFSC	UFPR	Média
2. Possui área responsável pela gestão de riscos. Peso 5	5	0	5	5	5	5	5	5	0	0	0	5	5	5	5	5	3,7
3. Possui área responsável pela gestão de riscos segregada das demais atividades. Peso 5	5	0	5	5	5	5	0	0	0	0	0	0	5	5	0	5	2,3
4. Possui área responsável gestão de riscos vinculada ao Diretor-Presidente/Reitor. Peso 5	5	0	5	5	5	5	5	0	0	0	0	0	5	0	0	0	2,0
5. Possui área responsável de gestão de riscos liderada por Diretor-Presidente ou Diretor Estatutário/Reitor. Peso 3	3	0	3	3	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,8
6. Elabora relatórios periódicos de suas atividades submetendo-os à Diretoria/Reitoria. Peso 3	3	0	0	3	3	3	0	0	3	0	0	3	3	0	0	3	1,4
7. Elabora relatórios periódicos de suas atividades submetendo-os aos Conselheiros de Administração e Fiscal.	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,2

Peso 3																			
8. Elabora relatórios periódicos de suas atividades, submetendo-os ao Comitê de Auditoria. Peso 3	3	0	0	3	3	3	0	0	3	0	0	3	3	3	3	3	3	3	1,8
9. Os riscos identificados são mensurados e classificados de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão. Peso 5	5	0	5	5	5	5	5	5	5	0	0	5	5	5	5	5	5	5	4,0
10. Na ocorrência de fraudes e desvios, é prática da universidade instaurar sindicância para apurar responsabilidades e exigir eventuais ressarcimentos. Peso 5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5,0
Total de Pontos do Bloco	37	5	28	37	34	31	23	15	16	5	5	21	31	23	18	26	21,2		

Fonte: Elaboração própria.

* - Pontos máximos

De acordo com os dados obtidos das universidades pesquisadas, somente a UFRA obteve pontuação máxima, sendo que a UFPE, a UFC e a UFF também alcançaram uma pontuação expressiva. A média foi de 21,2 pontos, e nove universidades conseguiram pontuação acima desse valor. Por sua vez, a UFMT, a UFPA e a UFRJ obtiveram as piores pontuações nesse bloco.

O item de avaliação melhor avaliado foi o do Item de Avaliação 10, segundo o qual todas as universidades possuem prática de instaurar sindicância para apurar responsabilidades e exigir eventuais ressarcimentos em casos de ocorrência de fraudes e desvios, sendo esta uma exigência clara da legislação pública.

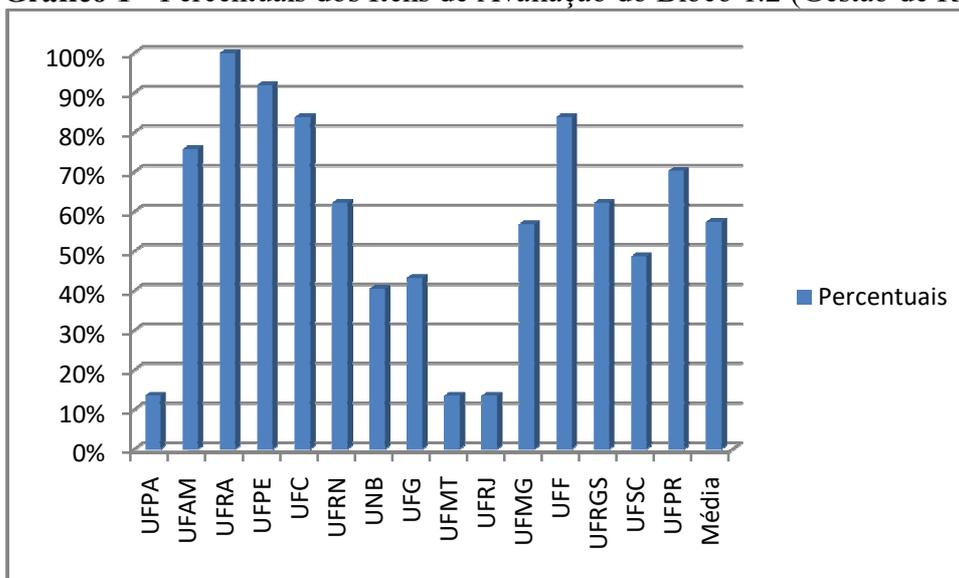
Outro item de avaliação no qual houve bom desempenho das UFs é o que trata o Item de Avaliação 9. Normalmente, as UFs mensuram e classificam os riscos identificados de acordo com uma escala de prioridades com o intuito de gerar informações úteis à tomada de decisão.

No entanto, os itens que apresentaram baixa avaliação são aqueles relacionados com os responsáveis pela gestão do risco, em que há pouca aderência dos diretores ou pró-reitores no sentido de capitanear o processo de gestão e submeter os resultados à direção da instituição ou mesmo ao Conselho de Administração (ou similar), revelando

uma gestão pouco orientada à obtenção de resultados e com pouca aderência ao *Accountability*.

O Gráfico 1 abaixo mostra o desempenho das universidades pesquisadas para essa categoria, juntamente com a pontuação média do universo pesquisado, em termos percentuais.

Gráfico 1 - Percentuais dos Itens de Avaliação do Bloco 1.2 (Gestão de Riscos)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa.

Cabe ressaltar, ainda, que a Gestão de Riscos exigida pela legislação federal é recente, o que pode explicar a incipiência desse processo na gestão das instituições, já que a média dos pontos obtidos está muito abaixo da pontuação máxima deste tópico.

Nas instituições examinadas nesta pesquisa, diversos são os tipos de riscos considerados, como o social, legal, natural, de fornecedor, de imagem institucional, macroeconômico, cultural, conformidade, estrutura tecnológica, humano, infraestrutura, integridade e orçamentário, indicando a observância da legislação quanto à política de Gestão de Riscos adotada na organização.

Todavia, como na maior parte das informações levantadas de cada tema estudado, a universidade não busca explicar como é feita a gestão do risco por parte dos gestores. Dessa forma, nos documentos formais, constam a política de riscos, a estrutura do órgão (quando existe) e as normas pertinentes à temática; mas, a forma como os gestores tratam os resultados da Política ou Gestão de Riscos é algo que não está claro nos documentos analisados.

4.1.1.3 Bloco 1.3 - Controles Internos

De acordo com a Instrução Normativa Conjunta MP-CGU nº 01/2016 (BRASIL, 2016d), o estabelecimento de Controles Internos, no âmbito da gestão pública, tem por finalidade aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica. O *Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission* (COSO) define o controle interno como

um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade (COSO, 2013, p. 6).

Os componentes dos Controles Internos da gestão são o ambiente de controle interno da entidade, a avaliação de risco, as atividades de Controles Internos, a informação/comunicação e o monitoramento.

Assim, cada órgão do Poder Executivo Federal deverá implementar, manter, monitorar e revisar os Controles Internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos seus objetivos.

As atividades de Controles Internos envolvem políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, como procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro, controle), controles de acesso a recursos e registros, verificações, conciliações, avaliação de desempenho operacional, avaliação das operações, dos processos e das atividades, e supervisão.

A Tabela 8 mostra a categoria dos Controles Internos das universidades pesquisadas. Nota-se claramente que a maioria das UFs adota processos de Controles Internos em sua gestão, sendo que três delas obtiveram pontuação máxima nessa categoria. Somente a UFRN não apresenta nenhuma informação acerca dos Controles Internos em sua gestão, não obtendo nenhum ponto.

Tabela 8 - Bloco 1.3 - Controles Internos (Peso 3)

Itens de Avaliação	Peso*	UFPA	UFAM	UFRA	UFPE	UFC	UFRN	UNB	UFG	UFMT	UFRJ	UFMG	UFF	UFRGS	UFSC	UFPR	Média
11. Implementa práticas cotidianas de Controles Internos, para os seus administradores. Peso 5	5	5	5	5	5	5	0	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4,7

12. Implementa práticas cotidianas de Controles Internos, para os seus empregados/servidores. Peso 5	5	5	5	5	5	5	0	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4,7
13. Elabora relatórios periódicos de suas atividades, submetendo-os à Diretoria/Reitoria. Peso 3	3	3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	3	3	0	3	3	3	2,6
14. Elabora relatórios periódicos de suas atividades, submetendo-os aos Conselheiros de Administração e Fiscal. Peso 3	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3	0	0	3	1,0	
15. Elabora relatórios periódicos de suas atividades, submetendo-os ao Comitê de Auditoria. Peso 3	3	3	0	3	3	3	0	3	3	3	0	3	3	3	3	3	2,4	
Total de Pontos do Bloco	19	16	16	16	16	16	0	16	16	16	16	19	19	13	16	19	15,3	

Fonte: Elaboração própria.

* - Pontos máximos

Os Controles Internos da gestão englobam o conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, atividades, planos, ações, políticas, recursos, esforços, conferências e trâmites de documentos e informações, e são operacionalizados de forma integrada tanto pela direção quanto pelo corpo de servidores das organizações. Portanto, os Controles Internos são destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável no atendimento da missão da organização. Seus objetivos dizem respeito à execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações, ao cumprimento das obrigações de *Accountability*, ao cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, e à salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos.

Ademais, os Controles Internos da gestão, independentemente do porte da organização, devem ser efetivos e consistentes com a natureza, a complexidade e o risco das operações realizadas, sendo que os dirigentes máximos dos órgãos e entidades devem assegurar que procedimentos efetivos de implementação de Controles Internos da gestão façam parte de suas práticas de gerenciamento de riscos.

Além dos Controles Internos da gestão, a instituição pode estabelecer instâncias para supervisão e monitoramento desses Controles Internos. Assim, podem ser criados

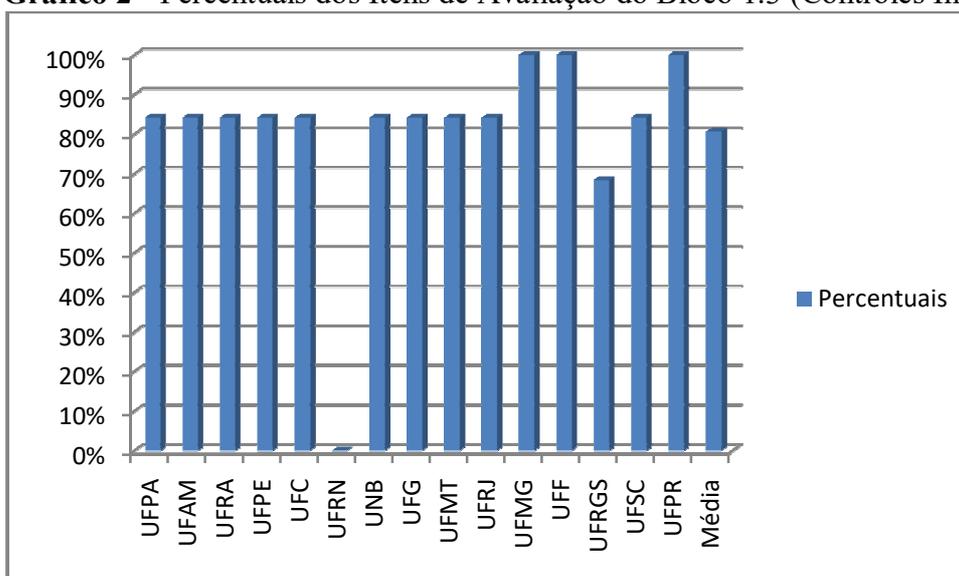
comitês, diretorias ou assessorias específicas para tratar de riscos e Controles Internos, incluindo integridade e *compliance*.

Como exemplo, a UFPR possui o CGRC (Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos), ao qual compete promover práticas e princípios de conduta e padrões de comportamentos, além de institucionalizar estruturas adequadas de Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos. Além disso, busca garantir a aderência às regulamentações, leis, códigos, normas e padrões com a aprovação de políticas, diretrizes, metodologias e mecanismos para comunicação e institucionalização da gestão de riscos e dos Controles Internos, e monitorar as recomendações e orientações deliberadas por este comitê, dentre outros (UFPR, 2018).

Nota-se, ainda, que a maioria das UFs, embora elaborem relatórios periódicos de suas atividades, não os submetem aos Conselheiros de Administração/Fiscal (ou similar). Nos documentos analisados, não há qualquer menção ao fato dos órgãos envolvidos com os Controles Internos de enviar os resultados para apreciação dos Conselhos Superiores das universidades nem a seu órgão de Auditoria Interna (AUDIN), indicando que elas tão somente buscam cumprir a exigência legal (e mostrá-la ao TCU). Assim sendo, a prática da análise dos dados importantes por parte do Conselho Universitário (ou Conselho Superior equivalente) não é cumprida, conforme recomendam os padrões de boa governança disponíveis.

O Gráfico 2 mostra os percentuais da categoria de Controles Internos.

Gráfico 2 - Percentuais dos Itens de Avaliação do Bloco 1.3 (Controles Internos)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa.

Neste sentido, as universidades buscam elaborar as práticas de Controles Internos de maneira geral, mas não alcançam a pontuação máxima nesse item ao não mostrar que enviam as informações para tomada de decisão da alta administração, incluindo os Conselhos Superiores universitários.

Por fim, é importante ressaltar que a responsabilidade por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os Controles Internos da gestão é da alta administração da organização, sem prejuízo das responsabilidades dos demais gestores dos processos organizacionais, inclusive dos demais funcionários e servidores da organização (especialmente pela identificação e comunicação de deficiências às instâncias superiores), devendo toda a organização prezar pelo cumprimento da gestão e política de Controles Internos da instituição.

4.1.1.4 Bloco 1.4 - Auditoria Interna

A Tabela 9 mostra a pontuação da categoria de Auditoria Interna (AUDIN). As UFs possuem a unidade de Auditoria Interna devido à obrigatoriedade da legislação federal (BRASIL, 2015; CGU, 2017), segundo a qual todas elas devem elaborar o PAINT (Plano Anual de Auditoria Interna) e o RAINIT (Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna).

Tabela 9 -Bloco 1.4 - Auditoria Interna (Peso 3)

Itens de Avaliação	Peso *	UFPA	UFAM	UFRA	UFPE	UFC	UFRN	UNB	UFG	UFMT	UFRJ	UFMG	UFF	UFRGS	UFSC	UFPR	Média
16. Vinculada ao Conselho de Administração. Peso 5	5	5	5	5	5	5	5	0	5	5	5	5	5	5	0	5	4,3
17. Elabora o Plano Anual de Auditoria Interna -PAINT. Peso 3	3	3	3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	3	3	3	3	2,8
18. Elabora e divulga o Relatório Anual de Auditoria Interna - RAINIT. Peso 3	3	3	3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	3	3	3	3	2,8
19. A AI disponibiliza, no sítio eletrônico, diretrizes (ou planos ou programas) de trabalhos para que, dessa forma, possam contribuir para a	3	0	3	3	3	0	0	0	0	0	0	3	0	0	3	0	1,0

melhoria dos processos de governança, de gestão e de gerenciamento de riscos e controles. Peso 3																	
Total de Pontos do Bloco	14	11	14	14	14	11	11	0	11	11	11	14	11	11	9	11	10,9

Fonte: Elaboração própria.

* - Pontos máximos

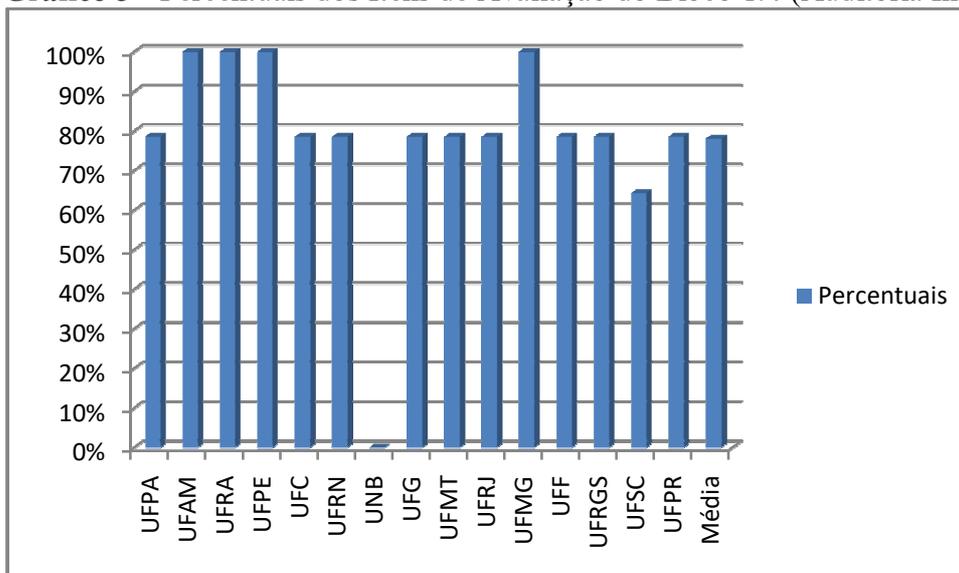
As unidades de Auditoria Interna normalmente são vinculadas ao Reitor ou ao Conselho Universitário (ou Conselho similar) devido à sua natureza e importância.

Todavia, nem sempre a universidade disponibiliza todas as informações pertinentes à atividade de Auditoria Interna, como as diretrizes, políticas, planos, programas, PAINT, RAIN, relatórios, Regimento Interno etc. Dessa forma, para a maioria das universidades consideradas neste estudo, não foi possível averiguar o Item de Avaliação 19, porque não há tais informações nem nos portais de internet nem no RG das universidades.

Foi pesquisado, ainda, em diversos outros documentos (como atas e relatórios) sobre o resultado do trabalho de Auditoria Interna para a melhoria dos processos de governança, gestão e controle, mas tais informações não constam nos *web sites* das instituições. A pontuação baixa neste item de avaliação denota a despreocupação da universidade em expor seu compromisso com os resultados da auditoria com a melhoria dos processos internos e gestão universitária.

Diversas são as normas que deverão ser levadas em consideração no processo de auditoria, como o Decreto 3.591/2000 (BRASIL, 2000c), a Instrução Normativa nº 01 da Secretaria Federal de Controle Interno (BRASIL, 2001), a Lei 10.180/ 2001 (BRASIL, 2001b), a Instrução Normativa da Controladoria-Geral da União nº24/2015 (BRASIL, 2015), os Regulamentos Internos da Auditoria Interna, as Normas do Conselho Federal de Contabilidade e as Normas internacionais para o exercício da Auditoria Interna, e as normas publicadas pelo IIA. Todavia, as UFs observadas neste estudo não se preocupam em divulgar as boas práticas de governança que constam em tais documentos.

O Gráfico 3 mostra os percentuais da categoria de Auditoria Interna. Nele é possível averiguar que a UnB não possui informação a respeito da Auditoria Interna e a UFSC não menciona em nenhum documento a vinculação da auditoria ao Conselho de Administração (ou Conselho equivalente).

Gráfico 3 - Percentuais dos Itens de Avaliação do Bloco 1.4 (Auditoria Interna)

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa.

Aparentemente, neste bloco as UFs pesquisadas apresentam pontuação relativamente alta, mas, ao examinar o motivo que as fizeram não alcançar pontuação máxima, é possível constatar que a existência do setor de Auditoria Interna cumpre o que a lei determina. Desse modo, o uso das informações provenientes da Auditoria Interna se mostra limitado em virtude da instituição não utilizá-las para alguma melhoria dos processos ou práticas de governança e gestão.

4.1.1.5 Bloco 1.5 - Código de Conduta e Integridade

A conduta ética e de integridade requer que o servidor público não pode desprezar as questões éticas de sua conduta. Dessa forma, o servidor público não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas na legislação (BRASIL, 1994).

A lei preconiza que a dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são elementos que devem nortear o servidor público no exercício do cargo ou função, estando seus atos e comportamentos direcionados para a preservação da honra e da tradição do serviço público.

A ética e a integridade perpassam todo o processo de trabalho do servidor, o qual deverá observar não apenas a atitude contra a ética ou ato de desumanidade, mas, principalmente, o grave dano moral dos usuários dos serviços públicos. Assim, o

servidor deve prestar atenção às ordens legais de seus superiores, velando atentamente pelo seu cumprimento, evitando, dessa forma, qualquer conduta negligente.

Em consonância a isso, dentre os principais deveres do servidor público estão o de desempenhar, a tempo, as atribuições do cargo, função ou emprego público de que seja titular, exercendo suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, para evitar dano moral ao usuário do serviço público, ser probo, reto, leal e justo, demonstrando integridade em seu caráter.

Ademais, o servidor público também não poderá prejudicar deliberadamente a reputação de outros servidores ou de cidadãos que deles dependam, nem deve ser conivente com erro ou infração ao Código de Ética ou ao Código de Ética de sua profissão, nem usar de artifícios para procrastinar ou dificultar o exercício regular de direito por qualquer pessoa, causando-lhe dano moral ou material. O servidor público também não deve permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com o público e com colegas de trabalho (hierarquicamente superiores ou inferiores).

Além das questões éticas do servidor público, a legislação federal ainda obriga a existência de Comissão de Ética em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional. Assim, em qualquer órgão ou entidade que exerça atribuições delegadas pelo poder público, deverá ser criada uma Comissão de Ética, que será encarregada de orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público, de modo a censurar a conduta do infrator.

A Tabela 10 apresenta a categoria de código de conduta e integridade do servidor público levantada na pesquisa deste estudo.

Tabela 10 - Bloco 1.5 - Código de Conduta e Integridade (Peso 2)

Itens de Avaliação	Peso*	UFPA	UFAM	UFRA	UFPE	UFC	UFRN	UNB	UFG	UFMT	UFRJ	UFMG	UFF	UFRGS	UFSC	UFPR	Média
20. Possui e divulga na forma prevista na Lei. Peso 3	3	0	0	0	3	3	3	3	3	3	0	3	0	0	0	3	1,6
21. Realiza treinamentos periódicos sobre o tema aos administradores. Peso 3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	3	0,6

22. Realiza treinamentos periódicos sobre o tema aos empregados. Peso 3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	3	0,6
23. Disponibiliza canal que possibilite o recebimento de denúncias relativas ao seu descumprimento, bem como das demais normas internas de ética e obrigacionais. Peso 5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5,0
24. Dispõem de mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação à pessoa que utilize o canal de denúncias. Peso 5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	0	5	5	5	5	5	5	4,7
Total de Pontos do Bloco	19	10	10	10	13	13	13	13	13	13	5	19	16	10	10	19	12,5	

Fonte: Elaboração própria.

* - Pontos máximos

No entanto, de acordo com os dados das UFs pesquisadas, percebe-se que não há uma clara orientação das questões éticas no âmbito da instituição. Primeiramente, não há organização e divulgação da conduta ética e integridade do servidor público de forma transparente e organizada. Quase a metade das instituições examinadas não possui nem divulga o código de ética na forma prevista na Lei.

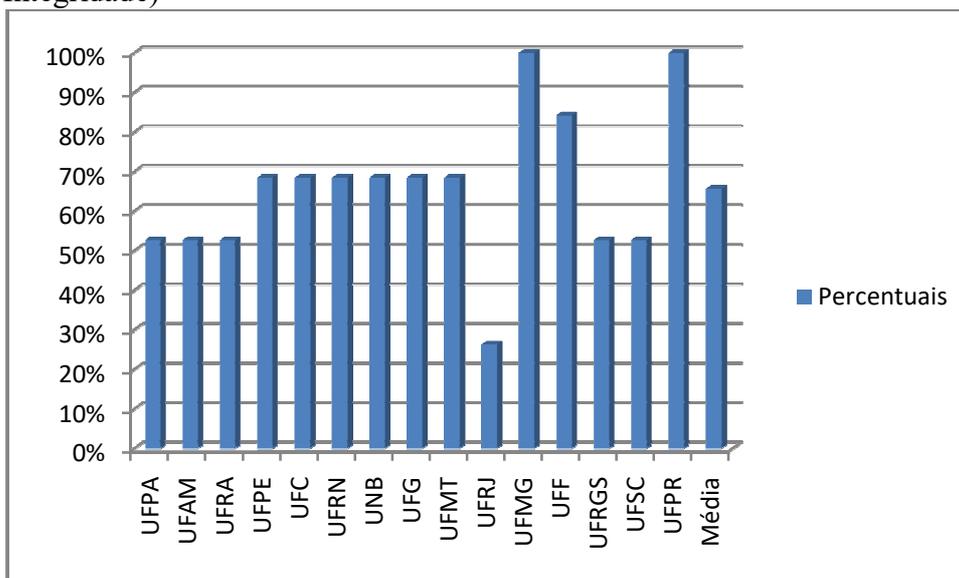
Os treinamentos direcionados aos servidores da universidade também são muito raros (MAGALHÃES et al, 2006; BALSAN et al, 2016; MEDEIROS, DANTAS E SILVA, 2017; MAGALHÃES et al, 2010) e, quando são feitos, normalmente não são ofertados para toda a comunidade universitária. Por conseguinte, é possível ver que a maioria dos funcionários e professores não possuem conhecimento das normas e procedimentos éticos de seu trabalho. De acordo com os dados deste estudo, 80% das universidades pesquisadas não realizam treinamentos periódicos sobre o tema com os administradores nem com os empregados.

O que se nota, a partir dos dados coletados, é a existência de canal de denúncias que possibilita o recebimento de denúncias relativas ao descumprimento das normas, inclusive de normas internas de ética e de obrigações, bem como de mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação à pessoa que utilize o canal de denúncias.

Todavia, deve ser mencionado aqui que o cumprimento dos Itens de Avaliação 23 e 24 se dá por causa da adoção do sistema de denúncias e ouvidoria do Governo Federal, onde há o *link* na página de denúncia/reclamação no portal da universidade que acessa a tela de denúncias do Governo Federal. Nestes Itens de Avaliação o desempenho das UFs foi altamente satisfatório.

Os valores deste bloco podem ser vistos no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Percentuais dos Itens de Avaliação do Bloco 1.5 (Código de Conduta e Integridade)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa.

Os dados indicam que as UFs não se preocupam muito com as questões de conduta, ética e integridade dos servidores públicos, mas não deixam de promover processos de sindicância e PAD (Processo Administrativo Disciplinar) conforme denúncias, os quais são acompanhados pelo TCU e informados nos RGs.

Adicionalmente, deve ser mencionado que as Universidades Federais mantidas pela União possuem um Comitê de Ética, o qual normalmente está envolvido com questões éticas para execução de atividades de pesquisas científicas. A lei que trata das questões éticas do servidor público (BRASIL, 1994) considera as questões éticas de trabalho, no trato da coisa pública e com os usuários dos serviços públicos. As universidades estudadas não empregam esforços institucionais significativos para o envolvimento do seu corpo funcional com relação ao assunto inerente à ética profissional e trabalhista.

Portanto, a conduta ética e íntegra do servidor público aponta para que ele tenha consciência de que seu trabalho é regido por princípios éticos para se alcançar uma adequada prestação dos serviços públicos. Além disso, faz-se necessário ser cortês, ter urbanidade, disponibilidade e atenção, respeitando cada cidadão, observando, também, o respeito à hierarquia, mas sem ceder a pressões de superiores hierárquicos ou outros que visem obter quaisquer favores, benesses ou vantagens indevidas em decorrência de ações imorais, ilegais ou aéticas, devendo, então, denunciá-las.

4.1.1.6 Bloco 1.6 - Fiscalização da Governança das Participações

Minoritárias ou outros *stakeholders*

Por fim, temos o último bloco da Dimensão I, que está relacionado com a fiscalização da comunidade externa (o que aponta para o tópico da transparência na gestão da instituição e, por conseguinte, a uma boa prática de governança).

Aqui é possível ver claramente que todas as UFs observadas possuem mecanismos para medir a satisfação dos *stakeholders* com relação aos produtos e/ou serviços resultantes da atuação da universidade, como pode ser visto na Tabela 11.

Tabela 11 - Bloco 1.6 - Fiscalização da Governança das Participações Minoritárias ou outros *stakeholders* (Peso 2)

Itens de Avaliação	Peso *	UFPA	UFAM	UFRA	UFPE	UFC	UFRN	UNB	UFG	UFMT	UFRJ	UFMG	UFF	UFRGS	UFSC	UFPR	Média
25. Mecanismos para medir a satisfação dos <i>stakeholders</i> dos produtos e/ou serviços resultantes da atuação da universidade. Peso 5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Total de Pontos do Bloco	5																

Fonte: Elaboração própria.

* - Pontos máximos

Isso decorre do fato de a universidade ser obrigada a possuir e divulgar os dados levantados pela CPA – Comissão Própria de Avaliação –, ou órgão similar, para atender às exigências do MEC, incluindo as avaliações de curso adotadas por este Ministério. Tais avaliações abrangem temas pertinentes à estrutura e ao planejamento da

universidade, denotando um caráter generalista das informações coletadas das pesquisas junto à comunidade universitária.

Dentro dessa avaliação normalmente constam informações sobre a satisfação dos diversos atores que estão relacionados com a universidade, como alunos, funcionários, fornecedores etc. Tais informações devem ser levadas em consideração quando a instituição executar planos estratégicos futuros para o seu desenvolvimento enquanto organização.

4.1.2 Dimensão II: Transparência das Informações

A categoria referente à transparência das informações diz respeito a alguns requisitos para que a instituição possa cumprir os requisitos mínimos da legislação pertinente ao tema, ao mesmo tempo em que se destaca por divulgar informações importantes ou de interesse da sociedade.

Os RGs das universidades pesquisadas não apresentam preocupação marcante com relação à categoria Transparência. O próprio RG é uma peça exigida pelo TCU na qual constam várias informações dos órgãos públicos e, a partir dele, é possível conhecer diversas informações relacionadas com a estrutura, norma e gestão da instituição. Contudo, ao consultar os documentos, as políticas, os dados ou qualquer outra informação de relevância institucional, nota-se uma dificuldade para se achar aquelas relacionadas à governança. As UFs divulgam apenas as informações obrigatórias em lei (e aquelas exigidas pelo TCU e pela CGU), não se preocupando com os demais atores da sociedade que possam se interessar pelas informações universitárias (um estudo mais aprofundado da transparência pode ser visto em Zorzal (2015)).

A Tabela 12 apresenta os dados coletados referentes ao Bloco 2.1, tratando dos requisitos mínimos de transparência. Os dados mostrados nesta tabela são os da UFPA.

