

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM CONTROLADORIA E
CONTABILIDADE**

Mariana Camilla Coelho Silva Castro

**GOVERNANÇA PÚBLICA ORGANIZACIONAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE
MINAS GERAIS**

Belo Horizonte
2023

Mariana Camilla Coelho Silva Castro

**GOVERNANÇA PÚBLICA ORGANIZACIONAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE
MINAS GERAIS**

Versão final

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação e Pesquisas em Controladoria e Contabilidade da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Controladoria e Contabilidade.

Orientadora: Professora Dra. Jacqueline Veneroso Alves da Cunha

Coorientador: Professor Dr. João Estevão Barbosa Neto

Belo Horizonte

2023

Ficha Catalográfica

C355g
2023 Castro, Mariana Camilla Coelho Silva.
Governança pública organizacional na Universidade Federal de Minas Gerais [manuscrito] / Mariana Camilla Coelho Silva Castro. – 2023.
1 v.: il.

Orientadora: Jacqueline Veneroso Alves da Cunha.
Coorientador: João Estevão Barbosa Neto
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Controladoria e Contabilidade.
Inclui bibliografia.

1. 1. Governança pública – Teses. 2. Universidade Federal de Minas Gerais - Teses. 3. Contabilidade – Teses. I. Cunha, Jacqueline Veneroso Alves da. II. Barbosa Neto, João Estevão. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Controladoria e Contabilidade. IV. Título.

CDD: 657



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLADORIA E CONTABILIDADE

FOLHA DE APROVAÇÃO

GOVERNANÇA PÚBLICA ORGANIZACIONAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

MARIANA CAMILLA COELHO SILVA CASTRO

Tese de Doutorado defendida e aprovada, no dia vinte e cinco de maio do ano de dois mil e vinte e três, pela Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Universidade Federal de Minas Gerais constituída pelos seguintes professores:

RICARDO ROCHA DE AZEVEDO

UFU

JORGE EDUARDO SCARPIN

OFFUTT SCHOOL OF BUSINESS / CONCÓRDIA COLLEGE MOORHEAD

JOSÉ ROBERTO DE SOUZA FRANCISCO

UFMG

SAMUEL DE OLIVEIRA DURSO

UFMG

JOÃO ESTEVÃO BARBOSA NETO - Coorientador

UFMG

JACQUELINE VENEROSO ALVES DA CUNHA - Orientadora

UFMG

Belo Horizonte, 25 de maio de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Jacqueline Veneroso Alves da Cunha, Professora do Magistério Superior**, em 29/05/2023, às 09:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jorge Eduardo Scarpin, Usuário Externo**, em 29/05/2023, às 11:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Samuel de Oliveira Durso, Professor do Magistério Superior**, em 29/05/2023, às 11:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jose Roberto de Souza Francisco, Professor do Magistério Superior**, em 29/05/2023, às 12:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **João Estevão Barbosa Neto, Professor do Magistério Superior**, em 29/05/2023, às 14:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Rocha de Azevedo, Usuário Externo**, em 13/06/2023, às 08:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2328981** e o código CRC **CFD90DD0**.

Ao Bento, cuja existência transformou minha
perspectiva.

AGRADECIMENTOS

Agraço a Deus, por todas as graças concedidas e por me mostrar o quanto é bom em todos os momentos. Agradeço também à minha mãe, Margarida, por ser exemplo, me ajudar a me tornar a mulher que sou e permanecer sempre ao meu lado. Agradeço ao meu companheiro, meu marido e melhor amigo, Samuel, que sempre me apoia e incentiva, por estar sempre ao meu lado, ser paciente e conforto nos momentos difíceis e por compartilhar seu tempo, seus conhecimentos e sua vida comigo. Agradeço infinitamente ao Bento, que chegou em meio a esse processo e veio para nos transformar verdadeiramente em uma família. Obrigada, filho, por toda alegria, responsabilidade, preocupação, diversão, danças, gargalhadas, choros e privação de sono, por me virar do avesso e me fazer trabalhar para me tornar a mãe que você merece ter. Agradeço também à minha família Castro e Coelho, por todo o apoio, torcida e orações.

À professora Jacqueline Veneroso Alves da Cunha, que me acompanha desde o mestrado, mais uma vez minha orientadora, muito obrigada pelos ensinamentos, pela paciência, dedicação, disponibilidade e pela confiança no desenvolvimento deste trabalho, e em todo o meu processo de formação. Agradeço também ao professor João Estevão Barbosa Neto, pela orientação e por toda a dedicação, disponibilidade, presteza, paciência e leveza ao me auxiliar na condução do trabalho.

Agradeço imensamente à amiga Terezinha Vitória de Freitas Silva, sua atuação foi crucial para a realização das entrevistas, obrigada pelo carinho e disponibilidade. Agradeço também aos servidores da UFMG que concordaram em participar da pesquisa e me concederam as entrevistas, sem vocês não teria sido possível alcançar tais resultados.

A todos os meus amigos e irmãos que encontrei pela vida. E aos colegas que fiz no doutorado, pelos momentos, experiências, aprendizagens e sofrimentos compartilhados.

Muito obrigado, ainda, aos professores do programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade do Departamento de Ciências Contábeis da UFMG pelos conhecimentos e experiências compartilhados e aos professores Ricardo Rocha de Azevedo, Jorge Eduardo Scarpin, José Roberto de Souza Francisco e Samuel de Oliveira Durso pelas valiosas contribuições.

Enfim, a todos que fizeram parte dessa importante etapa, muito obrigada!

RESUMO

As entidades do setor público, principalmente após a crise fiscal dos anos 1980, vêm sendo demandadas para que atuem de forma mais eficiente e efetiva. Com isso, discussões acerca da governança estão sendo trazidas para a esfera pública, buscando auxiliar para que elas atuem de maneira mais transparente e responsável, atendendo às necessidades e expectativas dos cidadãos. No Brasil, as instituições públicas, principalmente as federais, passaram a dar maior atenção ao tema governança a partir da estruturação de um modelo de governança para o setor público pelo Tribunal de Contas da União (TCU) a partir de 2013. Além disso, um novo paradigma surgiu com a edição da Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 01/2016 e posteriormente do Decreto nº 9.203/2017, ambos dispendo sobre a política de governança da administração pública federal. Dentre os diversos órgãos que compõe a administração pública federal encontram-se as Instituições de Ensino Superior, que incluem as Universidades Públicas Federais, expostas a todo esse arcabouço normativo acerca da governança pública. Dada a relevância das Universidades para o desenvolvimento e geração de conhecimento no país, nesta tese analisou-se a implementação da governança pública em uma instituição de ensino superior pública federal, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), devido sua relevância social e posição de destaque no cenário acadêmico brasileiro. Buscou-se identificar os princípios e mecanismos de governança pública organizacional implementadas pela UFMG de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo TCU, e de que forma esse processo vem ocorrendo à luz das Teorias Institucional e da Escolha Pública. Além disso, analisou-se como esse processo de implementação vem sendo percebido pelos gestores na UFMG. Para isso, foi realizado um estudo de caso onde foram analisados dados bibliográficos, documentos produzidos pela UFMG e por órgãos de controle interno e externo, além de entrevistas com gestores-chave envolvidos no processo de implementação, todos os dados foram tratados por meio da análise de conteúdo. Os resultados apontaram que a UFMG atende em grande parte os princípios e mecanismos de governança pública. No entanto, no molde estabelecido pelos órgãos de controle, ela apresenta baixo nível de implementação, se classificando nos limites inferiores do nível intermediário, o que demonstra um descasamento entre as exigências dos órgãos de controle e as práticas adotadas pela instituição. À luz da Teoria Institucional, da forma como vem sendo conduzido o processo, a governança pública organizacional pode ser de difícil institucionalização por trazer uma lógica diferente das práticas já adotadas pela Universidade. Com isso, a institucionalização da governança pública vem se dando por meio do isomorfismo coercitivo, o que vem gerando o desacoplamento, uma vez que as práticas são adotadas apenas superficialmente. Sob a ótica da Teoria da Escolha Pública, o processo não pode ser considerado uma escolha pública, uma vez que a forma e a profundidade acerca da implementação da governança pública não estão a cargo dos gestores da Universidade. Em relação à percepção dos gestores quanto à implementação da governança pública na UFMG, foram levantadas críticas, principalmente quanto à forma como o processo vem sendo conduzido pelos órgãos de controle, sendo a principal delas a não observância da autonomia universitária na forma estabelecida pela CF/88. Diante disso, por parte da UFMG é necessário que ela formalize e comunique as práticas de governança que ela já aplica. Por parte dos órgãos de controle, é necessário um diálogo maior buscando observar o que já vem sendo colocado em prática, respeitando a individualidade de cada instituição evitando, assim, que o processo gere mais custos que benefícios para as instituições públicas, buscando alcançar os resultados esperados com a implementação de boas práticas de governança pública, gerando benefícios efetivos para a sociedade.

Palavras-chave: Governança Pública Organizacional; Processo de Implementação; Institucionalização; Universidade Federal de Minas Gerais.

ABSTRACT

Public sector entities, especially after the fiscal crisis of the 1980s, have been demanded to act more efficiently and effectively. As a result, discussions about governance are being brought to the public sphere, seeking to assist them in operating more transparently and responsibly, meeting the needs and expectations of citizens. In Brazil, public institutions, especially federal ones, began to pay greater attention to the governance theme with the structuring of a governance model for the public sector by the Federal Court of Accounts (TCU) from 2013 onwards. Additionally, a new paradigm emerged with the issuance of Joint Normative Instruction CGU/MP nº 01/2016 and subsequently Decree nº 9,203/2017, both addressing the governance policy of the federal public administration. Among the various bodies that make up the federal public administration are Higher Education Institutions, which include Federal Public Universities, subject to all this normative framework on public governance. Given the relevance of universities for development and knowledge generation in the country, this thesis analyzed the implementation of public governance in a federal public higher education institution, the Federal University of Minas Gerais (UFMG), due to its social relevance and prominent position in the Brazilian academic scenario. We sought to identify the principles and mechanisms of organizational public governance implemented by UFMG according to the parameters established by the TCU, and how this process is occurring in the light of Institutional Theory and Public Choice Theory. In addition, we analyzed how this implementation process has been perceived by UFMG managers. To this end, a case study was conducted where bibliographic data, documents produced by UFMG and internal and external control bodies, and interviews with key managers involved in the implementation process were analyzed, and all data were processed through content analysis. The results showed that UFMG largely meets the principles and mechanisms of public governance. However, in the mold established by control bodies, it presents a low level of implementation, ranking in the lower limits of the intermediate level, demonstrating a mismatch between the demands of control bodies and the practices adopted by the institution. In light of Institutional Theory, the way the process is being conducted, organizational public governance can be difficult to institutionalize as it brings a logic that is different from the practices already adopted by the University. Thus, the institutionalization of public governance has been taking place through coercive isomorphism, which has generated decoupling, as practices are only superficially adopted. From the perspective of Public Choice Theory, the process cannot be considered a public choice, as the way and depth of implementing public governance are not under the responsibility of the University managers. Regarding the perception of managers regarding the implementation of public governance at UFMG, criticisms were raised, mainly regarding the way the process is being conducted by control agencies, with the main one being the non-observance of university autonomy in the manner established by the Brazilian Constitution of 1988. Therefore, UFMG needs to formalize and communicate the governance practices it already applies. As for control agencies, there needs to be greater dialogue seeking to observe what has already been put into practice, respecting the individuality of each institution, thus avoiding the process generating more costs than benefits for public institutions, seeking to achieve the expected results with the implementation of good public governance practices, generating effective benefits for society.

Keywords: Organizational Public Governance; Implementation Process; Institutionalization; Federal University of Minas Gerais.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Processo de institucionalização.....	33
Figura 2 Práticas relacionadas aos mecanismos de governança.....	52
Figura 3 Objetivos geral, específicos e instrumentos de coleta de dados.....	80
Figura 4 Órgãos de deliberação superior e fiscalização econômico-financeira	86
Figura 5 Órgãos de administração superior	87
Figura 6 Órgãos de ensino, pesquisa e extensão	88
Figura 7 Estrutura de Governança da UFMG com órgãos internos e externos.....	89
Figura 8 Documentos analisados.....	97
Figura 9 Evolução das menções ao termo “governança” no PDI.....	106
Figura 10 Evolução das menções ao termo “governança” no Relatório de Gestão	117
Figura 11 Resultado geral da autoavaliação da UFMG em relação a seu contexto (2017)....	141
Figura 12 Comparativo dos resultados do iGG e do iGovPub da UFMG – 2017 e 2018 ..	14545
Figura 13 Resultado geral da autoavaliação da UFMG em relação a seu contexto (2018)..	1466
Figura 14 Comparativo dos resultados do mecanismo liderança da UFMG – 2017 e 2018 ..	147
Figura 15 Comparativo dos resultados do mecanismo de estratégia da UFMG – 2017 e 2018	14949
Figura 16 Comparativo dos resultados do mecanismo accountability da UFMG – 2017 e 2018	15151
Figura 17 Comparativo dos resultados do iGG e do iGovPub da UFMG – 2017, 2018 e 2021	154
Figura 18 Resultado da avaliação do mecanismo de liderança da UFMG – 2021	155
Figura 19 Comparativo dos resultados do mecanismo liderança da UFMG – 2017, 2018 e 2021	15656
Figura 20 Resultado da avaliação do mecanismo estratégia da UFMG – 2021	158
Figura 21 Comparativo dos resultados do mecanismo estratégia da UFMG – 2017, 2018 e 2021	15959
Figura 22 Resultado da avaliação do mecanismo controle da UFMG – 2021	16161
Figura 23 Comparativo dos resultados do mecanismo controle da UFMG – 2017, 2018 e 2021	162
Figura 24 Análise do atendimento dos princípios de governança pública pela UFMG	180
Figura 25 Análise do atendimento dos mecanismos de governança pública pela UFMG	204

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
ANAO	<i>Australian National Audit Office</i>
ANDIFES	Associação Nacional de Dirigentes de IFES
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APF	Administração Pública Federal
Audin	Auditorias Internas Singulares dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CECOM	Centro de Computação da UFMG
CEDECOM	Centro de Comunicação da UFMG
CEP	Comissão de Ética Pública da UFMG
CEU	Centro Esportivo Universitário
CF	Constituição Federal
CGD	Comitê de Governança Digital
CGRC	Comitê de Governança, Riscos e Controles
CGU	Controladoria-Geral da União
CIG	Comitê Interministerial de Governança
CM-UFMG	Centro de Microscopia da UFMG
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Coepe	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da UFMG
CRC-MG	Conselho Regional de Contabilidade de Minas Gerais
CTIT	Coordenadoria de Transferência e Inovação Tecnológica
CU	Conselho Universitário da UFMG
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DGI	Diretoria de Governança Informacional
Diarq	Diretoria de Arquivos Institucionais
DLO	Departamento de Logística de Suprimentos e de Serviços Operacionais
DN	Decisão Normativa
DRCA	Departamento de Registro e Controle Acadêmico
DTI	Diretoria de Tecnologia da Informação
Fala.BR	Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação
FORPLAD	Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração

FUNDEP	Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa
GesPública	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GR	Gestão de Riscos
IA-CM	<i>Internal Audit Capability Model</i>
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
ICA	Instituto de Ciências Agrárias
IES	Instituições de Ensino Superior
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IGC	Índice Geral de Cursos
IGCP	Instituto Latino-Americano de Governança e Compliance Público
IGG	Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas
iGovPub	Índice de Governança Pública
IN	Instrução Normativa
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPI	Instituto Nacional de Propriedade Industrial
LAI	Lei de Acesso à Informação
LCC	Laboratório de Computação Científica
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
MHNJB	Museu de História Natural e Jardim Botânico
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NIE	<i>New Institutional Economics</i>
NIS	<i>New Institutional Sociology</i>
NITS	Núcleo de Inovação Tecnológica e Social
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas
OGS	Órgãos Governantes Superiores
OIE	<i>Old Institutional Economics</i>
OS	Organização Social
PAINT	Planos Anuais de Auditoria Interna
PDA	Plano de Dados Abertos
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PDTI	Plano Diretor de Tecnologia da Informação
PEI	Plano Estratégico Institucional

PGMQ	Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade
Pnaes	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PPA	Plano Plurianual da União
PRA	Pró-Reitoria de Administração
PrInt	Programa Institucional de Internacionalização
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento
PRORH	Pró-Reitoria de Recursos Humanos
QS	<i>QS World University Rankings</i>
RAINT	Relatórios Anuais de Atividades de Auditoria Interna
RGB	Rede Governança Brasil
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIC	Sistema de Informação ao Cidadão
Sinac	Sindicâncias Acusatórias
SODS/UFMG	Secretaria dos Órgãos de Deliberação Superior da UFMG
STN	Secretaria de Tesouro Nacional
TAE	Técnicos Administrativos em Educação
TCU	Tribunal de Contas da União
TEP	Teoria da Escolha Pública
THE	<i>Times Higher Education</i>
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
UAIG	Unidades de Auditoria Interna Governamental
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UGs	Unidades Gestoras
UMG	Universidade de Minas Gerais
UPC	Unidades Prestadoras de Contas
USEC	Unidade Seccional de Correição

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	16
1.1	Objetivo Geral	21
1.2	Objetivos Específicos	21
1.3	Tese	22
1.4	Justificativa	22
2.	TEORIA INSTITUCIONAL	25
2.1	Conceito de Instituição	27
2.2	Institucionalização	28
2.3	Processo de Institucionalização	32
2.4	Lógica Institucional	35
2.5	Conformidade Cerimonial	37
3.	DA GOVERNANÇA À GOVERNANÇA PÚBLICA	40
3.1	Teoria da Agência	40
3.2	Governança Corporativa	42
3.3	Governança Pública	45
3.4	Conceitos e Princípios de Governança Pública	47
3.4.1	O Referencial Básico de Governança do TCU	51
3.5	Gestão e Governança em Universidades Federais Brasileiras	58
3.6	O Institucionalismo Organizacional e a Governança Pública	65
3.7	Teoria da Escolha Pública	69
4.	ABORDAGEM METODOLÓGICA	74
4.1	Coleta dos Dados e Sujeitos da Pesquisa	77
4.2	Análise dos dados	80
5.	ESTUDO DE CASO	84
5.1	Caracterização da Instituição Pesquisada	84
5.2	Protocolo do estudo de caso	90
5.3	Historicidade da governança na UFMG	94
5.4	Análise documental	97
5.5	Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI	100
5.5.1	Relatório de Gestão	106
5.5.2	Atas de Reunião do Conselho Universitário da UFMG	117

5.5.3	Resoluções, Portarias e Documentos da UFMG	118
5.5.4	Auditoria-Geral da UFMG	127
5.5.5	Relatórios de Auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU)	136
5.5.6	Levantamento de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (TCU) ...	137
5.6	A governança pública na UFMG	164
5.6.1	Princípios de governança pública.....	164
A)	Capacidade de Resposta	164
B)	Integridade	166
C)	Transparência.....	170
D)	Equidade e Participação	173
E)	<i>Accountability</i>	175
F)	Confiabilidade	177
G)	Melhoria regulatória	179
5.6.2	O mecanismo de liderança na governança pública.....	181
A)	Estabelecer o modelo de governança.....	181
B)	Promover a integridade	183
C)	Promover a capacidade da liderança.....	186
5.6.3	O mecanismo de estratégia na governança pública	189
A)	Gerir riscos.....	189
B)	Estabelecer a estratégia	192
C)	Promover a gestão estratégica.....	194
D)	Monitorar os resultados organizacionais	195
E)	Monitorar o desempenho das funções de gestão	195
5.6.4	O mecanismo de controle na governança pública	196
A)	Promover a transparência.....	197
B)	Garantir a <i>accountability</i>	198
C)	Avaliar a satisfação das partes interessadas.....	199
D)	Assegurar a efetividade da auditoria interna	200
5.6.5	Percepção dos Gestores	205
5.6.6	Modelo próprio de governança pública	217
5.7	Teoria Institucional.....	217
5.8	Teoria da Escolha Pública.....	221
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	223
	REFERÊNCIAS	230
	APÊNDICE	242

1. INTRODUÇÃO

Com a separação entre a propriedade e o controle nas organizações, estas deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários e passaram à administração de terceiros, a quem foi delegados autoridade e poder para administrar os recursos pertencentes aos proprietários, ou seja, os donos do capital. Com isso, em determinados casos, passou a ocorrer divergência entre os interesses dos proprietários e os dos administradores, o que, em decorrência do desequilíbrio de informação, poder e autoridade, pode levar a um potencial conflito de interesse entre eles, na medida em que ambos tentam maximizar seus próprios benefícios (Correia & Amaral, 2008; Tribunal de Contas da União [TCU], 2014).

Essa relação foi abordada pela Teoria da Agência, onde Jensen e Meckling (1976) inferiram que o problema de agência ocorre quando há conflito de interesse entre o principal e o agente, à medida em que uma parte (o principal, proprietário) contrata outra parte (o agente, gestor) para tomar decisões em seu nome. Nesse contexto, a minimização dos prejuízos causados por esse problema depende da presença de um conjunto de mecanismos internos e externos para harmonizar a relação entre as partes. A esse conjunto de mecanismos de incentivo e controle para minimização dos problemas de agência dá-se o nome de governança corporativa (Silveira et al., 2003). A governança é um tema abrangente e multidimensional, podendo os princípios e práticas da boa governança corporativa serem aplicados a qualquer tipo de organização, seja ela pública ou privada, independentemente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle (Barbosa, 2019; Oliveira et al., 2016).

Especificamente no que se refere ao setor público, a crise fiscal dos anos 1980 exigiu novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente. Esse contexto propiciou discutir a governança na esfera pública, estabelecendo princípios básicos para nortear as práticas das organizações públicas, buscando auxiliar para que elas atuem de maneira mais eficiente, transparente e responsável, a fim de atender às necessidades e expectativas dos cidadãos (IFAC, 2001 TCU 2014).

No setor público os atores envolvidos no processo de governança podem ser definidos a partir do parágrafo único, do Art. 1º, da Constituição Federal de 1988 que traz que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Com isso, no contexto público, a sociedade é o “principal”, pois compartilha as percepções de finalidade e valor e detém o poder social, podendo exercê-lo de forma conjunta e ordenada por meio de estruturas criadas para representá-la. Já os “agentes” são aqueles a quem foi delegada autoridade para administrar os recursos públicos (TCU, 2014). A governança pública se fundamenta nos

princípios da governança privada, introduzindo na administração pública preceitos de gestão de entidades privadas, buscando maior eficiência na gestão e promovendo, assim, um retorno mais eficaz ao cidadão (Sales et al., 2020).