Tabela 12 - Bloco da Dimensão II

Bloco	Nota	Peso	Total
Bloco 2.1 - Requisitos Mínimos de Transparência - Peso 3			
26. Mantém acessível ao público toda e qualquer remuneração de seus administradores e conselheiros. Peso 3	0	3	0
27. Divulga as conclusões da análise realizada pelo CA/Conselho Universitário sobre o atendimento das metas e dos resultados na execução do Plano de Negócios e da Estratégia ou PDI. Peso 5	0	5	0

28. Comparação do atual desempenho alcançado no ano com as medidas de desempenho determinadas no exercício anterior. Peso 1	1	1	1
29. Disponibilização das DCs ao público. Peso 3	1	3	3
30. Descrição sintética nos RGs dos planos estratégico, tático e operacional. Peso 1	1	1	1
31. Disponibilização de relatório de prestação de contas para os <i>stakeholders</i> de modo a facilitar a análise das políticas e promover a <i>Accountability</i> . Peso 3	1	3	3
32. Divulgação de planos estratégicos futuros. Peso 3	1	3	3
33. Divulgação das responsabilidades sobre planejamento e execução orçamentária, eficácia da estrutura de controle e gestão de riscos, adequação das DCs, responsabilidade pelo uso de normas contábeis adequadas, responsabilidade da alta administração acerca das DCs. Peso 5	1	5	5
34. Disponibilização do PDI no Portal da Universidade. Peso 5	1	5	5
35. Disponibilização dos RGs, nos últimos 10 anos, no Portal da Universidade. Peso 3	1	3	3
36. O RG possui informações sobre a atuação da AI, conforme disposto Decisão Normativa TCU nº 127/2013, acerca de:			
a) estrutura e posicionamento da AI no organograma. Peso 1	1	1	1
b) trabalhos mais relevantes realizados e principais constatações. Peso 3	1	3	3
c) informação da relação entre a quantidade de recomendações feitas pela AI e a quantidade de recomendações implementadas pela alta gerência. Peso 3	1	3	3
d) descrição da forma de certificação da alta gerência em relação às recomendações da AI. Peso 5	1	5	5
Total do Bloco	12	44	36

Fonte: Adaptado de BRASIL (1992, 2010a, 2010c, 2011, 2013b, 2013d, 2013e, 2014, 2016a, 2016b, 2016e, 2016f, 2017c, 2018), Bizerra (2011), Zorzal (2015), IIA (2012) e IFAC (2014).

A Tabela 12 mostra os Itens de Avaliação associados à Transparência das informações e da gestão. A estrutura desta tabela foi construída a partir da Dimensão II do IG-SEST, mas adaptado ao universo pesquisado conforme as exigências do TCU e das principais leis que regem as UFs, além dos padrões de governança indicados, como o IIA (*Institute of Internal Auditors*) e IFAC (*International Federation of Accountants*).

Para se preencher os dados desta tabela, foi necessário acessar todas as páginas dos sites das UFs examinadas, além de analisar documentos formais como o PDI, Planejamento Estratégico, avaliação dos resultados dos processos de avaliação própria da CPA, Demonstrações Contábeis e documentos e políticas de Auditoria Interna.

A Tabela 13 mostra o Bloco 2.1, onde constam os Requisitos Mínimos de Transparência de todas as UFs analisadas neste estudo.

Tabela 13 - Bloco 2.1 - Requisitos Mínimos de Transparência (Peso 3)

Bloco 2.1 - Requisitos Mínimos de Transparência - Peso 3	Peso*	UFPA	UFAM	UFRA	UFPE	UFC	UFRN	UNB	UFG	UFMT	UFRJ	UFMG	UFF	UFRGS	UFSC	UFPR	Média
26. Mantém acessível ao público toda e qualquer remuneração de seus administradores e conselheiros. Peso 3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0,2
27. Divulga as conclusões da análise realizada pelo CA/Conselho Universitário sobre o atendimento das metas e dos resultados na execução do Plano de Negócios e da Estratégia ou PDI. Peso 5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	5	0	0	5	1,00
28. Comparação do atual desempenho alcançado no ano com as medidas de desempenho determinadas no exercício anterior. Peso 1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,00
29. Disponibilização das DCs ao público. Peso 3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	3	2,80
30. Descrição sintética nos RGs dos planos estratégico, tático e operacional. Peso 1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,00
31. Disponibilização de relatório de prestação de contas para os <i>stakeholders</i> de modo a facilitar a análise das políticas e promover a <i>Accountability</i> . Peso 3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3,00
32. Divulgação de planos estratégicos futuros. Peso 3	3	3	3	3	3	3	0	0	0	3	3	3	3	3	3	3	2,40
33. Divulgação das responsabilidades sobre planejamento e execução orçamentária, eficácia da estrutura de controle e gestão de riscos, adequação das DCs, responsabilidade pelo uso de normas	5	5	5	0	5	5	5	5	0	5	5	0	5	5	5	5	4,00

contábeis adequadas, responsabilidade da alta administração acerca das DCs. Peso 5																		
34. Disponibilização do PDI no Portal da Universidade. Peso 5	5	5	5	0	5	5	5	5	5	5	0	5	5	5	5	5	5	4,33
35. Disponibilização dos RGs, nos últimos 10 anos, no Portal da Universidade. Peso 3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	0	0	3	3	3	3	0	2,20	
36. O RG possui informações sobre a atuação da AI, conforme disposto Decisão Normativa TCU nº 127/2013, acerca de:																		
a) estrutura e posicionamento da AI no organograma. Peso 1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0,73	
b) trabalhos mais relevantes realizados e principais constatações. Peso 3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3,00	
c) informação da relação entre a quantidade de recomendações feitas pela AI e a quantidade de recomendações implementadas pela alta gerência. Peso 3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3,00	
d) descrição da forma de certificação da alta gerência em relação às recomendações da AI. Peso 5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5,00	
Total do Bloco	44	36	36	25	33	36	33	33	28	33	29	34	41	35	36	37	33,67	

Fonte: Elaboração própria.

* - Pontos máximos

Embora seja uma exigência da sociedade como um todo, o Governo Federal possui um portal onde é possível visualizar a remuneração dos servidores públicos federais. Entretanto, a universidade não é obrigada pelo TCU a informar dados financeiros dos servidores, ou mesmo deixar em alguma página em seu portal eletrônico um *link* para a sociedade poder consultar a remuneração de seus servidores. Nesse Item de Avaliação, apenas a UFMG disponibiliza em seu portal um *link* para acessar as informações de remuneração de seus servidores.

O Item de Avaliação 27 mostra documentos divulgados pela universidade onde o Conselho Universitário (ou similar) faz análises a respeito do atendimento das metas e dos resultados na execução do Planejamento Estratégico. Neste item, somente a UFPR, a UFF e a UFRJ divulgaram documentos atestando a apreciação do Conselho Superior da instituição a respeito de seus planos estratégicos, o que indica que as UFs pesquisadas não possuem interesse em divulgar as considerações de seus Conselhos Superiores sobre os planos estratégicos institucionais (inclusive os do PDI).

Por sua vez, o TCU e a legislação contábil a que as UFs são submetidas exigem a divulgação de determinadas informações, especialmente aquelas pertinentes à Contabilidade. A partir disso, os Itens 28, 29 e 31 obtiveram pontuação muito alta entre as instituições examinadas, porque todos os órgãos públicos devem disponibilizar as Demonstrações Contábeis ao público, fazendo comparação dos dados entre os anos corrente e passado (nesse sentido, diversos dados do desempenho operacional das UFs também são requeridos pelo MEC, o que ajuda a reforçar a alta pontuação do item 28). Ademais, a legislação federal obriga a disponibilização de relatório de prestação de contas para a sociedade, com vistas a facilitar a análise das políticas e promover *Accountability*.

Os itens de número 30 e 32 podem ser constatados principalmente pela análise do PDI da instituição, embora algumas universidades possuam planos estratégicos além do PDI. Por ser obrigatório, o PDI é elaborado por todas as instituições universitárias federais brasileiras, o que explica a pontuação máxima destes Itens de Avaliação por parte das universidades estudadas.

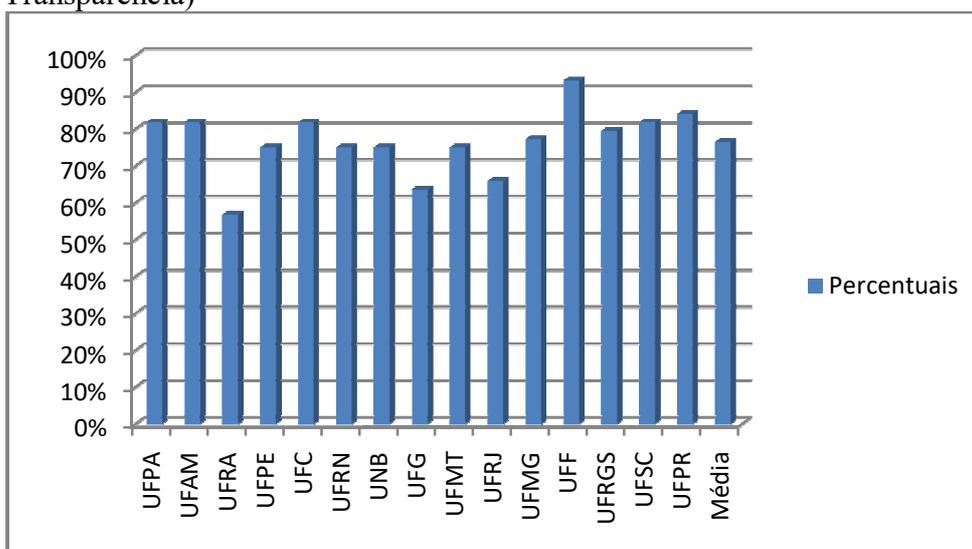
Os itens 33, 34 e 35 são de divulgação obrigatória por lei, e as universidades os apresentam na quase integralidade, o que explica a pontuação alcançada por eles. As demonstrações contábeis, juntamente com suas normas, padrões e responsabilidade por sua divulgação são exigidas pela legislação contábil.

Por sua vez, a Instrução Normativa TCU nº 63/2010 (BRASIL, 2010a) exige que o órgão público mantenha disponíveis os RGs dos últimos 10 anos.

De acordo com a DN TCU nº127/2013, o RG deve possuir algumas informações sobre a atuação da Auditoria Interna. Os Itens de Avaliação 36a até 36d elencam algumas de suas obrigações normativas. Devido a estes itens fazer parte de uma obrigação exigida pelo TCU, praticamente todas as universidades observam o seu cumprimento, o que explica a pontuação obtida neste quesito.

Por fim, o Gráfico 5 mostra os percentuais desta categoria de análise.

Gráfico 5 - Percentuais dos Itens de Avaliação do Bloco 2.1 (Requisitos Mínimos de Transparência)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa.

Nele, os dados mostram que a UFF possui a melhor pontuação das universidades listadas, cumprindo quase todos os requisitos desta categoria. Aqui, novamente pode ser visto que as UFs observadas executam o que a lei estritamente exige que se cumpra no tocante à transparência das informações. Através do Gráfico 5, é possível notar que as instituições mostradas não apresentam tanta variação de pontos entre elas, justamente por causa do cumprimento das exigências dos órgãos federais de controle. As variações entre as pontuações decorrem principalmente dos Itens de Avaliação relacionados à governança.

4.1.3 Dimensão III: Conselhos, Comitês e Diretorias

A Tabela 14 abaixo mostra os blocos da Dimensão III, que levantam as temáticas de treinamento para os servidores em cargos de confiança, sobretudo nos Conselhos Superiores da instituição.

Tabela 14 - Blocos da Dimensão III

Bloco	Nota	Peso	Total
Bloco 3.1 - Treinamento para Administradores e Conselheiros - Peso 1			
37. Os administradores recebem treinamento específico na posse. Peso 3	0	3	0
38. Os Conselheiros Fiscais recebem treinamento específico na posse. Peso 3	0	3	0
39. Os administradores recebem treinamento específico anualmente. Peso 1	0	1	0

40. Os conselheiros fiscais recebem treinamento específico anualmente. Peso 1	0	1	0
Total do Bloco	0	8	0
Bloco 3.2 - Comitês - Peso 2			
41. O Estatuto prevê Comitê de Elegibilidade Estatutário ou Comissão Eleitoral. Peso 1	1	1	1
42. O Estatuto prevê Comitê de Auditoria. Peso 1	0	1	0
Total do Bloco	1	2	1
Bloco 3.3 - Requisitos e Vedações - Peso 3			
43. O Estatuto estabelece os requisitos e vedações para administradores. Peso 5	1	5	5
44. O Estatuto estabelece os requisitos e vedações para a indicação dos membros dos Conselhos Superiores. Peso 5	0	5	0
45. O Estatuto estabelece requisitos e vedações para os membros do Comitê de Auditoria. Peso 5	0	5	0
Total do Bloco	1	15	5
Bloco 3.4 - Membros Independentes - Peso 2			
46. O Estatuto prevê formalmente a participação de membros independentes nos Conselhos Superiores. Peso 3	0	3	0
47. O Estatuto prevê formalmente a participação de membros independentes no Comitê de Auditoria. Peso 1	0	1	0
Total do Bloco	0	4	0

Fonte: BRASIL (2016a, 2016b, 2017c, 2018).

Os Itens de Avaliação foram adaptados para as universidades. Os Itens que se referem aos administradores, aqui, devem ficar subentendidos que também englobam os gestores (inclusive os professores em cargos comissionados ou eletivos).

Os conselheiros fiscais são aqueles que ocupam cargo no Conselho Fiscal de uma organização, sendo que tal nomenclatura é generalizada nos casos das empresas.

Em se tratando de universidade federal, não há uma organização hierárquica universal comum a todas elas, na qual é possível notar que há o Conselho Universitário (na maioria das vezes) representando o órgão máximo da instituição. Em alguns casos, há o Conselho Curador ou o Conselho Fiscal como órgãos máximos, sujeitando até mesmo o Conselho Universitário conforme seu organograma.

No caso do presente estudo, foi considerado o Conselho de Administração como o Conselho Superior da instituição em virtude da falta de padronização das estruturas organizacionais das universidades analisadas. Isso ocorre no caso de algumas competências do Conselho Supremo de uma instituição ficar a cargo do Conselho de Administração numa IFES, apesar de tal Conselho de Administração ficar num nível hierárquico abaixo do Conselho Universitário. De qualquer forma, tanto o índice

elaborado pela SEST quanto o proposto neste estudo, o que se considera são os Órgãos Superiores da organização.

A título de ilustração, os Itens 38 e 40 contêm informações sobre os conselheiros fiscais. Para preencher a informação da forma mais correta possível, foi considerado que os conselheiros fiscais são aqueles pertencentes ao Conselho da instituição que possuem funções análogas aos conselheiros fiscais de uma empresa convencional. Isso foi feito no intuito de seguir a mesma lógica de avaliação do IG-SEST.

Por sua vez, o Bloco 3.2 avalia a existência de comitês. No caso do IG-SEST, é pontuado o caso da existência de Comitê de Elegibilidade Estatutário, cuja função é chancelar ou não a indicação política para determinados cargos na empresa, ocupados por funcionários em cargos de confiança.

Todavia, em virtude da natureza de uma universidade mantida pela União ser diferente da de uma empresa estatal, não há o Comitê de Elegibilidade Estatutário nos mesmos moldes de uma empresa estatal, mesmo porque não há a figura da colocação de um funcionário externo à comunidade universitária, devendo ser colocado em qualquer cargo da instituição de ensino superior alguém pertencente ao corpo de servidores da própria IFES.

Nesse sentido, o Item de Avaliação 41 considera, para efeito de comprovação deste quesito, a existência de Comitê Eleitoral em seu Estatuto, o qual analisa e executa o processo de eleição dentro da universidade para a ocupação dos cargos de confiança.

Adicionalmente, o índice apresentado neste estudo incorpora a existência do Comitê de Auditoria no Estatuto ou Regimento Interno da instituição.

Por fim, cumpre ressaltar que, para fins de comprovação da existência (ou não) do Item de Avaliação, neste estudo foi considerado para evidenciação tanto o Estatuto quanto o Regimento Interno da universidade analisada. Isso foi necessário porque os estatutos das universidades são diferentes dos das empresas estatais, e diversas exigências legais que devem ser observadas pelas UFs estão inseridas ora nos Estatutos ora nos Regimentos Internos.

Em suma, o índice IG-SEST busca estabelecer uma medida da conformidade de governança das corporações de acordo com a legislação aplicável. Os Itens de Avaliação, neste sentido, incorporam práticas que levam a uma maior profissionalização da gestão, permitindo uma melhoria nas tomadas de decisão levando, conseqüentemente, a uma maior eficiência e efetividade na condução dos trabalhos da organização.

Além disso, permite um maior alinhamento com os princípios e mecanismos de governança modernos, levados a cabo pelas organizações dotadas de práticas de governança mais sofisticadas, como pode ser visto nos itens dos Blocos 3.3 e 3.4.

4.1.3.1 Bloco 3.1 - Treinamento para Administradores e Conselheiros

A Tabela 15 mostra os dados coletados das universidades pesquisadas no tocante ao treinamento para os seus servidores.

Tabela 15 - Bloco 3.1 - Treinamento para Administradores e Conselheiros (Peso 1)

Bloco 3.1 - Treinamento para Administradores e Conselheiros - Peso 1	Peso*	UFPA	UFAM	UFRA	UFPE	UFC	UFRN	UNB	UFG	UFMT	UFRJ	UFMG	UFF	UFRGS	UFSC	UFPR	Média
37. Os administradores recebem treinamento específico na posse. Peso 3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
38. Os Conselheiros Fiscais recebem treinamento específico na posse. Peso 3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
39. Os administradores recebem treinamento específico anualmente. Peso 1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,07
40. Os conselheiros fiscais recebem treinamento específico anualmente. Peso 1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Total do Bloco	8	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,07

Fonte: Elaboração própria.

* - Pontos máximos

Nessa tabela, apenas a UFRA possui informações sobre treinamento de servidores que tomam posse de cargos de hierarquia superior ou de confiança. O restante das universidades não menciona nenhuma informação referente a treinamento dos servidores quando tomam posse dos cargos. Nem sequer algum treinamento anual foi possível verificar nas universidades examinadas ou mesmo qualquer capacitação dos membros de seus Conselhos Superiores.

A prática de treinamento/capacitação seria altamente recomendável aos servidores universitários, ainda mais que se trata de instituição onde há corpo de Capital Humano suficiente para tornar a mão de obra altamente qualificada para o desempenho

de suas funções. Isso denota uma prática de pouco profissionalismo na gestão universitária, na qual a tomada de decisão costuma ser mais política do que técnica.

Nas páginas de *internet* das instituições analisadas, é pouco usual qualquer informação ou notícia divulgando algum treinamento ou capacitação para os gestores. Quando se encontra alguma notícia, normalmente é de anos anteriores, mormente para o setor de TI. Portanto, não há indícios nem de política de qualificação ou capacitação interna nem de práticas de treinamento por parte dos servidores que ingressam na instituição como também não há nenhuma menção a treinamentos periódicos anuais, apesar do Decreto nº 5.707 (BRASIL, 2006) instituir a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal, o que dá respaldo legal para a realização de capacitação e gestão por competência no âmbito da administração pública federal.

Isso demonstra uma falta de interesse na gestão profissional das universidades analisadas, sendo a eficiência do trabalho e o profissionalismo dos gestores questões ignoradas pelas administrações universitárias. E o que é mais surpreendente é que se trata de instituição de ensino e pesquisa, onde trabalham profissionais qualificados para repassar uma ampla carga de conhecimento para a sociedade, mas a própria instituição não faz uso de seu Capital Humano.

4.1.3.2 Bloco 3.2 - Comitês

A Tabela 16 mostra a existência dos comitês de Comissão Eleitoral e de Auditoria. Boas práticas de governança indicam que alguns órgãos internos da organização devem ser previstos no seu Estatuto ou Regimento Geral, visando reforçar uma governança de maior nível.

Tabela 16 - Bloco 3.2 - Comitês (Peso 2)

Bloco 3.2 - Comitês - Peso 2	Peso*	UFPA	UFAM	UFRA	UFPE	UFC	UFRN	UNB	UFG	UFMT	UFRJ	UFMG	UFF	UFRGS	UFSC	UFPR	Média
41. O Estatuto prevê Comitê de Elegibilidade Estatutário ou Comissão Eleitoral. Peso 1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0,93
42. O Estatuto prevê Comitê de Auditoria. Peso 1	1	0	0	0	1	0	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0,40
Total do Bloco	2	1	1	1	2	1	2	2	1	2	0	2	2	1	1	1	1,33

Fonte: Elaboração própria.

* - Pontos máximos

Como a universidade mantida pela União traz em si um caráter público e estatal, é normal que haja alguma comissão eleitoral para os processos eletivos da instituição, como eleição de Diretores de Departamento, de Diretor de Instituto, Reitor etc., o que explica que o Item de Avaliação 41 tenha pontuação alta.

Todavia, ao se analisar a presença de comitês de auditoria nos estatutos (ou Regimentos Internos) das universidades, verifica-se a existência de poucas universidades cujos estatutos contemplem uma unidade de auditoria. Isso também pode ser explicado pelo fato de que um órgão de Auditoria Interna é algo relativamente recente na Administração Pública brasileira, e algumas universidades foram criadas num momento histórico em que não havia nenhuma preocupação com relação a práticas de auditoria das entidades.

4.1.3.3 Bloco 3.3 - Requisitos e Vedações

A Tabela 17 mostra os Itens de Avaliação que compõem os requisitos e vedações aos servidores ocupantes dos cargos de nível hierárquico superior e os de conselheiro dos Conselhos Superiores. Foi analisado tanto o Estatuto quanto o Regimento Interno para comprovação da existência dos itens.

Tabela 17 - Bloco 3.3 - Requisitos e Vedações (Peso 3)

Bloco 3.3 - Requisitos e Vedações - Peso 3	Peso*	UFPA	UFAM	UFRA	UFPE	UFC	UFRN	UNB	UFG	UFMT	UFRJ	UFMG	UFF	UFRGS	UFSC	UFPR	Média
43. O Estatuto estabelece os requisitos e vedações para administradores. Peso 5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	0	5	0	5	0	5	5	4,00
44. O Estatuto estabelece os requisitos e vedações para a indicação dos membros dos Conselhos Superiores. Peso 5	5	0	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4,67
45. O Estatuto estabelece requisitos e vedações para os membros do Comitê de Auditoria. Peso 5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Total do Bloco	15	5	10	10	10	10	10	10	10	5	10	5	10	5	10	10	8,67

Fonte: Elaboração própria.

* - Pontos máximos

Os dados mostram que há cláusulas no Estatuto das universidades pesquisadas que estabelecem requisitos e proibições para os ocupantes dos cargos de gestão na instituição. No entanto, os requisitos não estabelecem nenhum tipo de menção a temas ligados a profissionalismo, eficiência ou mesmo conhecimento das atribuições do cargo, nem mesmo se o servidor possui o perfil da vaga, como é comum no caso das empresas (inclusive as estatais). A universidade federal brasileira não se preocupa com eficiência, eficácia, efetividade ou profissionalismo na sua gestão, e os requisitos são aqueles que exigem determinado diploma ou certificado de qualificação (especialmente Diploma de Doutorado) ou devem passar pelo crivo eleitoral, espelhando o modelo político de administração do órgão público. Normalmente, os cargos ocupados pelos conselhos têm natureza eleitoral, o que dispensa os seus postulantes a deter qualquer perfil adequado à vaga, devendo apenas vencer as eleições.

Por sua vez, no tocante ao Comitê de Auditoria Interna, nenhuma universidade pesquisada tem, em seu Estatuto ou Regimento Interno, requisitos ou vedações para preenchimento de tais cargos, o que mostra que a existência da prática de auditoria é relativamente recente nas universidades. Aqui cabe notar que, de acordo com a legislação federal, o chefe da área de auditoria é indicado pelo próprio reitor, e a CGU é quem dá a chancela para a indicação do chefe da auditoria. Tal prática é contrária a

qualquer padrão de governança aceito em qualquer organização, conforme os manuais e padrões de auditoria e governança publicados pelos institutos nacionais e internacionais que lidam com a questão da governança.

4.1.3.4 Bloco 3.4 - Membros Independentes

Por fim, o Bloco 3.4 mostra a participação de membros independentes nos Conselhos Superiores e de Auditoria, conforme podem ser vistos, na Tabela 18, os dados levantados.

Tabela 18 - Bloco 3.4 - Membros Independentes (Peso 2)

Bloco 3.4 - Membros Independentes - Peso 2	Peso*	UFPA	UFAM	UFRA	UFPE	UFC	UFRN	UNB	UFG	UFMT	UFRRJ	UFMG	UFF	UFRGS	UFSC	UFPR	Média
46. O Estatuto prevê formalmente a participação de membros independentes nos Conselhos Superiores. Peso 3	3	0	3	0	3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	3	3	2,40
47. O Estatuto prevê formalmente a participação de membros independentes no Comitê de Auditoria. Peso 1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Total do Bloco	4	0	3	0	3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	3	3	2,40

Fonte: Elaboração própria.

* - Pontos máximos

Normalmente, os Estatutos ou Regimento Internos preveem a existência de vaga para os assentos nos Conselhos Universitários (ou Conselho Fiscal) de membros externos à comunidade universitária, o que denota levemente uma ideia de boa prática de governança. No entanto, como o trabalho em tais Conselhos ou Órgãos Superiores é mais político do que técnico, há uma tendência de que o nível de governança não seja tão elevado quanto tal informação (da presença de membros externos) é pensada no âmbito institucional.

De qualquer forma, a permanência de membros externos num Conselho Superior deveria ser utilizada como um mecanismo a mais para a prática de uma boa governança, como constam nos documentos das entidades que tratam desse assunto (como o IBGC, a OCDE e o IFAC).

A escolha do membro externo normalmente é ditada por algum representante da sociedade civil ou é feita a indicação por meios políticos, e não há nenhuma menção de obrigatoriedade de perfil profissional para o postulante à vaga, nem sequer alguma atribuição normativa à vaga de membro independente que indique qualquer tipo de trabalho profissional, como acontece com algumas empresas (onde a existência de membro externo e independente cumpre o papel de fiscalizar as ações do corpo executivo da organização, limitando o poder dos diretores e promovendo nível maior de governança). Ademais, no âmbito das empresas, uma das principais funções do Conselho de Administração é o de reduzir as probabilidades de conduta inadequada dos ocupantes dos cargos executivos, visando diminuir os riscos de tomadas de decisões de caráter parcial que poderiam ser prejudiciais às organizações. O IBGC, neste sentido, recomenda que o presidente do Conselho de Administração não pode ser o Presidente ou CEO da empresa, para não haver manipulação das informações e parcialidade nas decisões a serem tomadas, o que é completamente diferente no caso das UFs, onde o Reitor é quem preside as reuniões e comanda as pautas de reunião do Conselho Universitário.

Por fim, a presença de membros independentes nos Comitês de Auditoria não é mencionada em nenhum documento das universidades pesquisadas.

4.2 CÁLCULO DO ÍNDICE

O cálculo do IG-SEST adaptado neste estudo segue as mesmas fórmulas para se calcular o índice elaborado pela SEST.

Primeiramente, calcula-se o índice do Bloco de cada Dimensão. A Tabela 19 mostra os valores totais dos blocos das Dimensões para a UFPA. De forma semelhante à ponderação de cada Item de Avaliação, o grau de acurácia (BRASIL, 2018) dos Blocos se refere à precisão da estrutura de gestão implementada dentro das empresas, recebendo ponderação (Peso) para cada Bloco conforme sua importância.

Tabela 19 - Índice da Dimensão

Blocos das Dimensões	Somatório Índice Bloco	Peso	Total	Índice Dimensão
DIMENSÃO I: GESTÃO, CONTROLE E AUDITORIA - Peso 4				
Bloco 1.1 - Remuneração Variável para Diretores - Peso 1	0,00	1	0,00	
Bloco 1.2 - Gestão de Riscos - Peso 3	0,14	3	0,41	
Bloco 1.3 - Controles Internos - Peso 3	0,84	3	2,53	
Bloco 1.4 - Auditoria Interna - Peso 3	0,79	3	2,36	
Bloco 1.5 - Código de Conduta e Integridade - Peso 2	0,53	2	1,05	
Bloco 1.6 - Fiscalização da Governança das Participações Minoritárias - Peso 2	1,00	2	2,00	
Total	3,29	14	8,34	0,60
DIMENSÃO II: TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES - Peso 3				
Bloco 2.1 - Requisitos Mínimos de Transparência - Peso 3	0,82	3	2,45	
Total	0,82	3	2,45	0,82
DIMENSÃO III: CONSELHOS, COMITÊS E DIRETORIAS - Peso 2				
Bloco 3.1 - Treinamento para Administradores e Conselheiros - Peso 1	0,00	1	0,00	
Bloco 3.2 - Comitês - Peso 2	0,50	2	1,00	
Bloco 3.3 - Requisitos e Vedações - Peso 3	0,33	3	1,00	
Bloco 3.4 - Membros Independentes - Peso 2	0,00	2	0,00	
Total	0,83	8	2,00	0,25

Fonte: Adaptado de BRASIL (2018).

O campo “Somatório Índice Bloco” mostra o valor de cada bloco de cada Dimensão, obtido a partir da Tabela 5, a qual mostra os valores somados de cada bloco. A nota total do Bloco 1.1 foi 0 (zero), e, de acordo com a metodologia de cálculo do IG-SEST, divide-se este valor pelo peso do Bloco (que é 1). Isso resulta no valor 0 (zero), mostrado na Tabela 19 (no campo “Somatório Índice Bloco”).

De modo análogo, procedemos com o Bloco 1.2. A Tabela 5 mostra que a universidade alcançou nota total de 5 pontos e que o Peso atribuído ao Bloco 1.2 é de 37 pontos (ele é a somatória dos pesos individuais dos Itens de Avaliação). Então, dividindo 5 por 37, temos o resultado 0,135135. O valor mostrado no campo “Somatório Índice Bloco” foi arredondado para 0,14.

E assim, continua a forma de se calcular os blocos de cada dimensão, conforme pode ser visto na Tabela 19.

Em seguida, o valor calculado do campo “Somatório Índice Bloco” é multiplicado pelo “Peso” do Bloco, resultando no valor mostrado no campo Total. Ao efetuar o cálculo com todos os blocos da Dimensão I, faz-se a somatória dos valores do campo Total dessa Dimensão (o valor foi 8,34). Depois, faz-se a somatória dos Pesos dessa Dimensão (o valor é 14). A partir daí, é só dividir o valor Total (8,34) pelo Peso (14), o que resulta no valor 0,60 (arredondado), mostrado no campo “Índice Dimensão”.

O cálculo é o mesmo para todos os blocos de todas as dimensões. Cabe informar que todos os valores mostrados nas tabelas são arredondados.

A Tabela 20 reúne os valores totais dos Blocos da Dimensão I para todas as UFs pesquisadas (tais valores foram obtidos com a mesma metodologia de cálculo utilizada na Tabela 5).

Tabela 20 - Valores Totais dos Blocos da Dimensão I

DIMENSÃO I: GESTÃO, CONTROLE E AUDITORIA - Peso 4	Σ Peso*	UFPA	UFAM	UFRA	UFPE	UFC	UFRN	UNB	UFG	UFMT	UFRJ	UFMG	UFF	UFRGS	UFSC	UFPR	Média
Bloco 1.1 - Remuneração Variável para Diretores - Peso 1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Bloco 1.2 - Gestão de Riscos - Peso 3	37	5	28	37	34	31	23	15	16	5	5	21	31	23	18	26	21,2
Bloco 1.3 - Controles Internos - Peso 3	19	16	16	16	16	16	0	16	16	16	16	19	19	13	16	19	15,3
Bloco 1.4 - Auditoria Interna - Peso 3	14	11	14	14	14	11	11	0	11	11	11	14	11	11	9	11	10,9
Bloco 1.5 - Código de Conduta e Integridade - Peso 2	19	10	10	10	13	13	13	13	13	13	5	19	16	10	10	19	12,5
Bloco 1.6 - Fiscalização da Governança das Participações Minoritárias ou outros <i>stakeholders</i> - Peso 2	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5,0

Fonte: Elaboração própria.

* - Pontos máximos

A Tabela 21 mostra os valores calculados, conforme explicado acima, para todas as UFs pesquisadas.

Tabela 21 - Valores Relativos dos Blocos da Dimensão I

DIMENSÃO I: GESTÃO, CONTROLE E AUDITORIA - Peso 4	Σ Peso*	UFPA	UFAM	UFRA	UFPE	UFC	UFRN	UNB	UFG	UFMT	UFRJ	UFMG	UFF	UFRGS	UFSC	UFPR	Média
Bloco 1.1 - Remuneração Variável para Diretores - Peso 1	1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bloco 1.2 - Gestão de Riscos - Peso 3	37	0,14	0,76	1,00	0,92	0,84	0,62	0,41	0,43	0,14	0,14	0,57	0,84	0,62	0,49	0,70	0,57
Bloco 1.3 - Controles Internos - Peso 3	19	0,84	0,84	0,84	0,84	0,84	0,00	0,84	0,84	0,84	0,84	1,00	1,00	0,68	0,84	1,00	0,81
Bloco 1.4 - Auditoria Interna - Peso 3	14	0,79	1,00	1,00	1,00	0,79	0,79	0,00	0,79	0,79	0,79	1,00	0,79	0,79	0,64	0,79	0,78
Bloco 1.5 - Código de Conduta e Integridade - Peso 2	19	0,53	0,53	0,53	0,68	0,68	0,68	0,68	0,68	0,68	0,26	1,00	0,84	0,53	0,53	1,00	0,66
Bloco 1.6 - Fiscalização da Governança das Participações Minoritárias ou outros <i>stakeholders</i> - Peso 2	5	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Fonte: Elaboração própria.

* - Pontos máximos

A Tabela 22 mostra os valores totais para o Bloco da Dimensão II, calculados conforme os dados da Tabela 12 e seguindo a mesma metodologia de cálculo da Dimensão I.

Tabela 22 - Valores Totais dos Blocos da Dimensão II

DIMENSÃO II: TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES	Σ Peso*	UFPA	UFAM	UFRA	UFPE	UFC	UFRN	UNB	UFG	UFMT	UFRJ	UFMG	UFF	UFRGS	UFSC	UFPR	Média
Bloco 2.1 - Requisitos Mínimos de Transparência - Peso 3	44	36	36	25	33	36	33	33	28	33	29	34	41	35	36	37	33,67

Fonte: Elaboração própria.

* - Pontos máximos

A Tabela 23 mostra os valores calculados do bloco da Dimensão II para todas as UFs analisadas.

Tabela 23 - Valores Relativos dos Blocos da Dimensão II

DIMENSÃO II: TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES	Σ Peso*	UFPA	UFAM	UFRA	UFPE	UFC	UFRN	UNB	UFG	UFMT	UFRJ	UFMG	UFF	UFRGS	UFSC	UFPR	Média
Bloco 2.1 - Requisitos Mínimos de Transparência - Peso 3	44	0,82	0,82	0,57	0,75	0,82	0,75	0,75	0,64	0,75	0,66	0,77	0,93	0,80	0,82	0,84	0,77

Fonte: Elaboração própria.

* - Pontos máximos

A Tabela 24 mostra os valores totais dos Blocos da Dimensão III de todas as universidades estudadas. Os valores constantes nesta tabela podem ser calculados conforme foi feito individualmente na Tabela 14 (para a UFPA).

Tabela 24 - Valores Totais dos Blocos da Dimensão III

DIMENSÃO III: CONSELHOS, COMITÊS E DIRETORIAS - Peso 2	Σ Peso*	UFPA	UFAM	UFRA	UFPE	UFC	UFRN	UNB	UFG	UFMT	UFRJ	UFMG	UFF	UFRGS	UFSC	UFPR	Média
Bloco 3.1 - Treinamento para Administradores e Conselheiros - Peso 1	8	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,07
Bloco 3.2 - Comitês - Peso 2	2	1	1	1	2	1	2	2	1	2	0	2	2	1	1	1	1,33
Bloco 3.3 - Requisitos e Vedações - Peso 3	15	5	10	10	10	10	10	10	10	5	10	5	10	5	10	10	8,67
Bloco 3.4 - Membros Independentes - Peso 2	4	0	3	0	3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	3	3	2,40

Fonte: Elaboração própria.

* - Pontos máximos

Após proceder com o cálculo para obtenção do índice do Bloco da Dimensão III, a Tabela 25 mostra os valores resultantes para todas as universidades em estudo.

Tabela 25 - Valores Relativos dos Blocos da Dimensão III

DIMENSÃO III: CONSELHOS, COMITÊS E DIRETORIAS - Peso 2	Σ Peso*	UFPA	UFAM	UFRA	UFPE	UFC	UFRN	UNB	UFG	UFMT	UFRJ	UFMG	UFF	UFRGS	UFSC	UFPR	Média
Bloco 3.1 - Treinamento para Administradores e Conselheiros - Peso 1	8,00	0,00	0,00	0,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
Bloco 3.2 - Comitês - Peso 2	2,00	0,50	0,50	0,50	1,00	0,50	1,00	1,00	0,50	1,00	0,00	1,00	1,00	0,50	0,50	0,50	0,67
Bloco 3.3 - Requisitos e	15,0	0,33	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67	0,33	0,67	0,33	0,67	0,33	0,67	0,67	0,58

Vedações - Peso 3	0																
Bloco 3.4 - Membros Independentes - Peso 2	4,00	0,00	0,75	0,00	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,00	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,60

Fonte: Elaboração própria.

* - Pontos máximos

A seguir, calcula-se o índice das dimensões. A Tabela 26 mostra o cálculo do Índice da Dimensão com os dados da UFPA.

Tabela 26 - Valores Totais dos Blocos da Dimensão III

Descrição	Somatório	Peso	Total	Índice Dimensão
DIMENSÃO I: GESTÃO, CONTROLE E AUDITORIA - Peso 4				
Bloco 1.1 - Remuneração Variável para Diretores - Peso 1	0,00	1,00	0,00	
Bloco 1.2 - Gestão de Riscos - Peso 3	0,14	3,00	0,41	
Bloco 1.3 - Controles Internos - Peso 3	0,84	3,00	2,53	
Bloco 1.4 - Auditoria Interna - Peso 3	0,79	3,00	2,36	
Bloco 1.5 - Código de Conduta e Integridade - Peso 2	0,53	2,00	1,05	
Bloco 1.6 - Fiscalização da Governança das Participações Minoritárias - Peso 2	1,00	2,00	2,00	
Total	3,29	14,00	8,34	0,60
DIMENSÃO II: TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES - Peso 3				
Bloco 2.1 - Requisitos Mínimos de Transparência - Peso 3	0,82	3,00	2,45	
Total	0,82	3,00	2,45	0,82
DIMENSÃO III: CONSELHOS, COMITÊS E DIRETORIAS - Peso 2				
Bloco 3.1 - Treinamento para Administradores e Conselheiros - Peso 1	0,00	1,00	0,00	
Bloco 3.2 - Comitês - Peso 2	0,50	2,00	1,00	
Bloco 3.3 - Requisitos e Vedações - Peso 3	0,33	3,00	1,00	
Bloco 3.4 - Membros Independentes - Peso 2	0,00	2,00	0,00	
Total	0,83	8,00	2,00	0,25

Fonte: Elaboração própria.

Os valores mostrados no campo Somatório foram extraídos da Tabela 21.

No campo Total, coloca-se o resultado da multiplicação entre os valores dos campos Somatório e Peso. Depois de efetuar os cálculos para todos os blocos da Dimensão I, procede-se à soma dos valores dos campos Total e Peso, cujos resultados serão 8,341495631e 14, respectivamente. O valor do campo Índice Dimensão é feito

dividindo-se o valor do campo Total pelo valor do campo Peso, que dá 0,595821 (ou arredondando para 0,60). Analogamente, o cálculo é feito para as Dimensões II e III. A Tabela 27 mostra os valores das dimensões das UFs.

Tabela 27 - Valores Totais das Dimensões das universidades pesquisadas

Dimensões	Peso	UFPA	UFAM	UFRA	UFPE	UFC	UFRN	UNB	UFG	UFMT	UFRJ	UFMG	UFF	UFRGS	UFSC	UFPR	Média
Dimensão I: gestão, controle e auditoria	14,00	8,34	10,85	11,58	11,65	10,77	7,59	7,11	9,55	8,66	7,82	11,70	11,55	9,33	8,97	11,47	9,80
Dimensão II: transparência das informações	3,00	2,45	2,45	1,70	2,25	2,45	2,25	2,25	1,91	2,25	1,98	2,32	2,80	2,39	2,45	2,52	2,30
Dimensão III: conselhos, comitês e diretorias	8,00	2,00	4,50	3,13	5,50	4,50	5,50	5,50	4,50	3,00	3,50	4,50	5,50	3,50	4,50	4,50	4,28

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 28 mostra os valores totais das Dimensões divididos pelo Peso de cada Dimensão, para todas as universidades pesquisadas.

Tabela 28 - Valores Relativos das Dimensões das universidades pesquisadas

Dimensões	Peso	UFPA	UFAM	UFRA	UFPE	UFC	UFRN	UNB	UFG	UFMT	UFRJ	UFMG	UFF	UFRGS	UFSC	UFPR	Média
Dimensão I: gestão, controle e auditoria	14,00	0,60	0,77	0,83	0,83	0,77	0,54	0,51	0,68	0,62	0,56	0,84	0,83	0,67	0,64	0,82	0,70
Dimensão II: transparência das informações	3,00	0,82	0,82	0,57	0,75	0,82	0,75	0,75	0,64	0,75	0,66	0,77	0,93	0,80	0,82	0,84	0,77
Dimensão III: conselhos, comitês e diretorias	8,00	0,25	0,56	0,39	0,69	0,56	0,69	0,69	0,56	0,38	0,44	0,56	0,69	0,44	0,56	0,56	0,53

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, temos o cálculo do índice de governança. A Tabela 29 mostra o cálculo do indicador de governança para a UFPA.

No campo “Somatório Índice Dimensão”, coloca-se o valor calculado na Tabela 27 e multiplica este valor com o Peso da Dimensão. O valor será mostrado no campo Total.

Depois, efetua-se a soma dos valores dos campos Total e Peso, e faz-se a divisão entre os dois valores (Total/Peso). No exemplo mostrado abaixo, a soma do campo Total dá 5,34, e a soma do campo Peso dá 9. Ao dividir, o resultado será 0,593092213 (ou seja, o valor será $5,34 \div 9$). Esse valor deverá ser multiplicado por 10. Então, o índice IG-SEST calculado para os dados da UFPA será 5,93092213 (ou 5,93).

Tabela 29 - Indicador da Governança

Descrição	Somatório Índice Dimensão	Peso	Total	Indicador Governança
DIMENSÃO I: GESTÃO, CONTROLE E AUDITORIA - Peso 4	0,60	4	2,38	
DIMENSÃO II: TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES - Peso 3	0,82	3	2,45	
DIMENSÃO III: CONSELHOS, COMITÊS E DIRETORIAS - Peso 2	0,25	2	0,50	
Total		9	5,34	0,59

Fonte: Adaptado de BRASIL (2018).

A Tabela 30 mostra os valores ponderados pelo Peso de cada dimensão de todas as UFs pesquisadas. Os valores das 3 Dimensões são somados e depois divididos pelo valor somado dos pesos das dimensões.

Tabela 30 - Valores do Índice de Governança das UFs

Dimensões	Peso	UFPA	UFAM	UFRA	UFPE	UFC	UFRN	UNB	UFG	UFMT	UFRJ	UFMG	UFF	UFRGS	UFSC	UFPR	Média
Dimensão I: gestão, controle e auditoria	4	2,38	3,10	3,31	3,33	3,08	2,17	2,03	2,73	2,47	2,23	3,34	3,30	2,66	2,56	3,28	2,80
Dimensão II: transparência das	3	2,45	2,45	1,70	2,25	2,45	2,25	2,25	1,91	2,25	1,98	2,32	2,80	2,39	2,45	2,52	2,30

informações																		
Dimensão III: conselhos, comitês e diretorias	2	0,50	1,13	0,78	1,38	1,13	1,38	1,38	1,13	0,75	0,88	1,13	1,38	0,88	1,13	1,13	1,07	
Total	9	5,34	6,68	5,79	6,95	6,66	5,79	5,66	5,76	5,47	5,09	6,79	7,47	5,93	6,14	6,92	6,16	

Fonte: Elaboração própria.

A divisão do valor do campo da soma das Dimensões pela somatória dos pesos das Dimensões dá o valor do índice estudado. A Tabela 31 mostra os índices calculados para as UFs examinadas.

Tabela 31 - Valor do Índice de Governança IG-SEST das UFs

Descrição	Peso	UFPA	UFAM	UFRA	UFPE	UFC	UFRN	UNB	UFG	UFMT	UFRJ	UFMG	UFF	UFRGS	UFSC	UFPR	Média
Total	9	0,59	0,74	0,64	0,77	0,74	0,64	0,63	0,64	0,61	0,57	0,75	0,83	0,66	0,68	0,77	0,68
IG-SEST		5,93	7,42	6,44	7,73	7,39	6,44	6,29	6,40	6,08	5,65	7,54	8,30	6,58	6,82	7,69	6,85

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 32 traz o resultado do *ranking* das UFs pesquisadas conforme o índice IG-SEST proposto neste estudo, classificado em ordem decrescente.

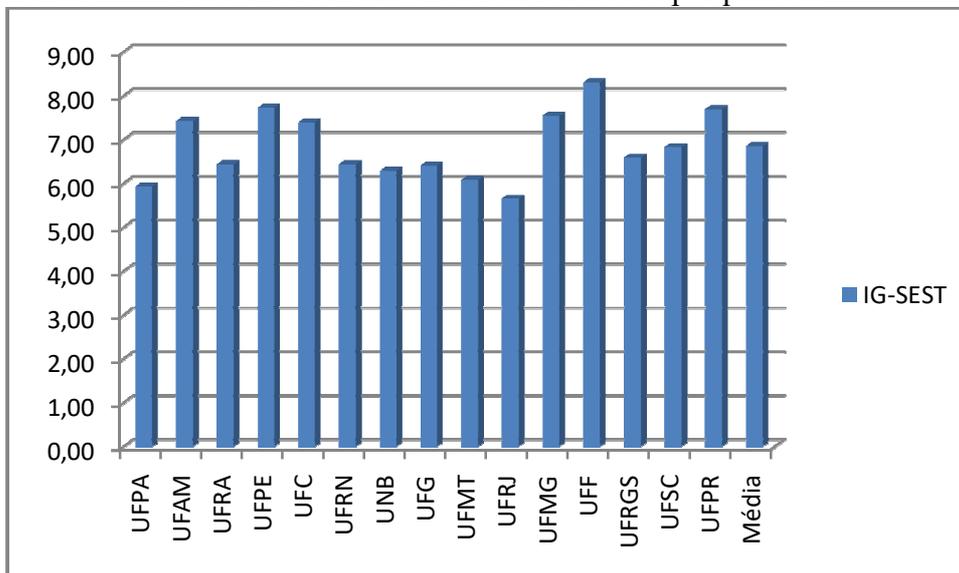
Tabela 32 - Classificação do Nível de Governança das UFs

Universidade	Índice IG-SEST Modificado	Nível de Governança
UFF	8,30	Nível 1
UFPE	7,73	Nível 1
UFPR	7,69	Nível 1
UFMG	7,54	Nível 2
UFAM	7,42	Nível 2
UFC	7,39	Nível 2
UFSC	6,82	Nível 2
UFRGS	6,58	Nível 2
UFRA	6,44	Nível 2
UFRN	6,44	Nível 2
UFG	6,40	Nível 2
UnB	6,29	Nível 2
UFMT	6,08	Nível 2
UFPA	5,93	Nível 2
UFRJ	5,65	Nível 2

Fonte: Elaboração própria.

A média do IG-SEST calculado foi 6,85. O Gráfico 6 mostra os valores do índice das universidades e sua média.

Gráfico 6 - Valores do IG-SEST das universidades pesquisadas



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa.

Pelo critério de classificação do nível de governança, exposto na Tabela 1, vemos que apenas três universidades alcançaram o Nível 1 (UFF, UFPE e UFPR). As demais instituições ficaram enquadradas no Nível 2 de governança, de acordo com a metodologia de cálculo do IG-SEST.

Todavia, diversas são as decisões que as UFs poderão tomar para melhorar o nível de governança sugerida neste estudo. As propostas indicadas aqui, para se alcançar o maior nível possível de governança, podem ser visualizadas a partir dos itens de avaliação nos quais a universidade ficou mal avaliada.

Em primeiro lugar, nenhuma UF obteve pontuação no primeiro item de avaliação, que trata da remuneração variável pertinente ao atendimento das metas ou resultados na execução de sua estratégia institucional.

Alguns órgãos públicos mantêm uma política de remuneração por metas porque há leis que amparam tal prática. Todavia, não há nenhuma discussão em nenhuma universidade analisada a respeito desta prática, o que poderia se constituir na elaboração normativa de distribuir remuneração variável conforme metas ou resultados e, assim, estimular as instituições a buscar direcionar seus esforços para objetivos mais específicos, como a execução de pesquisa aplicada. Portanto, além de promover

governança ao utilizar política de remuneração por atendimento de metas, a universidade poderá se beneficiar com melhores resultados em sua gestão.

Em segundo lugar, a execução da gestão de riscos poderá ser alterada incorporando as práticas de governança na gestão dos riscos que a instituição enfrenta. Normalmente, a universidade busca apenas cumprir o que exige a legislação e os pareceres do TCU e da CGU, mas não se percebe um esforço por fazer a gestão dos riscos de forma completa, integrada com a instituição como um todo, e que tenha o objetivo de elaborar uma gestão de riscos que funcione de forma satisfatória.

Por exemplo, de acordo com os dados da pesquisa, normalmente há menção nos RGs acerca da existência de uma área que cuida da gestão dos riscos. Todavia, essa área não é, claramente, bem definida, como acontece com diversos órgãos das UFs pesquisadas. De maneira geral, quando há algum órgão ou departamento, há um espaço físico disponível a ele, com servidores trabalhando dentro deste espaço, existem procedimentos e normas para serem cumpridos, há incumbências burocráticas específicas para o órgão, prerrogativas legais ou administrativas, cujas atividades-fim são executadas particularmente por tal órgão. De acordo com os dados pesquisados neste estudo, não se nota claramente uma área especificamente designada para a gestão de riscos, nem alocação específica de servidores para trabalhar nesta área, nem há normas e procedimentos apropriados para cumprir a atividade-fim da área de gestão de riscos.

O que se pode observar, pela pesquisa, é que alguns servidores (normalmente da Alta Administração) são nomeados para compor a área de gestão de riscos, cujas obrigações funcionais passam a englobar a gestão de riscos sem, no entanto, dar prioridade à área de gestão de riscos, o que compromete os resultados quanto à gestão de riscos da universidade.

O resultado do trabalho dos servidores da área de gestão de riscos parece não ter eficácia porque não há coordenação clara quanto à atividade realizada. Por exemplo, não há vinculação desta área a algum diretor ou pró-reitor nem a liderança de um diretor da Alta Administração da universidade; os relatórios da gestão de riscos não são enviados regularmente para apreciação de diretores, pró-reitores, reitor ou mesmo para qualquer Conselho Superior da instituição. Quando há emissão de relatório para a Auditoria Interna, normalmente é porque este órgão exige alguma resposta quanto à gestão de riscos.

Portanto, um setor criado especificamente para gerenciar os riscos da universidade poderia ser salutar para o gerenciamento dos riscos que ela enfrenta, dando contribuições para a governança e a gestão da instituição.

Os Controles Internos são outro ponto a ser considerado para a UF melhorar seu nível de governança.

A área que trata dos Controles Internos não envia os relatórios para apreciação em nenhum Conselho Superior da universidade, porque provavelmente não há determinação legal para isso; e, dentro das UFs observadas, parece não haver uma cultura organizacional que leve os servidores a pensar os Controles Internos com a importância devida. Assim, sem os relatórios dos Controles Internos, a tomada de decisão dos Conselhos Superiores não irá considerar nenhuma informação de controle para uma administração eficaz ou eficiente.

Outro ponto a ser considerado para melhorar o nível de governança diz respeito à divulgação de Controles Internos, planos, programas ou diretrizes para a melhoria dos processos de governança e gestão, por parte da Auditoria Interna.

Nos *web sites* das UFs pesquisadas, a maioria deles não contém informações adequadas para toda a comunidade universitária tomar conhecimento e contribuir, assim, para a tomada de decisão. O que a Auditoria Interna publica são os relatórios anuais obrigatórios por lei (RAINT e PAINT), mas que não são completamente adequados para a gestão porque são exigidos pelos Órgãos de Controle Externo para atender aos objetivos das leis federais, e não para a gestão.

Se houvesse informação adequada, especialmente nos portais de acesso da instituição, seria mais fácil consultar informações adequadas para uma gestão mais eficaz.

Outro ponto que as UFs poderão observar para melhorar o nível de governança é com relação à Conduta e Integridade de seus servidores.

De acordo com os dados pesquisados, as UFs não organizam as normas de conduta ou código de ética de seus servidores, de modo a tornar fácil a consulta às regras de comportamento funcional. Em muitas delas, não há, sequer, um código de ética do servidor quanto à sua conduta laboral, e, nos portais de acesso eletrônico da instituição, não é fácil encontrar algum *link* para acessar o código de conduta e integridade dos servidores.

Também é possível verificar a inexistência quase completa de treinamentos para os servidores quanto à conduta profissional e integridade de suas ações, tanto em nível de cargos ocupados em concurso quanto aqueles de direção ou chefia.

Assim, para melhorar o nível de governança, seria interessante a universidade buscar elaborar um código de normas para questões éticas no trabalho, além de divulgá-las abertamente a todos que desejam tal informação e, ainda, oferecer treinamentos relacionados aos temas aos seus servidores, aos ocupantes de cargos de direção e aos membros dos Conselhos Superiores.

Outra questão a ser destacada diz respeito aos requisitos mínimos de transparência das informações. As UFs pesquisadas não disponibilizam informações sobre a remuneração de seus servidores, nem mesmo um *link* para acesso ao portal de transparência do Governo Federal, onde é possível consultar a remuneração dos servidores públicos federais. Ressalta-se também que as UFs pesquisadas não divulgam quaisquer análises do Conselho Universitário (ou qualquer outro Conselho Superior) quanto ao atendimento de resultado ou metas propostas no PDI, ou qualquer outro documento formal contendo a estratégia da instituição.

Uma observação a ser feita aqui é com relação à divulgação das informações apresentadas pelas universidades no tocante às informações contábeis e financeiras. Nos itens relacionados à contabilidade, a própria legislação exige o cumprimento de normas de publicação das informações, e isso explica porque as UFs conseguiram pontuação alta nos demais itens do bloco referente aos requisitos mínimos de transparência das informações (itens de avaliação nº 28 e seguintes, do Bloco 2.1).

Outro aspecto importante diz respeito aos treinamentos para os ocupantes de cargo de direção e aos conselheiros.

As UFs observadas não promovem cursos de capacitação ou treinamento aos seus servidores, nem aos ocupantes de cargos de direção ou chefia nem aos membros dos Conselhos Superiores.

As melhores práticas de governança sugerem a realização de treinamento ou capacitação para que os Recursos Humanos da instituição possam realizar melhor suas atividades, com maior entendimento das normas de conduta profissional, podendo refletir, assim, nos resultados da organização em termos de gestão e governança.

Os dados levantados nas UFs analisadas neste estudo indicam que não há treinamento ou capacitação nem quando o servidor entra na instituição, nem de forma

regular. Nem mesmo quando o servidor participa de cargos de direção ou nos Conselhos Superiores, a instituição oferece algum tipo de capacitação.

Assim, a realização de treinamento ou capacitação poderá aumentar o nível de governança da instituição porque o servidor irá conhecer melhor suas obrigações, direitos, limites de atuação dos cargos e conformidade com as leis, além de desempenhar conduta profissional e ética melhores.

Um ponto adicional a ser indicado para a UF aumentar seu nível de governança concerne às indicações ao Comitê de Auditoria. Os Estatutos das UFs analisadas não preveem nenhuma norma para ocupação de cargos na área de Auditoria Interna, seja como requisito mínimo seja como vedação para assumir o cargo. Além disso, a atividade de auditoria tem sido considerada um mecanismo importante de governança pelas instituições como IBGC, IIA, CPFA e ANAO. A verificação das contas e das decisões dos gestores pode ser de importância fundamental para um sistema de governança porque podem diminuir erros de decisão, corrigir os erros cometidos e promover transparência das informações, garantindo melhores resultados às instituições.

Por fim, cumpre ressaltar que o nível de governança das UFs pesquisadas não é maior porque não há preocupação em se promover uma governança de forma proativa. As decisões são tomadas conforme a legislação exige ou conforme instrução do TCU, mas não se toma o cuidado de trabalhar ativamente para se alcançar um nível maior de governança sem alguma exigência legal.

4.3 COMPARAÇÕES ENTRE O IG-SEST E ALGUMAS MEDIDAS DE DESEMPENHO

Com o intuito de comparar o índice de governança estudado nesta pesquisa, será feita uma comparação entre as UFs examinadas de acordo com outros indicadores, como o orçamento e os índices IGC (Índice Geral de Curso) e CI (Conceito Institucional), estes últimos integrantes do SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior).

4.3.1 Balanço Financeiro

Ao se analisar a execução orçamentária entre as UFs não é possível notar alguma relação entre o atendimento dos critérios de governança do IG-SEST com os valores dos balanços financeiros entre as UFs observadas. Ao se levar em conta a UFF (melhor avaliada no Nível 1 de governança), a UFMG (melhor avaliada entre as UFs que estão

no Nível 2) e a UFRJ (universidade que obteve a pior pontuação do IG-SEST), observa-se que a UFF obteve saldo de ingresso financeiro de cerca de 3 bilhões de reais em 2017, conforme mostra a Tabela 33 abaixo.

Tabela 33 - Balanço Financeiro 2017 - Total de Ingressos

Especificação	UFF	UFMG	UFRJ
Receitas Orçamentárias	25.642.681,99	38.966.749,44	58.580.850,56
Transferências Financeiras Recebidas	2.808.812.486,02	3.048.952.675,17	4.693.438.646,77
Recebimentos Extraorçamentários	103.898.998,77	126.114.210,94	104.016.962,90
TOTAL	2.985.897.367,72	3.259.290.745,00	4.952.300.578,82

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos RGs das UFs pesquisadas.

A UFMG obteve o valor de ingresso financeiro em 3,3 bilhões de reais, e a UFRJ, última colocada no *ranking* desta pesquisa, apresentou o maior valor financeiro de todas, de cerca de 5 bilhões de reais.

As receitas orçamentárias também apresentaram comportamento semelhante, onde a UFF recebeu 25,6 milhões de reais, a UFMG obteve 38,9 milhões e a UFRJ teve 58,6 milhões de reais. As transferências financeiras recebidas e os recebimentos extraorçamentários tiveram comportamento semelhante (apesar da UFMG ter obtido o maior valor dos recebimentos extraorçamentários entre estas três universidades mencionadas).

A tabela 34 abaixo mostra os dispêndios das universidades em análise.

Tabela 34 - Balanço Financeiro 2017 - Total de Dispêndios

Especificação	UFF	UFMG	UFRJ
Despesas Orçamentárias	2.316.989.181,97	2.493.369.364,61	3.961.205.354,67
Transferências Financeiras Concedidas	505.822.824,97	595.089.730,06	773.388.727,95
Despesas Extraorçamentárias	99.096.519,15	100.768.550,37	94.809.550,62
TOTAL	2.985.897.367,72	3.259.290.745,00	4.952.300.578,82

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos RGs das UFs pesquisadas.

As despesas orçamentárias foram maiores na UFRJ, com quase 4 bilhões de reais, a UFMG teve quase 2,5 bilhões e a UFF obteve 2,3 bilhões.

As transferências financeiras concedidas foram maiores para UFRJ e a UFMG. Por fim, as despesas extraorçamentárias foram maiores para a UFMG (cerca de 100,8 milhões), seguidas da UFRJ (94,8 milhões de reais) e da UFF (99,1 milhões de reais).

A Tabela 35 abaixo mostra o Balanço Financeiro de todas as UFs listadas nesta pesquisa.

Tabela 35 - Balanço Financeiro 2017 - Total de Ingressos de todas as UFs pesquisadas

UF\Especificação	Receitas Orçamentárias	Transferências Financeiras Recebidas	Recebimentos Extra orçamentários	TOTAL
UFF	25.642.681,99	2.808.812.486,02	103.898.998,77	2.985.897.367,72
UFPE	18.190.306,91	2.257.412.356,10	145.459.574,61	2.479.733.543,04
UFPR	48.608.877,78	2.096.525.183,66	59.635.145,65	2.342.017.713,63
UFMG	38.966.749,44	3.048.952.675,17	126.114.210,94	3.259.290.745,00
UFAM	20.654.819,23	881.065.064,56	50.088.569,75	964.082.190,18
UFC	8.354.981,37	1.566.673.894,21	48.749.871,99	1.639.503.876,63
UFSC	29.764.604,17	2.060.399.313,37	123.940.904,98	2.232.841.789,47
UFRGS	28.838.831,17	1.770.687.909,54	37.711.152,32	1.912.060.882,18
UFRA	1.415.527,96	228.269.804,23	7.608.566,42	239.018.647,93
UFRN	29.236.480,60	1.992.119.578,61	261.601.047,41	2.351.072.576,46
UFG	21.651.080,27	1.043.421.084,21	65.235.473,56	1.758.650.549,40
UnB	112.503.229,06	1.928.772.659,30	112.425.145,58	2.323.584.457,12
UFMT	11.229.046,30	1.103.134.602,08	21.560.940,16	1.148.064.871,76
UFPA	18.878.861,83	1.616.803.607,57	89.344.113,18	1.734.489.584,52
UFRJ	58.580.850,56	4.693.438.646,77	104.016.962,90	4.952.300.578,82
Média	31.501.128,58	1.939.765.924,36	90.492.711,88	2.154.840.624,92

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos RGs das UFs pesquisadas.

De acordo com os dados apresentados, as rubricas das Receitas Orçamentárias, das Transferências Financeiras Recebidas, dos Recebimentos Extraorçamentários e o valor Total dos ingressos entre as UFs não tem relação clara e direta com os níveis de classificação de governança das UFs.