No entanto, enquanto na iniciativa privada a lógica se dá pela busca da maximização dos recursos, no setor público a busca se dá pela igualdade, pelo bem da coletividade e pela equidade (Linczuk, 2012). Com isso, fez-se necessário adaptar as diretrizes da governança corporativa ao contexto da administração pública. O gradativo esgotamento do modelo de administração pública burocrático-weberiano ao longo do século XX, associado à crise fiscal mundial dos anos 1980, favoreceu o desenvolvimento do modelo de administração pública gerencial, como proposta para tornar o Estado mais eficiente e mais capaz de atender às crescentes demandas por mais e melhores serviços (Tribunal de Contas da União [TCU], 2020). A governança pública é um tema cada vez mais relevante no atual contexto sociopolítico mundial, sendo considerada um fator-chave para a efetividade das instituições públicas.

No setor público brasileiro, além da busca por eficiência, é necessário levar em consideração os demais princípios expressos no Art. 37 da CF/88, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Dessa forma, o agente público deve buscar a eficiência, não se restringindo ao mero cumprimento da lei, seus atos devem ser realizados com presteza, perfeição e economicidade, buscando sempre os resultados que atendam ao interesse público. Agindo dessa forma, o agente público contribuirá para que o Estado atenda à sua finalidade de promover o bem comum. Com isso, pode-se perceber que implementar uma reforma profunda na forma de gerir um ente público não se trata de tarefa simples. As especificidades da administração pública impedem a simples transposição de conceitos da iniciativa privada para a sua realidade (Araújo, 2016; Oliveira et al., 2016).

Os cidadãos esperam que o Estado lhes confira um retorno em desenvolvimento econômico e a melhoria de sua qualidade de vida. Contudo, o controle exercido sobre os órgãos da administração pública, responsáveis por executar as verbas públicas muitas vezes atende ao princípio da legalidade sem que, a efetividade e eficácia sejam atendidas. Com isso, a efetivação da governança pública no Brasil, que vem ocorrendo ao longo dos últimos anos, torna-se elemento que agrega à legalidade, valores e princípios harmonizando os processos e procedimentos, contribuindo para a possibilidade de empoderamento legítimo do cidadão diante dos feitos do Estado do qual ele é mantenedor (Linczuk, 2012).

No contexto brasileiro, por meio da implantação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado na década de 1990, a governança na administração pública foi um dos pontos

elementares na nova forma de gerenciar o ente público. Essa reforma do Estado focou na gestão mais eficiente, de acordo com os avanços tecnológicos, descentralizada e com foco nos resultados, o que acabou por exigir uma participação mais direta da sociedade (Oliveira et al., 2020). Além disso, as instituições públicas, principalmente as federais, passaram a dar maior atenção ao tema governança a partir da estruturação e consolidação de um modelo de governança corporativa para o setor público pelo Tribunal de Contas da União (TCU), mediante a publicação do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, com sua primeira versão divulgada em 2013 (Loureiro, 2020). Nessa orientação são estabelecidas boas práticas de governança que devem ser adotadas pelos órgãos públicos. Trata-se da conversão de princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum. Sob esse novo paradigma, órgãos e instituições do setor governamental devem repensar suas estruturas e práticas de trabalho na busca por aplicar as boas práticas de governança pública (Bastos et al., 2016; Loureiro, 2020).

Nesse sentido, além de se adaptar às orientações e determinações estabelecidas por órgãos de controle externo como o TCU e a Controladoria-Geral da União (CGU), os entes públicos devem observar os diversos instrumentos legais instituídos visando à implementação da governança pública. Um novo paradigma na gestão dos órgãos públicos surgiu com a edição da Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 01/2016, dispondo sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Cerca de um ano e meio após a divulgação da IN, foi publicado o Decreto nº 9.203/2017 dispondo acerca da política de governança da administração pública federal.

A Administração pública federal no Brasil é composta por diversos órgãos e entidades divididos em administração direta (secretarias, ministérios, Câmara dos Deputados, Senado Federal, STF, TSE, TST e Tribunais de Conta) e indireta (autarquias, empresas públicas, fundações públicas, consórcios públicos e sociedade de economia mista). De acordo com a legislação vigente, tais entidades devem implementar recursos, princípios e instrumentos de governança (Santos, 2021). Nesse contexto, encontram-se inseridas as Instituições de Ensino Superior, incluídas as Universidades Públicas Federais, vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), sendo regidas pela legislação pertinente a todos os órgãos da administração pública federal e, por serem financiadas por recursos públicos devem, também, prestar contas à sociedade.

As Universidades, como qualquer outro tipo de organização, tendem a se beneficiar com a implementação de princípios de governança, melhorando sua gestão e auxiliando no alcance de seus objetivos. Além disso, no caso das Universidades públicas federais, por fazerem parte da administração pública federal, devem implementar os mecanismos e práticas de governança pública para atender à legislação vigente.

A governança nas Universidades Federais se refere ao cenário em que estas operam e aos processos e estruturas por meio dos quais pretendem alcançar seus objetivos, principalmente quando se constata a importância da interação e diálogo entre os setores público, privado e social. A adoção das boas práticas de governança por essas instituições é um importante mecanismo para se obter melhor performance e controle no cumprimento da sua missão de gerar conhecimento científico e tecnológico e promover a cultura e a formação de profissionais nas mais diversas áreas do conhecimento (Couto, 2018).

A gestão nas Universidades federais implica negociação permanente de diversos interesses oriundos de unidades diversas e de grupos diferenciados, o que forma uma complexa rede de relacionamentos com outros grupos de interesses e com relações de poder instáveis. Nesse sentido, os diversos *stakeholders* (governo, alunos, docentes, sociedade, órgãos de fomento, sindicatos e técnicos administrativos) influenciam de forma decisiva a gestão dessas instituições, o que pode gerar conflitos, caso suas necessidades e expectativas não sejam atendidas (Gonçalves, 2017). Isso demanda a implementação de mecanismos de governança mais efetivos, capazes de gerenciar tais conflitos, buscando meios para que essas expectativas sejam atendidas e os objetivos dessas instituições sejam alcançados.

No entanto, a legislação e as recomendações dos órgãos de controle quanto ao tema da governança pública são desenvolvidas para o universo da administração pública federal, não existindo modelos pensados especificamente para as universidades. Com isso, não são levados em conta as características, complexidade e peculiaridades dessas instituições, o que pode dificultar a implementação da governança pública. Nesse contexto, as orientações contidas no referencial básico do TCU devem ser seguidas em seu contexto geral, devendo ser adaptado à realidade de cada instituição.

Dessa forma, embora as legislações e recomendações dos órgãos de controle possam enfrentar desafios na aplicação às universidades, é um processo contínuo de ajuste e diálogo para buscar soluções que sejam mais adequadas ao ambiente acadêmico.

A governança pública é um tema de grande relevância para o desenvolvimento de instituições e sociedades mais justas e eficientes e as Universidades são instituições que possuem responsabilidade social, não se diferenciando das demais no que se refere à administração, ao planejamento e à estrutura organizacional, mas possuindo valores, objetivos e finalidades distintos (Santos, 2016). Nesse sentido, dada sua relevância para o desenvolvimento e geração de conhecimento no país, nesta tese optou-se por analisar a implementação da governança pública em uma instituição de ensino superior pública federal, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), uma vez que ela se destaca como uma importante instituição pública de ensino superior, possuindo uma vasta rede de relações com diversos atores e *stakeholders*, levando em consideração, também, sua relevância social e posição de destaque no cenário acadêmico brasileiro. De acordo com Índice Geral de Cursos (IGC) 2021 divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) a UFMG foi considerada a universidade federal melhor avaliada no Brasil.

Para serem postos em prática e, conseqüentemente, auxiliar no atingimento dos objetivos da organização, é necessário que os princípios da governança pública estejam institucionalizados no ambiente da Universidade. Considera-se que uma estrutura está institucionalizada quando é tida como natural e “assumida como certa” pelos atores sociais envolvidos (Oliveira, 2017). O estudo dos fatores externos e internos que levam à institucionalização é realizado por meio da Teoria Institucional, que busca explicar como e por que formas organizacionais adquirem condição de valores e se tornam legitimadas nas estruturas sociais (Berger & Luckmann, 1967; Tolbert & Zucker, 1999). Os princípios aplicados com boas práticas de governança não contribuem somente para a melhoria do desempenho dos processos e controle da gestão, mas também para a imagem institucional perante a sociedade e o mercado, alinhando importantes orientações estratégicas organizacionais (Soares et al. 2021). No entanto, em alguns casos, pode ocorrer a dissociação entre o que se pratica efetivamente e o que está documentado, fato ocasionado pela não institucionalização do procedimento na organização. Assim, enquanto não institucionalizada, as pessoas não reconhecem ou não há legitimação como prática a ser seguida (Meyer & Rowan, 1977). Diante desse cenário, a Teoria Institucional foi utilizada como uma lente auxiliar para a análise do processo de implementação da governança pública na UFMG.

Da mesma forma que a Teoria da Agência busca explicar os conflitos de interesse que podem surgir da relação contratual entre um principal e um agente no âmbito empresarial, no setor público a Teoria da Escolha Pública pode ser utilizada para a compreensão do comportamento dos indivíduos envolvidos no processo de tomada de decisão. Como citado anteriormente,

diversos são os *stakeholders* que atuam na Universidade, cada um com seus próprios interesses e objetivos. Nesse contexto, é importante garantir que as decisões sejam tomadas de forma transparente e participativa, envolvendo a comunidade acadêmica e a sociedade civil (Brito & Brito, 2019). E apesar de o governo, por meio principalmente de seus órgãos de controle, realizar pressão para a implementação da governança pública, ainda não há sanção estabelecida para o caso de ela não ser efetivamente implementada. Levando em consideração que as práticas de governança pública podem ser implementadas de maneiras diferentes e com níveis de complexidade diversos, dependendo das necessidades da organização, esse processo pode ser considerado uma escolha pública. Com isso, a Teoria da Escolha Pública também foi empregada na análise do processo de implementação da governança pública na UFMG.

Nesse contexto, a presente tese buscou responder à seguinte questão de pesquisa: *quais princípios e mecanismos de governança pública estão sendo praticados na UFMG?*

Ao analisar a implantação da governança pública organizacional na UFMG, a tese busca contribuir para o fortalecimento da gestão pública na Universidade, identificando boas práticas e desafios a serem superados. Além disso, busca-se contribuir para o avanço do conhecimento teórico sobre governança pública organizacional, investigando as condições para sua implementação e os resultados obtidos em organizações públicas complexas e de grande porte, como a UFMG.

1.1 Objetivo Geral

Diante de todo o exposto, o presente estudo tem como objetivo analisar os princípios e mecanismos de governança pública organizacional praticados na UFMG.

1.2 Objetivos Específicos

Com o intuito de se alcançar o objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- 1) Descrever a historicidade da governança pública organizacional na UFMG;
- 2) Identificar os princípios, mecanismos e práticas de governança pública organizacional adotados pela UFMG;
- 3) Analisar os resultados da UFMG no levantamento de governança pública do TCU, comparando-a com as demais instituições avaliadas;

- 4) Caracterizar a percepção dos gestores da UFMG quanto ao processo de implementação da governança pública organizacional por parte dos órgãos de controle;
- 5) Analisar a implementação da governança pública organizacional na UFMG à luz das Teorias Institucional e da Escolha Pública;
- 6) Identificar fatores críticos e sugerir princípios norteadores da governança pública organizacional na UFMG.

1.3 Tese

Diante da problemática levantada, e considerando os estudos anteriores sobre o tema, a tese defendida é a de que, apesar de adotar princípios e práticas de governança pública, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) apresenta baixo nível de adesão ao modelo de governança exigido pelos órgãos de controle. Nesse sentido, para que a governança pública possa efetivamente auxiliar instituições como a UFMG no alcance de seus objetivos, tornando mais eficaz sua gestão e melhorando seu desempenho, seria necessário um diálogo mais próximo e um tratamento individualizado por parte dos órgãos de controle, levando em consideração as características e particularidades de cada instituição, como o tamanho e a complexidade de suas atividades, bem como as práticas que ela já vem realizando. Com isso, a implementação da governança pública organizacional se daria de forma mais efetiva e menos burocrática, possibilitando o alcance de seus benefícios.

1.4 Justificativa

A governança pública organizacional tem se destacado como um importante modelo de gestão para organizações públicas, especialmente em um contexto de crescente demanda por transparência, eficiência e responsabilidade na administração pública. Nesse sentido, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) emerge como um caso interessante para se investigar a implementação desse modelo de gestão, tendo em vista sua relevância social e a complexidade das relações entre os diversos atores envolvidos na governança da Universidade.

Espera-se, assim, contribuir para o avanço do conhecimento teórico sobre governança pública organizacional e para a promoção de uma gestão pública mais transparente, eficiente e responsável na UFMG e em outras instituições públicas. Além disso, deve-se levar em conta a importância das universidades para o contexto social, são elas que formam o capital humano, elemento crucial para o avanço tecnológico de uma forma geral (Barbosa, 2019). Diante disso,

a pesquisa se justifica social e economicamente à medida em que evidencia a educação superior como um instrumento de desenvolvimento social na formação e preparação de estudantes para atuarem no mercado de trabalho.

O Estado, com todo o seu aparato formal, tem se mostrado limitado ao lidar com as complexidades sociais atuais. Para superar estas limitações, o TCU tem publicado normas estabelecendo mecanismos e regras de governança que visam direcionar as decisões dos agentes públicos, com o intuito de tornar mais eficaz a administração da organização, buscando melhorar o desempenho de suas atividades, racionalizar o uso dos recursos e promover maior transparência das informações (Barbosa, 2019).

De maneira prática, a pesquisa se justifica à medida em que o diagnóstico realizado poderá auxiliar os gestores dessas instituições na implementação e melhoria das práticas de governança, facilitando o cumprimento de sua missão com eficiência, eficácia e efetividade, agregando valor aos serviços prestados à sociedade e evidenciando o resultado do emprego dos recursos públicos.

As práticas de governança para as universidades federais, tanto servem para aperfeiçoar a estrutura de gestão, direcionando pessoas, recursos, sistemas e processos, quanto para monitorá-la no uso dos recursos públicos exigindo, conseqüentemente, a devida prestação de contas à sociedade (Silva, 2017). Com isso, espera-se que as universidades possam impulsionar seu desempenho organizacional e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico e social do país, além de amenizar os conflitos entre seus diversos *stakeholders*.

A pesquisa visa contribuir no aprofundamento da discussão acerca da implementação da governança em instituições públicas de ensino superior. Busca-se, também, reduzir a lacuna teórica de pesquisas relacionadas à avaliação da gestão dessas autarquias, a partir da análise do processo de implementação dos princípios de governança aplicados a entidades do setor público. Da mesma forma que Costa (2019), busca-se preencher lacunas existentes sobre esses temas, descartando respostas teóricas sobre o impacto da governança no setor público, examinando a questão em sua própria materialidade no âmbito de uma unidade de análise, no caso, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Em geral, as avaliações acerca da implementação dos princípios de governança em entes do setor público têm-se concentrado na construção de indicadores que visam medir o seu cumprimento. No entanto, conforme o Guia da política de governança pública elaborado pela Casa Civil da Presidência da República (2018), vale reforçar que a utilização de indicadores

deve ser feita com moderação. Há sempre o risco de que eles induzam formas organizacionais predefinidas, como se a mera conformidade a estes padrões organizacionais pudesse resolver o déficit de governança existente. Nesse sentido, é importante manter o espaço para a realização de diagnósticos próprios e para a busca de soluções inovadoras, específicas e contextualizadas. Além disso, pesquisas como a desenvolvida por Gesser et al. (2021) demonstram que há uma lacuna teórica a ser explorada pelos pesquisadores da gestão universitária, bem como carência de investigação científica no Brasil sobre a temática governança universitária.

Em se tratando de pesquisas acerca das universidades federais brasileiras, parte tiveram como foco, a análise dos resultados apresentados pelo TCU em seu Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública (Alves, 2019; Lima, 2012; Marques et al., 2020). Contudo, esse relatório é elaborado com base em um questionário auto avaliativo, o que pode não evidenciar da melhor forma a aderência do ente aos mecanismos de governança. Outro foco de pesquisa se dá com a análise de parte dos mecanismos de governança pública, seja ele o mecanismo de controle (Barroso, 2017); a transparência (Oliveira et al., 2020; Silva, 2018; Zorzal, 2015; Zorzal & Rodrigues, 2016); a prestação de contas (Castro & Silva, 2017); ou seu contexto institucional (Farias, 2020). Outros autores analisaram também o nível de aderência das universidades às práticas de governança conforme a International Federation of Accountants (IFAC) (Sales, 2014; Sales et al., 2020).

As universidades federais brasileiras apesar de estarem sujeitas às determinações legais por fazerem parte da administração federal, possuem características peculiares que fazem com que sua gestão se dê de forma distinta das dos demais órgãos da administração direta. Diversos estudos versam sobre governança pública, todavia esses trabalhos não abordam questões ligadas ao processo de implementação dos mecanismos de governança em universidades federais, lacuna que esse estudo busca preencher, considerando que diversas instituições brasileiras se encontram nesta fase. Espera-se, assim, contribuir para o avanço do conhecimento teórico sobre governança pública organizacional e para a promoção de uma gestão pública mais transparente, eficiente e responsável.

A mera análise do cumprimento ou não de requisitos de governança estabelecidos por órgãos de controle como o TCU, não leva em consideração sua adequabilidade à realidade dessas instituições. Nesse sentido, se faz necessário um estudo crítico e aprofundado que busque levantar discussões sobre a realidade e as dificuldades enfrentadas pela UFMG e, como consequência, pelas demais universidades federais brasileiras.

2. TEORIA INSTITUCIONAL

Inicialmente é importante limitar a utilização da expressão Teoria Institucional ao estudo do comportamento das organizações. Isso é feito a fim de procurar conciliar corretamente, quando possível, aspectos sociológicos com aspectos organizacionais de análise (Chaerki et al., 2020). Dessa forma, a adoção do termo “institucionalismo organizacional” é imprescindível, uma vez que está relacionado à aplicação da perspectiva institucional ao estudo das organizações (Greenwood et al., 2011).

Trabalhos realizados em economia e ciência política tratavam as organizações como caixas pretas que simplesmente refletiam escolhas individuais. Em termos de compreensão quanto aos fatores comportamentais para a decisão, trabalhos como os de Tversky e Kahneman (1974), Thaler e Rosen (1976), Bondt e Thaler (1985), Thaler (1980; 1985; 2015), Kahneman, Knetsch e Thaler (1991), Thaler e Sunstein (2008), Kahneman (2012) demonstram os fatores que permeiam o processo decisório e a propensão das escolhas individuais (Brito & Brito, 2019). No entanto, uma nova linha de trabalho surgiu preocupada em explicar as organizações como produto de instituições, e não de indivíduos (Zucker, 1987). Diante disso, teóricos institucionais têm chamado a atenção para a importância dos aspectos simbólicos das organizações e seus ambientes (Scott, 1987). Nesse contexto, o trabalho de Meyer e Rowan (1977) que analisa as estruturas organizacionais, pode ser considerado um clássico da Teoria Institucional. Nele, os autores afirmam que muitas estruturas organizacionais formais surgem como reflexos de regras institucionais racionalizadas. Ou seja, as organizações são levadas a incorporar práticas e procedimentos definidos pelos conceitos que predominam no ambiente organizacional e que estejam institucionalizados na sociedade. Assim, as estruturas formais de muitas organizações refletem os mitos de seu ambiente institucionalizado em vez das reais necessidades das atividades de trabalho.

As teorias institucionais, embora diversas, vão além dos pressupostos de racionalidade e eficiência para incluir crenças, normas e regras socialmente construídas e o impacto dessas construções sociais no comportamento das organizações (DiMaggio & Powell, 1983; Jacobson, 2009; Meyer & Rowan, 1977). Ou seja, a Teoria Institucional é um processo que está condicionado pela conformidade das organizações às normas socialmente aceitas (Meyer & Rowan, 1977). Dessa forma, as organizações buscam legitimar suas ações de acordo com o ambiente cultural e social mais amplos em que estão inseridas (Jacobson, 2009; Silva, 2017).

As organizações não adotam estruturas e formas organizacionais racionalmente, mas incorporam estruturas socialmente racionalizadas, ou expectativas institucionais, para obter

legitimidade e sobreviverem, independentemente do impacto sobre sua eficiência e desempenho. Os pressupostos estáticos de escolha racional, oportunismo e maximização do lucro são substituídos por uma visão mais dinâmica das organizações situadas em um campo institucional, influenciadas pela história e envolvidas em um processo onde as instituições tanto permitem agir quanto restringem a ação (Greenwood & Hinings, 1996; Jacobson, 2009; Meyer & Rowan, 1977).

Dessa forma, pode surgir um conflito em relação à tomada de decisão entre a desejada legitimidade e as exigências técnicas que têm como fator principal a eficiência. O que acontece, geralmente, é que a organização age a fim de garantir a sua legitimidade institucional, indo de encontro às rígidas medidas de eficiência técnica, podendo gerar *gaps* entre sua estrutura formal e as práticas realmente adotadas (Rossetto & Rossetto, 2005).

Nenhuma organização é apenas um sistema técnico, todas existem em um ambiente institucional que define e delimita sua realidade social. Esses ambientes são múltiplos, extremamente diversos e variáveis ao longo do tempo. Negligenciar sua presença e poder é ignorar fatores causais significativos que moldam as estruturas e práticas das organizações. Fatores institucionais levam atores em um determinado ambiente, como em uma empresa, a buscar por lucro; outros, buscar por orçamentos maiores; num terceiro cenário, como nos partidos políticos, a busca se dá por votos; já em uma universidade, a busca é pela disseminação de suas pesquisas por meio de publicações (Scott, 1987).