Ao analisar a Tabela 36, que mostra o valor total de Dispêndios de todas as UFs pesquisadas, não se percebe uma relação direta entre os valores financeiros gastos das UFs com o nível de governança de acordo com o IG-SEST proposto nesta pesquisa.

Tabela 36 - Balanço Financeiro 2017 - Total de Dispendios de todas as UFs pesquisadas

UF\Especificação	Despesas Orçamentárias	Transferências Financeiras Concedidas	Despesas Extra orçamentárias	TOTAL
UFF	2.316.989.181,97	505.822.824,97	99.096.519,15	2.985.897.367,72
UFPE	1.874.140.732,28	449.438.408,47	91.347.528,41	2.479.733.543,04
UFPR	1.893.954.405,97	248.185.843,94	52.984.038,72	2.342.017.713,63
UFMG	2.493.369.364,61	595.089.730,06	100.768.550,37	3.259.290.745,00
UFAM	791.143.864,33	84.765.146,07	57.159.655,34	964.082.190,18
UFC	1.341.418.071,09	226.123.209,62	52.636.490,93	1.639.503.876,63
UFSC	1.878.496.161,16	226.069.592,82	99.160.337,98	2.232.841.789,47
UFRGS	1.806.059.551,66	1.459.660,77	33.971.284,99	1.912.060.882,18
UFRA	222.561.133,16	404.508,79	13.708.562,83	239.018.647,93
UFRN	1.966.373.815,41	177.752.048,68	98.762.678,96	2.351.072.576,46
UFG	1.466.556.475,28	150.740.339,41	94.097.371,81	1.758.650.549,40
UnB	1.859.848.079,46	119.760.023,63	169.545.349,80	2.323.584.457,12
UFMT	1.053.567.715,85	45.560.832,63	32.684.803,14	1.148.064.871,76
UFPA	1.515.330.167,24	140.324.836,75	47.869.322,34	1.734.489.584,52
UFRJ	3.961.205.354,67	773.388.727,95	94.809.550,62	4.952.300.578,82
Média	1.762.734.271,61	249.659.048,97	75.906.803,03	2.154.840.624,92

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos RGs das UFs pesquisadas.

Mesmo considerando a média dos valores das UFs, apresentadas nas Tabelas 35 e 36 acima, não é possível fazer uma relação direta entre o nível de governança e os valores orçamentário-financeiros das instituições analisadas.

4.3.2 Instrumentos de Avaliação Externa do SINAES - o IGC e o CI

O Ministério da Educação divulga alguns índices das IES do país, integrando o SINAES. Dentre os vários índices calculados pelo MEC, serão utilizados dois deles nesta seção: o Índice Geral de Cursos (IGC) e Conceito Institucional (CI).

O Índice Geral de Cursos foi criado como um instrumento de avaliação institucional externa, criado pela Portaria Normativa MEC nº 12/2008 (MEC, 2008b). O IGC é um indicador de qualidade dos cursos oferecidos pelas IES, considerados aqueles que possuem conceitos nas avaliações do Enade (INEP, 2015).

Na sua composição, o IGC engloba a qualidade dos cursos de graduação e de pós-graduação (mestrado e doutorado). Nos cursos de graduação, o cálculo considera a média dos CPCs (Conceito Preliminar de Curso), enquanto que, para os cursos de pós-graduação, o índice emprega a nota da CAPES. O resultado é apresentado em valores contínuos e posteriormente são transformados em faixas de 1 a 5 (INEP, 2015). O IGC

de cada IES é divulgado anualmente pelo INEP/MEC, em momento posterior à divulgação dos resultados do Enade e do CPC.

O IGC é utilizado como referencial orientador das comissões de avaliação institucional e calculado, anualmente, atendendo a Portaria Normativa nº 40/2007. O índice considera: 1) a média dos últimos CPCs disponíveis dos cursos avaliados da instituição no ano do cálculo e nos dois anteriores, ponderada pelo número de matrículas em cada um dos cursos computados; e 2) a média dos conceitos de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* atribuídos pela Capes na última avaliação trienal disponível, convertida para escala compatível e ponderada pelo número de matrículas em cada um dos programas de pós-graduação correspondentes (MEC, 2007(b); INEP, 2015).

Com vistas à comparação entre o desempenho apresentado no *ranking* do IG-SEST adaptado e o desempenho em alguns indicadores do SINAES, a Tabela 37 abaixo mostra os índices IGC e CI no ano de 2017.

Tabela 37 – Índices IGC e CI das UFs pesquisadas - 2017

UF	IGC	IGC Contínuo	CI	Ano CI
UFF	4	3,515464108	5	2011
UFPE	4	3,765770779	4	2009
UFPR	5	3,945870116	4	2014
UFMG	5	4,227632844	5	2017
UFAM	3	2,93943388	4	2019
UFC	4	3,889271851	5	2017
UFSC	5	4,094323998	4	2009
UFRGS	5	4,311313592	4	2012
UFRA	4	3,12915056	3	2013
UFRN	4	3,67589876	5	2011
UFG	4	3,555437856	4	2015
UnB	5	3,963670966	N/D	N/D
UFMT	4	3,107691142	3	2010
UFPA	4	3,274554305	4	2014
UFRJ	5	4,071436772	5	2011
Média^(*)	4	3,67880361	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Sistema e-MEC (2019).

(*) – Excluídos os dados da UnB por estarem incompletos.

A Tabela 37 mostra os valores do IGC e do IGC Contínuo para as UFs pesquisadas, bem como a média do IGC Contínuo, cujo valor foi 3,67880361, o que resultaria num IGC “médio” igual a 4.

É possível constatar que 6 universidades alcançaram a nota 5, que é o valor máximo do índice, e 8 universidades obtiveram nota 4 (e apenas uma universidade obteve a nota 3). Dentre as universidades que possuem a nota máxima no IGC é possível constatar que a UFRJ e a UnB estão dentre as universidades que mostraram valores baixos no IG-SEST calculado, enquanto que a UFPR também obteve a nota máxima no IGC e foi classificada no Nível 1 do IG-SEST.

Por sua vez, a UFF e a UFPE, que tiveram os maiores pontos no IG-SEST, alcançaram nota 4 no IGC. Esta análise sugere que determinada universidade poderá alcançar um nível de governança melhor em relação às outras, mas isso não significa, necessariamente, que outras medidas de desempenho dessa mesma universidade expressa um desempenho análogo ao índice de governança adotado.

É possível que determinada universidade obtenha bons níveis de governança em diversos indicadores em virtude da observância mais acurada de seus gestores com relação ao sistema de governança, não se traduzindo, necessariamente, num melhor posicionamento quanto ao desempenho operacional da instituição.

De forma análoga, é possível que determinada universidade desenvolva uma estrutura institucional voltada a alcançar melhor nível de desempenho operacional e de qualidade de ensino e pesquisa sem, no entanto, dispensar maior atenção quanto ao seu nível de governança.

Outro índice considerado para análise se refere ao CI, também mostrado na Tabela 37. Os dados do MEC não mostram os valores do CI Contínuo, o que dificulta calcular uma média desse índice. Vale ressaltar que o índice CI não é calculado todo ano, e a coluna “Ano CI” mostra o ano em que este índice foi calculado.

O Conceito Institucional (CI) traduz a avaliação de um conjunto de 10 dimensões definidas pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). Este índice resulta das avaliações *in loco*, conforme disposto na Portaria Normativa nº 40 (MEC, 2007b), para auxiliar o ato de credenciamento.

De acordo com o índice CI, duas universidades apresentaram conceito 3, enquanto que sete universidades possuíam pontuação 4. Dentre as UFs pesquisadas, cinco universidades obtiveram nota máxima neste índice. Apenas a UnB não teve este índice calculado pelo MEC.

Ao analisar os valores do índice CI, é possível verificar que as UFs que apresentam maior pontuação neste índice não apresentam pontuações relativamente proporcionais em comparação com o IG-SEST (como é o caso da UFRJ). As UFs que

obtiveram nota 4 no CI também não apresentaram desempenho comparável com o IG-SEST.

Assim, não é possível considerar que as UFs que apresentam maior pontuação no índice CI vão necessariamente apresentar desempenho correspondente no índice IG-SEST.

4.4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS DA PESQUISA QUALITATIVA

Após a coleta dos dados, obtida por meio das entrevistas semiestruturadas, procedeu-se à análise de conteúdo das informações dadas pelos respondentes.

Para preservar a identidade dos participantes, foi utilizada a codificação sequencial de UF1 a UF5, sendo que cada uma delas se refere a uma universidade pesquisada. O nome do respondente foi trocado pela palavra Entrevistado seguida do número respectivo da universidade a qual ele pertence.

Assim, os códigos ficaram da seguinte forma:

UF1 - Entrevistado 1

UF2 - Entrevistado 2

UF3 - Entrevistado 3

UF4 - Entrevistado 4

UF5 - Entrevistado 5

A sequência acima descrita foi feita conforme a posição de cada região geográfica dentro do país, sendo que a UF1 foi uma universidade da Região Norte, a UF2 foi da Região Nordeste, a UF3 foi da Região Centro-Oeste, a UF4 foi da Região Sudeste e a UF5 foi da Região Sul.

A análise do conteúdo foi feita de acordo com 3 categorias e 7 subcategorias pré-definidas, apresentadas no Quadro 23 abaixo:

Quadro 23 - Categorias e Subcategorias da Análise de Conteúdo

Categoria	Subcategoria
Gestão	Gestão de Riscos Controles Internos Auditoria
<i>Disclosure</i>	Transparência das Informações
Alta Administração	Conselhos Comitês Diretoria

Fonte: Dados da pesquisa.

Após a AC das entrevistas, foram identificadas categorias de análise ligeiramente diferentes das categorias definidas quando da elaboração do questionário das entrevistas.

O Quadro 24 mostra a relação das categorias de AC pré-definidas e das categorias da AC identificadas após as entrevistas realizadas.

Quadro 24 - Relação das Categorias de AC Pré-definidas e das Categorias da AC Identificadas nas Entrevistas

Categorias do IG-SEST*	Subcategorias do IG-SEST*	Categorias da Análise de Conteúdo**
Gestão	Gestão de Riscos	Gestão
	Controles Internos	Gestão
	Auditoria	Governança
<i>Disclosure</i>	Transparência das Informações	Transparência das Informações
Alta Administração	Conselhos	Visão Externa Capacitação Governança
	Comitês	-
	Diretoria	Capacitação Governança

Fonte: Dados da pesquisa.

* - Categorias e subcategorias pré-definidas.

** - Categorias identificadas após as entrevistas realizadas.

Nos quadros seguintes, são apresentados os relatos dos respondentes obtidos das entrevistas sobre a opinião deles com relação às categorias e subcategorias de análise propostas neste estudo.

Assim, a categoria Gestão engloba as subcategorias Gestão de Riscos, Controles Internos e Auditoria, cujos relatos são mostrados nos quadros abaixo.

Referente à subcategoria Gestão de Riscos, o Quadro 25 apresenta a opinião do respondente sobre a Gestão de Riscos desenvolvida na universidade onde ele trabalha.

Quadro 25 - Relato quanto à Categoria Gestão

UF	Subcategoria da AC pré-definida a partir do IG-SEST	Categoria da AC identificada nas entrevistas	Relato
UF1	Gestão de Riscos	Gestão	“A Auditoria Interna participa como apoio da implantação da gestão de risco, nesse momento.”
UF2	Gestão de Riscos	Gestão	“É uma pergunta muito ampla. A minha opinião é que a gestão de riscos deve estar estruturada dentro de princípios de governança que estão conduzidos de uma maneira centralizada e organizada, que é desenvolvida por meio de uma estrutura de governança, que vai desde um comitê de governança, passa por câmaras de governança e uma secretaria de governança também.”
UF3	Gestão de Riscos	Gestão	“A minha opinião de gestão de riscos desenvolvida na UF3 é que a universidade já tomou consciência da importância da gestão de risco na Administração Pública Federal e, no ano passado, tomou os primeiros passos para implementar a gestão

			de riscos na universidade, estabelecendo a política de gestão de riscos, e irá fazer, até junho, a metodologia da gestão de riscos e até dezembro o plano de ação de gestão de riscos. Isso mostra que a universidade está junto com os demais órgãos da Administração Pública, dando a devida importância sobre isso. Então, a universidade percebeu já que precisa e está dando os primeiros passos nessa implementação. É uma coisa incipiente ainda na minha opinião sobre a universidade, então é isso aí.”
UF4	Gestão de Riscos	Gestão	“Então, olha, hoje a gestão de risco na UF4, ela existe, está ok, ela não está padronizada. Ela existe num formato que ainda não está ideal. Precisa realmente de um mapeamento dos processos.”
UF5	Gestão de Riscos	Gestão	“Na forma que está sendo aplicada dentro da universidade, a gestão de risco foi consolidada numa série de informações naquela portaria conjunta do CGU-MP em determinadas coisas. Aquilo foi em maio de 2016 e 2017 é que foi criada uma comissão que montou um comitê permanente de governança. Depois a pró-reitoria aqui, que cuida da parte pessoal, o departamento de desenvolvimento de pessoas tem um ótimo trabalho de capacitação, e ela já foi em 2017/2018, a gente fez cursos de capacitação interna, preparando já o pessoal

			<p>quanto a essa política de gestão de risco da UF5.”</p> <p>“Quer dizer que nós temos feito atividades, mas vários setores já estão atuando de forma separada, mas já com essa atenção dada pela questão da política de gestão de risco, definindo essas coisas. Por exemplo, a Auditoria Interna, nossa auditoria, junto com as auditorias aqui das Instituições Federais de Ensino Superior aqui no Estado, são dois Institutos Federais e a Universidade da Fronteira Sul e a nossa universidade, a gente se reuniu, montou manualmente, fez um trabalho de equipe, foi montada uma matriz de risco da Auditoria Interna dentro de determinados parâmetros, cada um tomaria suas especificidades e colocariam lá.”</p> <p>“Existe uma preocupação muito grande nesse sentido e tem, por exemplo, quando a universidade mapeia a matriz de risco, a gente está levantando, fazendo essa questão. É lógico que a gente tem que trabalhar no mapeamento do processo, tem que trabalhar em cima dos recursos humanos, tem infraestrutura, tem um todo para chegar a um processo à frente para definir essa matriz de risco, que deve nortear até o direcionamento maior de esforço para tentar mitigar ou resolver esses problemas que serão apontados na Matriz de Risco.”</p>
UF1	Controles	Gestão	“Os Controles Internos são de suma

	Internos		<p>importância para a governança. A partir do momento em que você tem um modelo de governança implementado, os Controles Internos passam a dar o suporte tanto para o bom funcionamento da governança como para atingimento dos resultados do que se dizem (referentes) ao planejamento estratégico.”</p> <p>“Nós estamos desenvolvendo algumas atividades, tanto que nós emitimos opinião quanto ao nível de maturidade dos Controles Internos da própria gestão de riscos que está sendo implantada ainda. Mas nós emitimos opinião sobre pontos específicos que devem ser melhorados ou priorizados e conseqüentemente, também, estamos emitindo opinião quanto ao modelo de governança.”</p>
UF2	Controles Internos	Gestão	<p>“Relevância total, né? Relevância total. Controle interno é um pilar da governança. Então, todos os Controles Internos existem para dar uma segurança ao gestor, o gestor minimamente para ele conseguir agir dentro de uma linha de governança mais pragmática, tudo mais, ele precisa de controles. Então, controles (internos) é essencial para uma boa governança.”</p> <p>“Todas as ações de auditoria ou estão voltadas diretamente para governança ou, então, estão voltadas indiretamente para a governança quando tocam avaliação de Controles Internos.”</p>

UF3	Controles Internos	Gestão	<p>“Então, para mim o controle interno para a governança seria isso, seria esse papel dentro da governança, para que os objetivos estratégicos da gestão sejam alcançados, ou pelo menos, se não forem alcançados, pelo menos tenham uma justificativa, que o controle seja aplicado para que sejam mitigados os riscos envolvendo esses objetivos estratégicos, certo? Para que sejam alcançados os objetivos, basicamente isso aí.”</p>
UF4	Controles Internos	Gestão	<p>“Fundamental. Sem um mapeamento de riscos, não existe governança. Essa realmente é a frase. Sem mapeamento dos processos, que vai mapear os riscos, não existe governança, não tem jeito.”</p>
UF5	Controles Internos	Gestão	<p>"Eu sou formado em Administração, tá? Então, para mim, isso aqui eu digo muito dentro da universidade, porque às vezes as pessoas, no sentido de quererem fazer as coisas bem feitas ou determinadas coisas, pensando no lado bom, eles querem, acham determinadas coisas, como não está atualizada, como não está isso, tem de tocar o barco para frente, né? Mas isso pode criar problemas que, aonde tu fazes, deixa algumas janelas abertas para fazer algo bem feito, tu deixa a janela aberta também para alguém fazer besteira, né? Então, e como a gente leva muito, eu digo para eles planejar,</p>

			desenvolver, controlar e avaliar, quer dizer PDCA ... Não tem administrador que vai dizer que, ou gestor, que isso não sejam coisas que tem que ser considerados como peças fundamentais para que tenha uma boa governança.”
UF1	Auditoria	Governança	“Nós estamos desenvolvendo algumas atividades, tanto que nós emitimos opinião quanto ao nível de maturidade dos Controles Internos da própria gestão de riscos que está sendo implantada ainda, mas nós emitimos opinião sobre pontos específicos que devem ser melhorados ou priorizados e conseqüentemente, também, estamos emitindo opinião quanto ao modelo de governança. A exemplo disso, recentemente, nós emitimos opinião sobre a criação da Corregedoria Seccional na universidade, que até então nós não temos uma Corregedoria.”
UF2	Auditoria	Governança	“Ela influencia em todos os níveis possíveis. Todas as ações de auditoria ou estão voltadas diretamente para governança ou, então, estão voltadas indiretamente para a governança quando tocam avaliação de Controles Internos. Além dessas (coisas) de governança estar permeando todos, a integralidade das ações de auditoria, a gente faz auditoria em governança propriamente dita, tanto por orientações da CGU quanto por determinações do próprio Tribunal de

			<p>Contas, que determina o papel da auditoria [...] devam fazer verificações, por assim dizer, nas rotinas de governança da instituição. Então, a gente faz muita, muita coisa voltada para governança.”</p>
UF3	Auditoria	Governança	<p>“Influencia por meio da realização de auditoria sobre assuntos pontuais, que são planejados anualmente, feito o Plano Anual de Auditoria Interna e nele contém as auditorias que serão realizadas dentro daquele período. E essas auditorias são planejadas e estabelecidas com base numa matriz, que é levado em consideração os critérios de materialidade, relevância e criticidade. Então, a partir desses itens, que serão auditados, a gente analisa assuntos pontuais e aí, basicamente, fazendo verificações sobre esses itens, que constam no nosso planejamento, e recomendamos dentro do possível o aprimoramento dessas áreas que são auditadas e a partir de agora, como as auditorias serão baseadas em risco a partir da implementação da gestão de risco e até da própria auditoria baseada em risco, que é outra coisa, haverá também melhor avanço nessa questão da governança, pelo trabalho de auditoria em si.”</p>
UF4	Auditoria	Governança	<p>“A gente está fazendo um trabalho que está em andamento, onde a gente pegou como base o formulário e as normativas do TCU. A gente iniciou esse trabalho no formato de</p>

			entrevistas. Só que, pelo fato de (haver) bem pouco pessoal, a gente mudou o formato, a gente vai estar voltando neste trabalho, é um trabalho de avaliação da governança, que vai traçar um diagnóstico geral da universidade. Mas, no trabalho em si, a gente realmente emite opinião dentro de cada trabalho específico, como que está o nível de governança.”
UF5	Auditoria	Governança	“Eu acredito que é um trabalho que auxilia muito a governança da instituição, inclusive a gente já melhorou determinadas coisas. Por exemplo, a gente está no plano permanente, a gente está usando o sistema monitor informatizado da CGU, que eles deram acesso para nós e a gente já está colocando lá. Então, nós já temos todas as providências que estão (...) as respostas que estão tendo para recomendações, que a CGU só recomenda. A CGU recomenda e o TCU determina essa série de coisas. Então, a gente já notou assim, que está melhorando esse resultado desse tipo de acompanhamento e o próprio acompanhamento das auditorias feito por nós. Então, quer queira ou não a gente se espalhou por toda a instituição, nesse tipo de acompanhamento.”

Fonte: Dados da pesquisa.

A categoria Gestão engloba todas as atividades de gestão da organização. De acordo com BRASIL (2014b), a gestão diz respeito ao funcionamento do dia a dia de

programas e de organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos estabelecidos. A gestão se preocupa com a eficácia e com a eficiência das ações.

Embora haja diferença entre a gestão e a governança, os dois termos aparecem entrelaçados dentro de uma organização.

A gestão envolve os processos organizacionais e é responsável pelo planejamento, execução, controle, ação e uso dos recursos organizacionais para atingir os objetivos institucionais, e a governança direciona, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, conforme definido pela administração da organização e demais *stakeholders*.

Assim, a governança “relaciona-se com processos de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; de controle, monitoramento e prestação de contas” (BRASIL, 2014b, p. 31).

Em todas as UFs pesquisadas, a unidade de Auditoria Interna apoia a Gestão de Riscos desenvolvida na instituição. Os processos de mapeamento dos riscos e controle de tais informações envolvem diretamente o trabalho da Auditoria Interna.

A Gestão de Riscos é parte componente dos RGs emitidos pelas universidades, cuja menção é obrigatória pelas normas e pelo TCU; portanto, a unidade de Auditoria Interna detém o conhecimento de toda a gestão de riscos da universidade, ainda que não possa ajudar a gerenciar a gestão de riscos em virtude de seu caráter de auditoria, que deve ser um órgão independente dos outros órgãos internos da universidade, mas cujos pareceres são levados em consideração pela Administração Superior da instituição.

O Entrevistado 1 menciona, ainda, a importância da gestão de riscos no sentido de ajudar a promover a eficiência e a efetividade das ações da administração universitária, permitindo trazer melhores resultados para a instituição. Assim, a Auditoria Interna da UF1 emite opinião sobre pontos específicos que devem ser melhorados ou priorizados pela Administração Superior da universidade, o que abrange o modelo de governança da instituição, como mostrado no Quadro 26, a seguir.

Quadro 26 - Gestão de Riscos e Resultados

UF	Subcategoria da AC pré-definida a partir do IG-SEST	Categoria da AC identificada nas entrevistas	Relato
UF1	-	Governança	“Eu vejo que ela tem o viés de trazer a eficiência, a efetividade de nossas políticas, de nossas ações, apesar de que, na universidade, ela ainda está em fase embrionária, porque é agora que estão sendo definidas as estratégias implantadas, as ações, por exemplo, a gestão de riscos. Agora que esta está em implantação, mas ela tende a trazer melhores resultados para a universidade.” (Entrevistado 1)

Fonte: Dados da pesquisa.

A governança, sendo um sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados, pode ajudar a otimizar o uso de recursos, reduzir riscos e contribuir para o alcance de resultados esperados (BRASIL, 2014b). Aqui pode ser pensada a governança de pessoal, de informação, de tecnologia, de logística, de investimentos e de orçamento.

O Entrevistado 5 aponta que a matriz de riscos, instrumento técnico utilizado pela gestão de riscos, deverá nortear esforço para tentar mitigar ou resolver os problemas apontados na matriz de risco.

De qualquer forma, como a obrigatoriedade da legislação federal com relação à governança é relativamente recente, incluindo a gestão de riscos, as unidades de Auditoria Interna vem tentando seguir a legislação e os acórdãos emitidos pela CGU e pelo TCU com relação à gestão de riscos. E, ao questionar os auditores-chefe sobre este assunto, nota-se que eles sempre falam sobre as atividades que estão desenvolvidas dentro da universidade, para seguir a legislação federal. Os entrevistados não mostraram maiores críticas com relação à gestão de riscos em virtude de sua execução ser relativamente recente e porque a própria universidade ainda está estruturando sua política de gestão de riscos (incluindo não só as normas, mas a estrutura do órgão

responsável pela gestão de riscos, sua política, os membros integrantes da equipe etc.). O Quadro 27 mostra o relato dos respondentes quanto à implantação da Gestão de Riscos.

Quadro 27 - Implantação da Gestão de Riscos

UF	Subcategoria da AC pré-definida a partir do IG-SEST	Categoria da AC identificada nas entrevistas	Relato
UF1	Gestão de Riscos	Gestão	“A gestão de riscos desenvolvida na universidade está em fase de implantação. Nós temos já aprovada a política de gestão de riscos. Ela tem dois anos para ser implantada. Então, concluem-se os dois anos agora no final de 2019. E, nesse período, vem sendo tomadas medidas para a sua devida implantação. Tem um setor responsável, uma unidade responsável dentro da pró-reitoria de planejamento conduzindo a implantação da gestão de riscos.” (Entrevistado 1)
UF5	Gestão de Riscos	Gestão	“Bom, foi um grupo que montou, isso em 2017, terminou em 2018, e está atualmente no Conselho Universitário, pela informação que eu tenho aqui na próxima reunião do Conselho Universitário, dia 02, eles vão estabelecer essa política de gestão de risco.”
UF2	Gestão de Riscos	Gestão	“Paralelamente a essa gestão de riscos, que é feito dentro dessa estrutura de governança, tem algum setor com avanço mais destacado que outros em gestão de riscos setoriais. Por exemplo, em aquisições, tem

			tecnologia da informação, então tem esses dois, em ambos, tem bons alicerces.” (Entrevistado 2)
--	--	--	--

Fonte: Dados da pesquisa.

O relato do Entrevistado 5 também indica que o tema na instituição é relativamente recente e que a gestão de riscos está sendo ainda estruturada.

O Entrevistado 2 menciona, por sua vez, o avanço heterogêneo da gestão de riscos dentro da UF2, denotando a importância relativa da gestão de riscos diferenciada entre as unidades da instituição. Setores como o de TI são mais sensíveis a riscos e, portanto, desenvolvem políticas mais rígidas para mitigá-los, enquanto que outras unidades têm pouca preocupação com relação aos riscos.

Concernente à subcategoria Controles Internos, o Quadro 25 apresenta a opinião do respondente sobre a relevância dos Controles Internos para a governança na universidade.

Todos os entrevistados concordam que os Controles Internos utilizados pela instituição são de fundamental importância para o processo de administração, para a tomada de decisão e para a governança universitária.

Nesse sentido, o Entrevistado 1 indica que Controles Internos dão o suporte tanto para o bom funcionamento da governança como para atingimento dos resultados referentes ao planejamento estratégico.

O Entrevistado 2 afirma que os Controles Internos são um pilar da governança e oferecem segurança ao gestor para agir dentro de uma linha de governança mais pragmática. Ademais, todas as ações de auditoria estão voltadas diretamente ou indiretamente para a governança quando se referem à avaliação de Controles Internos.

O Entrevistado 3 faz associação dos Controles Internos com os objetivos estratégicos da instituição, no sentido de que os Controles Internos possam reduzir os riscos associados aos objetivos estratégicos, conforme mostra o Quadro 28.

Quadro 28 - Controles Internos e Tomada de Decisão

UF	Subcategoria da AC pré-definida a partir do IG-SEST	Categoria da AC identificada nas entrevistas	Relato
UF3	Controles Internos	Gestão	<p>“Para a governança, o Controle Interno vai servir para que a tomada de decisão feita pela gestão em relação àquilo que foi planejado como objetivos estratégicos (principalmente), isso tem que ser acompanhado pela governança, toda essa gestão em governança andam juntas. O controle interno, basicamente, a importância dele é principalmente para assegurar que esses objetivos, principalmente os objetivos estratégicos da gestão, sejam alcançados.” (Entrevistado 3)</p>
UF5	Controles Internos	Gestão	<p>“Eu garanto que todo trabalho que é feito na Engenharia de Produção e que é feito na Administração, duvido alguma consultoria que chegue para fora que os caras não vão apresentar a importância do controle nesse tipo de atividade. E a outra coisa que eu digo muito para eles aqui, é que muita gente vê como burocracia, existe a burocracia, às vezes determinados excessos de legislação, em determinadas coisas que eu também concordo, mas o controle é essencial porque na iniciativa privada o controle é muito mais forte.” (Entrevistado 5)</p>

Fonte: Dados da pesquisa.

Por sua vez, o respondente da UF4 chega a afirmar que, sem um mapeamento de riscos, não existe governança.

O respondente da UF5 afirma que não há gestor que não considere os Controles Internos como peça fundamental para que se tenha uma boa governança. Assim, os Controles Internos assumem importância fundamental para o processo de governança e para a gestão da instituição.

Realmente, a boa governança no setor público permite utilizar-se de Controles Internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis, o que pode ajudar a organização a alcançar melhores resultados quanto a utilizar mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão, institucionalizando estruturas adequadas de governança, além de ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para os usuários (BRASIL, 2014b).

É importante notar que a boa governança permite a transparência das informações e decisões tomadas, ajudando a definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade, o que favorece avaliar melhor o desempenho e a conformidade da organização, auxiliando até o controle das suas finanças.

De acordo com os padrões de boa governança da CIFPA (2004), a boa governança significa foco nos propósitos e resultados para cidadãos e usuários de serviços, além de desempenho efetivo de funções e papéis claramente definidos.

Assim, a boa governança promove valores para a organização como um todo e demonstra os valores da boa governança através do comportamento. Aqui o princípio da transparência das informações é fundamental para o aumento do valor da organização, dado que as decisões são transparentes (a tomada de decisão é executada a partir de informações claras e transparentes) e é realizada a gestão de riscos.

Além do mais, a boa governança desenvolve a capacidade de a gestão ser efetiva, com o engajamento da organização com os *stakeholders* e, ainda, promove *Accountability*.

No trabalho de auditoria, o Entrevistado 1 afirma que a atividade da Auditoria Interna envolve apreciar pontos específicos para serem melhorados e, inclusive, ao próprio modelo de governança, além de emitir opinião quanto ao nível de maturidade dos Controles Internos da própria gestão de riscos que está sendo implantada.

Referente à subcategoria Auditoria, o Quadro 25 mostra em que medida a Auditoria Interna da universidade influencia o nível de governança da instituição.

O trabalho da unidade de Auditoria Interna é essencial para a governança da universidade como um todo. Os processos, os dados de Controles Internos, as informações, o resultado do trabalho e diversas outras atividades próprias da gestão universitária passarão pelo crivo da Auditoria Interna, ainda que apenas uma parte das atividades, obtida por amostragem, seja auditada.

E, para não ocorrer de ter as contas da instituição reprovadas pela CGU e principalmente, pelo TCU, a universidade é obrigada a manter uma unidade de auditoria para averiguar o andamento das atividades institucionais e emitir opinião a respeito dos trabalhos auditados, analisados em conformidade com a legislação vigente.

Todos os entrevistados informaram que a unidade de Auditoria Interna onde atuam faz análise dos documentos, processos, planejamentos e rotinas de trabalho dos diversos setores da universidade e emitem opinião sobre o andamento dos trabalhos. Caso seja necessário, a auditoria poderá pedir correção daquilo que for considerado em desconformidade com as normas tanto internas quanto externas à universidade.

O objetivo geral da emissão da opinião das auditorias é que a instituição trabalhe em conformidade com a lei e, em alguns casos, os respondentes informaram que a auditoria ajudou a promover melhorias nos processos de trabalho e nos resultados da gestão, o que acaba por influenciar e melhorar a governança universitária como um todo.

Para ilustrar a melhoria de processos a partir do parecer da Auditoria Interna, o Entrevistado 1 informou que a Auditoria Interna da UF1 propôs a criação da Corregedoria Seccional na universidade, visando corrigir falhas nos processos administrativos que a instituição não consegue, nos moldes tradicionais, implementar adequadamente. A prática relacionada a princípios e comportamentos do RBG do TCU prevê estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais, e no código de ética e conduta adotado. Isso envolve implantar algum órgão de correição, responsável pela avaliação da aderência do comportamento dos servidores (principalmente os da alta administração) aos valores, leis e ao código de ética e conduta adotado.

O Quadro 29 abaixo mostra os resultados das melhorias implantadas nas UFs a partir do trabalho da Auditoria Interna.

Quadro 29 - Melhoria de processo sugerida pela Auditoria Interna

UF	Subcategoria da AC pré-definida a partir do IG-SEST	Categoria da AC identificada nas entrevistas	Relato
UF1	Auditoria	Governança	A parte disciplinar, a apuração é feita por uma coordenação que cuida da parte disciplinar e uma outra unidade administrativa que cuida da parte de responsabilização de pessoa jurídica. Então, a Auditoria Interna, vendo essa lacuna, emitiu manifestação no sentido de que fosse viável criar uma instância de corregedoria. (Entrevistado 1)
UF5	Auditoria	Governança	<p>“E que realmente deu resultado para a instituição, porque, além de a gente corrigir uma série de coisa, ela também se transformou numa ação inibidora, já inibir para pessoa não trazer problema, tentar evitar o problema. Tanto que sabia que chegava lá e não fazia esse tipo de coisa.” (Entrevistado 5)</p> <p>“[...] controla todo o plano permanente de providência da CGU, todos os acórdãos que a gente possui, que a gente tem que dar os encaminhamentos internos montando todo o trabalho porque a Auditoria Interna depois teria de fazer esse trabalho de ver o que vai ser feito, então a gente já achou melhor manter aqui e com isso a gente passa a interferir em quase tudo no tipo de acompanhamento.” (Entrevistado 5)</p>

Fonte: Dados da pesquisa.

Neste sentido, o Entrevistado 2 declarou que a auditoria, até mesmo por força de determinações da CGU e do TCU, faz verificações nas rotinas de governança da instituição.

Já o Entrevistado 4 relatou que o trabalho recomendado pelos órgãos federais de controle está sendo executado, mas que falta pessoal em quantidade suficiente para levar adiante os trabalhos de auditoria na UF4.

Um relato interessante do quanto uma auditoria pode influenciar a governança da universidade foi dado pelo Entrevistado 5, apresentado no Quadro 29 acima. Foi criada uma coordenadoria de controle interno (mais tarde transformada no que atualmente é a Auditoria Interna da UF5) para auxiliar o reitor. E numa época de crise de compra, um ex-reitor repassou ao órgão de controle interno todos os processos de licitação, para que fossem avaliados antes de finalizar o processo licitatório. Essa atitude influenciou grandemente a governança da UF5 e evitou diversos problemas característicos da atividade de licitação pública.

Assim, a unidade fazia um acompanhamento e tomava as providências em relação às ações da CGU e TCU, tanto nas auditorias que eles faziam quanto nas diligências e nos acórdãos que recebia.

Por fim, o Entrevistado 5 informou que a CGU determinou que a UF5 não poderia mais fazer o acompanhamento de todos os processos, mas que a análise dos processos, por parte da auditoria, teria que ser por amostragem. Mas, a equipe de Auditoria Interna sentiu que, depois, houve reflexo de seu trabalho, por não ter alguém cobrando as coisas para resolver, de forma correta, o problema administrativo já tratado anteriormente pela equipe de auditores.

A categoria *Disclosure* se refere à subcategoria Transparência das Informações, e o Quadro 30 apresenta a opinião do respondente sobre os requisitos mínimos de transparência das informações exigidos da universidade. Nesta questão foi perguntado, ainda, o que falta para a universidade melhorar o nível de transparência das informações.

Quadro 30 - Relato quanto à Categoria *Disclosure*

UF	Subcategoria da AC pré-definida a partir do IG-SEST	Categoria da AC identificada nas entrevistas	Relato
UF1	Transparência das Informações	Transparência das Informações	<p>“Nós recebemos um acórdão do TCU, no ano passado, e nele já sinalizou vários itens que precisamos melhorar na transparência. Então, nesse momento, o próprio <i>site</i> da universidade está em reformulação, está sendo elaborado um novo <i>site</i>, um novo portal, porque muitas questões de transparência ativa, na nossa página atual, hoje não temos. Então, por exemplo, relação de terceirizados, projetos, bolsa, tudo isso está em fase de implantação com esse novo portal, que é de suma importância... Esse acórdão (do TCU) que ele fez de transparência nas universidades da região norte, e lá apontou, segundo a visão do TCU, o que faltava, o que carecia de implantar na UF1: a carta de serviços ao cidadão, que a nossa estava desatualizada, então está em fase de atualização a nova carta; a própria ouvidoria, nós tínhamos um sistema próprio e o TCU recomendou que utilizássemos o e-OUV, que é um sistema de ouvidoria nacional, agora, e as outras informações é que também verificou bolsas, como eu já falei, projetos, contratos, eram informações que faltavam, estavam carentes em nossa página como transparência ativa.”</p>
UF2	Transparência	Transparência	“A universidade está bem em transparência,

	das Informações	das Informações	está muito bem. Ela, inclusive com relação aos indicadores de atendimento de transparência passiva, ela foi uma das primeiras colocadas no Brasil, esse aumento do <i>ranking</i> de ouvidoria e uma ótima colocação com relação à integridade. Então, a transparência está muito bem na universidade. Requisitos mínimos, ela já alcançou há muito tempo e ela tem um padrão excelente de transparência, principalmente agora com a implantação do sistema de processo eletrônico.”
UF3	Transparência das Informações	Transparência das Informações	“Na minha opinião, a gente está conseguindo fazer, a gente consegue atingir um nível de transparência bastante razoável. No nosso <i>site</i> contem um sistema aberto ao público que lá são publicados os contratos gerados pela universidade. Agora, nós temos o sistema eletrônico de informações, que os processos eles, em regra, são públicos, só são restritos ou sigilosos quando amparados por algum fundamento legal. A própria Auditoria Interna tem um portal em que são publicados os relatórios de Auditoria Interna, o planejamento, o assessoramento à gestão, que, aliás, o assessoramento da gestão começará a ser publicado agora, porque o que a gente tem publicado até então só são os relatórios do planejamento, o Relatório Anual de Auditoria Interna, que é um breve resumo do que foi feito no

			exercício de auditorias, o monitoramento dessas auditorias, enfim, a gente realiza, sim, a publicação de maneira até transparente, faz a transparência de uma maneira, na minha opinião, no mínimo, razoável.”
UF4	Transparência das Informações	Transparência das Informações	“A gente está na fase de classificação dos dados sigilosos. Então, assim, está em andamento. O que falta realmente é isso. É a questão de a gente estar com programa de dados abertos já feito, já foi realizado, no final do exercício passado e agora está na fase de classificação dos dados. Então, o que falta é isso, é a classificação para um nível de transparência melhor.”
UF5	Transparência das Informações	Transparência das Informações	<p>“Mas, temos algumas coisas que estão diferentes, tem algumas coisas que tem falhas. Esse relatório, que a gente está falando aí no último ano, foi feita uma auditoria na área de transparência onde a gente notou uma série de pequenos detalhes, mas que, em parte, prejudica um pouco a universidade, a pessoa de controle social, de alguém procurar para saber essas informações. Mas, não é só na universidade, a gente entra em qualquer <i>site</i>, aí é muita informação no <i>site</i> para tu saber onde está determinado controle.”</p> <p>“Por exemplo, tu fazes um sistema de digitalização de processo, documentos e coisas eletrônicas, é tudo eletrônico, aí não</p>

			conversa com o e-ouvidoria, o <i>e-não-sei-o-que</i> e qualquer coisa que tenha. Eu acho que é um processo que está caminhando, em grande parte, nós temos um bom nível de transparência.”
--	--	--	--

Fonte: Dados da pesquisa.

A UF1 admite que há necessidade de melhorias no nível de transparência das informações as quais já foram apontadas pelo TCU. A UF1 está tomando as devidas providências para resolver o problema apontado pelo Tribunal de Contas da União sobre a melhoria da transparência. A instituição está reformulando o *site* para incluir diversas informações que hoje não constam. Foi feita, ainda, a recomendação de utilizar o sistema e-OUV.

A UF2 e a UF3 afirmaram que o nível de transparência das informações está bom. Para comprovação da afirmação, a UF2 informou que está nas primeiras colocações no Brasil no quesito de atendimento de transparência e de ouvidoria, além de ótima colocação com relação à integridade.

Neste ponto, cabe ressaltar que os organismos que tratam da governança, como CIFPA e IFAC, concordam que, para se alcançar a melhoria da governança nas organizações públicas, é importante garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente dos servidores e, principalmente, dos gestores. Além disso, é necessário controlar a corrupção, implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos, obedecer a regulamentações, códigos, normas e padrões. A transparência das informações e a efetividade das comunicações também são elementos importantes para a melhoria da governança (BRASIL, 2014b).

O Entrevistado 2 informou que a UF2 alcançou os requisitos mínimos há muito tempo, e hoje ela tem um padrão excelente de transparência, principalmente após a implantação do sistema de processo eletrônico.

O Entrevistado 3 informou que o *site* da UF3 contém um sistema aberto ao público onde são publicados os contratos geridos pela universidade e o sistema eletrônico de informações.

Por sua vez, o auditor da UF4 não afirmou claramente se sua instituição cumpre ou não os requisitos mínimos de transparência das informações, embora se possa

subentender que a transparência das informações exista. Ele informou que a UF4 está na fase de classificação dos dados sigilosos e que esse processo está em andamento.

O Entrevistado 5 relatou haver falhas em uma série de pequenos detalhes, o que, de certa forma, prejudica a universidade no tocante à transparência das informações. De acordo com o Entrevistado 5, “não é só na universidade, a gente entra em qualquer *site*, aí é muita informação no *site* para tu saber onde está determinado controle”. Apesar das falhas na transparência das informações, o respondente da UF5 declarou que na instituição há um bom nível de transparência.

O Entrevistado 5 relatou dificuldade em promover a transparência das informações. Ele citou o caso do COMPRASNET, que pode ser acessado por qualquer pessoa para qualquer tipo de informação (na área de compras do Governo), além de outros sistemas como o Serviço Federal de Controle e o e-Ouvidoria. O Quadro 31 abaixo apresenta seu relato quanto a este tema.

Quadro 31 - Importância dos sistemas eletrônicos para a Transparência das Informações

UF	Subcategoria da AC pré-definida a partir do IG-SEST	Categoria da AC identificada nas entrevistas	Relato
UF5	Transparência das Informações	Transparência das Informações	“Outras coisas que a gente tem notado na mudança dessa própria estrutura tão complexa, visando à questão de cada uma das coisas que ainda não estão bem claras, este tipo de posicionamento, o envolvimento de professores através de atividade de extensão, por meio de fundação de apoio, também é um negócio que tem de por no sistema, que faz a coisa, mas ele ainda tem de ser aprimorado.” (Entrevistado 5)

Fonte: Dados da pesquisa.

O Entrevistado 5 informou que os sistemas eletrônicos têm proporcionado um nível de transparência maior à instituição. Ele relatou: “Eu acho que é um processo que está caminhando e, em grande parte, nós temos um bom nível de transparência”.

Por fim, as UFs pesquisadas normalmente aguardam as recomendações dos Órgãos de Controles Externos para melhorar a transparência das informações. A classificação das informações (nível de sigilo), a forma como se colocam as informações e quais informações publicizar são alguns pontos que a universidade acata por recomendação dos Órgãos de Controles Externos, cujos julgamentos estão sujeitos à mudança com o tempo, conforme evoluem o conhecimento de governança e a Ciência da Informação, e que vão continuar impactando a transparência das informações das próprias universidades.

Assim, a transparência se constitui num dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas. Juntamente com os princípios de integridade e prestação de contas, eles podem levar a uma maior eficiência no uso dos recursos pela organização pública (BRASIL, 2014b).

A categoria “Alta Administração” engloba as subcategorias Conselhos, Comitês e Diretoria, e são mostrados nos quadros a seguir. Esta categoria diz respeito aos cargos de gestão da universidade, englobando as diretorias, pró-reitorias e conselhos superiores. O conteúdo dos relatos é pertinente a essa esfera superior da administração universitária, e os tópicos analisados (requisitos para ocupação dos cargos nessas esferas, treinamento desses ocupantes e a existência de conselheiros externos no Conselho Universitário) perpassam tais cargos, sendo investigados conjuntamente nos relatos dos respondentes.

Assim, referente à subcategoria Conselhos, o Quadro 32 apresenta a opinião do respondente sobre os requisitos mínimos para ocupação dos cargos de direção e nos conselhos universitários.

Quadro 32 - Relato quanto à Categoria Alta Administração

UF	Subcategoria da AC pré-definida a partir do IG-SEST	Categoria da AC identificada nas entrevistas	Relato
UF1	Conselhos Comitês	Capacitação Governança	“Olha, esses requisitos, eu vejo que são um pouquinho exagerados. O Conselho

			<p>Universitário deve ser composto também por estudantes e por técnicos administrativos, e quando você coloca um requisito de ter doutorado, então você não alcança o estudante no Conselho Universitário. Mas, eu concordo que nós precisamos ter um nivelamento desses integrantes, desses conselheiros. A partir do momento em que eles são escolhidos, nós deveríamos capacitá-los, treiná-los, com um mínimo de conhecimento para tomar as decisões que são compatíveis de competência do conselho. Hoje o que nós temos aqui é a escolha dos conselheiros e, na reunião seguinte, ele já toma posse e já começa a deliberar questões macro da universidade. Então falta um pouco essa capacitação dos membros. Nós temos diretores, nós temos técnicos administrativos, nós temos docentes, nós temos alunos que compõem o conselho e deliberam sobre todas as questões estratégicas da universidade. Então, o ideal seria uma capacitação. Eu vejo que seria melhor do que os requisitos mínimos.”</p>
UF2	Conselhos Comitês	Capacitação Governança	<p>“Eu acho que essa definição deveria ser normatizada internamente nas universidades diante do princípio da autonomia universitária, administrativa e de cátedra, que é prescrito na Constituição. Na minha opinião, isso deve ser tratado internamente por causa da universidade, a definição de</p>

			<p>requisitos é, realmente, vai conforme a norma.”</p> <p>“A minha opinião é que, dentro de uma academia, você deve seguir realmente a maior titulação sempre que possível.”</p>
UF3	Conselhos Comitês	Capacitação Governança	<p>“Então, sobre esses requisitos de titulação para ocupação de cargos nos conselhos e de também cargos de direção na universidade, eu nem tinha conhecimento. Aliás, durante meu exercício profissional, em nenhuma ocasião eu precisei saber quem são os membros dos conselhos e especificamente sobre isso fazer uma análise sobre isso aí. Eu nem sabia da existência dessa regra de titulação, então, não sei responder essa pergunta.”</p>
UF4	Conselhos Comitês	Capacitação Governança	<p>“Então, o cargo em Conselho Universitário, aqui no caso da universidade, pode estar sendo ocupado até por técnico administrativo. Então, realmente, tem uma abertura maior. Falta mesmo é o pessoal se interessar pelo cargo.”</p>
UF5	Conselhos Comitês	Capacitação Governança	<p>“Olha, eu vou te dizer uma coisa, o representante estudantil não tem nada disso e ele faz parte do Conselho, com direito a voto a qualquer um deles. Tem a representação técnica (dos técnicos) e tem representações das universidades, de classe que participam do Conselho. <i>A priori</i>, quanto mais tiver pessoas capacitadas para</p>

			<p>participar disso, é muito importante. Agora, cada conselho, cada coisa, no meu entendimento, cada um tem as suas <i>expertises</i>, tem suas coisas cada qual está fazendo papel de doutorado, mas ele não vai ter a experiência de gestor.”</p> <p>“Qual é o melhor mecanismo que tem? Na realidade, no meu entendimento, a capacitação da pessoa para exercer a função, ela saber o que é que ela vai fazer lá é que é fundamental.”</p>
UF1	Conselhos Diretoria	Capacitação Governança	<p>“Como eu já tinha entrado no assunto, está avançado um pouco, é primordial o treinamento e hoje nós não temos um treinamento como requisito mínimo. Salvo exceção o cargo de auditor-chefe porque tem exigências da própria norma dizendo que você tem que ter um currículo mínimo lá, não é. Os demais cargos não têm essa exigência de treinamentos e capacitação anteriores. A partir do momento que ele assume o cargo, eu acho primordial, importante essa atualização, esse treinamento, essa capacitação, e ela deve ser periódica, não só no momento em que ele ingressa, mas constante(mente). Criar uma agenda de capacitação, e ela ser executada na sua totalidade.”</p>
UF2	Conselhos Diretoria	Capacitação Governança	<p>“Pode sim. O nível de treinamento de cargos de direção pode aprimorar a governança principalmente nessa dimensão,</p>

			a dimensão direção, então sempre é possível melhorar. A universidade já tem uma preocupação boa quanto a isso, está avançando também, sempre pode melhorar quando se trata de capacitação.”
UF3	Conselhos Diretoria	Capacitação Governança	<p>“Eu acho que poderia influenciar sim, o nível de governança na UF3. Fazer treinamentos técnicos, principalmente sobre governança e gestão de risco, integridade pública, que é algo recente na Administração Pública justamente para poder até influenciar na cultura das pessoas que irão ocupar esses cargos. Eu acho bastante importante fazer isso daí.”</p> <p>“Eu acredito que esse tipo de treinamento não exista na universidade.”</p>
UF4	Conselhos Diretoria	Capacitação Governança	<p>“Sim. Na instituição tem programa de treinamento geral, que é o programa de capacitação. Tem uma rubrica definida para essa questão. Focado nos cargos de direção, realmente não tem uma preparação específica. Acho que isso é uma falha, as pessoas ocupam um cargo, como eu acabei de bem dizer, acho que na própria gestão, sendo ocupado totalmente por professores, não tem problema, tem muitos professores que tem é, realmente, uma capacitação para gestão, outros não.”</p>
UF5	Conselhos Diretoria	Capacitação Governança	<p>“Esse é o problema que eu não vejo. Aí que eu te digo, eu acho que já respondi essas</p>

			<p>duas numa resposta só. É porque, quando está mexendo no conselho, os vários conselhos são titulares, são membros, são os pró-reitores, são os secretários, são os diretores de centro, eles deveriam ter uma capacitação para poder exercer esse tipo de função. Qual vai ser a maneira? Agora é a mesma coisa, agora vamos chegar. Diz o que na universidade o quê que nós vamos exigir deles?”</p>
UF1	Conselhos	Governança Visão Externa	<p>“O conselheiro externo contribui no sentido de que ele agrega a visão da sociedade, da comunidade em que estão inseridos. Por exemplo, nós temos hoje, no Conselho Universitário, membro da OAB. Ele contribui muito com as decisões do Conselho. Ele traz uma visão de fora da universidade, então acho primordial que tenha conselheiros de fora da universidade com essa visão externa, essa necessidade essa visão da comunidade, para que a universidade não corra risco de ficar isolada no seu próprio mundo, mas que ela consiga cada vez mais dialogar e trazer o retorno para a comunidade onde ela está inserida.”</p>
UF2	Conselhos	Governança Visão Externa	<p>“Eu acho que ela traz um significado diferencial e totalmente alinhado às diretrizes de uma universidade pública, que deve ser plural, que deve atender aos anseios da comunidade acima de tudo. Eu penso que a participação externa, ela agrega</p>

			também em controle social, ela agrega em pluralidade, ela agrega em diversidade. Então, eu acho ela importante.”
UF3	Conselhos	Governança Visão Externa	“(É) Mais trazer uma visão de fora da universidade, assim, para a gente sempre é bom, para a gente não ficar às vezes, sei lá, muito dentro daquilo que a gente já está acostumado e uma visão, às vezes externa, nos abre os olhos para um outro tipo de gerir as coisas e eu acho que a importância seria basicamente essa aí mesmo, o simples fato de ter alguém de fora já ajuda a ver sob outra ótica as coisas.”
UF4	Conselhos	Governança Visão Externa	“Então, hoje a própria, falando, tão pouco, puxando a sardinha para a auditoria, uma das determinações do IIAB (Instituto dos Auditores Internos do Brasil) é realmente a gente ter uma avaliação externa, independente. Para mim isso é fundamental. Eu acho que deveria ser até uma exigência, porque é um olhar externo, porque, quando a gente mesmo faz o mapeamento de risco, quando a gente, estou falando da gente em universidade, que risco que tem nesse processo? Às vezes, alguns podem ser visualizados com facilidade, outros não. No processo, está ótimo, eu não vejo risco. Então, o membro externo é fundamental. Meu modo de ver realmente é fundamental.”

UF5	Conselhos	Governança Visão Externa	“Os externos, como são poucos, são três ou quatro, eu acho que é importante no sentido de ter um canal dessas instituições dentro da universidade também. E a integração universidade e a parte externa nessas supostas [INAUDÍVEL] que tem direção de indústria, comércio, parte rural, elas são muito salutares para a instituição. Agora, pode ocorrer que sempre tenha problema como qualquer ... Por mais perfeito que tu monte uma estrutura, pode como a gente depende de que eles é que vão indicar a pessoa, não é nós que vamos escolher alguém, pode ter algum tipo de coisa, mas normalmente eles vêm com uma experiência que pode agregar valor a esses conselhos.”
-----	-----------	--------------------------------	--

Fonte: Dados da pesquisa.

O Entrevistado 1 declarou que considera os requisitos mínimos exagerados, mas considera que treinamentos e capacitações para exercer o cargo são fundamentais para exercer as funções do cargo. Com um mínimo de conhecimento adequado, qualquer membro poderia atuar de forma mais efetiva e consciente para decidir sobre as questões mais importantes da universidade. A capacitação seria melhor do que os requisitos existentes para ocupação nos cargos de direção e/ou nos conselhos universitários.

O Entrevistado 2 declarou que os requisitos para ocupação de cargos de direção e nos conselhos universitários deveriam ser definidos pela própria universidade, seguindo o princípio da autonomia universitária. Além disso, a universidade deveria seguir o critério de maior titulação em função da natureza da instituição.

O Entrevistado 3 informou que desconhecia tais requisitos ou critérios, por não haver necessidade de tomar conhecimento sobre tal questão no exercício de sua função.

O Entrevistado 4 declarou que, no caso da UF4, há uma flexibilidade maior para se ocupar os cargos em conselhos ou comissões. O que ele deixou claro é que falta um

interesse maior por parte dos servidores (técnicos e professores) para ocupar tais cargos, mostrado no Quadro 33 abaixo.

Quadro 33 - Flexibilidade para ocupação dos cargos de direção e nos conselhos universitários

UF	Subcategoria da AC pré-definida a partir do IG-SEST	Categoria da AC identificada nas entrevistas	Relato
UF4	Conselhos Comitês	Governança	“Não, não vejo problema. Por exemplo, eu não sou professora. Sou técnica administrativa. Entendeu? Posso nível superior, mas eu não sou professora. Então, a universidade, ela preza por essa parte também, de um reconhecimento dos técnicos administrativos.” (Entrevistado 4)

Fonte: Dados da pesquisa.

Todavia, não houve menção, por parte deste entrevistado, sobre a necessidade de treinamentos ou capacitações para aqueles que ocupam tais cargos.

O Entrevistado 5 declarou que é fundamental ter capacitação para a pessoa exercer melhor as funções do cargo de direção ou nos conselhos. Como nos conselhos há representantes dos docentes, técnicos, discentes e até da comunidade externa, a melhor opção a ser adotada seria a capacitação para exercer o cargo, até porque nem todos que são empossados em tais cargos têm experiência de gestão ou possuem conhecimento para lidar com as questões mais importantes da universidade, e o ocupante do cargo precisa saber o que vai fazer quando estiver no cargo e ter consciência de sua responsabilidade.

Com relação às práticas relacionadas a pessoas e competências do RBG do TCU (BRASIL, 2014b), é necessário estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração, além de assegurar a adequada capacitação dos membros da Alta Administração e promover um sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.

Assim, no contexto da governança, é fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes com vistas a otimizar os resultados organizacionais. Para isso, as boas práticas aconselham que os membros da alta administração devem ter as competências necessárias para o exercício do cargo.

Ao ser indagado sobre possíveis problemas de gestão ou governança para a universidade, advindos das normas para investidura em cargos de direção ou nos conselhos, o Entrevistado 4 informou que seria interessante a figura do superintendente junto aos diretores de unidade. Tal figura seria a de um técnico que daria apoio aos gestores que têm seu cargo principal como professor. Os professores podem assumir cargos de direção e nos diversos conselhos universitários, mas não possuem qualificação ou experiência em gestão. E quando há mudança dos ocupantes dos cargos, os novos ocupantes demoram a se familiarizar com as funções inerentes ao cargo, e ainda assim, não se preocupam em oferecer resultado satisfatório para a instituição através de sua gestão, como mostra o Quadro 34 abaixo.

Quadro 34 - Modelo de Gestão de Cargos de Direção

UF	Subcategoria da AC pré-definida a partir do IG-SEST	Categoria da AC identificada nas entrevistas	Relato
UF4	Conselhos Comitês	Governança	“São poucos cargos, mas a maioria ocupada por professor mesmo, mas, na minha opinião, para uma melhora de gestão, eu acho que pelo menos tinha que ter, tudo bem, nas unidades, ocupado por diretores, por professores, mas ter a figura do superintendente como técnico para questão de gestão. Eu vejo que o próprio professor está longe da realidade dele, da parte de gestão.” (Entrevistado 4)
UF5	Conselhos Comitês	Governança	“Eu fico com a pulga atrás da orelha. Porque o importante que acho que deva ter e, aí sim, é que para que o cara possa

		<p>exercer uma função... Tem conselhos que têm cargos que são natos, tem o pró-reitor, de diretores de centro, é que, para assumir, esses cargos, essas pessoas deveriam ter capacitações para participar do cargo. O cara que não entende nada de gestão ser diretor, cuidar da gestão de um centro, é um negocio difícil. Se for exigido que para ele assumir ele tem que ter participado de uma capacitação nessa área, bem bolada, isso já facilitaria muito, já melhoraria muito lá nos conselhos.” (Entrevistado 5)</p> <p>“Há uma diferença entre a pública e a privada. A privada, eles têm Conselho de Administração, não é que nem o nosso Conselho Universitário. [...] Hoje, para fazer parte do Conselho de Administração, os caras têm de fazer uma capacitação X, no período X, tem umas exigências, e eles fazem isso, para poder participar. Se tu pegar o Exército, Polícia, Marinha, o cara, para assumir determinadas coisas, ele tem de passar por uma capacitação de Estado Maior ou alguma coisa para poder assumir determinada função.” (Entrevistado 5)</p>
--	--	--

Fonte: Dados da pesquisa.

O gestor teria que ter um apoio contínuo, e a figura do superintendente seria para auxiliá-lo na gestão.

O Entrevistado 5 declarou já ter visto, em várias reuniões de conselhos, os professores doutores falarem da seguinte forma: “nós não temos obrigação de saber isso, que fazemos aqui para decidir politicamente, não tecnicamente, não-sei-o-quê”. Ele afirmou que essa é característica comum dos gestores que são docentes na

universidade, mas que, por algum motivo, eles estão exercendo alguma atividade de gestão. Mas, é comum tais gestores não se importarem com as atribuições e deveres do cargo, menosprezando a importância da legislação e responsabilidade dos atos em seus cargos, justificando que são ‘apenas’ professores e que estão decidindo aquilo que eles consideram importante. Em seu relato, mostrado no Quadro 34 acima, ele diz que uma capacitação para ocupação de seu cargo melhoraria muito sua gestão e sua participação nos conselhos.

Nesse sentido é que entra a importância da capacitação dos novos ocupantes dos cargos de direção e conselhos, como acontece em algumas esferas públicas do Estado, como no Exército, na Polícia ou na Marinha, onde há capacitação do servidor para desempenhar sua função.

Portanto, para o auditor da UF5, o melhor mecanismo para mitigar os problemas de não experiência do gestor na função de gestão é a capacitação para exercer a função, até mesmo porque, o que é fundamental, é que o servidor tem que saber o que vai fazer no cargo.

Todavia, ainda que o gestor não possua habilidade ou capacidade para administrar o cargo, a responsabilidade pelas decisões tomadas continua sendo do gestor. “Eu já vi, em decisão do TCU, que diz o seguinte: se você não tem capacidade para assumir o cargo, não assumo. Porque a responsabilidade continua sendo tua, tá?” (Entrevistado 5).

Referente à subcategoria Comitês, o Quadro 32 apresenta a opinião do respondente sobre a preparação ou treinamento para ocupantes de cargos de direção e/ou conselhos, bem como a influência que esse treinamento pode exercer sobre o nível de governança da instituição.

O treinamento ou atividade de capacitação para os ocupantes de cargos de direção ou conselho universitários não são sistematicamente executados nas universidades pesquisadas. Salvo em alguns casos, mormente nas equipes de TI, as atividades de treinamento são raras e dispersas, e não têm uma clara orientação institucional em capacitar os servidores para desempenhar bem suas funções através de programas de treinamento. As universidades são formadoras de recursos humanos para a sociedade, mas as próprias universidades não promovem treinamento e capacitação para seus servidores para o bom desempenho profissional de suas funções.

A maioria dos respondentes admitiu que o treinamento e a capacitação são cruciais para o bom funcionamento das rotinas de trabalho na universidade, e isso

também acaba ajudando no seu nível de governança. Apenas um entrevistado afirmou não ver necessidade em treinamento para os servidores da instituição.

Pela pesquisa realizada, o Entrevistado 1 afirmou que, legalmente, os cargos na UF1 não necessitam de qualquer treinamento (com exceção do cargo de auditor-chefe). Ele considera importante a realização de programas de treinamento e capacitação periodicamente, o que contribuiria para melhorar a rotina de trabalho e gestão da instituição e melhorar os resultados institucionais.

O Entrevistado 2 também informou ser salutar a execução de programa de treinamento e capacitação dos servidores, e que isso influenciaria positivamente o nível de governança da UF2. E há na UF2 preocupação com relação aos treinamentos dos servidores.