A Teoria Institucional pode ser dividida em três teorias, a saber: *Old Institutional Economics* (OIE), *New Institutional Economics* (NIE) e *New Institutional Sociology* (NIS). Embora essas teorias tenham origens e raízes intelectuais diferentes, elas compartilham a preocupação com as instituições e a mudança institucional (Burns & Scapens, 2000). Nesse contexto, é importante fazer a distinção entre Teoria Institucional e Teoria Neo-institucional. O "antigo" institucionalismo, com sua ênfase em interesses conflitantes, valores concorrentes e influência da comunidade, e o "novo" institucionalismo, com seu foco na legitimidade e na integração dos campos organizacionais, foram combinados no que agora é comumente rotulado de neoinstitucionalismo (Jacobson, 2009). Teóricos anteriores enfatizavam aspectos reguladores e normativos dos sistemas institucionais. Os neoinstitucionalistas reconheceram esses fatores como significativos, mas chamam a atenção para fatores simbólicos como esquemas, tipificações e *scripts*, que desempenham um papel importante e independente na formação da estrutura e do comportamento da organização (Scott, 2004). O neoinstitucionalismo parte do pressuposto de que a organização da política e do ambiente social ocorrem por meio das

instituições, tentando explicar o impacto das estruturas no comportamento e no desempenho econômico dessas organizações (Chaerki et al., 2020).

A Teoria Institucional e o processo de institucionalização levam em consideração que as organizações são influenciadas pelo ambiente no qual estão inseridas. Com isso, se faz necessário o entendimento de alguns conceitos. Nos próximos tópicos serão apresentados o conceito de instituição, como ocorre a institucionalização das regras nas organizações, bem como o processo por meio do qual ela ocorre. Também serão apresentadas a lógica institucional, ou as estruturas nas quais as organizações estão inseridas, e o conceito de conformidade cerimonial ou *decoupling*.

2.1 Conceito de Instituição

O conceito de instituição é central no institucionalismo organizacional (Chaerki et al., 2020). As instituições são os tipos de estruturas que mais importam na esfera social: elas compõem o material da vida social (Hodgson, 2006). As instituições são constituídas por elementos reguladores, normativos e cultural-cognitivos que, juntamente com os comportamentos e recursos materiais associados, proporcionam estabilidade e sentido à vida social. Nessa concepção, as instituições são estruturas sociais multifacetadas e duráveis, compostas por elementos simbólicos, atividades sociais e recursos materiais (Scott, 2014). Podendo ser definidas, também, como sistemas sociais estabelecidos que estruturam as interações sociais (Hodgson, 2006).

Nesse contexto, as instituições podem ser compreendidas como um sistema social perene, dinâmico e evolutivo, produto da interação social e composto por elementos simbólicos, padrões, referências, modelos de expectativas e recursos materiais aceitos como legítimos naquele ambiente que, dialeticamente, constrange e habilita as ações dos atores sociais na construção do seu ambiente (Chaerki et al., 2020).

As regras funcionam como “mitos”, expressos em forma de produtos, serviços, técnicas, políticas e programas institucionalizados, impostos pela opinião pública, por participantes influentes na organização, por leis ou por determinação judicial. Essas imposições funcionam como mitos altamente racionalizados e se tornam obrigatórios para a organização, sendo incorporados a fim de obter legitimidade, recursos e perspectiva de sobrevivência (Meyer & Rowan, 1977; Oliveira, 2017).

As regras incluem normas de comportamento e convenções sociais, bem como regras legais. Elas surgem na interação e são preservados e modificados pelo comportamento humano, ou seja, as instituições restringem e permitem o comportamento, impõem restrições ao definir limites legais, morais e culturais, distinguindo entre comportamentos aceitáveis e inaceitáveis. Mas é igualmente importante reconhecer que as instituições também apoiam e capacitam atividades e atores, fornecem estímulos, diretrizes e recursos para agir, bem como proibições e restrições à ação (Hodgson, 2006; Scott, 2014).

Diante das diversas definições de instituição, nesta pesquisa, a instituição pode ser compreendida como um sistema social contínuo, mas ao mesmo tempo dinâmico e em constante estado de evolução, formado por regras, protocolos e padrões de comportamento que legitimam ou coíbem as ações das organizações em um determinado ambiente.

2.2 Institucionalização

Levando em consideração o institucionalismo organizacional, o termo institucionalização deve ser compreendido como um processo social, recorrente e dinâmico, cujas novas práticas organizacionais emergem e, ao serem legitimadas, são assimiladas, compartilhadas e disseminadas ganhando significado (Chaerki et al., 2020).

A ideia-chave por trás da institucionalização é que grande parte da ação organizacional reflete um padrão de fazer coisas que evolui ao longo do tempo e se torna legitimado dentro de uma organização. As coisas são feitas de uma certa maneira simplesmente porque se tornou a única maneira aceitável de fazê-las (Zucker, 1987).

A institucionalização é um processo fenomenológico pelo qual certas relações e ações sociais passam a ser tidas como certas, fazem parte da "situação objetiva", ao mesmo tempo que é a estrutura da realidade definindo o que tem significado e quais ações são possíveis (Zucker, 1983).

A institucionalização envolve os processos pelos quais os processos sociais, obrigações ou realidades passam a assumir um status semelhante a uma regra (Scott, 1987). A institucionalização ocorre, em parte, porque as pessoas se conformam com maneiras reconhecidas de fazer as coisas e as estruturas e processos organizacionais tornam-se parte de um todo integrado no qual é difícil mudar qualquer parte sem desfazer o todo. No entanto, esses argumentos não implicam que as escolhas institucionais sejam necessariamente irracionais. O uso de estruturas e processos que são legitimados por um ambiente pode ser sensato porque

implica gestão responsável, agrada a terceiros e evita potenciais reivindicações de negligência se algo der errado (Eisenhardt, 1988; Meyer & Rowan, 1977).

A característica comum em todas essas definições é que a institucionalização é vista como um processo social pelo qual os indivíduos chegam a aceitar uma definição compartilhada da realidade social – uma concepção cuja validade é vista como independente das próprias visões ou ações do ator, mas é tida como certa definindo "como as coisas são" e/ou "como as coisas devem ser feitas" (Scott, 1987).

O principal objetivo da institucionalização é a legitimidade (Scott, 2004). Legitimidade organizacional é a aceitação de uma organização por seu ambiente externo (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977). É a percepção ou pressuposição generalizada de que as ações organizacionais são desejáveis ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições (Chaerki et al., 2020).

A institucionalização pode ser entendida como um processo por meio do qual os componentes da estrutura se tornaram amplamente aceitos, adequados e necessários, servindo de base para legitimar a organização (Tolbert, 1985). No entanto, em alguns casos, as organizações, buscando aumentar a sua legitimidade e, conseqüentemente, sua sobrevivência, podem adotar apenas formalmente, práticas e procedimentos que são reconhecidos na sociedade ou no ambiente em que estão inseridas, mas que tais práticas não trazem, necessariamente, eficiência imediata para essas organizações (Meyer & Rowan, 1977; Oliveira, 2017).

O principal desafio das organizações rumo à sobrevivência é equilibrar o alinhamento entre as estruturas e as atividades, porque conforme dito anteriormente, em busca da legitimidade ou por força coercitiva, algumas organizações tendem a separar a estrutura formal e as atividades reais (Oliveira, 2017).

Estruturas formais que celebram mitos institucionalizados diferem de estruturas que agem eficientemente. As estruturas formais estão mais preocupadas em seguir regras, mesmo quando elas não são eficientes. Regras categóricas conflitam com a lógica da eficiência. (Meyer & Rowan, 1977). Despesas cerimoniais, como, por exemplo, contratar um professor premiado pelo Prêmio Nobel pode trazer prestígio, bolsas de pesquisa, mas do ponto de vista da eficiência o custo do professor aumenta o gasto institucional e pode reduzir a capacidade da universidade em resolver problemas logísticos imediatos.

Nas organizações cujas regras estão institucionalizadas, então, a preocupação com a eficiência das atividades do dia-a-dia cria enormes incertezas. Assim, a organização tem de lutar para

vincular as exigências de elementos cerimoniais para atividades técnicas e para ligar os elementos cerimoniais inconsistentes entre si (Meyer & Rowan, 1977).

O problema é que a legitimidade organizacional não é diretamente acessível (Chaerki et al., 2020). Para sobreviver, as organizações acabam acomodando expectativas institucionais, mesmo que simbolicamente, em comparação a valores socialmente legítimos ou com pouca relação com noções técnicas de desempenho (DiMaggio & Powell, 1983). Isso acontece, uma vez que as organizações são influenciadas pelo contexto institucional de regras, normas e ideologias do ambiente no qual estão inseridas, tornando-se isomórficas a esse contexto, a fim de se tornarem legítimas (Meyer & Rowan, 1977).

O conceito de isomorfismo institucional é uma ferramenta útil para a compreensão da política e da cerimônia que permeiam grande parte da vida organizacional moderna. A literatura institucional enfatiza que as estruturas e processos organizacionais tendem a se tornar isomórficos com as normas aceitas para organizações de tipos específicos (DiMaggio & Powell, 1983). Com efeito, um ambiente legitima certas formas de organização (Eisenhardt, 1988). Por exemplo, Tolbert (1985) observou que, nos Estados Unidos, com o tempo, a reforma do serviço público foi adotada porque se tornou um símbolo de bom governo, e não por ser eficiente.

O processo isomórfico é considerado como um dos principais elementos de transformação das organizações (DiMaggio & Powell, 1983). A incorporação de práticas e procedimentos legitimados externamente, seja em razão da validação que esses elementos apresentam para o contexto em que a organização está inserida, seja em decorrência de determinação legal, pode melhorar a imagem institucional, aumentar sua sobrevivência e sinalizar que ela está agindo conforme o que é valorizado socialmente (Oliveira, 2017).

O conceito de isomorfismo pode ser utilizado para explicar a forma como as características organizacionais são modificadas visando aumentar sua compatibilidade com as características ambientais (DiMaggio & Powell, 1983). O isomorfismo leva em consideração que as organizações reagem de maneira similar a outras organizações que estão de alguma forma ajustadas ao ambiente (Rossetto & Rossetto, 2005).

DiMaggio e Powell (1983) questionaram porque as organizações eram tão semelhantes e concluíram que era devido ao isomorfismo, e descreveram o conceito como a forma que as unidades de uma população, quando enfrentam as mesmas condições ambientais, se tornam mais semelhantes (Jacobson, 2009).

DiMaggio e Powell (1983) identificaram três mecanismos pelos quais ocorre a mudança isomórfica institucional – coercitivo, mimético e normativo. Em primeiro lugar estão as forças coercitivas do ambiente, tais como, as regulamentações governamentais e as expectativas culturais capazes de impor uniformidades às organizações (Rossetto & Rossetto, 2005). As organizações adotam formas que são institucionalizadas e legitimadas pelo Estado (Meyer & Rowan, 1977). O isomorfismo coercitivo vem de pressões legais, políticas ou o tipo de pressão intensa que organizações poderosas são capazes de exercer sobre organizações menos poderosas e dependentes (Jacobson, 2009).

No entanto, nem todo o isomorfismo institucional deriva da autoridade coercitiva, a incerteza pode ser uma poderosa força que encoraja a imitação (Rossetto & Rossetto, 2005). O isomorfismo mimético é justamente uma resposta à incerteza, ele resulta da adoção de práticas que foram reconhecidamente bem-sucedidas ou legitimadas por outras organizações (Jacobson, 2009; Oliveira & Resende, 2020). Quando os objetivos são ambíguos ou quando o ambiente cria incerteza simbólica, as organizações podem se modelar em outras organizações. Modelagem, como termo é usado, é uma resposta à incerteza (DiMaggio & Powell, 1983).

A terceira fonte de mudança organizacional isomórfica é a normativa e decorre principalmente da profissionalização, associada à educação formal e às redes profissionais (Jacobson, 2009; Rossetto & Rossetto, 2005). Essas mudanças podem se dar por meio de um membro ou de uma determinada classe profissional, que institui um conjunto de normas e procedimentos a serem obrigatoriamente adotados pela organização (Oliveira & Resende, 2020).

Profissionalização pode ser interpretada como a luta coletiva dos membros de uma ocupação para definir condições e métodos de seus trabalhos e para estabelecer uma base cognitiva e legitimada para sua autonomia ocupacional (DiMaggio & Powell, 1983). As profissões estão sujeitas às mesmas pressões cognitivas e miméticas que as organizações. Apesar de distintos, os profissionais dentro de uma organização exibem muita similaridade com seus pares em outras organizações. O poder profissional pode ser fixado tanto pelo Estado quanto criado por classes profissionais (Rossetto & Rossetto, 2005).

O isomorfismo com instituições ambientais traz consequências para as organizações: (a) elas incorporam elementos que são legitimados externamente, ao invés de levar em consideração apenas a questão da eficiência; (b) empregam critérios de avaliação externos ou cerimoniais para definir o valor dos elementos estruturais; e (c) a dependência de instituições fixadas externamente reduz a turbulência e mantém a estabilidade. Como resultado, o isomorfismo

institucional tende a promover o sucesso e a sobrevivência das organizações (DiMaggio & Powell, 1983; Eisenhardt, 1988).

A incorporação de estruturas formais legitimadas externamente aumenta o comprometimento de participantes internos e constituintes externos. E o uso de critérios de avaliação externa - isto é, mover-se em direção ao status de uma subunidade na sociedade em vez de um sistema independente - pode permitir que uma organização continue bem-sucedida por definição social, protegendo-se do fracasso (DiMaggio & Powell, 1983).

A perspectiva institucional, em consequência, concebe o desenho organizacional não como um processo racional, mas como um processo derivado de pressões externas e internas que, com o tempo, levam as organizações a se parecerem umas com as outras. De acordo com esta perspectiva, as escolhas estratégicas ou as intenções de controle seriam originadas na ordem institucional na qual uma organização se vê imersa. Em suma, a perspectiva institucional é uma estrutura determinística que coloca grande ênfase sobre as normas do ambiente e o peso da história da empresa para explicar as ações organizacionais (Eisenhardt, 1988; Rossetto & Rossetto, 2005).

De forma resumida, a institucionalização ocorre quando os procedimentos, os comportamentos e as regras impostas pelo ambiente são absorvidos e cristalizados pela organização. As regras nesse caso, não estão ligadas apenas à normas formais, mas também a significados, valores e conhecimentos, buscando a validação externa e, como consequência, a sobrevivência dessas organizações. A institucionalização organizacional é um processo dinâmico, que se dá através do tempo, passando por algumas etapas que formam o processo de institucionalização, processo esse que será tratado no próximo tópico.

2.3 Processo de Institucionalização

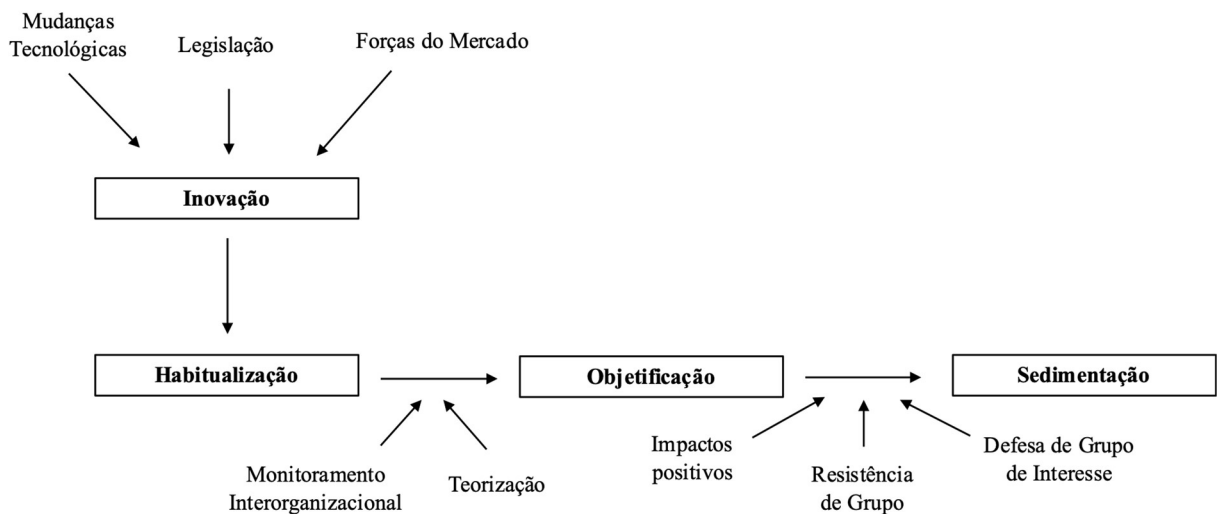
A institucionalização foi identificada por Berger e Luckmann (1967) como um processo central na criação e perpetuação de grupos sociais duradouros. Uma instituição, o resultado ou estado final de um processo de institucionalização, foi definida como uma tipificação recíproca da ação habitualizada por tipos de atores. Nessa definição, ação habitualizada refere-se a comportamentos que foram desenvolvidos empiricamente e adotados por um ator ou conjunto de atores para resolver problemas recorrentes. Esses comportamentos são habitualizados na medida em que são evocados com um mínimo de esforço de tomada de decisão pelos atores em resposta a estímulos específicos (Tolbert & Zucker, 1999). Em uma organização, o resultado

ou etapa final de um processo de institucionalização é definido como uma tipificação de ações habituais (Silva, 2017).

Até se tornarem institucionalizadas, as organizações passam por um processo composto por três etapas: habitualização (pré-institucionalização), objetificação (semi-institucionalização) e sedimentação (total institucionalização), conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 1

Processo de institucionalização



Nota. Tolbert e Zucker (1999).

Em um contexto organizacional, o processo de habitualização envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a um problema organizacional específico ou conjunto de problemas, e a formalização de tais arranjos nas políticas e procedimentos de uma determinada organização, ou conjunto de organizações que enfrentam os mesmos problemas ou problemas semelhantes. Esses processos resultam em estruturas que podem ser classificadas como em fase de pré-institucionalização (Tolbert & Zucker, 1999). Nessa fase, a organização está na tentativa de desenvolver procedimentos padronizados para a manutenção e o funcionamento das atividades organizacionais (Dias et al., 2020).

A inovação ou mudança organizacional, ou seja, a criação de novas estruturas nas organizações é, em grande parte, uma atividade independente. Os gestores podem compartilhar um núcleo comum de conhecimento e ideias com outras organizações, o que pode tornar determinada inovação semelhante à de outras organizações. Pode ocorrer também, que as organizações que estejam passando por um problema podem considerar soluções desenvolvidas por outros, ocorrendo a imitação (Tolbert & Zucker, 1999).

No processo de mudança, a etapa da habitualização representa como os diversos agentes, dentro da organização, percebem os estímulos e respondem a eles na busca por soluções. Com isso, os comportamentos são padronizados para solucionar problemas. Para isso, é comum uma instituição considerar soluções adotadas em outras organizações. No entanto, devido às características de cada organização, essas soluções padronizadas não perduram e, por isso, são consideradas pré-institucionalizadas (Silva, 2017).

O movimento em direção a um status mais permanente e mais amplo depende fortemente do próximo processo, a objetificação, que acompanha a disseminação da estrutura. A objetificação envolve o desenvolvimento de algum grau de consenso social entre os tomadores de decisão organizacionais a respeito do valor de uma estrutura e a crescente adoção pelas organizações com base nesse consenso (Tolbert & Zucker, 1999).

A objetificação é a etapa que surge da consequência do monitoramento dos esforços dos agentes e do acompanhamento das novas estruturas produzidas internamente (Silva, 2017). Por um lado, as organizações podem usar evidências coletadas diretamente de uma variedade de fontes (mídia, observação, preços de ações) para avaliar os parâmetros de risco de adotar uma nova estrutura. Na medida em que se espera que os resultados da mudança estrutural se generalizem, os resultados aparentes para as organizações anteriores serão um determinante significativo da decisão de adoção. Assim, a objetificação da estrutura é parcialmente uma consequência do monitoramento dos concorrentes pelas organizações (Tolbert & Zucker, 1999).

Nessa fase, observa-se também a atividade de teorização por grupos de interesse, buscando atribuir à estrutura legitimidade cognitiva e normativa (Dias et al., 2020). No estágio de semi-institucionalização as organizações adotantes costumam ser bastante heterogêneas, dificultando possíveis associações entre as características das organizações e a adoção de uma determinada estrutura. No entanto, na medida em que a teorização se desenvolve, a variação na forma como a estrutura é implementada vai diminuindo. Também como reflexo da atividade de teorização, o ímpeto de difusão da estrutura deixa de ocorrer exclusivamente por processos miméticos e passa a ter uma base mais normativa. Apesar de ter adquirido certo grau de aceitação normativa, ainda haverá incerteza em relação à efetividade da estrutura, já que possui, via de regra, uma história relativamente curta (Tolbert & Zucker, 1999).

A institucionalização completa envolve sedimentação, um processo que se baseia fundamentalmente na continuidade histórica da estrutura e, especialmente, em sua sobrevivência ao longo de gerações. A sedimentação é caracterizada tanto pela disseminação virtualmente completa de estruturas em todo o grupo de atores teorizados como adotantes

apropriados, quanto pela perpetuação de estruturas por um longo período de tempo (Tolbert & Zucker, 1999). Assim, implica dimensões de 'largura' e 'profundidade' das estruturas (Eisenhardt, 1988).

A total institucionalização decorre dos efeitos em conjunto de uma baixa resistência de grupos de oposição, do apoio continuado de grupos defensores e da correlação positiva com resultados esperados. Nessa fase, os valores, procedimentos, práticas e normas relacionados à forma organizacional são absorvidos como verdades, estando livres de questionamentos (Dias et al., 2020).

O processo de institucionalização se dá após a ocorrência sequencial de seus três componentes ou fases. Os componentes podem ser utilizados para analisar o grau de institucionalização e a conformidade dos indivíduos com o processo. Após passar pelo processo de institucionalização é necessário compreender a lógica institucional, uma vez que ela exerce influência na interpretação e no significado das ações nas organizações.

2.4 Lógica Institucional

Para o institucionalismo organizacional, lógica institucional pode ser compreendida como as estruturas nas quais as organizações e os indivíduos estão inseridos (Azevedo, 2016). Tais lógicas estão enraizadas em regras formais e informais de ação baseadas em práticas materiais e nos símbolos culturais prevalecentes no ambiente (Randall & Procter, 2013). A lógica institucional pode ser descrita como material e simbólica, uma vez que fornece as regras formais e informais de ação, interação e interpretação que orientam e restringem os tomadores de decisão na realização das tarefas da organização e na obtenção de status social, créditos, penalidades e recompensas no processo (Thornton & Ocasio, 1999). Em outras palavras, a lógica fornece orientações sobre como interpretar e funcionar em situações sociais. As organizações cumprem as lógicas para obter o endosso de públicos de referência importantes e fornecem um meio de compreender o mundo social e, portanto, de agir com confiança nele (Greenwood et al., 2011).