O Entrevistado 3 também admite a importância do treinamento na instituição e que a capacitação influenciaria o nível de governança da UF3, embora a universidade não tenha adotado a prática de realização de treinamentos e capacitações. Ele também lembrou que as atividades de governança são recentes para as Universidades Federais brasileiras, como a integridade pública e a gestão de risco. Os programas de treinamento e capacitação poderiam contribuir de forma relativamente grande na mudança cultural das pessoas dentro da instituição.

De acordo com o Entrevistado 4, na UF4 há um programa de capacitação, tendo até uma rubrica contábil para esse programa, embora não englobe os cargos de direção. Mas, o Entrevistado 4 afirmou não haver problemas quanto aos professores que ocupam cargos de gestão porque muitos deles já possuem capacitação para gestão.

O Entrevistado 5 não vê problemas em virtude da não realização de programa de capacitação ou treinamento na instituição. Ele acredita que vários ocupantes dos cargos (reitores, pró-reitores, secretários etc.) já deveriam ter capacitação antes de ocupar tais cargos.

De acordo com o Entrevistado 4, uma alteração no arranjo de governança poderia melhorar a gestão e a própria governança da UF4. Em seu relato, ele diz que deve haver treinamento tanto para gestores quanto para técnicos, como mostra o Quadro 35 abaixo.

Quadro 35 - Capacitação como Elemento de Governança

UF	Subcategoria da AC pré-definida a partir do IG-SEST	Categoria da AC identificada nas entrevistas	Relato
UF4	Diretoria	Capacitação Governança	Estão aí, entraria a figura do superintendente. E entraria a pró-reitoria dos Recursos Humanos atuando realmente na preparação específica dos cargos de direção, e isso é fundamental, realmente, na visão para a governança da universidade tem que ter o treinamento, com certeza. Tanto da gestão quanto dos técnicos também. (Entrevistado 4)

Fonte: Dados da pesquisa.

Indagado sobre o sentido em que a capacitação seria importante para a gestão e a governança na universidade, o Entrevistado 1 afirmou que, apenas com a observância de conformidade das normas, não há como se alcançar efetividade e eficiência. O Quadro 36 abaixo mostra os relatos dos respondentes quanto a esse tema.

Quadro 36 - A Importância da Capacitação para a Gestão e Governança

UF	Subcategoria da AC pré-definida a partir do IG-SEST	Categoria da AC identificada nas entrevistas	Relato
UF1	-	Capacitação	“Hoje a capacitação tem que alcançar todas essas perspectivas. Um gestor hoje, que ele só está visando à conformidade não vai alcançar eficiência, ele não vai alcançar efetividade; tem que ser uma agregação de todos esses valores e a capacitação tem a possibilidade de agregar, nesse sentido.” (Entrevistado 1) “Olha, eu posso falar empiricamente, que

			alguns têm, outros talvez não tenham, por ‘n’ motivos. Mas, eu já percebo a busca de alguns desses docentes na capacitação, no aprendizado, porque é natural, eles são de áreas distintas, muitas vezes não têm afinidade com a parte administrativa. Então eu vejo em alguns deles a iniciativa de buscar, eles próprios, a capacitação, sem o incentivo da universidade, mas buscam por conta própria essa capacitação.” (Entrevistado 1)
UF3	-	Capacitação	“[...] isso não é institucionalizado, e definido que, por exemplo, que para ocupar um cargo de chefe da Auditoria Interna ou de pró-reitor administrativo, eu desconheço, eu acho que não existe uma definição de que tem que fazer o curso, e sim, a pessoa que, por iniciativa própria, percebe que precisa e ela vai e solicita junto à coordenação de desenvolvimento humano e faz.” (Entrevistado 3)
UF4	-	Governança	“Ao lado do diretor. Seria a figura do superintendente ao lado do diretor. Essa é a minha opinião. Até eu entrar na universidade funcionava dessa maneira. Por exemplo, tem a figura do adjunto, a figura do adjunto ajuda muito. Hoje tem a figura do adjunto nas unidades, que fica, realmente, a parte da gestão aí, a continuidade. Porque tem que reciclar os cargos, mas também tem o histórico ali

			junto, que é a figura do superintendente. Acho que deveria ser criado essa figura para melhorar mais ainda.” (Entrevistado 4)
UF5	Diretoria	Capacitação	“[...] uma das coisas seria fortalecer também o conhecimento dessa parte administrativa. Por isso, que esprai, assim, se tu pegar um coordenador de curso, tu pegar um chefe de departamento e várias coisas, quer queira ou não, em determinado nível tu é obrigado a trabalhar a parte gestão do teu setor, dos Controles Internos. [...] Não que o chefe de departamento de tamanho grande, ele tem de ter seus Controles Internos, seu fluxograma, tem que ser tudo. Quem vai fazer isso para eles? Eles pedem tudo isso, se não der atenção para isso, tu não vai conseguir melhorar os dados. Mas, eu acho que a capacitação, ela é importante e considero que a universidade tem feito bastante capacitação nesse aspecto, mas talvez ainda precisa ter um pouco mais de diretriz em cima disso.”

Fonte: Dados da pesquisa.

No esforço pela oferta de prestação de serviços, as organizações devem contar, em seu quadro funcional, com pessoas que possuam as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) necessárias para o serviço a ser realizado e que demonstrem elevados padrões de conduta ética (BRASIL, 2014b).

O relato do Entrevistado 1 aponta que a busca por capacitação poderá trazer resultados na gestão universitária em termos de eficiência, eficácia e efetividade para a instituição, e que os ocupantes dos cargos de direção e nos conselhos deverão se capacitar para isso, embora a UF1 não possua nenhuma política de incentivo. De acordo

com seu relato, alguns ocupantes de cargo de direção buscam se capacitar (por conta própria) enquanto que outros não buscam nenhuma capacitação.

O Entrevistado 3 informou que, quando há necessidade de treinamento, as unidades solicitam à coordenação responsável que decidirá pela oferta ou não do treinamento (que pode até disponibilizar recursos financeiros para pagamento de inscrição para participar de fóruns, eventos ou cursos externos).

Por sua vez, o Entrevistado 4 sugeriu a figura do superintendente para ajudar no trabalho das unidades internas da UF4, como está exposto no Quadro 36 acima. Essa alternativa poderia ser utilizada para reduzir a falha na preparação ou capacitação específica de cargos de gestão. Indagado sobre essa solução, ele afirmou que o superintendente ficaria ao lado do diretor, porque haveria continuidade da gestão e evitaria decisões equivocadas causadas pela inexperiência do novo gestor (nos casos de troca de gestão).

O cargo de superintendente, em sua opinião, poderia ajudar a melhorar a gestão porque o professor tem seu cargo de professor, e ele está ocupando o cargo de gestão, ainda que temporariamente. O superintendente seria um técnico que ficaria no cargo quando o professor deixar o cargo de gestor, o que ajudaria o novo ocupante do cargo a desempenhar melhor suas funções. Isso porque o superintendente estaria familiarizado com todas as rotinas de trabalho da unidade e auxiliaria o novo ocupante de cargo de gestor em suas dificuldades (especialmente no início de sua gestão).

O Entrevistado 5 ressaltou, de acordo com seu relato no Quadro 36, as dificuldades de um servidor quando entra na universidade. Assim, o servidor participa de comissões de inquérito administrativo, de PAD, fiscalização de contratos etc. E algo que poderia ser feito seria fortalecer também o conhecimento das rotinas administrativas e de gestão onde ele trabalha. Contudo, o Entrevistado 5 afirma que a universidade tem promovido bastante a capacitação, mas talvez seja necessário ter diretriz melhor em relação a isso.

Referente à subcategoria Diretoria, o Quadro 32 apresenta a opinião do respondente sobre o significado que o conselheiro externo à comunidade universitária traz para a instituição.

Com relação à existência de membros externos à universidade, normalmente presentes no Conselho Universitário, todos os entrevistados afirmaram ser importante que eles ocupem algumas vagas nos conselhos superiores da universidade.

O Entrevistado 1 citou o caso da presença de um representante da OAB no Conselho Universitário da UF1, o que traz uma visão da comunidade externa para dentro da universidade. Isso pode contribuir para a UF1 dialogar com a sociedade e trazer retorno para a sociedade.

O Entrevistado 2 declarou que a permanência de membros externos no Conselho Universitário agrega em controle social, em pluralidade e em diversidade, e por isso, ele a considera importante, mesmo porque a universidade deve atender, acima de tudo, aos anseios da comunidade.

O Entrevistado 3 mencionou que os membros externos à comunidade universitária podem trazer uma visão de fora da universidade, dado que a visão dos membros externos pode ajudar a instituição a ver determinada questão sob outra ótica, o que pode ser bom para a universidade e para a sociedade.

O Entrevistado 4 relatou que o Instituto dos Auditores Internos do Brasil (IIA do Brasil) recomenda haver a permanência de membros externos no Conselho Máximo da instituição. O membro externo poderá contribuir com sua visão a respeito de uma determinada questão e pode ajudar a solucioná-la.

Por sua vez, o Entrevistado 5 afirmou que é importante a existência dos membros independentes no Conselho Universitário, porque a integração entre a universidade e a sociedade pode ser salutar para a própria UF5, até mesmo por causa da experiência que o membro externo pode se valer para contribuir com algum valor para a universidade.

Além disso, o Entrevistado 1 disse que tem se utilizado de algumas pesquisas científicas desenvolvidas sobre governança. Ele relaciona a governança com a eficiência da gestão universitária, visando trazer melhores resultados para a UF1, dado que a governança está alinhada com o planejamento estratégico da universidade, sendo que as diversas etapas de execução do planejamento estão em consonância com a prática da governança, como mostrado no Quadro 37 abaixo.

Quadro 37 - A Governança e a Eficiência da Gestão Universitária

UF	Subcategoria da AC pré-definida a partir do IG-SEST	Categoria da AC identificada nas entrevistas	Relato
UF1	-	Governança	<p>“Ela vai, de uma forma geral, estar alinhada com o planejamento estratégico e o gestor vai ter oportunidade de verificar a cada etapa concluída o que está sendo feito, como está sendo feito, onde está sendo feito, quais são as prioridades, as suas metas. Então, ela tende a trazer um resultado melhor para a comunidade onde a universidade está inserida. Acho que é nesse sentido.” (Entrevistado 1)</p>
UF5	-	Gestão	<p>“Nós temos de ter, sempre em mente, três palavras que tem sempre que analisá-las sempre com muito cuidado: eficácia, eficiência e efetividade. Então, esse ponto, eu gosto de colocar muito para as pessoas porque dão diferença. A visão de quem está no departamento de ensino, num centro, numa pró-reitoria ou na reitoria, são visões diferentes cada um está dentro de seu ambiente e raciocina muito no seu ambiente e não no todo, na universidade como um todo. Então acho que essa é uma preocupação que é o seguinte: o que pode ser aparentemente para quem está lá no topo trabalhando com valores altos com uma diferença de quinhentos mil é pouquinha coisa, mas quinhentos mil num departamento de ensino pode ser algo muito</p>

			importante, ou num laboratório para compra de materiais e insumos. Então, esses quinhentos mil vão ter relevância bem diferente nas várias (unidades). Então, se tu conseguir um uso racional dos recursos, vai ter uma melhoria com o que tu podes conseguir com os recursos que estão disponíveis.” (Entrevistado 5)
--	--	--	--

Fonte: Dados da pesquisa.

Além do mais, o Entrevistado 3 disse que precisa ainda estudar mais as temáticas de auditoria e governança, e que é importante a governança para “fazer mais com menos”, relacionando a governança com a gestão e seus resultados.

O Entrevistado 5 levantou a questão da eficácia, eficiência e efetividade, aliada à governança universitária, como apresentado no Quadro 37 acima. Em seu relato, ele diz que, com uso racional dos recursos disponíveis, o gestor conseguirá uma melhoria dos resultados.

Neste sentido, a função da governança é garantir que as ações das organizações estejam alinhadas com o interesse público. Para isso, deve haver um conjunto de elementos de governança integrados com o fim de se alcançar os resultados desejados pela organização, como integridade, valores éticos, abertura e engajamento das partes interessadas, definição de intervenções necessárias para potencializar e otimizar resultados, desenvolvimento das capacidades dos gestores e dos indivíduos, gestão de riscos e de desempenho, transparência e *Accountability* (BRASIL, 2014b).

Um ponto interessante destacado pelo Entrevistado 3 é em relação à remuneração variável dentro dos órgãos públicos, mostrado no Quadro 38 abaixo. Em alguns casos, notadamente o das empresas estatais, há pagamento de remuneração adicional para os diretores das instituições como prêmio por produtividade ou atingimento de metas. Todavia, essa não é a realidade das Universidades Federais pesquisadas, e falta à universidade buscar a implementação da lei junto ao Governo para esse pagamento se efetivar.

Quadro 38 - Remuneração Variável por atingimento de Metas

UF	Subcategoria da AC pré-definida a partir do IG-SEST	Categoria da AC identificada nas entrevistas	Relato
UF3	-	Governança	“É, até porque depende de lei que define como é que vai ser feito o pagamento, definido o valor, acredito que é o valor da remuneração pelo cargo de direção. [...] É que a universidade não busca junto ao Governo esse tipo de remuneração, pelo cargo de direção, remuneração variável de acordo com a produtividade e tal, até porque isso, dentro da Administração Direta e a Indireta, a Autárquica e Fundacional, que a universidade se enquadra, é uma coisa assim, um pouco mais complicada de fazer isso aí. Agora, você mencionou as estatais, quando se está numa empresa pública, numa sociedade de economia mista, é muito mais fácil, a legislação, como a legislação tem aquele misto de direito público e direito privado, é mais fácil você fazer esse tipo de coisa.” (Entrevistado 3)

Fonte: Dados da pesquisa.

Por fim, outro ponto levantado pelo auditor da UF5 é a visão segmentada que o servidor tem, e não a visão da instituição como um todo. Cada servidor ou gestor tem visão própria de sua unidade de trabalho e não alcança uma visão integrada e inteira da universidade. E isso pode fazer diferença na administração dos recursos da instituição.

O Quadro 39 abaixo resume os tópicos mais importantes encontrados na pesquisa qualitativa.

Quadro 39 - Tópicos mais importantes encontrados na pesquisa qualitativa

Item	Descrição
Contribuições da Auditoria Interna	Quanto às ações da auditoria, os respondentes informaram dar contribuições para a estrutura de governança da universidade. São dadas opiniões quanto à modificação ou criação de cargos, setores, mudanças nas normas, alteração nos processos de trabalho etc. Exemplos disso são a menção de criação de corregedoria, de cargo de superintendente ao lado do cargo de diretor e de indicações sobre pontos específicos que devem ser melhorados ou priorizados pela Administração Superior da universidade.
Eficiência e efetividade das ações	Os respondentes declararam que a governança pode trazer a eficiência e efetividade das políticas e ações da universidade, declarando ser importante “fazer mais com menos” contribuindo, assim, para melhores resultados de gestão.
Legislação da governança	A obrigatoriedade da legislação federal com relação à governança é relativamente recente, incluindo a adoção de práticas como a gestão de riscos, onde as unidades de Auditoria Interna vêm trabalhando para seguir a legislação e os acórdãos emitidos pela CGU e pelo TCU com relação à governança.
Gestão de Riscos	Os entrevistados não mostraram maiores críticas com relação à gestão de riscos dado que sua execução é relativamente recente, e porque as próprias universidades ainda estão estruturando suas políticas de Gestão de Riscos.
Transparência das informações	Os entrevistados geralmente responderam que o nível da transparência das informações está bom. Os auditores-chefe sempre falam do processamento eletrônico de informações

	<p>e dos <i>sites</i> ao se referir a este tema. Para eles, a transparência das informações se encerra na questão dos sistemas de computação e dos portais eletrônicos das instituições. Além disso, eles não diferenciam comunicação de transparência das informações, nem consideram as características básicas de transparência publicadas nos documentos de governança.</p> <p>Cabe ressaltar, ainda, que as UFs pesquisadas normalmente aguardam as recomendações dos Órgãos de Controles Externos para melhorar a transparência das informações.</p>
<p>Requisitos mínimos para ocupação de cargos</p>	<p>Com relação aos requisitos mínimos para ocupação de cargos de direção ou em Conselhos Superiores os respondentes não demonstraram haver preocupação das UFs em relação a esse ponto. Os servidores como um todo não veem como algo importante os requisitos para ocupação em cargos de direção ou em conselhos. Normalmente, a UF brasileira promove eleição para ocupação desses cargos, e a questão da aptidão ou qualificação para investidura neles não é considerada no âmbito institucional. Isso explica o motivo de as UFs pesquisadas não se preocuparem com a competência dos servidores que irão ocupar tais cargos, nem mesmo com o treinamento apropriado para capacitá-los a exercer tais cargos. Na presente pesquisa, apenas dois entrevistados apoiam a ideia de se promover algum treinamento para os servidores que ocupam cargos de direção ou em conselhos.</p>
<p>Treinamento e capacitação</p>	<p>A maioria dos respondentes admitiu que o treinamento e a capacitação são essenciais para o bom funcionamento das rotinas de trabalho na universidade, e isso também acaba repercutindo em seu nível de governança.</p> <p>Nesse sentido é que surge a importância do treinamento dos</p>

	<p>novos ocupantes dos cargos de direção e nos conselhos, sendo que a capacitação do servidor contribui para ele desempenhar sua função na gestão ou participação nos conselhos.</p> <p>Todavia, o treinamento ou atividade de capacitação para os ocupantes de cargos de direção ou conselho universitários não são sistematicamente executados nas universidades pesquisadas. Normalmente, as atividades de treinamento são raras e dispersas, sem uma clara orientação em capacitar os servidores para desempenhar bem suas funções através dessas atividades de treinamento.</p> <p>A política de treinamento teria a incumbência de fortalecer o conhecimento das rotinas administrativas e de gestão onde o servidor trabalha.</p>
Membros externos	<p>Todos os entrevistados afirmaram ser importante que os membros externos ocupem algumas vagas nos Conselhos Superiores da universidade, devido à pluralidade de ideias, possibilidade de contribuir com sua visão para a solução de algum problema e manter um diálogo com a sociedade. E isso poderia melhorar o nível de governança e vir a ser benéfico para a instituição.</p>
Remuneração variável por atingimento de metas	<p>Um ponto interessante é em relação à remuneração variável dentro dos órgãos públicos. Apesar de haver pagamento de remuneração adicional para os diretores das instituições como prêmio por produtividade ou atingimento de metas em algumas instituições públicas, nas UFs pesquisadas tal prática não existe porque não há lei prevendo essa remuneração.</p>
Visão do servidor quanto à governança	<p>O servidor tem uma visão segmentada e parcial da instituição, e não uma visão da instituição como um todo.</p>

	Cada servidor ou gestor tem visão própria de sua unidade de trabalho e não pensa em uma visão integrada e inteira da universidade, o que pode repercutir na administração dos recursos da instituição e impactar a governança.
--	--

Fonte: Dados da pesquisa.

As contribuições inovadoras deste estudo estão centradas na proposição de um mecanismo útil para mensurar a governança em UFs e, assim, ajudá-las a melhorar não só o seu nível de governança como também a gestão dos seus elementos constitutivos. Vale ressaltar que as contribuições inovadoras apresentadas neste estudo são de ordem teórica e prática.

As contribuições de ordem teórica dizem respeito:

1. Ao levantamento das normas que embasam os RGs das UFs;
2. À validação dos elementos (itens de avaliação) que compõem o IG-SEST adaptado à realidade das UFs;
3. Ao levantamento de informações que sustentam o caráter de conformidade com a legislação que UF adota em sua governança;
4. Em apontar a despreocupação em adotar melhores práticas de governança, a não ser quando possa haver alguma sanção legal a partir do descumprimento de práticas obrigatórias por lei.

As contribuições de ordem prática deste estudo consideram os dados obtidos nesta pesquisa analisados à luz das práticas de governança disponíveis na literatura existente e referem-se a:

1. Discutir a remuneração variável por atingimento de metas e resultados;
2. Rever o processo de análise dos relatórios importantes das atividades dos principais órgãos universitários (Alta Administração), os quais não são enviados para apreciação nos Conselhos Superiores, contrariando normas de boas práticas de governança;
3. Instituir políticas e normas éticas e de conduta e integridade dos servidores, dado que a presente pesquisa constatou não haver observância, de forma adequada, das normas e políticas de conduta dos servidores no espaço universitário;

4. Repensar a permanência de membros externos nos conselhos universitários, porque, de acordo com a literatura sobre governança, eles deveriam trazer a visão da sociedade para dentro da universidade, ajudando a fiscalizar, supervisionar e corrigir eventuais desvios de interesses no âmbito do Conselho Superior;
5. Rever o papel do Conselho Superior (Conselho Universitário) enquanto mecanismo de aprimoramento da governança na instituição. A composição do Conselho e de sua presidência deveria ser revista, além de ser aprimorada sua função enquanto órgão máximo da universidade conforme as melhores práticas de governança;
6. Discutir a questão ligada à falta de interesse na gestão profissional da universidade;
7. Instituir a política de treinamento e capacitação dos servidores para desempenhar melhor suas funções;
8. Avaliar a questão relacionada à despreocupação da universidade em expor seu compromisso com os resultados da auditoria com a melhoria dos processos internos e da gestão universitária;
9. Debater o assunto relacionado com a comprovação da existência de auditoria (somente) de conformidade, e não de eficiência, limitando, assim, a melhoria nos processos ou práticas de governança e gestão;
10. Refletir a postura da instituição quanto à constatação de que as UFs analisadas executam o que a lei rigorosamente exige que se cumpra quanto a determinado tema, porque não há pró-atividade significativa, por parte dos servidores, quanto à observância de melhores práticas de governança;
11. Trabalhar para mudar a visão segmentada que o servidor possui da universidade, porque ele não possui uma visão da instituição como um todo e isso que pode afetar a governança e a gestão da universidade.

5. CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS

Este estudo teve por objetivo geral validar o IG-SEST como mecanismo de Governança em Universidades Federais brasileiras. Para isso, ele se baseou na metodologia de elaboração do referido índice adaptado para o caso das Universidades Federais brasileiras. Como o índice mede itens relacionados a governança, o referencial teórico básico do presente estudo centrou-se nos estudos de governança elaborados por instituições nacionais e internacionais, tomando como elemento basilar a Teoria de Agência.

O objetivo geral deste estudo buscou responder à pergunta “Que relações podem ser verificadas entre Governança em UF e o IG-SEST que permitam sua validação e adoção como mecanismo de governança de acordo com o TCU?”

A justificativa deste trabalho centra-se na importância que a governança adquiriu como resposta prática a um novo contexto de governo, cujas complexidades sociais crescentes vêm impondo desafios ao Estado para gerenciar a dinâmica das exigências e demandas da população. E isso tem exigido do Estado uma atuação mais transparente e eficaz na busca de resultados melhores, e as universidades públicas brasileiras, como ente público do Estado, estão inseridas nesse contexto.

Para conseguir alcançar o objetivo geral do estudo, foram desenvolvidos cinco objetivos específicos. O primeiro deles é o de identificar os princípios de boa governança para a Administração Pública Federal, elaborados por instituições nacionais e internacionais. Este objetivo foi atendido através do levantamento do referencial teórico utilizado onde constam princípios de governança como Bizerra (2011), Mello (2006), Akutsu e Pinho (2002), Zorzal (2015) e Fontenele (2014), além das publicações de instituições que tratam de governança, como a CIPFA, a IIA, o TCU, a ANAO e o IFAC. Além do referencial teórico exposto, a pesquisa qualitativa deste estudo também oferece alguns elementos de prática de boa governança, sobre a qual os entrevistados das universidades observadas contribuíram em oferecer algumas recomendações de governança. Como a universidade é uma instituição contendo diversos setores, unidades etc., e que está inserida no ambiente social de uma localidade, diversos princípios e recomendações que se aplicam às organizações corporativas também se aplicam a elas, como o princípio de transparência, de integridade, de *compliance* e *Accountability*. Portanto, as recomendações para estes princípios se aplicam tanto para o caso da governança corporativa quanto para a governança universitária das UFs.

O segundo objetivo específico foi o de apresentar um conjunto de propostas para aprimorar a estrutura de governança das Universidades. Este objetivo foi feito por meio das propostas elencadas na conclusão deste trabalho e na análise dos dados da pesquisa quantitativa, após análise do referencial teórico e dos resultados das pesquisas quantitativa e qualitativa.

O terceiro objetivo específico foi o de propor adequar o IG-SEST à realidade do que é exigido das Universidades Federais pelo TCU. Este objetivo foi alcançado ao descrever a elaboração e coleta de informações da pesquisa quantitativa, expostas na Metodologia e na Análise e Interpretação dos Dados da Pesquisa Quantitativa.

O quarto objetivo específico diz respeito à lista das leis federais que as Universidades Federais são obrigadas a considerar nos Relatórios de Gestão. Cumpriu-se esse objetivo com a sistematização dos princípios de governança do setor público elencados pelo TCU, pelas leis apresentadas na elaboração do referencial teórico (notadamente na parte que explica o RG) e do próprio IG-SEST desenvolvido neste estudo (no qual diversas partes constituintes do índice englobam requisitos da legislação federal que se aplicam também às UFs e que foram mostradas quando da elaboração do índice). De acordo com as normas acima elencadas, é mister informar que os princípios e instrumentos de governança são influenciados fortemente pelos estudos de governança dos institutos de governança apresentados neste estudo, como o IFAC, CIPFA, IIA e ANAO.

Por fim, o quinto objetivo específico consistiu em mapear variáveis que podem sinalizar melhoria de gestão a partir do IG-SEST, segundo a percepção dos auditores-chefe de Universidades Federais. Essas variáveis foram analisadas tanto na pesquisa quantitativa quanto na qualitativa, além de estarem expostas no referencial teórico utilizado, e este objetivo específico foi especialmente alcançado através das informações coletadas na pesquisa qualitativa, feita aos auditores-chefe das UFs examinadas. Essas variáveis são o treinamento para cargos de direção e para cargos de representação nos conselhos, a permanência de conselheiros externos no Conselho Universitário, o trabalho da Auditoria Interna, o mecanismo de Gestão de Riscos, os Controles Internos e a transparência das informações.

O Indicador de Governança – IG-SEST tem como objetivo fundamental, acompanhar o desempenho da qualidade da governança das empresas estatais federais, para fins de mensuração do cumprimento dos requisitos exigidos pela Lei cujo objetivo

institucional é o de torná-lo um mecanismo de avaliação de políticas públicas e de avaliação da governança das empresas estatais federais de controle direto da União.

Ele incorpora algumas práticas corporativas inovadoras para as empresas estatais, considerando tópicos como a segregação de funções, a publicação de Carta Anual de Políticas Públicas e de Governança, a exigência de requisitos de qualificação e profissionalização da gestão, existência do Comitê de Auditoria e contratação de Auditoria Externa, remuneração variável dos dirigentes, dentre outros (BRASIL, 2018). Tais práticas inovadoras são exigidas especialmente pela Lei 13.303/2016 e Decreto 8.945/2016, que instituíram exigências sobre a gestão para se alcançar tais práticas, além da exigência de atuação de uma diretoria qualificada e apta ao exercício do cargo, administrada de forma profissional. O objetivo da nova lei é a melhoria da gestão das empresas estatais federais que, aliada a uma mudança na cultura organizacional dessas empresas, possa contribuir para redução da assimetria de informações e ações entre as empresas estatais federais, de forma a se alcançar um padrão mais elevado de governança corporativa.

A partir dele, foi feita a modificação desse índice para adequá-lo à realidade das Universidades Federais brasileiras. Portanto, o indicador proposto neste estudo apresenta diferenças com o índice desenvolvido pela SEST em virtude da natureza de uma universidade ser diferente da natureza de uma empresa estatal.

Para a elaboração das categorias de análise da pesquisa quantitativa e suas respectivas subcategorias adotou-se, como referência, o índice de governança IG-SEST, efetuando-se as devidas adaptações para seu uso nas universidades pesquisadas, conforme mostrado neste estudo. As adaptações se estenderam basicamente nas subcategorias de análise, tendo em vista as particularidades e os procedimentos peculiares das UFs exigidos pelos órgãos de fiscalização (TCU e CGU), observando, inclusive, os códigos de governança nacionais e internacionais para o setor público, os quais embasam algumas leis e determinações do TCU, sobretudo, dos Relatórios de Gestão elaborados pelas instituições analisadas. A partir das 11 categorias elencadas, foram identificadas 50 subcategorias.

Por sua vez, os dados da pesquisa qualitativa foram obtidos através de entrevistas semiestruturadas, cujas questões foram elaboradas com base nos temas abordados pela pesquisa quantitativa.

A análise de conteúdo foi feita a partir da utilização de 3 categorias de análise pré-definidas de acordo com os blocos das dimensões apresentados pelo índice IG-

SEST adaptados na pesquisa quantitativa do presente estudo. Assim, a análise do conteúdo foi feita de acordo com 3 categorias e 7 subcategorias.

A categoria *Gestão* engloba as subcategorias *Gestão de Riscos*, *Controles Internos* e *Auditoria*, que estão dentre os tópicos de maior relevância para o trabalho da Auditoria Interna.

A categoria *Disclosure* se refere à *Transparência das Informações*, conforme preconiza o princípio de transparência da governança nas instituições.

A categoria *Alta Administração* engloba as subcategorias *Conselhos*, *Comitês* e *Diretoria*. Esta categoria diz respeito aos cargos de gestão da Administração Superior da universidade, englobando as diretorias, pró-reitorias e Conselhos Superiores.

Os resultados obtidos por meio dos métodos quantitativo e qualitativo demonstraram convergência ao apontar que as variáveis levantadas apresentam, em sua maioria, indícios de baixo nível de governança nas UFs examinadas, o que indica, geralmente, pouco esforço em se promover melhores práticas de governança nessas instituições.

Abaixo são mostrados os principais resultados da pesquisa realizada.

A partir da pesquisa quantitativa, um dos pontos interessantes de analisar o índice com os dados das UFs observadas é com relação à remuneração variável de diretores por metas e produtividade. É comum, especialmente nas corporações maiores, a bonificação nos casos de cumprimento de metas atingidas e por aumento de produtividade. As respostas obtidas pelos auditores é que há respaldo na Constituição Federal para isso, mas, para que se possa contemplar as universidades, há necessidade de lei para regulamentar a remuneração variável por metas. Todavia, não há nem no MEC nem nas universidades estudadas qualquer norma prevendo tal prática nas universidades, nem mesmo qualquer discussão ou intenção dentro das universidades no sentido de iniciar alguma discussão a respeito desse tema.

A inexistência dessa prática pode ajudar a explicar porque uma universidade federal brasileira apresenta resultados abaixo do esperado pela população, dado que as corporações que buscam eficiência normalmente mantêm política de recompensas para seus empregados.

Outro resultado interessante advindo da pesquisa se refere à falta de acesso ao público em geral da remuneração dos servidores das universidades, de seus administradores e conselheiros, o que denota nível baixo de governança conforme estudos

pertinentes à área de governança. Apenas uma universidade pesquisada mantém um *link* de acesso à remuneração dos seus servidores.

Com relação à Gestão de Risco, os dados levantados mostram que a universidade não busca explicar como os gestores executam a gestão do risco. Nos documentos formais e no *site* de cada UF examinada, é possível consultar a política de riscos, a estrutura do órgão (quando existe) e as normas pertinentes à temática, mas, a sua execução e o tratamento dados pelos gestores não são claros nos documentos analisados.

Além disso, a gestão de riscos normalmente não é liderada pela, ou não está a cargo da, alta direção da universidade (diretor, pró-reitor ou mesmo o reitor).

A universidade elabora relatórios periódicos das atividades de Gestão de Riscos, mas, das 15 UFs pesquisadas, apenas uma submetia os relatórios de gestão de riscos ao Conselho Superior da instituição, o que demonstra falta de compromisso para com um nível maior de governança.

Outra constatação advinda da análise dos documentos e informações coletadas diz respeito aos relatórios periódicos de atividades das universidades. Constata-se que a Administração Superior das universidades não os submete aos Conselhos Superiores (Conselho Universitário, Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Conselho Curador ou similar, dependendo da instituição) para apreciação. Nos documentos analisados, não há informação de envio dos resultados dos diversos setores da instituição para apreciação dos Conselhos Superiores das universidades nem a seu órgão de Auditoria Interna, indicando que elas tão somente buscam cumprir a exigência legal mínima para não ser questionado pelo TCU. Como as recomendações de governança pelas instituições que publicam estudos de GC (IFAC, ANAO, IBGC etc.) mencionadas neste estudo indicam a conveniência de se levar as informações relevantes da instituição para seu Conselho Superior analisar e, assim, atestar uma prática de boa governança, pode-se afirmar que as UFs observadas neste estudo não cumprem este requisito de governança.

Nesse sentido, com relação aos Controles Internos, normalmente as UFs elaboram relatórios periódicos de Controles Internos de suas atividades, mas apenas 33% delas submetem os relatórios para apreciação do Conselho Superior da universidade.

Verificou-se igualmente que, para os respondentes, governança significa seguir as leis federais. Isso reflete a cultura das UFs pesquisadas, onde se verifica não haver

esforços significativos por melhores resultados, tanto em termos de governança quanto em termos de gestão. No âmbito do setor público brasileiro, o que mais se observa é cumprimento da lei, não sendo comum haver esforços ativos para se alcançar um nível mais aprimorado de governança.

Com relação à Auditoria Interna, neste estudo foram analisados diversos documentos, como atas e relatórios, sobre a sua atuação na universidade e os resultados dela decorrentes. Espera-se que a unidade de Auditoria Interna ajude a promover melhoria da governança como um todo na universidade, como maior rigor acerca dos Controles Internos, maior transparência, *compliance*, redução das irregularidades e, por fim, melhoria de gestão.

Os dados analisados indicam que, apesar do esforço da equipe de Auditoria Interna em promover melhorias institucionais e *compliance*, foi constatado que há uma despreocupação da universidade em expor seu compromisso com os resultados da auditoria com a melhoria dos processos internos e gestão universitária.

A partir das informações observadas na pesquisa, é possível constatar que a Auditoria Interna cumpre o que a lei determina, mesmo porque a legislação requer a existência da auditoria de conformidade, e não de eficiência. Assim, o uso das informações provenientes da Auditoria Interna se mostra limitado em virtude da instituição não utilizá-las para alguma melhoria nos processos ou práticas de governança e gestão.

Outra questão relevante é que os respondentes não frisam a importância dos resultados quanto à eficiência, eficácia e efetividade, apesar de alguns fazerem referência quanto a isso em alguns pontos. Essa despreocupação pode ser atribuída ao fato de que o que importa nas UFs pesquisadas é o trabalho de auditoria de conformidade, no qual os aspectos de desempenho ou resultados são relegados a uma importância menor. Assim, o que mais importa é o que a lei exige.

Um achado adicional levantado por meio do presente estudo é que a unidade de Auditoria Interna apresentou alta aderência em relação ao atendimento à norma TCU nº 127/2013. Praticamente todas as unidades de AI examinadas cumprem os requisitos desta norma.

As Auditorias Internas cumprem a exigência legal quanto aos trabalhos mais relevantes realizados e suas principais constatações, informação da relação entre a quantidade de recomendações feitas pela AI e a quantidade de recomendações

implementadas pela alta gerência, bem como a forma de certificação da alta gerência em relação às recomendações da Auditoria Interna.

Outro resultado da pesquisa realizada é que apenas 33% das UFs disponibilizam diretrizes, planos ou programas de trabalho da Auditoria Interna em seus *sites* eletrônicos, para que, dessa forma, possam contribuir para a melhoria dos processos de governança, de gestão e de gerenciamento de riscos e controles, o que indica um nível baixo de prática de governança.

Vale ressaltar, ainda, que, de acordo com a legislação federal, o chefe da área de auditoria é indicado pelo próprio Reitor, sendo que a CGU é quem dá o aval para a indicação do chefe da auditoria. A indicação, por parte do chefe executivo da instituição, é uma prática contrária a qualquer padrão de governança aceito em qualquer organização, conforme os padrões de auditoria e governança publicados pelos institutos nacionais e internacionais que lidam com a questão da governança.

Citam-se, como constatação a mais deste estudo, as questões éticas dos servidores. De acordo com as informações levantadas, não há uma clara orientação das questões éticas dos servidores no âmbito da instituição, e não há, nas UFs observadas, elaboração ou divulgação da conduta ética e de integridade do servidor público de forma transparente e organizada, conforme é previsto na Lei.

Ademais, não há treinamento e capacitação dos servidores, tanto docentes quanto técnico administrativos, com relação à ética, conduta e integridade dos servidores. Os treinamentos são raros e, quando são feitos, normalmente não são ofertados para toda a comunidade universitária, sendo possível constatar que a maioria dos funcionários e professores não possuem conhecimento das normas e procedimentos éticos de seu trabalho. Na pesquisa desenvolvida neste estudo, 80% das universidades pesquisadas não realizam treinamentos periódicos sobre o tema nem para os gestores nem para os demais funcionários.

Nas informações disponibilizadas pelas UFs examinadas, apenas em 20% delas é possível constatar a realização de treinamentos periódicos sobre Código de Conduta e Integridade aos funcionários e aos administradores da instituição.

Portanto, os dados indicam que as UFs não se preocupam muito com as questões de conduta, ética e integridade dos servidores públicos, embora não deixam de promover processos de sindicância e PAD (Processo Administrativo Disciplinar), conforme denúncias recebidas.

Outro resultado diz respeito à transparência das informações. Os RGs das universidades pesquisadas não apresentam preocupação marcante com relação à categoria Transparência. No RG, constam vários itens, e, a partir dele, é possível conhecer diversas informações relacionadas com a estrutura, norma e gestão da instituição. Contudo, ao consultar os documentos, as políticas, os dados ou qualquer outra informação de relevância institucional, nota-se uma dificuldade para se achar aquelas relacionadas à governança. As Universidades Federais divulgam apenas as informações obrigatórias em lei e as exigidas pelos Órgãos de Controles Externos, não se preocupando com os demais atores da sociedade que possam se interessar pelas informações universitárias.

De acordo com os dados levantados, as universidades analisadas executam o que a lei rigorosamente exige que se cumpra quanto a determinado tema, não apresentando pró-atividade significativa no atendimento de transparência mais sofisticada, não corroborando, assim, melhores práticas de governança.

Além do mais, as UFs pesquisadas normalmente aguardam as recomendações dos Órgãos de Controles Externos para melhorar a transparência das informações, que normalmente dizem respeito à classificação das informações (nível de sigilo), à forma como se colocam as informações e quais informações publicizar. Esses são pontos que a universidade acata por recomendação dos Órgãos de Controles Externos, cujas opiniões evoluem com o passar do tempo e que vão continuar impactando a transparência das informações das próprias universidades.

Acerca da permanência de membros externos à comunidade universitária, a pesquisa mostrou haver vagas no Conselho Superior da instituição, indicadas pela sociedade civil. Todavia, isso não se traduz em práticas de governança mais aprimoradas, conforme recomendado pelas instituições que estudam a governança. Assim, de acordo com as recomendações de melhores práticas de governança, a permanência dos membros externos indicaria boa prática de governança porque eles trariam a visão da sociedade para dentro da universidade, ajudaria a fiscalizar, supervisionar e corrigir eventuais desvios de interesses no âmbito do Conselho Superior. No entanto, a mera existência dos conselheiros independentes, sem haver nenhuma mudança nas normas, procedimentos, condutas ou políticas ressonantes com práticas de governança associadas à figura do membro externo não significa haver melhor prática de governança.

Ainda, um achado igualmente obtido através da pesquisa é com relação ao Conselho Superior (normalmente é o Conselho Universitário). É recomendável pelos institutos de governança que o presidente do Conselho de Administração (ou similar) não pode ser o Presidente ou CEO da empresa, para não haver manipulação das informações e parcialidade nas decisões a serem tomadas. No caso das UFs pesquisadas, esse é um ponto completamente diferente do que ocorre nas corporações, onde o Reitor é quem preside as reuniões e comanda a reunião do Conselho Superior, o que afeta negativamente o nível de governança da instituição.

Em consonância com esse tema, também não há treinamento ou capacitação para os conselheiros externos atuarem no Conselho Superior. Portanto, a existência desses conselheiros não se traduz em melhor prática de governança para as UFs analisadas.

A pesquisa, da mesma forma, desvelou uma questão referente ao treinamento e à capacitação dos servidores e, principalmente, dos gestores. Nos documentos e *sites* das instituições analisadas, é raro haver alguma informação ou notícia a respeito de algum treinamento ou capacitação para os servidores ou gestores. Quando se encontra alguma notícia, normalmente é de anos anteriores, sobretudo para o setor de TI. Assim, são raros os casos de política de qualificação ou capacitação interna ou de práticas de treinamento por parte dos servidores que ingressam na instituição como também não há nenhuma menção a treinamentos periódicos anuais.

Isso demonstra uma falta de interesse na gestão profissional das UFs analisadas, onde a eficiência do trabalho e o profissionalismo dos gestores são questões ignoradas pelas administrações universitárias. Assim, a própria universidade, que é uma instituição que tem por objetivo a produção e disseminação de conhecimento, tecnologia e pesquisa, possuindo um Capital Humano diferenciado em relação a outras instituições públicas e capaz de repassar conhecimentos para a sociedade, não utiliza esse potencial para qualificar melhor seus servidores nem mesmo para melhorar a gestão e a rotina de trabalho da instituição.

Verificou-se, como resultado também, que, em todas as UFs pesquisadas, houve a constatação de mecanismos para medir a satisfação dos *stakeholders* dos produtos e/ou serviços resultantes da atuação da universidade. Todavia, tais mecanismos existem em virtude de cobrança do MEC sobre as universidades brasileiras, mas o uso das informações destes mecanismos não é claramente mostrado nos documentos ou nos *sites* das instituições.

Outro resultado que indica baixo nível de governança das UFs pesquisadas se relaciona com a divulgação das conclusões da análise realizada pelo Conselho Superior da universidade sobre o atendimento das metas e dos resultados na execução do PDI (ou qualquer outro documento ligado à Estratégia da Instituição). Pelos dados levantados, apenas 20% das universidades divulga em documentos ou em *sites* algum parecer sobre atingimento de metas e resultados por parte do Conselho Superior.

A partir das informações das entrevistas com os auditores-chefe, abaixo são apresentados os resultados da pesquisa qualitativa deste estudo.

Em todas as UFs pesquisadas, a unidade de Auditoria Interna desempenha papel importante na gestão de riscos desenvolvida na universidade, como o mapeamento dos riscos e de controle das informações.

Todos os entrevistados informaram que a unidade de Auditoria Interna faz análise dos documentos, de processos e rotinas de trabalho dos diversos setores da universidade e emitem opinião sobre o andamento dos trabalhos. Em situações de desconformidade com as normas, a Auditoria Interna poderá pedir correção do que for necessário e, assim, ajudar no processo de governança.

Outro resultado advindo da pesquisa foi que os auditores-chefe entrevistados afirmaram que a unidade de Auditoria Interna ajuda a promover melhorias nos processos de trabalho e nos resultados da gestão ao emitir opinião sobre determinado tópico, o que acaba por influenciar e melhorar a governança universitária como um todo.

Um ponto complementar a ser destacado é que 80% dos respondentes admitiram que o treinamento e a capacitação são cruciais para o bom funcionamento das rotinas de trabalho na universidade, o que seria útil para influenciar positivamente o nível de governança da instituição.

Interessante ressaltar também a visão segmentada que o servidor tem da universidade, e não uma visão da instituição como um todo. Cada servidor ou gestor tem visão própria de sua unidade de trabalho e não pensa em termos de uma visão completa da universidade, o que pode impactar a administração dos recursos da instituição.

Por fim, de acordo com o índice proposto neste estudo, é possível verificar que apenas 3 universidade conseguiram alcançar o Nível 1 de governança. As demais conseguiram alcançar apenas o nível 2, o que demonstra que as UFs examinadas não se empenham significativamente quanto ao tema Governança.

No entanto, as unidades de Auditoria Interna se empenham por alcançar um nível maior de governança, até mesmo porque as auditorias realizadas são auditorias de *compliance*, o que requer das unidades de auditoria um esforço por maior nível de governança. Todavia, as demais unidades ou setores das universidades não se preocupam com a questão da governança, o que acaba por influenciar os índices de governança mensurados nas UFs pesquisadas. Falta maior empenho e conscientização, não apenas por parte da Administração Superior da instituição, mas também por parte de todos os servidores (técnicos e docentes) para se alcançar um nível de governança maior.

Assim, em relação ao nível de governança apontado neste estudo, os resultados corroboram as evidências de diversos estudos que indicam haver baixos níveis de governança nos órgãos públicos brasileiros, como Zorzal (2015), Bizerra (2011), Kissler e Heidemann (2006) e Fontenele (2014).

Todavia, conforme consta no Referencial Básico de Governança do TCU (BRASIL, 2014b, p. 16), para atender as demandas sociais, é fundamental fortalecer ainda mais os mecanismos de governança, até mesmo como forma de reduzir o distanciamento entre Estado e Sociedade, apesar do avanço já alcançado para a melhoria da governança e gestão do Estado brasileiro.

A seguir são apresentadas sugestões para implementação de ações de governança nas Universidades Federais:

- a) Mudanças nas normas internas da universidade com vistas a contemplar os padrões e princípios de governança existentes;
- b) Alteração dos procedimentos e rotinas de trabalho para se alcançar maior nível de governança. Como exemplo, pode ser citado o caso dos membros externos no Conselho Superior, pois sua existência poderia ser utilizada como um mecanismo a mais para a prática de uma boa governança, como constam nos documentos das entidades que tratam desse assunto (como o IBGC, a OCDE e o IFAC);
- c) Realização de treinamento e capacitação para conscientização e mudança de cultura organizacional no sentido de se implementar melhores práticas de governança;
- d) Melhor divulgação das informações, aumentando, assim, o nível de transparência das informações e decisões tomadas no âmbito da instituição;

- e) Criação de unidade de *compliance* dentro das UFs, com vistas a ajudar a elaborar normas, procedimentos, rotinas de trabalho e planejamento institucional dentro das melhores práticas de governança, obedecendo à legislação federal e seguindo, ainda, os princípios de eficiência, eficácia e efetividade.

Este estudo apresenta algumas limitações, ressaltando as apresentadas abaixo:

- a) A pesquisa tem corte transversal, em que os dados analisados da pesquisa quantitativa se referem ao ano de 2017, e a legislação vem evoluindo sobre a Governança, o que pode provocar mudanças na prática de governança ao longo dos anos;
- b) Ademais, é possível haver erros na coleta dos dados da pesquisa, pois muitas informações podem simplesmente não ter sido inseridas nos documentos analisados ou nos *sites* eletrônicos das UFs examinadas, provocando distorções quando do preenchimento do formulário de pesquisa;
- c) A generalização dos resultados para todas as Universidades Federais brasileiras deve ser feita com certa cautela, uma vez que a amostra de universidades envolveu o estudo de 15 universidades, e não a sua totalidade. Pesquisas com outras universidades não contempladas neste estudo podem chegar a resultados diferentes em diversos pontos;
- d) Não foi possível pesquisar todas as variáveis ou informações pertinentes à governança devido à amplitude do tema e à metodologia de cálculo do IG-SEST, que considera apenas algumas variáveis em sua metodologia.

Finalmente, este estudo está focado nas UFs e nas informações pertinentes ao índice utilizado, e, para se utilizar o IG-SEST em outras instituições públicas, será necessário observar a natureza da instituição, suas normas específicas, seu objetivo institucional e o ambiente onde ela se insere para se poder adaptar o índice para os casos a serem investigados. Cabe ressaltar que, por motivo de tempo e economicidade, não foi feita a pesquisa em todas as UFs do país, e os resultados desta pesquisa não poderão ser inferidos para as UFs não examinadas neste trabalho. O que pode ser concluído a partir desta pesquisa é que as UFs analisadas apresentam baixo nível de governança e não se preocupam em adotar melhores práticas de governança, apesar do trabalho empenhado pela Auditoria Interna no sentido de haver maior aderência à legislação e às melhores práticas de governança. O que os gestores observam é o que é estritamente necessário

para cumprir a legislação federal e não há preocupação com melhores práticas de governança, transparência e gestão profissional. Ou seja, o gestor público está mais propenso em atender, ainda que de forma incompleta, as práticas de governança obrigatórias, cujo não cumprimento pode resultar em sanções legais.

A elaboração desta tese apresenta originalidade porque não foi constatado nenhum trabalho científico utilizando o IG-SEST, especialmente porque não foi feita nenhuma adaptação deste índice para uso em outro tipo de instituição.

Os pontos fortes da presente pesquisa estão associados ao índice proposto e dizem respeito:

- a) Ao levantamento das normas que embasam os RGs que as UFs são obrigadas a enviar ao TCU;
- b) Aos elementos que compõem o IG-SEST adaptado, os quais são considerados basilares para uma estrutura mínima de governança, em que o não atendimento desses elementos, por parte da universidade, indica que o seu nível de governança irá mostrar uma tendência de ser classificado como de pequena significância;
- c) À indicação da falta de treinamento que corrobora o baixo nível de governança das UFs, evidenciado tanto na pesquisa quantitativa quanto na pesquisa qualitativa;
- d) Às contribuições apresentadas pelos auditores-chefe quanto à melhoria do nível de governança.

As fragilidades desta pesquisa dizem respeito:

- a) Ao pouco aprofundamento dos itens de avaliação do próprio IG-SEST, o que pode dar indicação equivocada quanto ao nível de governança da universidade;
- b) À limitação quanto à comparação deste índice com o de outras instituições que vierem a utilizar o IG-SEST, ainda que o adaptando à realidade de cada tipo de instituição;
- c) À amostra das instituições pesquisadas a qual poderá, eventualmente, vir a prejudicar a obtenção de respostas consistentes dentro do universo das UFs brasileiras;
- d) Ao nível de governança verificado não poder ser considerado diretamente como resultado do desempenho da UF perante as demais universidades brasileiras, porque o IG-SEST se propõe a ser um índice que mede a governança, e não o

desempenho (sobretudo operacional). Os indicadores de desempenho são mostrados nas publicações como a RUF, o THE e o *Webometrics*, e têm o objetivo de classificar as universidades conforme indicadores operacionais tais como: posição nacional de cursos de graduação, grau de internacionalização, impacto das publicações etc. O IG-SEST foi elaborado para medir alguns itens de governança, e é possível que uma UF apresente baixo nível de governança de acordo com este índice, mas poderá estar bem posicionada em *rankings* de melhores universidades do país de acordo com critérios de desempenho;

- e) Ao índice proposto neste estudo ser apenas um instrumento de análise de governança da universidade, devendo a alta administração da instituição considerar diversos outros instrumentos de análise para a tomada de decisão.

Pode-se concluir que o índice IG-SEST proposto neste trabalho foi validado para utilização nas UFs como instrumento de Governança.

Os números não apresentaram diferenças significativas entre as UFs de cada região geográfica, e mesmo a pontuação final das universidades, de acordo com o índice, não apresentou discrepância significativa.

Mas, apesar dos dados coletados na amostra deste trabalho não apresentar discrepância significativa, é interessante notar outro aspecto de validade, que foi a capacidade do índice de diferenciar a observância ou não de determinados itens de avaliação presentes no IG-SEST.

Qualitativamente, os itens de avaliação do índice são condizentes com os elementos e mecanismos de governança presentes na literatura pertinente ao tema, e os auditores-chefe das UFs pesquisadas apresentaram informações que condizem com os estudos de governança e com a legislação a que as UFs devem obedecer.

Os relatos dos auditores-chefe apresentam aderência com relação às leis e às instruções do TCU quanto às ações de governança na instituição.

Ademais, a forma e a linguagem das questões se mostraram adequados ao público-alvo deste trabalho, o que contribui para tornar válida a pesquisa. Como o IG-SEST trabalha com elementos básicos de governança, e que já são de amplo conhecimento da área de Auditoria Interna, os respondentes não tiveram nenhuma dificuldade em responder às questões, indicando clareza e objetividade dos pontos levantados.

Outro ponto a ser destacado quanto à validação do IG-SEST proposto é que o questionário foi validado por um auditor de uma unidade acadêmica da UFAM, e os itens de avaliação da pesquisa quantitativa também passaram pela análise dessa área de auditoria. Inclusive, o teste aplicado na área de auditoria pôde evidenciar que o questionário estava claro e específico.

Por fim, pode-se dizer que as informações obtidas na pesquisa desta tese apoiam visivelmente o caráter de conformidade com a legislação com que a universidade conduz o processo de governança. A governança levada a cabo nas UFs analisadas está claramente associada à conformidade legal e às instruções do TCU e CGU, sendo que as áreas de Auditoria Interna observam, adicionalmente, as normas de auditoria de conformidade publicadas pelos órgãos nacionais e internacionais de auditoria e governança. No entanto, ainda que as UFs observem preponderantemente os elementos de governança expressamente exigidos pelos Órgãos de Controle Externo e pela legislação federal, os demais elementos da governança não são observados com a mesma acuidade, como as boas práticas de governança e outros mecanismos de governança que podem levar a uma maior transparência ou à melhoria de resultados da instituição.

Este estudo está focado nas UFs e espera-se haver dado uma contribuição para enriquecer a bibliografia relacionada à governança e, assim, fornecer subsídios aos auditores-chefe e aos gestores das universidades a fim de poder aumentar o nível de governança da instituição.

5.1 SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS

Para pesquisas futuras referentes ao tema deste trabalho, as quais não foram possíveis nesta pesquisa, sugere-se:

- a) Efetuar a investigação do índice proposto para outras universidades;
- b) A pesquisa quantitativa feita considerou o ano de 2017, e um estudo poderia efetuar a investigação do índice proposto usando corte longitudinal para captar a dinâmica da evolução das práticas de governança;
- c) Melhoria do próprio índice IG-SEST, que pode ser alterado para contemplar outras variáveis ou subcategorias conforme a legislação que as universidades observam;

- d) Comparar a evolução dos resultados obtidos da aplicação deste índice ao longo do tempo com a evolução dos resultados obtidos por outros índices de governança, para verificar a dinâmica da adoção das práticas de governança;
- e) Aplicar o IG-SEST para outros tipos de instituições, especialmente as públicas, promovendo a devida adaptação para cada tipo de instituição (órgão, fundação, autarquia etc.).

REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, Jorge. Financiamento e Gasto Público da Educação Básica no Brasil e Comparações com Alguns Países da OCDE e América Latina. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 841-858, Especial - out. 2005. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

Academic Ranking of World Universities (ARWU). [**Sobre ARWU**]. 2018. Disponível em: <<http://www.shanghairanking.com/pt/index.html>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-745, 2002.

ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 2ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ANDRADE, J. de; PEREIRA, E. A. M.; SILVA, N. C.; FREITAS, L. de; MARQUES, T. **Governança corporativa aplicada ao setor público**: estudo de caso sobre a administração de uma universidade federal brasileira. Disponível em: <<http://www.admpg.com.br/2016/down.php?id=2374&q=1>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

ASSAF NETO, Alexandre. **Estrutura e análise de balanços**: um enfoque econômico financeiro. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ASSAF NETO, Alexandre. **Finanças corporativas e valor**. São Paulo: Atlas, 2010.

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (ANAO). **Public Sector Governance**: strengthening performance through good governance – better practice guide. June 2014. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au/Publications/Better-Practice-Guides>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

BALSAN, L. A. G.; LOPES, L. F. D.; Alves, J. N.; VIZZOTTO, F. B.; COSTA, V. M. F. Impacto do treinamento, comprometimento e entrincheiramento organizacionais em servidores de uma universidade pública. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 143-164, jan. 2016.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARRET, P. **Achieving better practice corporate governance in the public sector**. AM auditor general for Australia, 2002. Disponível em: <https://www.anao.gov.au/sites/default/files/Barrett_achieving_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector_2002.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2018.

BATISTA, Carmem Lúcia. **Informação pública**: entre o acesso e a apropriação social. 2010. 202 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BERLE, A. A.; MEANS, G. C. **The modern corporation and private property**. New York: MacMillan Company, 1932.

BIZERRA, A. L. V. **Governança no setor público**: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo aos princípios e padrões de boas práticas de governança. 2011. 124 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças. Rio de Janeiro, 2011.

BORÇA JR, G. R.; TORRES FILHO, E. T. Analisando a Crise do Subprime. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, V. 15, N. 30, P. 129-159, DEZ. 2008.

BORGES, W. C.; PIMENTA JR, T.; AMBROZINI, M. A.; RODRIGUES, L. B. S. O impacto da crise financeira internacional de 2008 sobre a estrutura de capital das empresas de países desenvolvidos e emergentes. **Revista Contemporânea de Contabilidade**. ISSN 2175-8069, UFSC, Florianópolis, v. 15, n. 34, p. 58-75, jan./mar. 2018.

BRASIL. Procuradoria Regional da República da 1ª Região. **Notícias**. MPF e TCU vão fiscalizar repasses feitos por universidades federais a fundações de apoio. Disponível em: <<https://mpf-prr01.jusbrasil.com.br/noticias/3089523/mpf-e-tcu-vao-fiscalizar-repasses-feitos-por-universidades-federais-a-fundacoes-de-apoio>> Acesso em 09/11/2017. s/d.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8159.htm>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>. Acesso em: 18 set. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994**. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1171.htm>. Acesso em: 20 ago. 2016.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Oficial, set. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e base da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 dez. 1996. p. 27894.

BRASIL. **Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre a criação de *homepage* na Internet, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9755.htm>. Acesso em: 09 nov. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRASIL. **Decreto Presidencial sem número, de 03 de abril de 2000.** Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. 2000b. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 3.591, de 6 de setembro 2000.** Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. 2000(c). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm>. Acesso em: 27 jun. 2018.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001.** Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. 2001. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.180, de 6 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. 2001(b). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 03 fev 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005.** Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. 2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006.** Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm>. Acesso em: 30 abr. 2018.

BRASIL. **REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.** Diretrizes Gerais. 2007(a). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 6.021, de 22 de Janeiro de 2007.** Cria a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR, e dá outras providências. 2007(b). Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6021.htm>. Acesso em: 06 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.638, de 28 de dezembro de 2007.** Altera a Lei das Sociedades Anônimas. 2007(c). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111638.htm>. Acesso em: 09 nov. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008.** Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE (...). 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111784.htm>. Acesso em: 23 mai. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. 2009(a). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 21 fev. 2018.

BRASIL. **Código de Conduta da Alta Administração Federal.** Brasília: Presidência da República, Comissão de Ética Pública, 2009(b). 4ª. edição revisada e atualizada. 111p. Disponível em: <<http://etica.planalto.gov.br/arquivos/legislacao/livro-do-codigo-de-conduta-2009-atualiz-em-06-de-maio.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009.** Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências. 2009(c). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6932.htm>. Acesso em: 17 mai. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010.** Estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão 177 e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. 2010a. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20100903/INT2010-063.rtf>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010.** Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da LC nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185.htm>. Acesso em: 20 ago. 2016.

BRASIL. **Resolução TCU nº 234, de 1º de setembro de 2010.** Estabelece diretrizes a serem observadas pelas unidades internas do Tribunal na elaboração das normas previstas em Instrução Normativa do TCU e no tratamento das peças e conteúdos relacionados à prestação de contas das unidades jurisdicionadas. 2010(c). Disponível em:

<
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjKibPB9s7dAhWPPpAKHQBqBTUQFjAAegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fwww.tcu.gov.br%2FConsultas%2FJuris%2FDocs%2Fjudoc%2FReso1%2F20100903%2FRES2010-234.rtf&usg=AOvVaw1u8sA95qA8MoTPdMcWZrze>
 >. Acesso em: 27 jun. 2018.

BRASIL. **Resolução-TCU nº 244, de 20 de julho de 2011.** Altera dispositivos da Resolução TCU nº 234, de 1º de setembro de 2010, que estabelece diretrizes a serem observadas pelas unidades internas do Tribunal na elaboração das normas previstas em Instrução Normativa do TCU e no tratamento das peças e conteúdos relacionados à prestação de contas das unidades jurisdicionadas. 2011. Disponível em: <
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiPkOmw9s7dAhVBI5AKHaoaDPkQFjAAegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fwww.tcu.gov.br%2FConsultas%2FJuris%2FDocs%2Fjudoc%2FReso1%2F20110721%2FRES2011-244.rtf&usg=AOvVaw1UeDNsLCo4rLqgEJMKvl-d>
 >. Acesso em: 27 jun. 2018.

BRASIL - **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. 2011(b). Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm
 >. Acesso em: 10 ago. 2018.

BRASIL. **Decreto Presidencial sem número, de 15 de setembro de 2011.** Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. 2011(c). Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm
 >. Acesso em: 09 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. 2012(a). Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm
 >. Acesso em: 25 fev. 2017.