Essas práticas de trabalho às vezes são chamadas de 'modelos em uso', nos quais o campo organizacional e os modelos de organização são infundidos com uma qualidade tida como certa, na qual os atores aceitam inadvertidamente o modelo predominante como apropriado e a maneira correta de fazer as coisas (Greenwood & Hinings, 1996). Esses modelos também estão imbuídos de significado dentro da lógica institucional, eles são usados para interpretar e

compreender eventos decorrentes da experiência do indivíduo, e respondem à pergunta “por que estamos fazendo isso?” (Randall & Procter, 2013). Uma vez estabelecidas, essas práticas e crenças tornam-se um dado adquirido e reproduzido (Greenwood et al., 2011).

Não existe uma única lógica, mas várias que coexistem e operam em níveis diferentes (Azevedo, 2016). Assim posto, a sociedade pode ser considerada um sistema interinstitucional, formado por múltiplas lógicas oriundas de diferentes ordens institucionais (Thornton & Ocasio, 1999). As instituições são as formas; já as lógicas institucionais são o conteúdo. Para o institucionalismo organizacional há vários exemplos de lógicas institucionais que influenciam a interpretação e o significado dos eventos, embora, muitas vezes, as organizações se comportem não de forma a buscar a eficiência econômica, mas para cumprir as normas estabelecidas socialmente (Chaerki et al., 2020).

Normalmente, as organizações enfrentam múltiplas lógicas que podem – ou não – ser mutuamente incompatíveis. As organizações enfrentam a complexidade institucional sempre que confrontam prescrições incompatíveis de múltiplas lógicas institucionais. Na medida em que as prescrições e proibições de diferentes lógicas são incompatíveis, ou pelo menos parecem ser, elas inevitavelmente geram desafios e tensões para as organizações a elas expostas (Friedland & Alford, 1991; Greenwood et al., 2011).

As universidades, por exemplo, funcionam em um contexto onde a lógica da ciência e do comércio estão em jogo e ainda prescrevem comportamentos diferentes - como publicação aberta e busca de conhecimento *versus* retenção de propriedade e exploração comercial de resultados de pesquisa. As firmas de contabilidade, da mesma forma, estão sujeitas à lógica do serviço profissional e, ao mesmo tempo, à lógica do comércio, que novamente, sob certas circunstâncias, pode prescrever ações diferentes. Os hospitais reúnem diferentes profissionais – médicos, fisioterapeutas, psiquiatras, assistentes sociais, enfermeiras – cada um socializado dentro de diferentes ordens cognitivas e normativas (Greenwood et al., 2011). Diante disso, o institucionalismo organizacional é uma ferramenta na busca por compreender como as organizações lidam com essas tensões, ou seja, suas respostas à complexidade institucional.

A complexidade dos processos institucionais e sua influência no comportamento organizacional está implícita na perspectiva institucional desde a observação de que as organizações confrontam as expectativas socioculturais e comerciais, e que estas podem ser incompatíveis (Meyer & Rowan, 1977). Não há um, mas muitos ambientes institucionais e algumas possíveis fontes de mitos racionalizados podem estar em competição, se não em conflito (Scott, 1987). Obedecer a fortes crenças e regras ambientais pode ser difícil para muitas organizações, uma

vez que elas enfrentam ambientes fragmentados nos quais vários grupos e organizações independentes fazem demandas que são, na melhor das hipóteses, descoordenadas (Greenwood et al., 2011).

Quando lógicas conflitantes com papel dominante se chocam, três cenários podem ocorrer: elas podem competir; pode haver uma colaboração temporária; ou elas podem se misturar (Randall & Procter, 2013). No caso de haver uma colaboração temporária entre lógicas conflitantes, o resultado pode ser o surgimento de formas organizacionais instáveis, onde as novas instituições tornam-se apenas vagamente acopladas. Onde as lógicas cooperam, podem surgir benefícios para a organização. Já a competição entre as lógicas pode favorecer a resistência para a mudança institucional (Azevedo, 2016; Greenwood et al., 2011; Randall & Procter, 2013).

Nesse sentido, lógica institucional pode ser compreendida como o nível mais alto de influência na ação individual, um conjunto de práticas simbólicas e padrões construídos socialmente. Ela representa as estruturas nas quais tanto as organizações quanto os indivíduos estão imersos, com suas regras e delimitações aceitas e enraizadas. A lógica institucional molda o comportamento humano, com isso, as organizações, que são estabelecidas pelos indivíduos, também são moldadas por ela. No entanto, as organizações imersas em uma determinada lógica institucional, podem agir apenas com o intuito de se legitimar socialmente, ou seja, apenas reagindo às pressões do ambiente, uma vez que essas ações podem ser conflitantes com exigências técnicas e de eficiência. A isso dá-se o nome de conformidade cerimonial, que será o tema abordado no tópico a seguir.

2.5 Conformidade Cerimonial

Quando as organizações são pressionadas a se adaptar aos mitos racionalizados da sociedade sobre como elas devem ser e agir, elas enfrentam dois problemas: primeiro, os mitos racionalizados podem não constituir uma solução eficiente para a organização e, segundo, podem existir mitos racionais concorrentes e internamente inconsistentes simultaneamente (Boxenbaum & Jonsson, 2008). Em resposta às citadas lógicas conflitantes e à complexidade das instituições, os teóricos institucionais observaram que as organizações lidam com essas múltiplas pressões tomando ações substantivas e simbólicas simultaneamente (George et al., 2006).

Quando as organizações respondem à pressão institucional externa, elas protegem suas atividades técnicas por meio do chamado *decoupling*, ou desacoplamento, de elementos da

estrutura de outras atividades e uns dos outros, podendo reduzir sua eficiência (Meyer & Rowan, 1977). Em contraste, levando em consideração preceitos da Teoria Econômica, as empresas que operam no setor técnico têm sucesso na medida em que desenvolvem atividades de produção eficientes e estruturas de coordenação eficazes. Mas eficiência e sucesso não necessariamente coexistem na teoria institucional: a conformidade organizacional com o ambiente institucional aumenta a avaliação positiva, os fluxos de recursos e, portanto, as chances de sobrevivência, ao mesmo tempo em que pode reduzir a eficiência (Zucker, 1987).

Meyer e Rowan (1977) propõem que o desacoplamento caracteriza como as organizações adotam estruturas e/ou práticas distintas para lidar com as demandas técnicas potencialmente conflitantes do ambiente, enquanto mantêm mitos institucionalizados que aumentam a legitimidade da organização. O desacoplamento serve para proteger as rotinas internas de incertezas externas, ao mesmo tempo que retém a legitimidade de órgãos externos importantes (George et al., 2006).

Com efeito, o desacoplamento significa que as organizações obedecem apenas superficialmente à pressão institucional e adotam novas estruturas sem necessariamente implementar as práticas relacionadas a elas (Boxenbaum & Jonsson, 2008). Organizações sob pressão para adotar estruturas ou procedimentos específicos podem optar por responder de maneira cerimonial, fazendo mudanças em suas estruturas formais para sinalizar conformidade, mas protegendo as unidades internas, permitindo-lhes operar independentemente dessas pressões (Scott, 2014).

As organizações são mais propensas a praticar o desacoplamento quando confrontadas com requisitos regulatórios externos do que com demandas normativas ou cognitivo-culturais. As organizações também são mais propensas a separar a estrutura da prática quando há altos ganhos simbólicos com a adoção, mas custos igualmente altos associados à implementação (Scott, 2014).

Existem várias explicações de como e por que as organizações desacoplam suas ações. Meyer e Rowan (1977) sugerem que as tentativas de controlar as atividades em organizações institucionalizadas levariam a conflitos devido às inconsistências entre os requisitos técnicos e os não técnicos ou simbólicos. Assim, para parecer receptiva às pressões externas, mas ao mesmo tempo manter a coerência do funcionamento interno, as organizações desvinculam suas estruturas formais de suas atividades e práticas. Em resumo, quando um tomador de decisão não tem certeza se uma ameaça à legitimidade está relacionada ao fornecedor de recursos ou ao controle, ele atenderá simultaneamente a ambos. Além disso, o tomador de decisão pode fazer isso desacoplando as respostas de modo que a resposta substantiva se relacione à ameaça ou

oportunidade associada ao ator mais poderoso e a resposta simbólica se relacione à ameaça ou oportunidade associada ao ator menos poderoso (George et al., 2006).

Nesse contexto a conformidade cerimonial ocorre quando há conflito entre a busca por legitimidade e ao mesmo tempo por eficiência. Muitas vezes, as regras institucionalizadas, por terem sido impostas socialmente, agregam apenas legitimidade à organização. Com isso, elas podem buscar proteger suas estruturas formais por meio da adoção das regras institucionais apenas de forma cerimonial. Os princípios e práticas de governança podem ser um exemplo de regras estabelecidas socialmente, tendo esse caráter legitimador para as organizações.

No próximo capítulo são apresentados os conceitos ligados à governança e seu processo de evolução, que levaram à adaptação desses princípios e práticas para a governança pública organizacional que é base para esta pesquisa.

3. DA GOVERNANÇA À GOVERNANÇA PÚBLICA

O tema governança tem-se tornado importante à medida em que as organizações evoluíram, havendo a separação entre propriedade e controle e, com isso, os interesses dos proprietários/acionistas foram, muitas vezes, prejudicados, em virtude da divergência entre os seus interesses e os dos dirigentes (Correia & Amaral, 2008).

A origem da governança está associada ao momento em que as organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários e passaram à administração de terceiros, a quem foi delegados autoridade e poder para administrar os recursos pertencentes àqueles. Em muitos casos há divergência de interesses entre proprietários e administradores, o que, em decorrência de assimetria de informação, poder e autoridade, pode levar a um conflito de interesse entre eles, na medida em que ambos tentam maximizar seus próprios benefícios (TCU, 2014), a esse conflito é dado o nome de conflito de agência. Nesse contexto, antes de tratarmos da governança pública, se faz necessário conhecer seu processo evolutivo, começando pela Teoria da Agência, passando pela governança corporativa e sua adaptação ao contexto público. Serão abordados os diversos conceitos e princípios de governança pública e a governança específica em universidades federais brasileiras. Por fim, será traçado um paralelo entre a governança pública e o institucionalismo organizacional, bem como com a Teoria da Escolha Pública.

3.1 Teoria da Agência

A relação de agência é um dos modos codificados mais antigos e mais comuns de interação social. Uma relação de agência surge entre duas (ou mais) partes quando uma, designada como agente, atua em nome de outra, denominada principal, em um determinado domínio de tomada de decisão (Ross, 1973).

Essa relação se dá sob a forma de um contrato (Jensen & Meckling, 2008), e se ambas as partes forem maximizadoras de utilidade, ou seja, forem constituídas por indivíduos racionais, há boas razões para acreditar que o agente nem sempre agirá de acordo com os interesses do principal (Correia & Amaral, 2008).

Uma entidade pode ser vista como um conjunto de contratos entre fatores de produção, com cada fator motivado por seu próprio interesse, ou seja, uma equipe cujos membros agem por interesse próprio, mas percebem que seus destinos dependem, em certa medida, da sobrevivência da equipe em sua competição com outras equipes (Fama, 1980). Todavia, esse tipo de relacionamento pode estar carregado de problemas relacionados a fraude, informação

escassa (assimétrica) e racionalidade limitada, que são originados das diferenças nas preferências de ambas as partes, na incerteza e na informação disponível (Eisenhardt, 2015).

A complexidade e o tamanho das organizações modernas e a dispersão da sua relação de propriedade são características que requerem regras para que haja convívio harmônico entre os proprietários e para que o direcionamento dado por eles seja implementado por administradores contratados (TCU, 2020). O problema de induzir um agente a se comportar como se ele estivesse maximizando o bem-estar do principal é relativamente geral. Ele se faz presente em todas as organizações e em todos os esforços cooperativos – em qualquer nível da administração das firmas, em universidades, em cooperativas, em órgãos públicos e em sindicatos (Jensen & Meckling, 2008).

A essência desse princípio levou às investigações que culminaram na chamada Teoria da Agência (Martins et al., 2018), que se interessa por relações econômicas bastante frequentes no sistema econômico, ou seja, as relações bilaterais entre um indivíduo e outro (Siffert, 1998).

A Teoria da Agência ampliou a literatura à medida em que incluiu o problema da agência que ocorre quando partes cooperantes têm objetivos e divisão de trabalho diferentes (Jensen & Meckling, 2008; Ross, 1973). Ela é direcionada pela relação de agência ambígua, em que uma parte delega trabalhos para outro, que realiza esse trabalho e tenta descrever esta relação usando a metáfora de um contrato (Eisenhardt, 2015; Jensen & Meckling, 2008).

A Teoria da Agência está preocupada em resolver dois problemas que podem ocorrer nesses relacionamentos. O primeiro é o problema de agência que surge quando os desejos ou objetivos do principal e agente se conflitam e é difícil ou caro para o principal verificar o que o agente está realmente fazendo. O segundo é o problema de compartilhamento do risco que surge quando principal e agente têm diferentes atitudes em relação ao risco. O problema aqui é que o principal e o agente podem preferir ações diferentes por causa de preferências de risco diferentes. Uma vez que, a unidade de análise é o contrato que rege a relação entre o principal e o agente, o foco da teoria está em determinar o contrato mais eficiente para reger a relação agente-principal. A Teoria da Agência nos lembra que grande parte da vida organizacional, quer queiramos ou não, é baseado em interesse próprio (Eisenhardt, 2015).

Nessa perspectiva, as organizações precisam implementar mecanismos de controle internos que minimizem os custos dos conflitos entre administradores e proprietários, de modo a alcançar a eficiência organizacional. Dessa forma, mecanismos de governança corporativa foram

desenvolvidos com o intuito de melhorar a performance da firma, mediante o controle dos agentes que participam do processo decisório (Correia & Amaral, 2008).

Mecanismos de governança corporativa e controle como definição clara de estrutura, papéis e objetivos, definição de procedimentos operacionais, sistemas de monitoramento de desempenho, rigor na prestação de contas, acesso e divulgação de informação, podem reduzir os problemas de agência, auxiliando no alinhamento dos interesses dos envolvidos, visando garantir a sobrevivência e a continuidade da empresa (Oliveira et al., 2016).

A Teoria da Agência diz respeito aos acordos entre as organizações, já a Teoria Institucional analisa como as regras e procedimentos são integrados nas organizações objetivando a legitimidade. A interação entre a Teoria da Agência e da Teoria Institucional pode contribuir para a construção de instrumentos mais eficazes de governança (Matias-Pereira, 2010).

3.2 Governança Corporativa

O trabalho de Jensen e Meckling (1976) é, sob o ponto de vista da economia financeira, considerado seminal na linha de pesquisa em governança corporativa. Ele contribuiu para a definição do termo que passou gradativamente a ser visto como um conjunto de mecanismos internos e externos, de incentivo e controle, que visam minimizar os custos decorrentes do conflito de agência (Saito & Silveira, 2008). De forma genérica, governança corporativa pode ser descrita como mecanismos ou princípios que governam o processo decisório dentro de uma empresa. É um conjunto de regras que visam minimizar os problemas de agência, um conjunto de mecanismos instituídos para fazer com que o controle atue de fato em benefício das partes com direitos legais sobre a empresa, minimizando o oportunismo (Carvalho, 2002).

Ela trata da forma e do conjunto de instrumentos e mecanismos utilizados para organizar, administrar e gerenciar uma empresa (pública ou privada). Entre estes instrumentos podem-se incluir leis, políticas, normas de órgãos reguladores, normas e regulamentos internos e até práticas comerciais ditadas pelo mercado (Oliveira et al., 2016). A governança tem como base alguns princípios, como: prestação de contas (*accountability*), transparência (*disclosure*), conformidade legal (*compliance*) e senso de justiça (*fairness*), além de equidade (*equity*) e ética (*ethics*). Cabe ressaltar que o principal objetivo da governança corporativa é a mitigação de conflitos por meio dos princípios que balizam essas boas práticas (Ribeiro & Santos, 2015).

Governança corporativa pode ser definida como um conjunto de mecanismos - institucionais e de mercado - que induzem os controladores de interesse próprio de uma empresa (aqueles que

tomam decisões sobre como a empresa será operada) a tomar decisões que maximizem o valor da empresa aos seus proprietários (os fornecedores de capital) (Denis & McConnell, 2003). Ou seja, a governança corporativa trata das maneiras pelas quais os fornecedores de financiamento às corporações se asseguram de obter o retorno de seu investimento (Shleifer & Vishny, 1997).

A literatura mostra que a boa governança geralmente compensa para empresas, mercados e países. Ela está associada a um menor custo de capital, maiores retornos sobre o patrimônio líquido, maior eficiência e tratamento mais favorável de todas as partes interessadas e, dados esses benefícios, as empresas e os países deveriam fazer as reformas de forma voluntária (Claessens, 2006).

Estudos sobre esse tema vêm ganhando espaço desde a publicação de *The modern corporation and private property* por Berle e Means (1932), tendo se expandido consideravelmente nas últimas décadas como consequência de crises financeiras e escândalos corporativos. Durante a onda de crises financeiras em 1998 na Rússia, Ásia e Brasil, o comportamento do setor corporativo afetou todas as economias, e as deficiências na governança corporativa colocaram em risco a estabilidade do sistema financeiro global. Apenas três anos depois, a confiança no setor corporativo foi minada por escândalos financeiros em empresas de diversos países desenvolvidos, entre os quais os casos EnronCorp, WorldComInc e Parmalat, desencadearam algumas das maiores insolvências da história. Consequentemente, não apenas a expressão governança corporativa se tornou quase um termo familiar, mas economistas, o mundo corporativo e os formuladores de políticas em todos os lugares começaram a reconhecer as potenciais consequências macroeconômicas dos fracos sistemas de governança corporativa (Claessens, 2006; Correia & Amaral, 2008).

Depois desses escândalos, o governo americano aprovou a Lei *Sarbanes-Oxley*, com o propósito de reestabelecer a confiança da sociedade na governança corporativa das empresas, evitando a perda de investimentos, garantindo a criação de instrumentos de auditoria e controle confiáveis, para mitigar riscos, fraudes e assegurar mecanismos para identificá-los, além de mecanismos de transparência nas incorporações (Benedicto et al., 2008).

No Brasil, a partir dos anos 1990, com a falência de algumas companhias abertas como a Mesbla e o Mappin, ambas ocorridas em 1999, bem como a liquidação de grandes bancos privados pelo Banco Central, como o caso do Banco Bamerindus em 1997, vieram à tona importantes esquemas de fraude nos registros contábeis (Carvalho, 2002). Tais processos acarretaram uma crescente demanda na melhoria dos padrões de governança corporativa, fato que culminou na publicação do primeiro código sobre governança corporativa, elaborado pelo Instituto

Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) em 1999. O código, inicialmente, trouxe informações sobre o conselho de administração e sua conduta esperada. Em versões posteriores, os princípios básicos da boa governança foram detalhados e aprofundados.

Em 2002, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) lançou sua cartilha sobre governança, com foco no relacionamento entre administradores, conselheiros, acionistas controladores e minoritários e auditores independentes. Outra contribuição à aplicabilidade das práticas de governança partiu da B³, ao criar segmentos especiais de listagem destinados a empresas com padrões superiores de governança corporativa (Benedicto et al., 2008).

A governança é um tema abrangente e multidimensional podendo, os princípios e práticas da boa governança corporativa, serem aplicados a qualquer tipo de organização, pública ou privada, independentemente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle (Barbosa, 2019; Oliveira et al., 2016).

A governança é aplicável a diversas formas organizacionais, inclusive às organizações públicas, uma vez que seus princípios e ações objetivam otimizar os resultados pretendidos pelos seus *stakeholders*, gestores e proprietários. No caso da administração pública, a relação de assimetria de informações se dá entre os cidadãos (principal) e os gestores públicos (agentes). Os escopos das governanças corporativa e pública, ao mesmo tempo em que são distintos, apresentam similaridades de procedimentos (Teixeira & Gomes, 2019). Nesse contexto, a governança pública trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas (Matias-Pereira, 2010).

A separação entre propriedade e gestão, os mecanismos de definição de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, por exemplo, são problemas comuns. A evidência de sucesso de novas práticas de gestão motiva outras organizações a replicarem essas práticas. Assim, não apenas as empresas mercantilistas, mas todas as organizações, inclusive aquelas sem fins lucrativos e estatais podem adotar boas práticas de governança (Benedicto et al., 2008).

3.3 Governança Pública

As práticas da gestão privada repercutiram favoravelmente em outros setores, contribuindo para a discussão do tema da governança no setor público. Com isso, a partir dos anos 1990 observou-se um movimento de reestruturação do Estado, buscando torná-lo mais orientado para os aspectos sociais, visando consolidar uma “nova” relação entre Estado e sociedade (Oliveira & Pisa, 2015).

A excelência na prestação de serviços públicos foi um dos principais temas das reformas do setor público internacional nas décadas de 1980 e 1990 (Bovaird & Löffler, 2003). No entanto, os governos perceberam que, embora a prestação de serviços excelentes fosse importante, ela não é suficiente. Uma organização pública não pode ser julgada apenas pela excelência de seus serviços - ela também deve ser excelente na forma como exerce suas responsabilidades políticas, ambientais e sociais. Com isso, emergiu a necessidade de se pensar um novo modelo de gestão (Oliveira et al., 2016). Nesse contexto, surgiu durante a última década, em países como Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos, Japão, Nova Zelândia e Reino Unido, debates sobre a importância da governança corporativa aplicada ao setor público (Benedicto et al., 2008).

A função da administração pública é gerir os recursos públicos de forma eficiente, tendo por meta alcançar os interesses da sociedade. No entanto, interesses particulares dos gestores públicos podem influenciar sua tomada de decisão, o que acaba por distanciá-las do interesse público. Adaptada de ideias já utilizadas em organizações privadas, a governança pública surge como um mecanismo que busca minimizar conflitos de interesses entre gestores e sociedade, ao permitir um maior controle e fiscalização da gestão pública (Castro & Silva, 2017).

Uma organização pública deve existir somente em decorrência da necessidade dos seus serviços ou das políticas públicas que implementa. Estruturas que fogem dessa realidade, pesadas, caras, lentas e burocráticas não estão de acordo com esse princípio. Com isso, em boa parte do mundo, estão sendo realizados esforços para rever as estruturas de Estado, buscando melhorar seus resultados ao mesmo tempo em que reduz seus custos e riscos. A governança pública serve exatamente para isso: aumentar e preservar o valor que o Estado entrega aos que o mantêm (TCU, 2020).