BRASIL. Procuradoria Regional da República da 1ª Região. **Notícias.** MPF e TCU criam parceria para fiscalizar repasses de universidades federais a fundações de apoio. 2012(b). Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/regiao1/sala-de-imprensa/noticias-r1/mpf-e-tcu-criam-parceria-para-fiscalizar-repasses-feitos-por-universidades-federais-a-fundacoes-de-apoio> Acesso em: 09 nov. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa TCU nº 134, de 4 de dezembro de 2013.** Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2014, especificando a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos

termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010. 2013(a). Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDN%5C20141002%5CDNT2013-134.doc>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa TCU nº 127, de 15 de maio de 2013**. Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2013, especificando a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010. 2013(b). Disponível em: <www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDN%5C20131025%5CDNT2013-127.doc>. Acesso em: 25 fev. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança / Tribunal de Contas da União**. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste, 2013(c). 57 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria TCU nº 175, de 9 de julho de 2013**. Dispõe sobre orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal quanto à elaboração de conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2013. 2013(d). Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Index.faces>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BRASIL. **Instrução Normativa-TCU nº 72, de 15 de maio de 2013**. Altera a Instrução Normativa-TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, que estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. 2013(e). Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjp2JqM9M7dAhXFQpAKHdYwA-8QFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fportal.tcu.gov.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A24E50B945014E657D82CB04D1&usg=AOvVaw2X5mu_1Yj2btS0SQufSBjq>. Acesso em: 18 set. 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Portaria CGU nº 277, de 7 de fevereiro de 2013**. (Institui o Programa Brasil Transparente). 2013f. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_277_2013-1.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. 2014(a.) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm>. Acesso em: 09 nov. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014(b). 80 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2014(c). 91 p.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 24, de 17 de Novembro de 2015**. Dispõe sobre o Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT), os trabalhos de auditoria realizados pelas unidades de auditoria interna e o Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna (RAINT) e dá outras providências. 2015. disponível em: < http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_24_2015.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. (2015b). Disponível em: < www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm >. Acesso em: 10 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Princípios Fundamentais de Auditoria de Conformidade**: Princípios fundamentais de auditoria (nível 3). 2015(c). Disponível em: <http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/ISSAI_400_Portugues.pdf>. Acesso em 04/02/2019.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de Junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. 2016(a). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm>. Acesso em: 24 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.945, de 27 de Dezembro de 2016**. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei no 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. 2016(b). Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm >. Acesso em: 06 abr. 2018.

BRASIL. **Resolução CGPAR nº 18, de 10 de maio de 2016**. 2016(c). Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucoes/160510_resolucao_cgpar_18.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2017.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01**, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. 2016(d). Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2018.

BRASIL. **Decisão Normativa-TCU nº 154, de 19 de outubro de 2016**. Dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão e informações suplementares referentes à prestação de contas do exercício de 2016, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU 63, de 1º de setembro de 2010. 2016(e). Disponível em: <

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjgguZL9c7dAhUCF5AKHRr9DzQQFjABegQICBAC&url=http%3A%2F%2Fwww.tcu.gov.br%2FConsultas%2FJuris%2FDocs%2Fjudoc%255CDN%255C20161101%255CDNT-2016-154.dot&usg=AOvVaw10rTRLWcl7GojJvnWs30JO> >. Acesso em: 27 jun. 2018.

BRASIL. Decisão Normativa - TCU nº 156, de 30 de novembro de 2016. Dispõe sobre a relação das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas de 2016 julgadas pelo Tribunal e especifica a forma, os prazos e os conteúdos para a elaboração das peças de responsabilidade dos órgãos de controle interno e das instâncias supervisoras que comporão os processos de contas, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa - TCU 63/2010. 2016(f). Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiFpIKG9s7dAhUMIZAKHfRtCx4QFjAAegQIBBAC&url=https%3A%2F%2Fportal.tcu.gov.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A158D05CDB0158D07FF4CC6C0E&usg=AOvVaw3ZMoPfwNQCnWIZ4ItB_A6N>. Acesso em: 27 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Notícias. 12/06/17. Três universidades federais de Minas Gerais pagam salários acima do teto constitucional a 150 servidores. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tres-universidades-federais-de-minas-gerais-pagam-salarios-acima-do-teto-constitucional-a-150-servidores.htm>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

BRASIL. Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa. Modelo proposto pela SEST/MP em conjunto com MF (STN, PGFN e SE/MF), Bovespa e CVM. Janeiro/2017. 2017(b). Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/publicacoes/carta-anual-de-politicas-publicas-e-governanca-corporativa.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

BRASIL. Portaria-TCU nº 59, de 17 de janeiro de 2017. Dispõe sobre as orientações para a elaboração do relatório de gestão, rol de responsáveis, demais relatórios, pareceres, declarações e informações suplementares para a prestação de contas referentes ao exercício de 2016, bem como sobre procedimentos para a operacionalização do Sistema de Prestação de Contas, conforme as disposições da Decisão Normativa-TCU 154, de 19 de outubro de 2016. 2017(c). Boletim do Tribunal de Contas da União Especial – Ano 50, nº 7, 2017. Disponível em: <<http://www.auditoria.mpu.mp.br/bases/legislacao/PORTARIA-TCU-2017-59-ORIENT-RELAT-GESTAO-ROL-RESPONS-E-CONTAS.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

BRASIL. Indicador de Governança IG-SEST – Regulamento. Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. 2018. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/igsest/ig-sest-regulamento.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2ª Edição, 2018(b). 148 p.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018(c). 86 p. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf> >. Acesso em: 11 abr. 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 3 (67), jul./set. 1997. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/67-3.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

BUSHMAN, Robert M.; SMITH, Abbie J. *Transparency, financial accounting information, and corporate governance*. **FRBNY Economic Policy Review**, April 2003.

BUSSAB, W. O.; MORETTIN, P. A. **Estatística básica**. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva. 2002.

CADBURY REPORT. **London Stock Exchange**. 1992. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/code.php?code_id=132 >. Acesso em: 29 jun. 2015.

CARVALHAL-DA-SILVA, André Luiz.; LEAL, Ricardo Pereira Câmara., (Orgs.). **Governança corporativa: evidências empíricas no Brasil**. Coleção Coppead de Administração. São Paulo: Atlas, 2007.

CARVALHO, Antonio Gledson de. Governança Corporativa no Brasil em Perspectiva. **Revista de Administração Contemporânea (RAC)**. v. 37, n. 3, p. 19-32, 2002.

CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY (CIPFA). **The Good governance standard for public services**. 2004. Disponível em: <<http://www.jrf.org.uk/system/files/1898531862.pdf>>. Acesso em: 10 abr 2019.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. In. **Revista Brasileira da Educação**. set.out.nov.dez.2003, nº 24.

CLEMENTE, A.; JUANIHA, A. M.; RIBEIRO, F. Efeitos da crise financeira de 2008 e da adoção das IFRS sobre o Matching Principle: um estudo sobre as empresas industriais listadas na BM&FBOVESPA (2005 – 2015). **Revista Contabilidade Vista & Revista**, ISSN 0103-734X, Universidade Federal de Minas Gerais, 133 Belo Horizonte, v. 28, n. 3, p.133-157, set/dez. 2017.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATION OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Controle interno - estrutura integrada**: Sumário Executivo. Tradução de PwC, 2013. Disponível em: <http://www.auditoria.mpu.mp.br/bases/legislacao/COSO-I-ICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf >. Acesso em: 04 fev. 2019.

COMMITTEE OF UNIVERSITY CHAIRS (CUC). **The higher education code of governance**. Dec. 2014. London. Disponível em: <<http://www.universitychairs.ac.uk/wp-content/uploads/2015/02/Code-Final.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno**. Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília, maio de 2014. Disponível em: <http://www.reogci.org/documentacion/pdfs/brasil/Manual_de_Elabora%C3%A7%C3%A3o_de_Relat%C3%B3rios_do_Controlo_Interno.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Portaria nº 915, de 29 de abril de 2014**. 2014(b). Disponível em: <<http://sistemas.uftm.edu.br/integrado/?to=N29zTFVkdGh2bjcyeC9odGFISIRIRGthNjZ1VWY5Z1N1bFtdTJLUUnFmbDdkU0V1YzVvZEtjbkZhTyt2UFBaeXRFSnpFbEMweijtJNWV6NXR3RWZBVGE2T2dYMityc3JqbVp5UitkT3Z4LzFiNFNtNHdwU2ZNRtQ0R3RCVURjenluR0hnVzE4Ynd2T0psYkdwZfJUeHRpTXBUQmVDVFNyM1FZZFM1Mzd4VHpBaWRFa1FtcmJSYmpxTFiGOGV5ZFJh>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). [A OGP] **o que é a iniciativa**. 2015(a). Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Guia de Integridade Pública**: orientações para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2015(b). Disponível em <<https://drive.google.com/file/d/1D6MCqbydBPN81N6T5FwyhLkp1Lg9-W3C/view>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual-de-orientacoes-tecnicas-1.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Manual para Implementação de Programas de Integridade** – orientações para o setor público. 2017(b). Disponível em <<https://drive.google.com/file/d/17cuFbZvCzk9ASdo9weqBVaBOeHh5StN/view>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018**. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos de estruturação, execução e monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. 2018. Disponível em <<https://drive.google.com/file/d/1pGaFGpaARgGoqrZAQyuE5fpS7sjDomGs/view>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Guia prático de gestão de riscos para a integridade**. 2018(b). Disponível em <<https://drive.google.com/file/d/1OrkISpvcSpgQzy-WIT-SZJkwlfCjpB73/view>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

CORREA, S. M. B. B. **Probabilidade e estatística**. 2ª ed. - Belo Horizonte:PUC Minas Virtual, 2003. 116 p.

CORREIA, Laíse Ferraz. **Um índice de governança para empresas no Brasil**, 2008. Tese (Doutorado em Administração) – UFMG, Belo Horizonte, 2008.

COUTO, R. M. **Governança nas instituições de ensino superior** : análise dos mecanismos de governança na Universidade Federal de Santa Catarina à luz do modelo *multilevel governance*. Dissertação (Mestrado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) - UFSC, Florianópolis, 2018.

COWEN, Robert. A crise da universidade: uma nota comparativa sobre gestão e uma observação para o Brasil. Tradução Roberto Penteado. **Em Aberto**, Brasília, n.75, p.35-48, jul. 2002.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa – Métodos qualitativo e quantitativo e misto**. 2ª. Edição. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CVM. **Recomendações da CVM sobre governança corporativa**. Rio de Janeiro, 2002, 12 p. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/rede-de-blogs/investidor-em-acao/files/2011/04/cartilha-CVM-Governan%C3%A7a-Corporativa.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2015

DANTAS, T. TCU diz que 70% das obras com verba federal têm irregularidades. **O Globo**. São Paulo. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/tcu-diz-que-70-das-obras-com-verba-federal-tem-irregularidades-1-20507417> Acesso em: 09 nov. 2017.

DELGADO, Victor Maia Senna. **Eficiência das Escolas Públicas Estaduais de Minas Gerais**: considerações acerca da qualidade a partir da análise dos dados do SICA e do SIMAVE. Belo Horizonte. Cedeplar/UFMG, 2007.

EMIRBAYER, M., & MISCHÉ, A. (1998). What Is Agency? **American Journal of Sociology**, 103(4), 962-1023. doi:10.1086/231294.

FARIA, J. H. Análise De Discurso Em Estudos Organizacionais: As Concepções De Pêcheux E Bakhtin. **Teoria e Prática em Administração**, v. 5, n. 2, 2015, p. 51-71.

FELL, A. F. A.; RODRIGUES FILHO, J.; OLIVEIRA, R. R. Um estudo da produção acadêmica nacional sobre gestão do conhecimento através da teoria do conhecimento de Habermas. *Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação Journal of Information Systems and Technology Management* vol. 5, n. 2, 2008, p. 251-268.

FONTENELE, R. A. M. **Accountability horizontal nos relatórios de gestão de universidades federais brasileiras**. Ribeirão Preto, 2014. 129 p. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP. Ribeirão Preto, 2014.

FRANCISCO, José Roberto de Souza. **Índice de governança corporativa: criação de valor e desempenho nas cooperativas de crédito**, 2014. Tese (Doutorado em Administração) – UFMG, Belo Horizonte, 2014.

GABRIEL, F. **Impacto da adesão às práticas recomendadas de governança corporativa no índice de qualidade da informação contábil** / Fabiano Gabriel. -- São Paulo, 2011. 128 p. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES, A. T. P. Análise de conteúdo, análise do discurso e análise de conversação: estudo preliminar sobre diferenças conceituais e teórico-metodológicas. **ADMINISTRAÇÃO: ENSINO E PESQUISA**. Rio de Janeiro v. 17 no 2 p. 275–300, mai.jun.jul.ago., 2016.

GUIMARÃES, P. R. B. **Métodos Quantitativos Estatísticos**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2008.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA). **Código de Ética**. 2009. Disponível em: <<https://iiabrasil.org.br//ippf/codigo-de-etica>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA). **Supplemental guidance: the role of auditing in public sector governance**. 2nd ed. Jan. 2012. Disponível em: <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/Public_Sector_Governance1_1_.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2019.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4a. Ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2009. 73 p.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código de Melhores Práticas de Governança corporativa**. 3ª versão, 2004. Disponível em <www.ibgc.org.br>. Acesso em: 29 jun. 2015.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA. Boletim de Análise Político-Institucional / **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. – n.15 jul.-dez. (2018) - Brasília: Ipea, 2018.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) - Avaliação In Loco: Referenciais no Âmbito do SINAES**. v. 5. Brasília, INEP. 2015.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. July 2014. Disponível em: <<https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governancepublic-sector>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

JENSEN, Michael C; MECKLING, William. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, nº 4, p. 305-60, 1976.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP**. Rio de Janeiro 40(3):479-99, mai.jun., 2006.

LA PORTA, R; LÓPEZ-DE-SILANES, F; SHLEIFER, A; VISHNY, R. Investor Protection and Corporate Valuation. **Journal of Finance**, v. 57, n.3, 2002, p.1147-1170.

LEAL, R. P. C.; CARVALHAL-DA-SILVA, A. L.; VALADARES, S. M. Estrutura de Controle das Companhias Brasileiras de Capital Aberto. **Revista de Administração Contemporânea (RAC)**. v. 6, n. 1, p. 7-18, 2002.

LEAL, Ricardo Pereira Câmara. Governance practices and corporate value: a recent literature survey. **Revista de Administração**. São Paulo. v. 39, nº 4, p. 327-37, out.nov.dez., 2004.

LIMA, Romeu Eugênio de. **Conflitos de agência nas cooperativas de crédito brasileiras**, 2014. Tese (Doutorado em Administração) – UFMG, Belo Horizonte, 2014.

LOPES, Carlos Thomaz Guimarães. **Planejamento E Estratégia Empresarial** / Carlos Thomaz Guimarães Lopes. 1ª Ed. Rev. São Paulo: Saraiva, 1978.

LOPES JR, E. P.; CÂMARA, S. F.; ROCHA, L. G.; BRASIL, A. Influência da corrupção nos gastos das empresas estatais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 52(4):695-711, jul. - ago. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612173631>

LOPES, T. M. **Princípios e práticas do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa**: o caso de uma IES. Dissertação de Mestrado. ISAE. CURITIBA, 2015.

MAGALHÃES, E. M. de; OLIVEIRA, A. R. de; CUNHA, N. R. S.; LIMA, A. A. T. F. C.; Campos, D. C. S. A política de treinamento dos servidores técnicoadministrativos da Universidade Federal de Viçosa (UFV) na percepção dos treinados e dos dirigentes da instituição. **RAP** — Rio de Janeiro 44(1):55-86, jan./fev., 2010.

MAGALHÃES, E. M. de; OLIVEIRA, A. R.; ABREU, S. M.; MAGALHÃES, E. A. de. Política de Treinamento dos Técnicos de Nível Superior da Universidade Federal de Viçosa na percepção de Ex-dirigentes da Instituição. 30º **Encontro da ANPAD**. 23 a 27 setembro 2006. Salvador.

MARAGNO, L. M. D.; KNUPP, P. de S.; BORBA, J. A. Corrupção, lavagem de dinheiro e conluio no Brasil: evidências empíricas dos vínculos entre fraudadores e cofraudadores no caso Lava Jato. **Revista de Contabilidade e Organizações**. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2019.158510>. 2019. p. 5-18.

MARTELETO, Leticia J. **Desigualdade intergeracional de oportunidades educacionais**: uma análise da matrícula e escolaridade das crianças brasileiras / por Leticia J. Marteleto - Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2004. 26p. (Texto para discussão ; 242).

MARTINS, Antonio Carlos Pereira. Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. **Acta Cir. Bras.**, 2002, vol. 17 (suplemento 3), p. 04-06. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 5 nov. 2017.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2009.

MEDEIROS, A. L.; DANTAS, E. L. B.; SILVA, M. A. R. O plano de carreira dos técnicos administrativos de universidades federais: o caso de uma Universidade Federal do norte do Brasil. **Revista Observatório**. Palmas, v. 3, n. 3, p. 584-618, maio. 2017.

MEIRELES, M. R. G.; CENDÓN, B. V. Aplicação prática dos processos de análise de conteúdo e de análise de citações em artigos relacionados às redes neurais artificiais. **Inf. Inf.**, Londrina, v. 15, n. 2, p. 77 - 93, jul./dez. 2010.

MELLO, G. R. de. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. São Paulo, 2006. 119 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MELLO, Juliana Salvador Ferreira de. **O impacto da governança corporativa no valor de mercado das companhias de capital aberto no Brasil: uma reaplicação**. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração) – UFMG, Belo Horizonte, 2007.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2012.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007**. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. 2007(b). Disponível em: <<http://meclegis.mec.gov.br/documento/view/id/17>>. Acesso em: 09 jan 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas**. Brasília, DF. 2008. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria nº 12, de 05 de setembro de 2008**. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 set. 2008. Seção 1, n. 173, p. 13. 2008(b). Disponível em: <<http://meclegis.mec.gov.br/documento/view/id/51>> Acesso em: 09 jan 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria nº 1.042, de 4 de novembro de 2015**. Dispõe sobre a implantação e o funcionamento do processo eletrônico no âmbito do Ministério da Educação. 2015. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/33304161/do1-2015-11-05-portaria-n-1-042-de-4-de-novembro-de-2015-33304143>. Acesso em: 10 ago. 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Minuta do Programa Future-se**. 2019. Disponível em: <http://edoc.ufam.edu.br/bitstream/123456789/1942/1/PROGRAMA_FUTURE-SE_CONSULTAPUBLICA.pdf>. Acesso em 20 set. 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Future-se**. s/d. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/52641>>. Acesso em: 19 set. 2019.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. MPDG. **Perguntas e Respostas: Lei de Responsabilidade das Estatais / Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais.** - Brasília: MP, 2017(a). 36p.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. MPDG. **Revista das Estatais.** Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. Vol. 3 (dez. 2017). Brasília: MP, 2017(b).

MIRANDA, R. A. de. **Governança: um índice para as unidades federativas brasileiras.** Tese (Doutorado em Administração) – UFMG, Belo Horizonte, 2012.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios. **RAC, CURITIBA**, v. 15, n. 4, p. 731-747, jul.ago., 2011.

NAKABASHI, L. **Três Ensaios Sobre Capital Humano e Renda por Trabalhador.** BELO HORIZONTE. Cedeplar/UFMG, 2005

NASCIMENTO, E. R. E DEBUS, I. **Lei complementar nº 101/2000 - Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2ª Edição Atualizada. s/d. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2019.

OCDE. **Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.** Disponível em <www.ocde.org> Acesso em: 20 jun. 2015.

OLIVEIRA, Djalma De Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico: Conceitos, Metodologia E Práticas/** Djalma de Pinho Rebouças de Oliveira. 12. Ed. São Paulo: Atlas, 1998.

OLIVEIRA, E. de; ENS, R. T.; ANDRADE, D. B. S. F.; MUSSIS, C. R. de. Análise de conteúdo e pesquisa na área da educação. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 4, n.9, p. 11-27, maio/ago. 2003.

OPEN Government Data Principles, **8 Principles of Open Government Data**, 2007. Disponível em: <https://public.resource.org/8_principles.html>. Acesso em: 23 mar. 2015.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD). **Experiences from the regional corporate governance roundtables.** Paris, 2003, 92 p. Disponível em: < <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/23742340.pdf> >. Acesso em: 29 jun. 2015.

OSBORNE, Stephen P. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: OSBORNE, Stephen P. (Ed.). *The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* Abingdon: Routledge, 2010.

PEIXOTO, Fernanda Maciel. **Governança corporativa, desempenho, valor e risco: estudo das mudanças em momentos de crise**, 2012. Tese (Doutorado em Administração) – UFMG, Belo Horizonte, 2012.

PEREIRA, Rafael Diogo. **Sucessão, profissionalização e governança: um estudo multicase em empresas familiares mineiras**. 2010. 214 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – UFMG, Belo Horizonte, 2010.

PESSÔA, Iury da Silva. **Determinantes da transparência das universidades federais brasileiras**. 2013. 175 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.

PESSOA, Maria Naiula Monteiro. **Gestão Das Universidades Federais Brasileiras – Um Modelo Fundamentado no *Balanced Scorecard*** – Tese de Doutorado apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2000.

PINHEIRO, J. **Mercado de capitais: fundamentos e técnicas**. 5ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PLUMPTRE, Tim; GRAHAM, John. **Governance and good governance: international and aboriginal perspectives**. Ottawa: Institute On Governance, Dec. 1999. Disponível em: <http://iog.ca/wp-content/uploads/2012/12/1999_December_govgoodgov.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2017.

PORTER, Michael E. **Estratégia Competitiva: Técnicas Para Análise de Indústrias e da Concorrência**. / Michael E. Porter; Tradução de Elizabeth Maria de Pinho Braga. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

PORTER, Michael E. **Vantagem Competitiva: Criando e Sustentando um Desempenho Superior** / Michael E. Porter; Tradução de Elizabeth Maria de Pinho Braga. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

PÓVOA, Luciano Martins Costa. **Patentes de universidades e institutos públicos de pesquisa e a transferência de tecnologia para empresas no Brasil**. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 2008.

RAMOS-SIMÓN, L. Fernando; CARMONA, Concepción Mendo; AVILÉS, Rosario Arquero. La producción informativa y documental del Estado: hacia un inventario de los recursos públicos. **Revista Española de Documentación Científica**, v. 32, n. 1, enero-marzo, p. 40-59, 2009.

Ranking Universitário Folha (RUF). **O ranking das universidades**. 2018. Disponível em: <<http://ruf.folha.uol.com.br/2018/>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

REIS, Sandra Melo dos. **Incompatibilidades entre educação e ocupação: uma análise regionalizada do mercado de trabalho brasileiro** / Sandra Melo dos Reis. Belo Horizonte: Cedeplar, FACE/UFMG, 2012.

REZENDE, Flávio da Cunha. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 11, n.21, p.344- 65, jan./jun., 2009.

RIBEIRO, Carla Andrea; ANDRADE, Maria Eugênia Albino. **Governança informacional como sustentação das ações de combate à corrupção**. Primeiro prêmio do XVIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de La Administración Pública "Cómo combatir La corrupción, garantizarla transparencia y

rescatarla ética em la gestión gubernamental em Iberoamérica" Caracas, 2004-2005. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0052001.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

RIBEIRO, Maria Celia Vilela. **Governança Corporativa: um estudo do impacto de seus mecanismos internos sobre o desempenho financeiro e o valor de mercado de bancos brasileiros**, 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) – UFMG, Belo Horizonte, 2009.

RICHARDSON, Robert Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. Revista e Ampliada. 16. reimpr. São Paulo: Atlas, 2015.

RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves et al. **Análise da evolução de indicadores educacionais no Brasil: 1981 a 2008** / Eduardo Luiz Gonçalves Rios-Neto; Raquel Rangel de Meireles Guimarães; Patrícia Silva Ferreira Pimenta; Thiago de Azevedo Moraes. – Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2010. 32 p. (Texto para discussão ; 386).

RODRIGUES, R. S. A.; CLEMENTE, A. Efeitos da corrupção nas bolsas de valores na Crise Financeira de 2008. **Revista de Contabilidade e Organizações**. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2019.158490>. 2019. p. 50-62.

ROSSONI, L.; MACHADO-DA-SILVA, C. Institucionalismo Organizacional e Práticas de Governança Corporativa. **RAC**, Curitiba, Edição Especial 2010, art. 7, pp. 173-198. 2010.

RUPPELT, M.; MISSAGGIA, A. B.; SILVEIRA, B. M. S. F. da. Análise da crise do Subprime e os derivativos de crédito nos Estados Unidos da América. **Espaço e Economia** [Online], v. 13 Ano VII, número 13. 2018. DOI : 10.4000/espacoeconomia.4342. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/espacoeconomia/4342>>. Acesso em: 14 jan 2020.

SANTOS, ALEXANDRE. **Zonas de sentido sobre a governança corporativa**, 2010. Dissertação (Mestrado em Administração) – UFMG, Belo Horizonte, 2010.

SANTOS, M. J. A. dos; PINHEIRO, L. B. ; QUEIROZ, I. A. S. de. **Governança na Administração Pública: Concepções do Modelo Australiano de Edwards et al. (2012) vis-à-vis as Contribuições Teóricas**. XXXVIII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro – 13 a 17 de setembro de 2014, p. 1-12.

SANTOS, Neusa Maria Bastos F. Princípios da boa governança para as universidades: um olhar do Canadá. **Publicação trimestral do IBGC**, n. 54, p. 17-20, jan./mar. 2011.

SARAIVA, L. A. S.; CAPELÃO, L. G. F. A Nova Administração Pública e o Foco no Cidadão: Burocracia x Marketing?. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 34, n. 2, p. 59-77, 2000.

SASSAKI, A. H. **Governança e conformidade na gestão universitária**. São Paulo, 2016. 142 p. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SCHNACKENBERG, Andrew K.; TOMLINSON, Edward C. Organizational transparency: a new perspective on managing trust in organization-stakeholder relationships. **Journal of Management**, v. XX, n. X, p. 1-27, 2014.

SCHWARTZMAN, Jacques. **Estudo 31: Educação Superior (O Ensino Superior no Brasil: Diagnóstico Socioeconômico Geral - Análise dos Indicadores IBGE e Setoriais)**. s/d.

SHINTAKU, Milton; ROBREDO, Jaime; BAPTISTA, Dulce Maria. Webometria dos repositórios institucionais acadêmicos. **Ci. Inf.**, Brasília, DF, v. 40, n. 2, p. 312-326, mai.ago., 2011.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. A survey of corporate governance. **Journal of Finance**, v. 52, n. 2, p. 737-83, 1997.

SILVA JUNIOR, Annor da. **Trajatória de crescimento, governança corporativa e gestão universitária: estudo de caso em três instituições de educação superior do tipo familiar**, 2006. Tese (Doutorado em Administração) – UFMG, Belo Horizonte, 2006.

SILVA, A. H.; FOSSÁ, M. I. T. **Análise de Conteúdo: Exemplo de Aplicação da Técnica para Análise de Dados Qualitativos**. IV Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade. Brasília/DF – 3 a 5 de novembro de 2013.

SILVA, A. P. G. da. **A empresa gestora de ativos e o princípio da eficiência**. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Acadêmico em Direito. Universidade FUMEC. Belo Horizonte. 2018.

SILVA, Elizangela Adriana de Castro. **O impacto das boas práticas de governança corporativa no desempenho de portfólios de empresas listadas na Bovespa**, 2008. Tese (Doutorado em Administração) – UFMG, Belo Horizonte, 2008.

SISTEMA e-MEC. **Ministério da Educação** - Sistema e-MEC © 2019. Disponível em: < <http://emec.mec.gov.br> >. Acesso em: 30 dez 2019.

SPIEGEL, M. R.; STEPHENS, L. J. **Estatística**. Tradução José Lucimar do Nascimento. 4ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

STEVENSON, W. J. **Estatística aplicada à Administração**. Tradução Alfredo Alves de Farias. São Paulo: Harper & Row do Brasil. 1981.

Times Higher Education (THE). **World University Rankings 2018**. 2018. Disponível em: <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2018/world-ranking#!/page/0/length/25/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats>. Acesso em: 21 jun. 2018.

TRIOLA, M. F. **Introdução à Estatística**. 7ª Ed. Rio de Janeiro: LTC. 1998.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB). **Relatório de Gestão Exercício 2017**. Brasília, 197 p. 2018. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>>. Acesso em: 11 out. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG). **Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Goiânia. 2018. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>>. Acesso em: 11 out. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO (UFMT). **Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Cuiabá, 234 p. 2018. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml> >. Acesso em: 11 out. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG). **Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Belo Horizonte. 2018. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml> >. Acesso em: 11 out. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE). **Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Recife. 2018. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml> >. Acesso em: 11 out. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Relatório de Gestão do Exercício 2017**. Florianópolis, 281 p. 2018. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml> >. Acesso em: 15 jun. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS (UFAM). **Relatório de Gestão 2017**. Manaus, 306 p. 2018. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml> >. Acesso em: 12 jun. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). **Prestação de Contas Ordinária Anual - Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Fortaleza. 2018. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml> >. Acesso em: 11 out. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA). **Relatório de Gestão do exercício de 2017**. Belém, 270 p. 2018. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml> >. Acesso em: 13 jun. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR). **Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Curitiba, 469 p. 2018. Disponível em: < http://www.proplan.ufpr.br/portal/rel_gestao/relatorio_gestao_ufpr_2017.pdf >. Acesso em: 13 nov. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ). **Prestação de Contas Ordinárias Anual - Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Rio de Janeiro. 2018. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml> >. Acesso em: 11 out. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN). **Relatório de gestão do exercício de 2017**. Natal. 2018. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml> >. Acesso em: 11 out. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS). **Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Porto Alegre. 2017. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>>. Acesso em: 11 out. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF). **Prestação de Contas Ordinárias Anual - Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Niterói. 2018. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA (UFRA). **Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Belém. 2017. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito Fundamental à boa administração e Governança: democratizando a função administrativa**. Fundação Getúlio Vargas. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VINHAIS, H. E. F. **Estudo sobre o impacto da expansão das universidades federais no Brasil**. - São Paulo, 2013. 234 p. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

Webometrics Ranking of World Universities (WEBOMETRICS). **Ranking web of universities**. 2018. Disponível em: <http://webometrics.info/en/Latin_America/Brazil>. Acesso em: 13 jun. 2018.

WILLIAMSON, O. E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. **Journal of Economic Literature**. Vol. XXXVIII (September 2000) pp. 595-613.

YU, Harlan; ROBINSON, David G. The new ambiguity of “open government”. **UCLA Law Review Discourse**, Los Angeles, v. 59, p. 178-208, 2012. Disponível em: <<http://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/59-11.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2015.

ZORZAL, L. **Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na administração pública federal**. BRASÍLIA, 2015. 197 p. Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

ANEXO I

ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

- 1) Qual é a sua opinião sobre a Gestão de Riscos desenvolvida na universidade?
- 2) Na sua visão, qual é a relevância dos Controles Internos para a governança na universidade?
- 3) Em que medida a Auditoria Interna da universidade influencia o nível de governança da mesma?
- 4) Qual é a sua opinião sobre os requisitos mínimos de transparência das informações exigidos da universidade? O que falta para a universidade melhorar o nível de transparência das informações?
- 5) Segundo o conjunto normativo vigente, é requisito mínimo para participar dos conselhos universitários possuir diploma de doutorado e ser eleito para a ocupação de cargos em conselhos e comissões universitários, conforme o Estatuto ou Regimento Geral da universidade e outras normas do MEC. Assim, as normas definem os requisitos mínimos e as vedações para ocupar os cargos de conselheiros ou de direção, dependendo do cargo. Com base nestas normas, qual sua opinião sobre a exigência destes requisitos para ocupação dos cargos em conselhos?
- 6) Na sua instituição, há algum tipo de preparação ou treinamento para ocupantes de cargos de direção e/ou conselhos? Você considera que a iniciativa de treinamentos poderia influenciar o nível de governança da instituição? Porquê?
- 7) Em sua opinião, a existência de conselheiros externos (independentes) à comunidade universitária traz qual significado em termos de governança para a instituição?