A governança pública não é apenas uma questão de aumentar a eficácia e eficiência, mas também de proteger a legalidade e a legitimidade. Ela não se restringe à gestão e organização interna, mas abrange as relações externas entre as organizações públicas e seu ambiente

sociopolítico. Esse conceito leva em conta a complexidade das redes de políticas públicas, com seus diversos participantes, todos com objetivos, interesses, estratégias e posições distintos (Kickert, 1997).

O debate sobre governança no setor público surge com maior intensidade e consistência no estudo *Governance and development*, divulgado em 1992 pelo Banco Mundial (Matias-Pereira, 2010), onde o conceito de governança é definido como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento (The World Bank, 1992). A partir de então, o termo governança passou a ser discutido e aplicado na administração pública (Oliveira et al., 2016).

Outros trabalhos foram publicados tratando do tema governança pública, como o *Study 13 – Governance in the Public Sector* da *International Federation of Accountants* (IFAC), publicado em 2001, que definiu três princípios fundamentais de governança no setor público: transparência, integridade e *accountability*. Na mesma disposição, o *Australian National Audit Office* (ANAO) publicou, em 2003, o Guia de melhores práticas para a governança no setor público, em que ratifica os princípios preconizados pela IFAC e acrescenta outros três: liderança, compromisso e integração (TCU, 2014).

No Brasil, o processo de redemocratização advindo desde a década de 1980, ampliou a pressão social por serviços públicos, bem como por alternativas de controle para o alcance de resultados estatais. O tema governança pública começou a ser discutido nacionalmente no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), coordenado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado em 1995 (Oliveira et al., 2016; Teixeira & Gomes, 2019). Nesse mesmo ano foi fundado o IBGC, tendo como objetivo gerar e disseminar conhecimento sobre as melhores práticas de governança corporativa, aplicáveis não somente às empresas privadas, mas também a outros tipos de organizações, como terceiro setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais (TCU, 2020).

Os fundamentos da governança pública estão apoiados nos estudos desenvolvidos no âmbito das ciências econômica e política. As pesquisas mais relevantes da governança sob a perspectiva econômica estão apoiadas na teoria de custos de transação e na Teoria Institucional. Já no aspecto da ciência política, a governança pública está orientada para as formas de interação nas relações de poder entre o Estado, o governo e a sociedade (Matias-Pereira, 2010).

3.4 Conceitos e Princípios de Governança Pública

Assim como observada a dificuldade de se dar uma conceituação universal à governança em virtude das diversas áreas do conhecimento que se interessam pelo tema e dado os distintos escopos pelos quais pode-se analisar a governança, o termo adotado na esfera pública traz a mesma complexidade (Oliveira et al., 2016).

Organismos internacionais buscaram conceituar o termo governança pública na tentativa de regular suas relações com os Estados Nações. Para o Banco Mundial, ela é a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando ao desenvolvimento; implicando, ainda, na capacidade dos governantes de planejar, formular e implementar políticas públicas por meio de sua autoridade, controle, administração e poder (The World Bank, 1992).

Para a OCDE (2005) governança pública constitui arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são realizadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes. Já para o ANAO (2014), o termo se refere aos processos pelos quais as organizações são dirigidas, controladas e cobradas. Abrange a autoridade, a gestão, a liderança, as interações de estruturas e processos e a forma como as organizações do setor público cumprem suas responsabilidades. Para a IFAC (2001) a governança pública se refere, basicamente, aos processos de como as organizações são administradas e controladas. Nesta perspectiva, a governança pública remete a um enfoque pluralista, constituindo um novo modelo político, por consenso e cooperação (Oliveira et al., 2016).

Trazendo outros conceitos encontrados na literatura, governança pública pode ser compreendida como as formas pelas quais as partes interessadas interagem entre si para influenciar os resultados das políticas públicas (Bovaird & Löffler, 2003). Tentando entender o conceito de forma mais abrangente, ele pode se referir a um conjunto de reformas administrativas no setor público utilizado como modelo de gestão visando atender às demandas da sociedade civil moderna e que busca o bem comum, com serviços de qualidade oferecidos por um Estado mais transparente e com cidadãos cada vez mais participativos nos processos decisórios, exercendo o controle social e fortalecendo a democracia (Oliveira et al., 2016).

Governança pública é mais do que um conjunto de ações e procedimentos; é uma mudança de cultura que tem o potencial de levar a administração pública ao nível de uma administração gerencial e eficiente (Souza & Pinto, 2018). Ela pode ser entendida como o sistema que

determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (Matias-Pereira, 2010).

Outro conceito de governança pública são arranjos de natureza pública que permitem a participação de todos os interessados, sob a coordenação do Estado, na solução dos problemas comuns, possibilitando assim a entrega de serviços públicos de qualidade, bem como o controle social (Buta & Teixeira, 2020).

De acordo com o TCU a governança pode ser descrita como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle. Em essência, a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público (TCU, 2014).

Percebe-se que, embora sejam conceitos distintos, uns mais amplos outros menos, a governança pública sempre perpassa mudanças que englobam instrumentos de empoderamento e, conseqüentemente, maior participação do cidadão na administração do Estado. Assim, governança pública não se trata de uma mudança institucional ou de forma de gestão, muito menos de simples atendimento a regras, mas de uma mudança de mentalidade e comportamento de toda uma sociedade na aplicação quotidiana dos princípios por ela pregados (Linczuk, 2012).

A governança pública serve exatamente para isso: aumentar e preservar o valor que o Estado entrega aos que o mantêm. E, sob o aspecto organizacional, o TCU sintetizou o conceito de que a governança pública compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2020).

O propósito da governança não é a criação de mais controles e de mais burocracia. Ao contrário, a governança provê formas de remover controles desnecessários, buscando a melhoria do desempenho da organização para a geração de valor. Por isso, a mera adoção burocrática de práticas, sem foco nos resultados, não conduz à boa governança e nem condiz com ela (TCU, 2020).

Diante de todo o exposto, e considerando o objetivo desta pesquisa, o conceito de governança pública a ser adotado para esta pesquisa é o definido pelo TCU (2020) em seu Referencial

Básico e também expresso no Art. 2º, inciso I, do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Que define governança pública como: “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. A escolha desse conceito como norteador da pesquisa se deu uma vez que o referencial do TCU e a legislação federal que rege a governança serão a base para a análise da implementação da governança pública organizacional pela UFMG.

Esse conceito mais objetivo, que efetivamente orientará a implementação da política de governança, permite fixar duas premissas importantes: a política é voltada para as instituições públicas federais e suas ações; e cada órgão e cada entidade já possui um modelo próprio de governança pública (Brasil, 2018).

Em relação aos princípios de governança pública, a IFAC (2001) cita três princípios como sendo fundamentais: *Openness* (Transparência), requerido para assegurar que as partes interessadas (sociedade) possam ter confiança no processo de tomada de decisão e nas ações das entidades do setor público, na sua gestão e nas pessoas que nela trabalham; *Integrity* (Integridade), baseado na honestidade, objetividade, normas de propriedade, probidade na administração dos recursos públicos e na gestão da instituição; e *Accountability* (responsabilidade de prestar contas), sendo as entidades do setor público e seus indivíduos responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos recursos públicos e todos os aspectos de desempenho, submetendo-se ao escrutínio externo apropriado. Para o Banco Mundial, são princípios da boa governança: legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a accountability (The World Bank, 1992).

a) Legitimidade: princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado.

b) Equidade: promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis - liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros -, políticos e sociais - saúde, educação, moradia, segurança.

c) Responsabilidade: diz respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.

d) Eficiência: é fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.

e) Probidade: trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. Enfim, refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança.

f) Transparência: caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil.

g) *Accountability*: obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades.

O código de conduta formulado pelo IBGC apresenta como principais princípios de governança pública: Transparência, Equidade, *Accountability* e Responsabilidade corporativa. Oliveira e Pisa (2015), em sua pesquisa, delimitaram os seguintes princípios da governança pública como seu objeto deste estudo: Efetividade, Transparência, *Accountability*, Participação, Equidade, Conformidade Legal e Integridade/Ética.

Da literatura internacional e do Decreto nº 9.203/2017, é possível extrair um conjunto abrangente de princípios que funcionam como valores interdependentes, servindo de guia para a atuação das organizações públicas e outros entes na busca dos resultados pretendidos e fortalecendo a confiança da sociedade nessas organizações, são eles: capacidade de resposta; integridade; transparência; equidade e participação; *accountability*; confiabilidade; e melhoria regulatória (TCU, 2020).

Da mesma forma que o conceito de governança pública, os princípios utilizados para a análise do ente público nessa pesquisa serão os definidos no Art. 3º do Decreto nº 9.203/2017, quais sejam: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; equidade e participação; e transparência.

3.4.1 O Referencial Básico de Governança do TCU

A estruturação e a consolidação de um modelo de governança corporativa para o setor público foram motivadas pela atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), mediante a publicação do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública com sua primeira edição publicada em 2013, com duas atualizações publicadas, respectivamente, em 2014 e 2020.

De acordo com o TCU (2014), a governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: (a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais. A primeira define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado; a segunda se preocupa com as políticas públicas e as relações entre estruturas e setores; a terceira garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; e a quarta reduz os riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades. O Referencial tem por objeto de análise a governança de órgãos e entidades da administração pública (TCU, 2014).

Para o estabelecimento dos princípios básicos de governança, o TCU tomou como base em seu Referencial, os princípios e as diretrizes estabelecidos em organismos internacionais. O Banco Mundial (The World Bank, 1992) estabelece como princípios da boa governança: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*. A IFAC (2001) e a OCDE (2005) também estabelecem princípios que os entes públicos devem colocar em prática visando à boa governança pública. Uma compilação promovida pelo International Federation of Accountants (IFAC), em 2013, concluiu que a melhoria da governança pública depende de: garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os *stakeholders* (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada) (TCU, 2020).

Da literatura internacional e do Decreto nº 9.203/2017, é que o TCU extraiu um conjunto abrangente de princípios que funcionam como valores interdependentes, servindo de guia para a atuação das organizações públicas na busca dos resultados pretendidos e fortalecendo a confiança da sociedade nessas organizações, quais sejam: capacidade de resposta; integridade; transparência; equidade e participação; *accountability*; confiabilidade; e melhoria regulatória

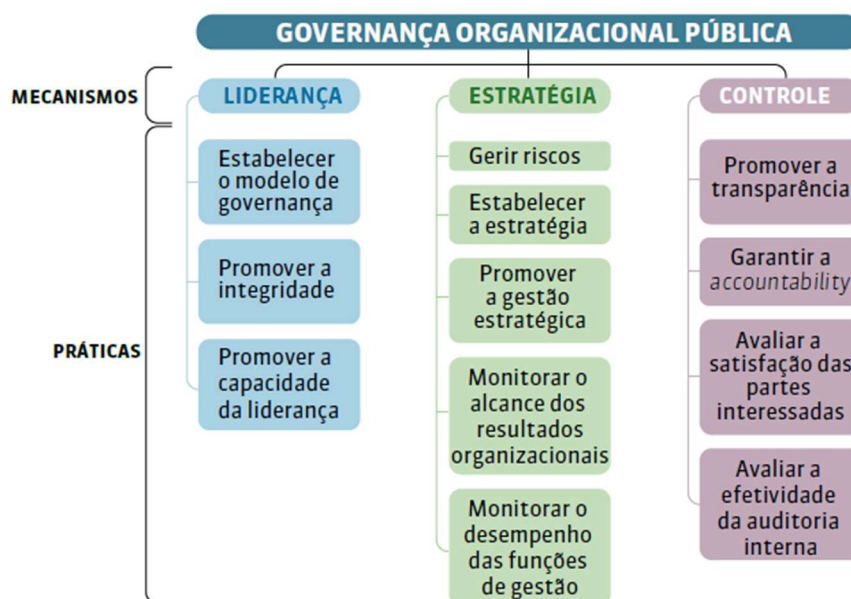
(CIPFA, 2004; IFAC, 2001; 2014; OCDE, 2015; 2018; THE UNITED NATIONS, 2015; 2018; 2019; BRASIL, 2017; 2018f) (TCU, 2020). Alinhando-se, portanto, os princípios e práticas definidos no referencial básico do TCU à governança pública internacional.

Considerando que a governança não é isenta de custos e que os mecanismos, isoladamente, não produzem todos os resultados potencialmente esperados, o TCU criou o referencial básico tomando por base os mecanismos de governança e suas práticas. Quanto ao conceito de governança, o TCU (2020) afirma que governar envolve a realização de três atividades: avaliar as demandas das partes interessadas e estabelecer os problemas/serviços prioritários; direcionar a capacidade de realização da organização para a efetiva resolução dos problemas/serviços prioritizados; e monitorar a gestão da organização para garantir que as direções estabelecidas sejam cumpridas e que os ajustes de percurso sejam realizados a tempo de evitar que os riscos impeçam ou prejudiquem a consecução dos objetivos; e indica que as diversas práticas que implementam essas três atividades de governança podem ser agrupadas em três mecanismos gerais: o de liderança, o de estratégia e o de controle.

A fim de compor o Referencial básico de governança organizacional, o TCU sintetizou os principais mecanismos e práticas da governança pública organizacional conforme demonstrado na Figura 2.

Figura 2

Práticas relacionadas aos mecanismos de governança



Nota. TCU (2020).

De acordo com o entendimento do TCU (2020) a governança organizacional pública está vinculada aos mecanismos de liderança, estratégia e controle. Vinculado a cada mecanismo, foram associadas práticas de governança, visando contribuir para que os resultados pretendidos sejam alcançados, agregando valor à organização e melhorando seus indicadores de desempenho.

A liderança é elemento crucial para promover a boa governança pública. A IFAC (2001) orienta que um dos princípios da boa governança consiste no comprometimento da alta administração com valores éticos, com integridade e com observância e cumprimento da lei. Portanto, é papel dos dirigentes exercer a liderança na promoção de valores éticos e de altos padrões de comportamento (OCDE, 2005). O comprometimento dos agentes dos mais altos níveis políticos e gerenciais do setor público é essencial para o sucesso no desenvolvimento e implementação dos valores, estratégias, políticas e processos necessários à boa governança e à melhoria dos resultados que são entregues à sociedade (OCDE, 2005). No Referencial, o TCU (2020) estabelece que liderança é sinônimo de instâncias internas de governança, e engloba os conselhos ou colegiados superiores e a alta administração da organização. Para bem cumprir seus papéis e responsabilidades, os membros da liderança devem possuir, coletivamente, as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) adequadas e voltadas aos objetivos. As três práticas que compõem o mecanismo de liderança são: estabelecer o modelo de governança; promover a integridade; e promover a capacidade da liderança.

Em se tratando da estratégia, as organizações públicas existem para produzir políticas, bens e serviços públicos, visando ao aumento, de forma sistêmica e integrada, do bem-estar social e das oportunidades aos cidadãos. Para isso é importante traçar claramente seus objetivos, definir sua estratégia de atuação, desdobrá-la em planos de ação e acompanhar sua implementação. A liderança da organização é responsável por esse direcionamento estratégico e pelo monitoramento da sua execução, devendo avaliar periodicamente a adequação da estratégia por meio de mensuração do desempenho organizacional. O mecanismo de estratégia é composto pelas seguintes práticas: gerir riscos; estabelecer a estratégia; promover a gestão estratégica; monitorar o alcance dos resultados organizacionais; e monitorar o desempenho das funções de gestão.

Os cidadãos delegam ao setor público o poder para gerir os recursos públicos e alcançar os resultados esperados. Em contrapartida, as organizações do setor público devem prestar contas aos cidadãos, demonstrando que administraram os recursos a elas confiados em conformidade com os princípios éticos, diretrizes estabelecidas pelo governo e normas aplicáveis. Assim, o

controle sobre como os recursos públicos estão sendo empregados e se as metas estão sendo atingidas é um requerimento da sociedade e só é viável se houver práticas de transparência e de prestação de contas eficazes. O mecanismo de controle envolve as seguintes práticas: promover a transparência; garantir a *accountability*; avaliar a satisfação das partes interessadas; e assegurar a efetividade da auditoria interna.

Com base nessas premissas, os três mecanismos de governança, quais sejam, a liderança, a estratégia e o controle serão utilizados para analisar como os mecanismos e práticas da governança pública organizacional estão sendo implementados na UFMG.

O TCU vem realizando levantamentos para conhecer melhor a situação da governança no setor público e estimular suas organizações a adotarem as boas práticas no tema. Entre 2013 e 2016, o TCU realizou seis levantamentos de governança e gestão em quatro temas distintos, a saber, governança e gestão de tecnologia da informação (TI), de pessoas, de contratações, bem como de governança pública. Em 2017, considerando que governança e gestão perpassam todas as funções organizacionais, o TCU reuniu os quatro temas abordados nesses levantamentos, integrando-os em um só instrumento de autoavaliação, de forma a possibilitar uma análise mais ampla por parte do Tribunal e das demais partes interessadas. Segundo a IFAC (2001) a aplicação efetiva da governança corporativa no setor público pode encorajar o uso eficiente e a ampliação da transparência no uso dos recursos públicos e a responsabilização dos gestores, tornando assim as instituições públicas mais confiáveis e eficientes.

No Estado brasileiro, caracterizado grandemente por sua força normativa escrita, é sabido que os princípios de governança pública terão maior poder quando consagrados na Lei. Todavia, o simples fato de princípios como, por exemplo, transparência e sustentabilidade serem obrigatórios não significa que eles conduzam o comportamento do setor público. É importante que os *stakeholders* envolvidos percebam a importância da governança para o alcance dos resultados públicos (Teixeira & Gomes, 2019).

Além dos princípios estabelecidos da Constituição Federal de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que deve reger todos os atos da administração pública, e o material técnico produzido pelo TCU, alguns normativos específicos acerca da governança pública foram estabelecidos.

Entre as principais ações para a implantação da governança pública, está a Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 10 de maio de 2016, da CGU e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que estabelece um conjunto de medidas para a sistematização de práticas

relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança do setor público (Brasil, 2018b). A referida IN entrou em vigor em 2016 tendo como finalidade fortalecer a gestão, aperfeiçoar os processos e auxiliar no alcance dos objetivos organizacionais, por meio da criação e aprimoramento dos controles internos da gestão, da governança e sistematização da gestão de riscos. Em relação à governança, tal instrução normativa estabelece princípios a serem seguidos pelos órgãos e entidades do poder executivo, buscando contribuir para o aumento da confiança na forma como os recursos e organizações públicos são geridos.

Com a missão de estabelecer um conjunto de boas práticas de governança que subsidiariam e direcionariam a atuação estatal, uma equipe de técnicos da Casa Civil, do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda e do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União prepararam dois atos normativos: o Decreto nº 9.203, de 2017, e o Projeto de Lei nº 9.163, de 2017.

O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, trata da política de governança na administração pública. Nele, são determinadas a implementação e manutenção de mecanismos, instâncias e práticas de governança; e instituindo o Comitê Interministerial de Governança (CIG) para assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal. A importância do referido ato regulamentador reside na uniformização, ao menos em âmbito federal, de conceitos e princípios inerentes à governança, bem como a melhoria do planejamento na gestão dos recursos públicos, otimizando a prestação e qualidade das políticas públicas. A competitividade do Brasil está intimamente ligada à atuação do Estado. Neste diapasão, o aperfeiçoamento das práticas de liderança, estratégia e controle em todas as esferas do governo é passo fundamental para mudança de cenário no país (Nardes et al., 2019).

A ideia de que uma reforma administrativa geral e irrestrita, que almeje solucionar todos os problemas da administração pública com um conjunto predefinido de prescrições normativas, é o oposto do que se propõe com a governança. Portanto, apesar de ter uma abordagem prescritiva, o Decreto nº 9.203/2017, tem como principal elemento a criação de um arcabouço institucional capaz de direcionar a atuação estatal por diferentes contextos, permitindo que a administração pública federal caminhe gradualmente no sentido de incorporar e aplicar as melhores práticas de governança.

Na literatura, diversos estudos buscaram analisar a implementação da governança pública. Como exemplo, Bovaird e Löffler (2003), buscaram fornecer uma visão geral sobre a avaliação da qualidade da governança pública. Eles analisaram a mudança no setor público europeu

durante a década de 1990, de uma preocupação com a excelência na prestação de serviços para uma preocupação com a boa governança. Os autores demonstram que existe agora um interesse generalizado em medir não apenas a qualidade dos serviços, mas também melhorias na qualidade de vida e nos processos de governança. E incentivam a medição da boa governança por meio de premiações, inspeções, estabelecimento de condições de financiamento e capacitação das partes interessadas para exigir melhores evidências.

Benedicto et al. (2008) iniciaram um debate acerca das práticas de “governança corporativa” nas administrações públicas brasileiras. Para isso, construíram uma revisão sobre a governança corporativa estar suportada por quatro pilares, quais sejam: equidade, prestação de contas, transparência e sustentabilidade corporativa. Os autores concluem que embora o surgimento da governança corporativa tenha ocorrido com empresas de capital aberto, é imprescindível que as boas práticas de governança sejam aplicadas em qualquer tipo de administração que se tenha por objetivo o sucesso do empreendimento.

Matias-Pereira (2010) analisou os fundamentos e as razões de adaptação e transferência das experiências da governança corporativa para o setor público brasileiro. Os resultados apontaram que as motivações para a concepção e a aplicação da governança corporativa no setor público estão relacionadas com as sérias dificuldades que a administração pública tem para tornar efetivas as suas ações, que em geral são morosas e inflexíveis, o que se reflete na qualidade dos serviços públicos ofertados à população.

Linczuk (2012) discutiu a migração da aplicação dos conceitos de governança corporativa para o âmbito público sob o aspecto das universidades federais brasileiras verificando a influência das auditorias internas neste processo. Com base nos resultados, o autor inferiu que ainda existe a necessidade de implantação e estruturação adequada da auditoria interna a fim de que essa se traduza em um instrumento efetivo de implantação da governança pública.

Oliveira e Pisa (2015) desenvolveram um índice de medição da governança pública para os entes federativos brasileiros que pudesse ser utilizado como um instrumento de autoavaliação e planejamento para o Estado e de controle social para os cidadãos.

Bayar (2016) afirma que a governança pública é um determinante importante para o crescimento econômico sustentado. Diante disso, o autor avalia o impacto de seis indicadores de governança pública no crescimento econômico nas economias em transição da União Europeia. Demonstrando, com seus resultados, que os indicadores de governança têm impacto positivo sobre o crescimento econômico.

Daiser et al. (2017) analisaram pesquisas relacionadas à governança corporativa de empresas públicas. Os resultados indicaram que a pesquisa relacionada à governança corporativa no setor público é um campo crescente com amplas oportunidades de investigação, sendo 50,4% dos estudos chineses, indicando espaço para estudos em diferentes contextos culturais.

Souza e Pinto (2018) verificaram qual o entendimento sobre o tema governança pública em uma Organização Militar do Exército Brasileiro, entre os seus agentes, gestores e executores, da administração pública militar, por meio de entrevista estruturada. Com base nos resultados, verificou-se que o entendimento dos militares sobre o tema ainda é mediano e possui muitas lacunas entre a teoria e a prática descrita.

Girardi e Oliveira (2019) examinaram as características da publicação do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, por meio da análise de conteúdo, sobre a política de governança da administração pública federal brasileira direta, autárquica e fundacional, buscando identificar os princípios constantes do instrumento com potencial de mitigar a corrupção. A partir dos resultados obtidos, os autores concluíram que o decreto possui grande potencial de sucesso, pois contempla uma especificidade da governança, que é a sua ênfase na prevenção e não na repressão de condutas desviantes, dando destaque a procedimentos e mecanismos de integridade como gestão de riscos, *accountability*, transparência e instâncias de auditoria.

Teixeira e Gomes (2019) desenvolveram uma revisão teórica da literatura sobre o conceito de governança pública. Os resultados indicaram que, em que pese o termo seja relativamente novo para a gestão pública, tem-se grande diversidade em sua abordagem conceitual, demonstrando abrangência e múltipla aplicabilidade. Constatou-se que é consenso entre os autores que a boa governança se mostra essencial para otimizar o desenvolvimento socioeconômico, político e cultural nacional. Por fim, identificou-se no referencial básico de governança pública do TCU um embrião governamental indutor do conceito para os serviços públicos brasileiros.

Ramos et al. (2021) descreveram a percepção dos comitês de uma organização pública federal brasileira sobre a implantação da governança pública, sob a perspectiva do seu entendimento conceitual e de possíveis dificuldades e ganhos. Para tanto, aplicaram um questionário com os membros dos Comitês Estratégico e Tático Operacional. Sobre as dificuldades, destacam-se limitações em aspectos culturais do serviço público no processo de comunicação. Os possíveis ganhos apontam para melhorias de gestão de um modo geral, de processos e de riscos; melhorias no alcance de resultados; e maior transparência.

De maneira geral, esses estudos demonstram a importância da governança para o crescimento econômico e o desenvolvimento social, político e cultural de uma nação. No entanto, é necessário que as boas práticas de governança sejam disseminadas a todos os órgãos da administração pública que desejam alcançar os seus objetivos, uma vez que os resultados também apontam que o setor público tem sérias dificuldades para tornar efetivas as suas ações e que o entendimento dos usuários sobre o tema ainda é mediano e possui muitas lacunas entre a teoria e a prática descrita, bem como há falta de comunicação. Tudo isso reforça a necessidade de se desenvolverem pesquisas que tratem da adoção de boas práticas de governança no setor público, por meio da implementação de seus princípios básicos, buscando gerar impacto positivo no desempenho das diversas entidades públicas, agregando, conseqüentemente, valor à sociedade.

3.5 Gestão e Governança em Universidades Federais Brasileiras

O surgimento, o desenvolvimento e a expansão das universidades federais brasileiras acompanharam acontecimentos históricos, culturais e políticos que exerceram influência na estrutura, nos valores e na organização das atuais políticas públicas de educação (Cardozo, 2012).

A principal missão de uma universidade federal é a geração de conhecimentos científicos e tecnológicos, promoção da cultura, prestação de serviços à comunidade e formação de profissionais qualificados, que possam atender às demandas do mercado de trabalho e da sociedade (Barroso, 2017). As universidades federais desempenham uma função essencial na construção social, merecendo destaque como centros de produção e disseminação de novos conhecimentos, que, difundidos à sociedade, podem ser considerados os principais agentes de transformação e mudança (Costa, 2019; Sales, 2014; Sales et al., 2020). A principal característica das universidades é a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, abrangendo as mais diferentes áreas do conhecimento, tendo como finalidade formar profissionais comprometidos com a sociedade (Sales et al., 2020).

As universidades federais são órgãos vinculados ao Ministério da Educação (MEC). Ficando, portanto, sujeitas às normas da política oficial de educação superior e a um enorme aparato burocrático e normativo (Sales, 2014). Inseridas na administração pública, as universidades federais são constituídas sob a forma de autarquias ou fundações, que gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, cuja finalidade é assegurar

a prestação de serviço social, garantido pela Constituição Federal de 1988 (Barroso, 2017; Cardozo, 2012).

As universidades federais sofrem grande interferência do Estado, podendo este ser considerado um dos pontos fundamentais com que se deparam essas instituições, à medida em que estão diretamente vinculadas a órgãos governamentais, dos quais recebem quase a totalidade dos recursos necessários à sua gestão (Zorzal, 2015). No Brasil, a educação superior é amplamente regulamentada pelo Governo Federal, que estabelece praticamente todos os critérios e requisitos para que as universidades federais sejam criadas, credenciadas, autorizadas e reconhecidas, bem como sua forma de atuação (Cardozo, 2012). As universidades federais são dirigidas ou tuteladas pelo Estado, estando submetidas às regras e princípios de direito público comuns a todos os órgãos da administração pública. Assim, elas devem se adaptar às exigências exercidas pelos órgãos de controle, dentre eles o TCU e a CGU, que passaram de fiscalizadores da execução orçamentária a avaliadores dos processos de gestão, buscando minimizar os riscos que possam vir a afetar a eficiência e a eficácia dessas instituições (Bastos et al., 2016).

Nas universidades federais brasileiras a gestão é um processo importante, tendo como finalidade permitir o alcance dos objetivos institucionais (Gesser, 2018). 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 à legalidade e legitimidade (Barbosa, 2019).

Nesse sentido, destaca-se que as universidades federais são organizações complexas, com características próprias que as distinguem das demais instituições e que são concretizadas em seu estatuto, regimento, hierarquia, recursos humanos especializados na geração e na transmissão do conhecimento, dentre outros (Barbosa, 2019). Além disso sua gestão e processo decisório implicam em negociação permanente de diversos interesses oriundos de unidades diversas e de grupos distintos como, por exemplo, reitoria, pró-reitorias, professores, alunos, funcionários, fundações de apoio, sindicatos, governo, sociedade, entre outros (Sales, 2014; Sales et al., 2020). De acordo com Costa (2019), além de envolverem interesses diferentes e conflitantes, a complexidade se dá, também, por meio de suas múltiplas e simultâneas relações com o ambiente interno e externo.

Assim, as universidades têm sido submetidas a vários desafios, centrados, especialmente, no atendimento da exigência por mais transparência na gestão; na manutenção da qualidade do ensino e da pesquisa; na ampliação da oferta de vagas, sem destinação proporcional de estrutura

acadêmica e de pessoal (Costa, 2019). Essa pressão gera conflitos entre duas lógicas: uma orientada ao mercado e outra voltada para a academia. As universidades possuem características que as diferenciam da maioria das organizações. Suas unidades básicas, como por exemplo as faculdades e os departamentos, possuem poder decisório e autonomia, o que pode levar à concentração de autoridade nessas unidades, podendo gerar conflitos, o que demanda negociação entre essas unidades e a alta administração da Universidade. Diante disso, os modelos de administração convencionais não se aplicam à realidade dessas organizações, não havendo regra ou princípio que possa ser indiscriminadamente aplicado a todas as universidades federais brasileiras (Freire & Conejero, 2018; Gesser, 2018).

Face ao perfil diferenciado de administração das universidades federais é necessário discutir um estilo gerencial que contemple a sua complexidade e objetivos. Novos conceitos como: governança, eficiência, produtividade e competitividade, vêm sendo inseridos na gestão das universidades federais, principalmente após a expansão dessas organizações, ocorridas no Brasil no final do século XX, tendo como desafios novos paradigmas a serem compreendidos e adaptados para a gestão universitária (Santos & Silva, 2017).

As universidades federais brasileiras estão cada dia mais inseridas em um mercado altamente competitivo e dinâmico, e devido a suas características, necessitam de sistemas de controle e gestão de riscos de acordo com suas peculiaridades. O objetivo é obter um melhor planejamento de suas metas e, conseqüentemente, aumentar as chances de atingir seus resultados propostos, melhorando a segurança da gestão (Soares et al., 2021). Com a necessidade de enfrentamento de maiores riscos, as universidades federais brasileiras necessitam de sistemas de governança para o controle e gestão adequados à sua realidade, visando reduzir as incertezas e aumentar as chances de que os objetivos institucionais sejam atingidos (Costa, 2019).

Somado a isso, o MEC vem pretendendo mudar a distribuição da verba para as universidades federais, de forma a valorizar as instituições mais bem administradas. Um dos critérios utilizados seria o Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas (IGG) que, de acordo com o TCU (2020), serve para medir a governança organizacional, de pessoas, de contratações e de tecnologia da informação e para o acompanhamento contínuo da gestão dos entes públicos. Mais um estímulo para que as universidades busquem implementar boas práticas de governança pública.

Diante da complexidade inerente à estrutura organizacional das universidades federais, da necessidade de transparência sobre a utilização dos recursos públicos para a sociedade e da relevância de suas atividades para o mercado, tem-se que assuntos relacionados à boa

governança, seus princípios e recomendações, representam um fator essencial para a implementação de estratégias e ações capazes de cumprir a missão de interesse público, às quais as universidades federais brasileiras se propõem. No entanto, uma estrutura de governança adequada é produto de esforço, demandando o estabelecimento de processos, mudanças e reestruturações (Cardozo, 2012).

A governança universitária está relacionada aos mecanismos adotados para resolver problemas coletivos que envolvem a equipe técnico-administrativa, o corpo docente, o corpo discente e a sociedade, tratando do processo de tomada de decisão orientada por suas políticas e objetivos, bem como a forma de atingi-los e monitorá-los (Barbosa, 2019).

A governança universitária pode ser definida como um conjunto de atividades que envolvem processos de tomada de decisões e que consideram os seus diversos grupos de interesse (Gesser, 2018). Ela se refere ao cenário em que as universidades operam e aos processos e estruturas por meio dos quais pretendem alcançar seus objetivos (Costa, 2019). Ela traduz o modo como os sistemas e as instituições de educação superior são organizados e geridos (Couto, 2018). A governança universitária não é apenas "o que os conselhos universitários fazem", mas abrange toda a complexidade de conselhos, reitores, chefes de departamento, diretores de pesquisa, entre outros (Carnegie & Tuck, 2010). Sendo importante ressaltar que as universidades são instituições diferenciadas que se preocupam em aumentar o capital intelectual. Portanto, suas estratégias e desempenho precisam ser avaliados não apenas em relação aos resultados financeiros, mas também no atendimento das necessidades sociais.

Neste contexto, a governança universitária pode ser tratada de duas formas. A primeira voltada para o interior da organização, relacionada à sua estrutura. A segunda voltada para relação entre a universidade e seus diversos *stakeholders* externos. Desse modo, a governança nas universidades pode ser considerada uma atividade complexa, uma vez que envolve diferentes microambientes institucionais, coordenados através de mecanismos que combinam lógicas hierárquicas, de mercado e acordos mútuos (Freire & Conejero, 2018).

Como citado anteriormente, as universidades federais brasileiras fazem parte da administração pública e, portanto, devem atender aos mesmos requisitos dos demais entes públicos federais. Voltado para a regulamentação de um modelo de governança pública de forma diretiva no âmbito da educação superior, o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior, considerando suas finalidades pedagógicas, com o objetivo de aperfeiçoar os procedimentos e desburocratizar fluxos e aprimorar a qualidade da atuação regulatória do MEC,

atualizando e definindo melhor as competências dos diversos órgãos e atores envolvidos na regulação, supervisão e avaliação da educação superior (Costa, 2019). Somado a isso, dentre outros normativos, as universidades federais devem atender ao disposto na IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que trata de controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do poder executivo federal; e no Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal.

Esse contexto de governança e reestruturação gerencial do estado impõem novas concepções e práticas às instituições públicas – aí incluídas as universidades federais - exigindo dessas uma adequação ao modelo produtivista no sentido da produção de conhecimentos, tecnologias, inovações, além dos efetivos controles e gestão sobre recursos públicos. As universidades assumem, cada vez mais, papel fundamental no desempenho econômico e social do país ao transmitir conhecimento, formando cidadãos que possam contribuir para o bem-estar e o progresso da sociedade (Costa, 2019). Sendo assim, a governança pública mostra-se como um novo paradigma cuja proposta indica escopos mais amplos, colocando uma perspectiva mais abrangente de governo com ênfase em eficiência e controle. Nesta expectativa, se busca integrar política e administração, gestão e políticas públicas.

Diversos estudos analisaram o tema governança universitária, como o de Carnegie e Tuck (2010) que propuseram um método para avaliar as universidades australianas, levando em consideração a ligação entre o escopo da governança e os diversos papéis desempenhados pelas universidades. O ABC da governança universitária é proposto como um modelo de amplo escopo para melhorar a adequação aos fins de governança nas universidades públicas australianas e, nesse processo, fundir tensões, principalmente entre as perspectivas acadêmica e gerencial. É uma abordagem integrada relacionada à missão que se concentra na interdependência de bolsa de estudos, desempenho e conformidade. Para os autores, esta abordagem multidimensional com ênfase na governança acadêmica pode oferecer as melhores perspectivas para garantir a vitalidade e a viabilidade das universidades públicas da Austrália na proteção e no avanço do interesse público.

Mulili (2014) analisou as práticas de governança corporativa adotadas por universidades públicas no Quênia. Seus resultados apontaram que a governança das referidas instituições é limitada por inúmeros desafios que incluem: grande número de alunos, instalações sobrecarregadas, apoio governamental insuficiente, resistência à mudança e culturas que apoiam a impunidade.

Santos et al. (2015) realizaram um levantamento bibliométrico das publicações científicas acerca do tema “gestão universitária” no período de 2004 à 2014. Como resultado encontraram 21 trabalhos alinhados ao tema. As palavras mais recorrentes encontradas nos artigos foram: avaliação, gestão, universidade, instituições, processo. Nas conclusões torna-se evidente a necessidade de maiores pesquisas e publicações sobre o tema.

Bastos et al. (2016) refletiram sobre a estrutura de governança corporativa das universidades federais brasileiras. O levantamento apontou um quadro geral de como as Universidades se organizam para as decisões superiores, elemento central da sua estrutura de governança. Os resultados mostraram grande diversidade no número de órgãos colegiados superiores, na nomenclatura utilizada, no número de integrantes dos conselhos, embora algumas características sejam bastante difundidas e comuns. Tal diversidade, certamente, associa-se ao tamanho da Universidade. Ao lado de universidades mais antigas e de grande porte, temos um conjunto de novas universidades, ainda de pequeno porte e, portanto, com estruturas mais simples e menores.

Castro e Silva (2017) analisaram a prestação de contas de cinco universidades públicas federais brasileiras de acordo com as boas práticas de governança pública. Em média, elas cumpriram 45,7% das boas práticas selecionadas, o que demonstra ausência de mecanismos importantes de governança em sua gestão, podendo resultar no mau funcionamento da “máquina pública” e abrir espaço para desvios de interesses.

Henn et al. (2017) analisaram o processo de elaboração e execução do planejamento estratégico de uma instituição de ensino superior federal brasileira à luz dos critérios de planejamento calcados na concepção de governança pública. Os resultados obtidos demonstram que tal processo é realizado de forma participativa com o envolvimento das principais instâncias da organização. Contudo – e mesmo que existam traços do movimento de governança pública no processo de planejamento estratégico da instituição –, seu planejamento está mais voltado para resultados em uma perspectiva gerencialista, o que reduz o peso e a participação da sociedade.

Freire e Conejero (2018) identificaram e analisaram artigos publicados sobre a temática Governança Universitária entre os anos 1945 e 2018. Os principais assuntos pesquisados foram: comparações entre modelos de governança universitária pelo mundo, elementos da governança universitária, estruturas de poder nestas instituições e mudanças de governança promovidas por reformas nas estruturas universitárias. Foi possível constatar um crescente interesse tanto do ponto de vista de acadêmicos quanto de profissionais da gestão, em especial após 2013, principalmente em momentos que as universidades são pressionadas a reavaliar práticas

consideradas obsoletas e considerar as mudanças nas relações sociais e econômicas em um ambiente mutável e instável.

Sobreira e Rodrigues (2018) avaliaram a gestão de uma Universidade Pública do Ceará, com base no referencial teórico *International Framework: Good Governance in the Public Sector* produzido pela IFAC, verificando a aderência da gestão quanto a esse modelo internacional. Os resultados revelaram que existe a percepção de um nível Alto de adesão aos princípios de boa governança elencados pelo IFAC/CIPFA, com um percentual de 80,34%. Os princípios de “integridade, ética e compliance” e “acessibilidade e envolvimento dos stakeholders” foram destaques positivos, pois obtiveram os melhores níveis, com 92,38% e 87,62%, respectivamente. No entanto, mesmo com os resultados elevados, existem princípios passíveis de melhoria. Destaca-se a “Gestão de Riscos e Desempenho” e “Desenvolvimento Sustentável”, que obtiveram os menores percentuais (71,43% e 72,86%, respectivamente).

Teixeira et al. (2018) analisaram a estratégia das instituições à luz dos princípios da governança pública. Os resultados indicaram que as universidades federais brasileiras, em sua maioria, democratizam o acesso de diversos atores na formulação do planejamento, mas não promovem um monitoramento das metas estabelecidas; não apresentam qualquer instrumento de plano de ação e apenas e a despeito de possuírem bom desempenho na concepção e execução da gestão estratégica, ainda precisam criar instrumentos eficazes de monitoramento.

Marques et al. (2020) analisaram o nível de adesão das universidades federais brasileiras às boas práticas de governança pública abordadas pelo TCU. Foram analisados e interpretados os resultados das 28 questões presentes no levantamento, relacionadas ao Índice de Governança Pública (iGovPub). O nível de governança pública das universidades federais brasileiras foi considerado “inicial”.

Oliveira et al. (2020) analisaram se as informações publicadas pelas universidades federais do Rio Grande do Sul atendem aos princípios de boa governança relacionados à transparência e à *accountability*. Os resultados revelam que nenhuma das universidades analisadas cumprem, de forma plena, os requisitos presentes nas legislações pertinentes ao tema.

Sales et al. (2020) investigaram o nível de aderência das universidades federais brasileiras às práticas de governança pública recomendadas pela IFAC para as Dimensões “Estrutura e Processos Organizacionais” e “Controle”. Os resultados apontaram que o nível de aderência das instituições analisadas é de cerca de 49%, ou seja, a maioria das universidades adota apenas 38 das 77 práticas recomendadas. Existem práticas que não são adotadas por nenhuma

universidade, enquanto outras são adotadas por todas, significando que não há comportamento homogêneo em relação ao tema governança nessas instituições.

Silva et al. (2020) analisaram a relação entre a estrutura das receitas e o índice de governança das universidades federais brasileiras, com base no índice de governança pública, construído pelo TCU. A partir dos resultados os autores afirmaram que o repasse de recursos públicos e a receitas próprias das universidades federais não tem relação com seu índice de governança.

Santos e Souza (2022) analisaram os parâmetros e fundamentos de governança nas Universidades Públicas Federais, bem como os resultados que estas apresentaram na última avaliação realizada pelo TCU no ano de 2021. Os resultados demonstraram que o tema da governança pública é recente e dispõe de poucas investigações e que as universidades públicas federais ainda apresentam resultados insatisfatórios na avaliação de governança e gestão públicas por parte do TCU.

De maneira geral, as pesquisas demonstraram que as universidades federais brasileiras enfrentam desafios distintos dos demais órgãos da administração pública como, por exemplo, grande número de usuários e de unidades administrativas, instalações sobrecarregadas, apoio governamental insuficiente e resistência à mudança. Aliado a isso, apesar de seus diversos interessados participarem da formulação do planejamento, não há o monitoramento eficaz das metas estabelecidas. Os resultados revelam que nenhuma das universidades cumpre, de forma plena, os requisitos exigidos pela legislação, podendo, o seu nível de governança pública, ser considerado inicial. A ausência de mecanismos de governança na gestão pode resultar no mau funcionamento da “máquina pública” e abrir espaço para desvios de interesses. Com isso, percebe-se a relevância de estudar a aplicação de práticas de governança em uma instituição federal de ensino superior. Uma vez que a governança pode levar essas instituições a atenderem de melhor forma as demandas da sociedade à medida em que busca o balanceamento entre os interesses de seus diversos *stakeholders*.

3.6 O Institucionalismo Organizacional e a Governança Pública

Os fundamentos da governança pública estão apoiados nos estudos desenvolvidos no âmbito das ciências econômica e política. A governança, sob a ótica econômica, tem como foco o estudo das modalidades de coordenação dos sistemas de negócios. As pesquisas mais relevantes sobre governança sob a perspectiva econômica estão apoiadas na Teoria de Custos de Transação e na Teoria Institucional (Matias-Pereira, 2010).

A Teoria Institucional permite compreender o processo de legitimação das práticas de governança e das mudanças organizacionais que ocorrem na incorporação de tais práticas pelas organizações, especialmente quanto ao processo isomórfico, com vistas à melhoria do seu desempenho (Oliveira & Resende, 2020).

As práticas de governança, quando institucionalizadas, apresentam caráter normativo, que, por sua vez, podem ter papel legitimador. Nesse sentido, a institucionalização das práticas de governança ocorre quando há reconhecimento, por atores internos e externos, de que tais ações geram ou têm potencial de gerar benefícios, em função de maior controle e melhoria de desempenho, para a organização e para as partes envolvidas (Oliveira, 2017). Destaque especial é dado ao caráter legitimador da governança, já que a legitimidade, enquanto conceito, é ponto central no institucionalismo organizacional (Scott, 2008).

Nesse sentido, a implementação de práticas de governança no âmbito das organizações, pode ser explicada pelo institucionalismo organizacional, uma vez que, conforme Tolbert & Zucker (1999), nos processos de institucionalização, as ações se tornam habituais e referem-se a comportamentos que se desenvolveram empiricamente e que podem ser adotados por um ou mais atores na solução de problemas recorrentes.

Diferentemente da maior parcela de práticas organizacionais, as práticas relacionadas à governança envolvem a esfera institucional da organização, já que seu conjunto de decisões envolve aspectos estratégicos e institucionais, focando primordialmente as necessidades ambientais, tanto como as relações com os *stakeholders* (Rossoni & Machado-da-Silva, 2010).

Assumindo que a boa governança está relacionada a estruturas, políticas, processos e comportamentos para o alcance dos objetivos organizacionais, a mera criação de estruturas e controles formalizados não conduz de forma automática à boa governança. É necessário que os indivíduos da organização compreendam e expressem o bom comportamento de governança. Em outras palavras, à luz da teoria institucional, é preciso que as estruturas, normas e práticas estejam institucionalizadas no ambiente organizacional (Oliveira, 2017).

Todavia, entendendo que mercados, assim como organizações, nunca apresentam uma disposição totalmente eficiente, já que, como estruturas sociais, estão imersos em arranjos institucionais e legais mais amplos, o resultado de tais práticas de governança é altamente contingente. Por isso para se compreender como as práticas de governança corporativa são incorporadas em mercados distintos, é necessário compreender cada uma de suas dimensões,

assim como destacar o papel de cada uma das instituições envolvidas no processo (Rossoni & Machado-da-Silva, 2010).

Fatores institucionais e sociais mais amplos influenciam sistemas e práticas de governança. Portanto, práticas de governança, além de resolverem problemas entre agente e principal, devem, fundamentalmente, ser tidas como legítimas pelo ambiente social no qual organização opera. Isso porque, para sobreviverem, as organizações devem atuar de forma tida como legítima (Meyer & Rowan, 1977). Assim, uma visão estritamente econômica acerca das práticas de governança tende a ser questionável, uma vez que elas não têm papel somente relacionado à eficiência dos mercados, mas também legitimador. A aceitação dos princípios de governança pelas organizações indica conformidade a padrões de conduta legitimamente aceitos (Rossoni & Machado-da-Silva, 2010).

Nesse sentido, a implementação de práticas de governança pública no âmbito das universidades, como as propostas pelo TCU, visa atuar sobre os problemas de agência e auxiliar, sobretudo, a gestão a concretizar os objetivos institucionais, tanto no que diz respeito à eficiência e à efetividade, quanto à legitimidade da organização no ambiente onde estão inseridas (Silva, 2017). Estudos foram realizados com o objetivo de analisar a governança pública à luz da Teoria Institucional no contexto das universidades.

Silva (2017) analisou o grau de institucionalização de práticas de governança corporativa no âmbito das universidades federais do nordeste brasileiro, tomando como referência o Manual de Governança elaborado pelo TCU. Os dados foram coletados por meio de questionário aplicado aos pró-reitores de administração e de planejamento de tais instituições. Os resultados revelaram que existem práticas de governança corporativa no âmbito das universidades, na ordem de 65,63%, e que não há uma relação significativa entre as características organizacionais analisadas e o grau de institucionalização de tais práticas.

Hurtado et al. (2020) analisaram o processo de institucionalização do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública no Brasil, visando identificar eventuais características isomórficas no campo organizacional dos entes públicos influenciados pelo referido levantamento. A análise evidenciou um processo isomórfico normativo, distinto do padrão de institucionalização anterior de práticas de gestão pública no país, que apresentava características baseadas em mimetismo. Evidências empíricas apontaram ainda que a ausência de separação por grupos de organizações relativamente similares, pode indicar desafios tanto à análise quanto à legitimação deste novo mecanismo de estímulo à adoção de práticas de governança na Administração Pública brasileira.

Lima et al. (2020) buscaram descrever modelos de estruturas de governança adotadas em cinco Instituições de Ensino Superior (IESs) do setor público brasileiro à luz da Teoria Institucional. Os autores constataram que há poucos estudos que investigam estruturas de governança em instituições públicas de ensino superior. A pesquisa se deu com base em documentos e entrevistas semiestruturadas. Os resultados apontaram que as estruturas de governança estão em processo de aprimoramento e são amparadas, principalmente, pelo modelo recomendado pelo TCU. Foi observado que tanto os modelos estabelecidos quanto o conteúdo dos relatórios de gestão, e de outros documentos institucionais, são bastante semelhantes. A busca por legitimação pelo ambiente em que se encontram ficou evidente, o que faz com que se tornem isomórficas com as demais organizações do setor. Os índices criados pelos órgãos de controle para estabelecerem *rankings* entre as universidades também podem representar um mecanismo de controle do comportamento organizacional. Com isso, a partir do aperfeiçoamento de algumas instituições, os autores concluíram que as demais IESs são influenciadas e modelam o modelo de gestão das instituições mais à frente nos *rankings*, por serem consideradas como casos de sucesso.

Oliveira e Resende (2020) buscaram propor um instrumento de avaliação da governança organizacional para uma instituição pública federal brasileira, construído a partir de uma abordagem qualitativa e quantitativa. Foi utilizada a perspectiva organizacional da governança, a qual está relacionada a incentivos, decisões administrativas e funcionamento da organização. A coleta de dados ocorreu por meio de análise documental e entrevistas semiestruturadas. Como resultado, foram definidas três categorias descritivas do constructo: gestão estratégica, pessoas e *accountability*, agrupando variáveis de governança. Resultando em uma proposta de instrumento de avaliação da governança organizacional com 16 variáveis e 58 itens.

Santos et al. (2021) analisaram a governança em 28 universidades federais do nordeste brasileiro a partir de um estudo da eficácia das auditorias internas sob o enfoque institucional e a Teoria da Agência. Para isso, analisaram os Relatórios Anuais de Auditoria Interna (RAINT) no período de 2015 a 2019. De acordo com os resultados os autores concluíram que as variáveis analisadas (capacitação; execução de ações não planejadas; e a ocorrência de fatores relevantes), podem influenciar a eficácia das auditorias internas governamentais, que incluem, além de outros aspectos, uma importante contribuição para a diminuição da assimetria informacional entre agente (gestor público) e principal (sociedade), além de constatar o isomorfismo existente onde a auditoria e a governança fornecem legitimidade institucional às universidades como órgãos públicos de excelência e importância social.

De maneira geral, as pesquisas com foco na análise da governança pública organizacional tendo como base a Teoria Institucional tiveram como foco a análise do grau de institucionalização das práticas de governança no âmbito das universidades, bem como o exame de seus modelos de governança. Outro foco foi dado em relação ao levantamento realizado pelo TCU, e como consequência, o isomorfismo que faz com que as instituições apresentem características semelhantes. Pesquisas, também, buscaram propor um instrumento de avaliação da governança organizacional. No entanto, ainda há carência de estudos em profundidade que avancem para além da avaliação do grau de institucionalização da governança organizacional ou da demonstração das características dos modelos de gestão como resultado do isomorfismo. Nesta pesquisa se propõe progredir com a compreensão do desenvolvimento da governança pública organizacional em uma Universidade Federal, na identificação de quais mecanismos e práticas estão sendo adotados e por meio de qual mecanismo vem ocorrendo a mudança isomórfica da instituição, bem como conhecer a percepção dos gestores em relação aos aspectos positivos e desafios na implementação da governança pública organizacional na UFMG. E, a partir desse levantamento, sugerir princípios que possam auxiliar a instituição na implementação da governança pública organizacional.

3.7 Teoria da Escolha Pública

A Teoria da Escolha Pública (TEP) teve origem na segunda metade do século XX e se desenvolveu com os estudos de James M. Buchanan e Gordon Tullock a partir da publicação do livro *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*.

Desde meados da década de 1950 têm-se desenvolvido um importante programa de investigação conhecido por *public choice*, ou Teoria da Escolha Pública (Pereira, 1997). Sua origem pode ser situada em seis obras, hoje clássicas, escritas por economistas e um cientista político: Duncan Black (1958), James Buchanan e Gordon Tullock (1962), Mancur Olson (1965), Kenneth Arrow (1951), Anthony Downs (1957) e William Riker (1962). Estas obras são geralmente consideradas as fundadoras de dois programas de investigação interligados, embora distintos: a Teoria da Escolha Pública (*public choice*) e a Teoria da Escolha Pública Social (*social choice*).

Historicamente, o desenvolvimento da Teoria da Escolha Pública foi uma abordagem crítica ao bem-estar econômico (*welfare economics*). Neste, foi desenvolvida a noção de “fracasso de mercado”, ou seja, a incapacidade de mercados competitivos alocarem os recursos de modo

eficiente, uma vez que existem bens públicos puros, externalidades, informação assimétrica entre outros problemas. Daqui decorre a necessidade da intervenção governamental para ultrapassar ou corrigir essas falhas do mercado. A *public choice* surge, em um primeiro momento, como a análise dos “fracassos do governo” no intuito de complementar a análise dos “fracassos do mercado” e dar uma visão mais clara e realista do funcionamento do setor público. A TEP jogou luz nos problemas inerentes à tomada de decisão coletiva e a problemas identificados como “fracassos do governo”, ou melhor, do setor público e do sistema político, quais sejam: ineficiência da administração pública, ausência de incentivos, problemas com obtenção de informação acerca das preferências dos cidadãos, rigidez institucional, permeabilidade à atuação de *lobbies*, financiamento ilegal de partidos políticos etc. Na perspectiva da TEP, tanto o mercado, quanto o setor público, são instituições imperfeitas na alocação de recursos (Pereira, 1997).

A escolha pública pode ser definida como o estudo econômico da tomada de decisão fora do mercado, ou simplesmente a aplicação da economia à ciência política. O postulado comportamental básico da escolha pública é o de que o homem é um maximizador de utilidade egoísta e racional, e tanto os representantes quanto os eleitores, são homens racionais e econômicos empenhados em maximizar suas utilidades (Mueller, 1976).

Quatro suposições básicas sobre o comportamento individual são normalmente feitas. Primeiro, presume-se que os indivíduos tenham interesse próprio, ou seja, cada indivíduo tem suas próprias preferências que afetam as decisões que toma, e que essas preferências podem diferir de indivíduo para indivíduo. Em segundo lugar, assume-se que os indivíduos são racionais, ou seja, classificam todas as alternativas conhecidas e disponíveis. Terceiro, presume-se que os indivíduos adotem estratégias de maximização que implicam na escolha consistente das alternativas que fornecerão o maior benefício líquido, ponderado por suas próprias preferências. Em quarto lugar, é necessário estabelecer uma suposição explícita a respeito do nível de informação de um indivíduo representativo. Três níveis foram analiticamente definidos como envolvendo certeza, risco e incerteza. Dado este nível de informação, o indivíduo maximizador simplesmente escolhe a estratégia que leva ao resultado pelo qual ele tem a maior preferência (Ostrom & Ostrom, 1971).

A TEP entende que o comportamento dos homens de governo é ditado por princípios utilitários e não pelo altruísmo ou interesse público. Se os agentes atuam no mercado no intuito de maximizar suas próprias utilidades, porque eles deveriam agir de outra maneira no desempenho de funções públicas? (Buchanan & Tullock, 1962). Seja no mercado, seja na política, indivíduos

se comportam da mesma maneira, ou seja, movidos pelas mesmas motivações – maximização do interesse próprio. Assim, deve-se evitar o sentimentalismo de assumir que todo ser humano (os servidores públicos em particular) tenta a todo tempo promover altruisticamente o bem social, e paradoxalmente é necessário evitar a demagogia de assumir que todo mundo está inteiramente e constantemente motivado pelo interesse pessoal (Dias, 2009).

Para entender as escolhas públicas, é fundamental compreender o processo legislativo, o processo orçamentário, a ação dos grupos de interesse e os incentivos envolvidos nos processos de decisão. A partir da TEP os economistas procuraram entender esses processos com instrumentos de análise econômica. Na análise tradicional de finanças públicas, parte-se da hipótese de que é o interesse público o motor das escolhas governamentais, isto é, a busca da eficiência e da maior equidade é que move os responsáveis pelas escolhas públicas. Os complexos sistemas de decisão e os interesses antagônicos envolvidos são ignorados. Com a TEP o processo de decisão se torna algo mais próximo da realidade (Lima, 2012). Devendo-se levar em conta que nem sempre a escolha pública conduz à eficiência. Com isso, essa teoria busca oferecer uma compreensão, uma explicação, das interações complexas que ocorrem no setor público (Barroso, 2017).

A TEP traz forte relação com a Teoria da Agência, uma vez que o gestor público toma decisões visando seu próprio interesse em detrimento do interesse público, podendo ser comparado ao conflito gerado entre o principal e o agente, a partir da separação entre a propriedade e o controle do capital nas empresas privadas. O controle dos recursos e sua gestão pela administração pública se configuram como um potencial problema de agência, já que não há segurança sobre o alinhamento de interesses das partes. Para facilitar a convergência de interesses e transmitir segurança aos proprietários quanto aos resultados da gestão pública, podem ser utilizados mecanismos de governança aplicados ao setor público (Castro & Silva, 2017).

Como já discutido anteriormente, no âmbito das universidades federais brasileiras, se relacionam diversos *stakeholders* (governo, alunos, docentes, sociedade, órgãos de fomento, sindicatos, técnicos administrativos, entre outros) com expectativas e desejos distintos. À medida em que cada um desses indivíduos tem suas próprias preferências, estas podem afetar a sua tomada de decisão, o que pode gerar conflitos de interesses tanto dentro da universidade - entre seus diversos agentes, quanto entre a universidade e agentes externos. Dessa forma, nem sempre as decisões tomadas conduzirão à eficiência. Como observado por Buchanan e Tullock (1962) tomadores de decisões políticas não são desapaixonados buscando o interesse público, o que pode gerar uma luta entre diferentes pessoas e grupos de interesse.

Em se tratando da adoção dos mecanismos de governança pública organizacional por parte das universidades federais brasileiras, apesar de o governo, por meio principalmente de seus órgãos de controle, realizar pressão para a sua implementação dada sua importância para o desenvolvimento das instituições públicas, ainda não há qualquer tipo de sanção estabelecida caso os mecanismos não sejam efetivamente implementados. Está em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 9.163/2017 que visa estabelecer diretrizes nacionais para a adoção de práticas de governança para entes públicos, porém, ainda não está em vigor.

Além disso, o TCU (2020) afirma que o Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados não pode ser tomado como uma fórmula prescritiva, pois as práticas de governança podem ser implementadas de maneiras diferentes e com níveis de complexidade diversos, dependendo das necessidades da organização em foco. Por isso, ele recomenda que cada organização observe a natureza do seu negócio, o contexto no qual se encontra inserida, seus objetivos mais relevantes e os riscos a eles associados, e implemente as práticas de governança com formato e nível de complexidade adequados, de acordo com a sua realidade, evitando a implementação de controles cujos custos superem os possíveis benefícios (art. 14 do Decreto-lei nº 200/1967).

Nesse contexto, a forma e a profundidade acerca da implementação dos mecanismos de governança pública organizacional vão depender das decisões dos gestores de cada instituição, podendo, portanto, ser considerada uma escolha pública.

Em se tratando de pesquisas que utilizaram a TEP como base, pode-se destacar o estudo de Santiago et al. (2014) que analisaram o ambiente de decisão na política energética brasileira à luz da TEP. Os resultados apontaram que o ambiente decisório vinculado à construção da linha de transmissão na região oeste do estado do Pará não foi movido a partir de aspectos pertinentes às oportunidades de investimentos econômicos, mas baseado em aspectos políticos. Já Fiirst et al. (2018) analisaram a influência de variáveis socioeconômicas e contábeis no nível de transparência eletrônica dos estados brasileiros sob a ótica da TEP. Os resultados reforçaram o comportamento utilitarista dos gestores públicos, tendo estes disponibilizado informações que traziam resultado financeiro positivo ao estado. Trigueiro-Fernandes et al. (2020) realizaram uma pesquisa de campo na Câmara Municipal de Natal e evidenciaram a influência da TEP na Reforma Gerencial, principalmente nos aspectos do individualismo metodológico, ação coletiva, concorrência departamental e eficiência.

Quando baseada na Teoria da Escolha Pública, a gestão do setor público adota a análise econômica para entender relações, incentivos e mercados que são, na verdade, também decisões

sociais e políticas. Nesse contexto, é possível observar um conflito na gestão das instituições públicas, de um lado temos indivíduos autônomos com preferências individuais e de outro a necessidade de atender às demandas sociais e do ambiente (Brito & Brito, 2019). Considerando tais aspectos, a Teoria da Escolha Pública pode ser utilizada de forma complementar a teorias mais comportamentais como, por exemplo, a Teoria Institucional, uma vez que fatores institucionais e comportamentais podem interferir nas escolhas públicas.

Considerando a estrutura da administração pública brasileira, sobretudo no tocante à autonomia das instituições, pode-se lançar sobre esses aspectos um olhar pautado nas teorias Institucional e da Escolha Pública, avaliando que na verdade o que existe no modelo brasileiro é uma “pseudoautonomia”, uma espécie de “dependência autônoma” das decisões do governo, submetidas a uma série de fatores determinantes de comportamento cujas tomadas de decisão nada mais são que o cumprimento do estabelecido em outros níveis de governo e que, por aspirações individuais ou pressão social, a única escolha que as instituições podem tomar é entrar no “jogo” (Brito & Brito, 2019). O comportamento e a escolha dos gestores públicos são construídos com base em diversos aspectos, que podem ser normativos, ambientais e históricos, que se associam à aspectos racionais e de escolha individual.

4. ABORDAGEM METODOLÓGICA

Antes da definição das estratégias de pesquisa ou dos métodos de investigação que foram adotados, é fundamental compreender os diferentes paradigmas de pesquisa que os embasam. Um paradigma de pesquisa é uma instância filosófica que informa a metodologia do estudo, sobre como as coisas são (ontologia) e sobre a forma de entender como o conhecimento é gerado (epistemologia). O paradigma resultante irá guiar a escolha do método de pesquisa a ser adotado, que por sua vez irá auxiliar na definição das técnicas de coleta e análise dos dados (Saccol, 2009).

A questão ontológica relaciona-se à natureza da realidade e suas características (Creswell, 2014). Diz respeito à questão do ser, à nossa compreensão sobre como as coisas são. A posição ontológica define a forma como o mundo e os fenômenos (físicos ou sociais) são percebidos. Nesse contexto, coexistem duas visões opostas: uma visão realista e uma visão idealista sobre como as coisas são. Porém, entre esses dois extremos existe a ontologia que considera a interação sujeito-objeto (Saccol, 2009). Ontologicamente, pode-se considerar que a realidade social é produto da negociação e compartilhamento de significados entre as pessoas, isto é, ela resulta de uma construção social. Assim, a realidade não é considerada nem como algo totalmente externo e independente da mente humana (objetiva), nem como fruto somente da percepção individual de cada indivíduo isoladamente (idealista), ela é percebida e “criada” numa instância coletiva – as percepções do mundo que compartilhamos em sociedade (Saccol, 2009).

A epistemologia se relaciona com a forma pela qual acreditamos que o conhecimento é gerado. Nesse sentido, há três grandes linhas de pensamento epistemológicas que se destacam: o subjetivismo, o objetivismo e o construtivismo. Uma epistemologia objetivista pressupõe que os significados sobre todos os objetos e entidades existem independentemente de operações mentais do ser humano. Uma epistemologia subjetivista pressupõe que significados são impostos sobre os objetos por parte dos sujeitos, assim, significados são resultados de suas construções mentais. Na epistemologia construtivista não existe uma realidade objetiva esperando por ser descoberta. Verdades e significados só passam a existir a partir do engajamento do indivíduo com o mundo (Saccol, 2009).

Diferentes visões ontológicas e epistemológicas geram diferentes paradigmas de pesquisa, e acima de tudo, visões de mundo, e não métodos de pesquisa específicos (Saccol, 2009). Dentre os paradigmas de pesquisa mais difundidos, estão o positivismo e o interpretativismo.

O paradigma positivista está fundamentado em uma ontologia realista, isto é, acredita em verdades objetivas, independentes da percepção humana. Ele considera que a realidade é composta por estruturas palpáveis, tangíveis e relativamente estáveis. Com isso, ele considera uma epistemologia objetivista, isto é, pressupõe que se chega ao conhecimento de forma objetiva, a realidade “está lá fora”, à espera da descoberta. Para isso, somente fenômenos observáveis e mensuráveis podem constituir conhecimentos realmente válidos, que possam ser postos à prova. O paradigma positivista considera somente a existência de fatos, e não de percepções ou opiniões (Saccol, 2009).

O paradigma de pesquisa interpretativista é um dos principais paradigmas em oposição ao positivista. Ele considera a determinação do conteúdo da avaliação fortemente dependente do contexto organizacional e dos interesses, questões e ações dos grupos sociais envolvidos. Enfatiza questões relacionadas ao contexto, aos processos sociais de avaliação e aos significados que diferentes *stakeholders* atribuem a estes processos (Mussi & Zwicker, 2009).

E, com uma base teórica sustentada pelo paradigma interpretativista, tem-se o institucionalismo organizacional. A teoria trata que a realidade é construída social e historicamente dada a interação dos atores na sociedade. O significado dos objetivos na sociedade é dado pelas estruturas institucionais existentes. Portanto, é indissociável a realidade dos próprios atores, sendo que cada um deles pode percebê-la e reagir a ela de forma distinta. A forma como tais atores interagem nas organizações é função de uma racionalidade própria de cada um, que pode ser estruturada por convenções, hábitos e rotinas. Assim, as explicações construídas não devem assumir, *a priori*, a busca pela eficiência, tampouco as escolhas racionais constantes dos atores (Azevedo, 2016).

Diante de todo o exposto, pode-se verificar que a ontologia interpretativista é de interação sujeito-objeto, isto é, ela não considera a existência de uma realidade totalmente objetiva, nem totalmente subjetiva, mas sim, que existe uma interação entre as características de um determinado objeto e entre a compreensão que os seres humanos criam a respeito desse objeto. Nesse contexto, a epistemologia interpretativista é construtivista, supondo que todo o conhecimento do sujeito sobre a realidade depende das práticas humanas e é construído por meio da interação entre as pessoas e o mundo no qual se vive, sendo transmitido em um contexto social. E a lógica prevaiente no paradigma interpretativista é indutiva, pois o pesquisador procura não impor o seu entendimento prévio sobre a situação pesquisada (Saccol, 2009).

Assim sendo, a escolha das estratégias de pesquisa não é uma decisão arbitrária, pois se fundamenta na aceitação de certos pressupostos epistêmico-metodológicos – uma construção

conceitual que delimita o recorte a ser efetuado na realidade com objetivos analíticos (Colbari, 2014). Dessa forma, uma ontologia de interação sujeito-objeto implicará em uma epistemologia construtivista, levando à adoção de um paradigma de pesquisa, por exemplo, interpretativista, que, em geral, se utiliza de métodos de pesquisa de natureza qualitativa e pouco estruturada.

Quando os pesquisadores conduzem uma pesquisa qualitativa, eles estão adotando a ideia de múltiplas realidades. Com o pressuposto epistemológico, conduzir um estudo qualitativo significa que os pesquisadores tentam chegar o mais próximo possível dos participantes que estão sendo estudados. Assim sendo, evidências subjetivas são acumuladas com base nas visões dos indivíduos. É assim que o saber é conhecido – por meio de experiências subjetivas das pessoas (Creswell, 2014).

Os procedimentos da pesquisa qualitativa, ou a sua metodologia, são caracterizados como indutivos, emergentes e moldados pela experiência do pesquisador na coleta e análise dos dados. A lógica que o pesquisador qualitativo segue é indutiva, a partir da estaca zero, mais do que proferida a partir de uma teoria ou de perspectivas do investigador (Creswell, 2014).

Como já foi colocado, em um estudo interpretativista, o processo de investigação deve ser flexível, aberto à visão dos atores pesquisados e à sensibilidade do contexto no qual a pesquisa está sendo realizada. Os métodos utilizados dentro desse paradigma são essencialmente qualitativos.

Considerando o tema e o objetivo propostos, o paradigma que orienta esta pesquisa segue uma perspectiva interpretativista, uma vez que as informações levantadas consideram o contexto organizacional, bem como os interesses, questões, ações e interpretações desse contexto por parte dos grupos sociais envolvidos. A pesquisa está fundamentada em uma ontologia voltada à interação entre sujeito-objeto, sob o amparo de uma epistemologia construtivista e lógica indutiva. Ela é construtivista porque considera que o conhecimento sobre a realidade depende das práticas humanas e é construído por meio da interação entre as pessoas e o ambiente, sendo transmitido em um contexto social, estando preocupada com a interpretação dos fatos. Ela pode ser considerada indutiva uma vez que durante a pesquisa o pesquisador não irá impor o seu entendimento prévio sobre a situação pesquisada, buscando conhecer como as práticas organizacionais são formadas e os significados que os atores dão ao problema.

É utilizada uma abordagem qualitativa a partir de uma epistemologia interpretativista, adotando o método de estudo de caso único. O caso único pode representar uma contribuição significativa para a formação do conhecimento e da teoria, confirmando, desafiando ou ampliando-a (Yin,

2015). Para o caso em questão a indução foi utilizada como um método, com base nos dados coletados, a fim de se analisar a implementação da governança pública organizacional na UFMG. As teorias Institucional e da Escolha Pública foram empregadas como uma lente para auxiliar a análise dos resultados e na busca por relações entre a realidade e as teorias, não sendo, portanto, teorias de base para a pesquisa.

Se inserindo na tipologia de estudo de caso único, esta pesquisa pode ser classificada como exploratória e descritiva, levando em consideração o seu objetivo. O estudo de caso é um método preferencial em comparação aos outros em situações nas quais: as principais questões da pesquisa são “como” ou “por quê?”; o pesquisador tem pouco ou nenhum controle sobre eventos comportamentais; e o foco de estudo é um fenômeno contemporâneo. O método também é relevante quando as questões exigem uma descrição ampla e profunda de algum fenômeno social (Yin, 2015).

A essência de um estudo de caso é que ele tenta iluminar uma decisão ou um conjunto de decisões: porque elas são tomadas, como elas são implementadas e com que resultado. O estudo de caso é uma investigação empírica que analisa um fenômeno contemporâneo (o caso) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto podem não ser claramente evidentes (Yin, 2015).

A abordagem qualitativa do problema se caracteriza pelo aprofundamento, com emprego de entrevistas, análise de relatórios gerados pela própria instituição, bem como pelos diversos órgãos de controle, buscando-se fazer um comparativo entre as informações coletadas e a literatura que fundamenta as práticas de governança pública organizacional, para a verificação da aderência desses conceitos com as práticas institucionais na UFMG. Os procedimentos técnicos utilizados foram o levantamento bibliográfico, documental e entrevistas. Os dados foram analisados por meio da análise de conteúdo, conforme detalhado a seguir.

4.1 Coleta dos Dados e Sujeitos da Pesquisa

As técnicas de coleta de dados para a pesquisa de estudo de caso único visam reunir as evidências que serão elementos para a análise (M. Brasil, 2018). Os procedimentos de coleta de dados devem cobrir múltiplas fontes de evidências para corroborar a validade do constructo (Yin, 2015). Dessa forma, visando alcançar uma visão mais abrangente sobre o fenômeno estudado, a coleta de dados se deu por meio de métodos bibliográficos, documentais e

entrevistas. O uso de diversas fontes busca o caráter complementar, uma vez que nenhuma fonte possui vantagem absoluta em relação às outras (Yin, 2015).

Observa-se que o setor público brasileiro tem enormes dificuldades para tornar efetivas as suas ações que, em geral, são morosas e inflexíveis, refletindo na qualidade dos serviços ofertados. No entanto, a busca pelo aperfeiçoamento das organizações estatais é importante para a consolidação da governança no setor público (Matias-Pereira, 2010). O sucesso da administração pública está relacionado à observância de princípios legais que regem sua atuação e à incorporação de mecanismos de governança que proporcionem responsabilidade e profissionalização da gestão (Loureiro, 2020).

Para efeito da análise de como os mecanismos e práticas da governança pública organizacional estão sendo implementados na UFMG, inicialmente foi feita uma descrição da historicidade da governança pública organizacional. Para isso, foi analisada a evolução da implementação da governança nas políticas institucionais bem como do rol normativo.

Em seguida, com a finalidade de identificar os mecanismos e práticas de governança pública organizacional implementados na UFMG, foram analisadas tanto informações divulgadas pela própria instituição, quanto relatórios emitidos por órgãos de controle interno e externo. Foram analisados, também, os resultados divulgados do levantamento de governança e gestão públicas realizado pelo TCU. Tal levantamento tem como intuito conhecer a situação da governança no setor público federal, estimulando as organizações a adotarem boas práticas no tema (TCU, 2020). O relatório individual de autoavaliação de governança aplicado pelo TCU serve como parâmetro de análise acerca da percepção da própria instituição quanto ao seu grau de maturidade em governança no setor público (Vieira, 2019). No entanto, de acordo com o próprio TCU, o indicador é produzido a partir das respostas das organizações e não passa por um processo que verifique a totalidade das informações fornecidas, estando sujeito a imprecisões, impossibilitando o conhecimento do nível de erro. Por isso, é importante a análise, também, por meio de outras fontes de dados.

Tendo como objetivo minimizar o grau de subjetividade na organização da informação e definir uma estrutura de análise padronizada dos dados referentes às práticas de governança organizacional, foram utilizados como referência os parâmetros de análise propostos no referencial básico de governança aplicável às organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, elaborado pelo TCU (TCU, 2020) e o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

A análise documental teve como finalidade possibilitar um entendimento prévio sobre a instituição analisada, a fim de serem conduzidas, posteriormente, as entrevistas junto aos gestores, obtendo-se um melhor conhecimento do contexto investigado (Soares et al., 2021). Dado o contexto, a análise documental foi utilizada como fonte de informação a fim de trazer maior compreensão do caso, sendo esta estratégia, comum em estudos que se utilizam de documentos como fonte de dados ou de evidências (Souza, 2020).

Além da análise bibliográfica e documental, foram levantados dados por meio de entrevistas, visando caracterizar como a implementação da governança pública organizacional na UFMG é percebida pelos gestores. Dentre os principais objetivos da entrevista está a obtenção de informações ou interpretações pelos próprios agentes entrevistados, sendo importante destacar que a entrevista pode ser tanto orientada para os problemas específicos do pesquisador, de forma estruturada, ou ser direcionada pela percepção do entrevistado, a partir de uma ótica mais geral (Stake, 2010). A entrevista pode ser definida como um dos instrumentos essenciais para a investigação social, cujo sistema de coleta de dados consiste em obter informações diretamente do entrevistado (Marconi & Lakatos, 2021).

O conjunto de indivíduos que foram entrevistados, considerados como grupo de sujeitos desta pesquisa, compreende os gestores-chave envolvidos no processo de implementação dos mecanismos de governança, buscando identificar em que medida as práticas de governança pública estão sendo adotadas na UFMG. Dessa forma, apesar da fonte de coleta de dados ser os indivíduos e os documentos, a unidade de análise é a organização. A Figura 3 sintetiza os objetivos geral, específicos e os instrumentos de coleta de dados utilizados para alcançá-los.

Figura 3

Objetivos geral, específicos e instrumentos de coleta de dados

Objetivo Geral: analisar a implementação da governança pública organizacional na UFMG.	
Objetivo Específico	Instrumento de Coleta de Dados
Descrever a historicidade da governança pública organizacional na UFMG.	Pesquisa Bibliográfica Pesquisa Documental
Identificar os princípios, mecanismos e práticas de governança pública organizacional implementadas pela UFMG.	Pesquisa Documental Entrevistas
Analisar os resultados da UFMG no levantamento de governança pública do TCU, comparando-a com as demais instituições avaliadas	Pesquisa Documental
Caracterizar como a implementação da governança pública organizacional na UFMG é percebida pelos gestores.	Entrevistas
Analisar a implementação da governança pública organizacional na UFMG à luz das Teorias Institucional e da Escolha Pública	Pesquisa Documental Entrevistas
Identificar fatores críticos e sugerir princípios norteadores da governança pública organizacional na UFMG.	Pesquisa Documental Entrevistas Resultados da Pesquisa

Nota. Elaborado pela autora (2022).

As diferentes técnicas de coleta de dados utilizadas nesta pesquisa visam um encadeamento dialógico, ao invés de hierárquico, de modo que dados de diferentes tipos possam ser organizados entre si, possibilitando uma maior e melhor explicação dos fenômenos estudados. Para a coleta dos dados, foi utilizado o protocolo de estudo de caso como direcionador e regulador da estratégia principal desta pesquisa (Souza, 2020). O protocolo é um meio especialmente eficaz de tratar o problema geral do aumento de confiabilidade dos estudos de caso (Yin, 2015).

4.2 Análise dos dados

As múltiplas técnicas de coleta de dados visam à triangulação dos dados. De acordo com Yin (2015) a triangulação permite o desenvolvimento de linhas convergentes de investigação, tornando os resultados do estudo de caso mais convincentes e acurados, permitindo várias avaliações do mesmo fenômeno. A triangulação se deu entre o levantamento de governança pública realizado pelo TCU, as informações coletadas das entrevistas e os dados levantados na análise dos documentos divulgados, levando em consideração a literatura que disciplina a

gestão baseada nos mecanismos e práticas da governança pública organizacional, buscando analisar como esses mecanismos e práticas estão sendo implementados na UFMG.

Os dados extraídos da análise documental, bem como das entrevistas, foram tratados por meio da análise de conteúdo. A análise de conteúdo refere-se a um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos a descrição do conteúdo das mensagens, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens (Bardin, 2016).

A análise de conteúdo é uma das mais importantes técnicas de pesquisa nas ciências humanas, nas quais é necessário lidar com as intenções, as representações, os símbolos e as referências – os estados mentais – dos sujeitos. Trata-se de uma técnica de grande potencial para o tratamento de dados constituídos, apresentados na forma de textos, imagens e expressões que precisam ser vistos, lidos e compreendidos (Colbari, 2014).

Como uma técnica de tratamento dos dados, aplica-se na diversidade de material resultante de comunicação verbal, produzido nas interações em geral, na vida cotidiana ou em contextos institucionais, expresso em diversos códigos: linguístico (oral e escrito), icônico e outros códigos semióticos (Bardin, 2016).

A Análise de Conteúdo tem por objetivo a análise da comunicação de maneira objetiva e sistemática, onde se procura a compreensão do conteúdo das informações. Compreende inferências confiáveis de dados e informações de determinado contexto, a partir dos discursos escritos ou orais de seus atores e/ou autores (Martins & Theóphilo, 2016).

As definições de análise de conteúdo por si só constituem um indicador do ecletismo e da maleabilidade que marcam essa técnica de tratamento de dados não numéricos, cujo campo de aplicação é vasto e diferenciado. Talvez seja mais apropriado tomá-la como conjunto de técnicas de análise das comunicações, ao gosto de diferentes opções teóricas, mas afinada com a natureza do problema de pesquisa e com a criatividade do investigador. Tais técnicas integram-se a vários contextos teórico-metodológicos e a uma diversidade de procedimentos de investigações empíricas, tanto os mais extensivos, que envolvem medições, quanto aqueles mais intensivos como, por exemplo, os estudos de caso (Colbari, 2014).

Trata-se, portanto, de uma ferramenta de pesquisa que possibilita compreender e explicar opiniões, condutas e ações, apreendidas em um contexto de dados, textuais e/ou simbólicos. Ela permite ir além das meras impressões ao substituir as conclusões impressionistas, mesmo aquelas satisfatórias e convincentes, por procedimentos padronizados, sistemáticos e objetivos,

tendendo à quantificação, convertendo materiais brutos em dados passíveis de tratamento científico (Colbari, 2014).

Para a aplicação da análise de conteúdo, Bardin (2016) sugere algumas etapas. Na primeira etapa ocorre a organização da análise, dividida em: pré-análise, exploração do material; e tratamento dos resultados, inferência e interpretação. A pré-análise é a fase de organização, com objetivo de tornar operacionais e sistematizar as ideias originais. Ela consiste na organização do material, onde são escolhidos os documentos a serem submetidos a análise, a formulação de hipóteses e objetivos e a elaboração dos parâmetros para a análise final. A exploração do material consiste na aplicação das decisões tomadas na fase anterior. Nessa fase são definidos os códigos e categorias e há a transcrição das entrevistas, ou seja, é a fase de tratamento dos dados. A fase de tratamento dos resultados obtidos e interpretação representa o tratamento dos dados brutos de modo a se tornarem significativos e válidos. Essa fase consiste no tratamento dos resultados, por meio da inferência e interpretação, no qual os agrupamentos são realizados resultando em interpretações inferenciais (Bardin, 2016; Corrêa, 2021).

A segunda etapa é a fase de codificação, que corresponde a uma transformação dos dados brutos do texto, de forma a permitir a descrição exata das características do conteúdo. Por fim, a terceira etapa consiste na categorização, que é a divisão das componentes das mensagens analisadas em rubricas ou categorias (Bardin, 2016).

Como qualquer outra técnica de investigação empírica, a análise de conteúdo integra um contexto de pesquisa no qual se estabelece a delimitação dos objetivos, a construção do objeto e a definição do quadro conceitual. Tendo sempre como referências as questões teórico-metodológicas norteadoras da investigação, o passo seguinte é a constituição do *corpus* da análise (conjunto de material a ser submetido aos procedimentos analíticos), que pode incorporar dados produzidos pelo pesquisador por meio de entrevistas, questionários, história de vida, etc. ou dados já existentes e disponíveis, como documentos, matérias de jornal, artigos, etc. (Colbari, 2014)

A coleta de dados que está na base da construção de um *corpus* não é apenas um momento de acúmulo de informações, mas também uma oportunidade de reformulação de hipóteses, de surgimento de novas pistas e de reposicionamento da subjetividade do pesquisador. Um *corpus* não é rigidamente definido; ele constitui-se em um sistema aberto, organizado, que permite acréscimos, ajustes e correções em função de novas tendências e de padrões em mudança, ou mesmo para compensar possíveis vieses identificados no decorrer da análise (Colbari, 2014).

Incorporada aos métodos qualitativos, a análise de conteúdo pressupõe e realiza os postulados do paradigma interpretativo, como: a resistência à “naturalização” do mundo social; a relevância do conceito de mundo da vida; a passagem da observação à compreensão; e a dupla hermenêutica, a do senso comum e a da explicação científica. Nesse empreendimento, a linguagem não é uma apenas uma forma de expressão, mas também uma forma de produção e reprodução do mundo social (Gialdino, 2009).

5. ESTUDO DE CASO

5.1 Caracterização da Instituição Pesquisada

Neste tópico são apresentadas as características da UFMG, *locus* da presente pesquisa. É apresentado um breve histórico, bem como a sua estrutura administrativa, de modo a possibilitar a compreensão sobre a sua relevância.

A UFMG é a mais antiga universidade de Minas Gerais. Foi criada pela Lei nº 956, de 7 de setembro de 1927, do Estado de Minas Gerais, com o nome de Universidade de Minas Gerais (UMG), sendo uma instituição privada e subsidiada pelo Estado. Sua fundação decorreu da união entre quatro escolas de nível superior que existiam em Belo Horizonte: a Faculdade de Direito (1892), a Escola Livre de Odontologia (1907), a Faculdade de Medicina (1911) e a Escola de Engenharia (1911).

Em 1949, houve a federalização da UMG, por meio da Lei nº 971, adotando o nome de Universidade Federal de Minas Gerais a partir de 1965 por determinação do Governo Federal. Transformou-se em uma pessoa jurídica de direito público, de ensino gratuito, mantida pela União, dotada de autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar e de gestão financeira e patrimonial.

Considerada pelos sistemas de avaliação do ensino superior no Brasil como uma das melhores universidades do país, a UFMG está bem posicionada nos mais diversos indicadores acadêmicos. Segundo o Índice Geral de Cursos (IGC) 2019, divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), aparece como a universidade federal melhor avaliada do país. Construído com base em uma média ponderada das notas dos cursos de graduação e pós-graduação de cada instituição, o IGC é o principal indicador utilizado pelo Ministério da Educação (MEC) para atestar a qualidade das instituições, envolvendo seus cursos de graduação, mestrado e doutorado.

Manteve-se como a quinta melhor universidade da América Latina, a terceira melhor instituição de ensino superior e a melhor federal do Brasil, segundo o *ranking* da *Times Higher Education* (THE), um dos três mais importantes do mundo, conforme resultado da edição 2021 da versão latino-americana do levantamento. Além disso, se manteve entre as sete universidades brasileiras mais bem avaliadas na edição de 2022 do ranking global QS (*QS World University Rankings*) e foi classificada entre as 50% melhores, melhor resultado nos últimos nove anos.

O número de patentes nacionais e internacionais registradas pela UFMG também tem crescido nos últimos anos. Em 2020, a UFMG alcançou 1.582 depósitos de patentes, o que lhe rende

posição de liderança entre as instituições de ensino superior do país. Conta ainda com mais de 800 grupos de pesquisa cadastrados no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Por ter sido a universidade brasileira que registrou o maior número de patentes no Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), no período de 2010 a 2019, a UFMG recebeu o Prêmio de Inovação Universidades, oferecido pela *Clarivate Analytics*. A *Clarivate Analytics* desenvolve trabalhos em parceria com universidades, organizações sem fins lucrativos, organizações de financiamento, editoras, corporações e organizações governamentais ao redor do mundo, oferecendo soluções que impulsionam todo o ciclo de vida da inovação, atuando no fornecimento de percepções e análises para acelerar o ritmo da inovação.

Os resultados alcançados pela UFMG no âmbito do ensino de graduação podem ser verificados por meio de avaliações internas e externas, que comprovam a confiabilidade institucional com elevados índices de produção intelectual e científica. Exemplos desse desempenho são os resultados obtidos nos principais índices.

No que tange à pós-graduação, os resultados podem ser medidos pelos conceitos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que avalia a qualidade do ensino, a produção científica e a infraestrutura de cursos de mestrado e doutorado. Entre os 79 programas acadêmicos da UFMG, 39 alcançaram notas 6 e 7 na última avaliação, que compreende o período de 2017 a 2020, ante os 34 que obtiveram essas notas na avaliação anterior, números que situam a UFMG em posição de destaque entre as instituições brasileiras de ensino superior.

Integram a UFMG quatro *campi*: o campus Pampulha, que reúne a Reitoria, os órgãos da administração central e a maioria das Unidades Acadêmicas; o campus Saúde, onde se localizam a Faculdade de Medicina, a Escola de Enfermagem e o Complexo do Hospital das Clínicas; o campus regional em Montes Claros, onde se localiza o Instituto de Ciências Agrárias (ICA); e o campus cultural da UFMG, em Tiradentes. A Faculdade de Direito e a Escola de Arquitetura permanecem fora do campus Pampulha, localizadas na região central de Belo Horizonte.

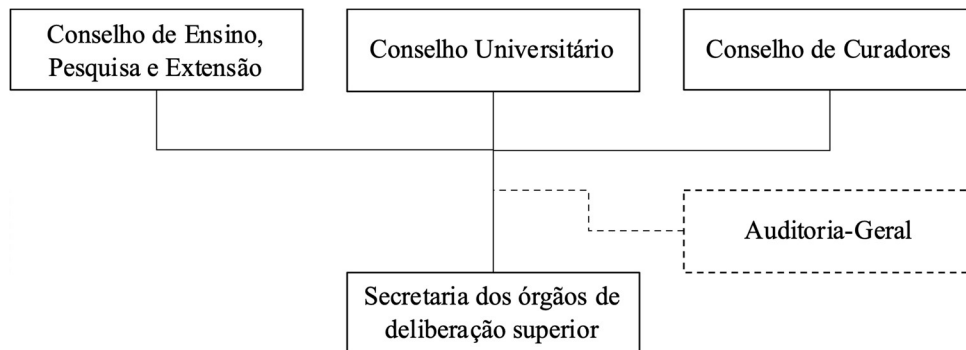
Em maio de 2021, data da última atualização dos dados, a UFMG possuía 91 cursos de graduação, totalizando 34.482 alunos de graduação; 90 programas de pós-graduação que oferecem 90 cursos de mestrado e 69 cursos de doutorado, totalizando 10.556 alunos de mestrado e doutorado; 56 cursos de pós-graduação *lato sensu* com 2.247 alunos; 3.800 ações de extensão universitária, que alcançaram em 2020 1,4 milhão de pessoas; além de 3.202

docentes e 4.246 servidores técnico-administrativos, distribuídos nos quatro Campi, compostos por 20 Unidades Acadêmicas e 3 Unidades Especiais.

Como as demais universidades públicas vinculadas ao sistema federal, a UFMG adota um modelo organizacional em que predominam decisões de órgãos colegiados atuantes nas áreas de deliberação superior, de fiscalização econômico-financeira, de administração superior, de ensino, pesquisa e extensão e de consulta. A estrutura organizacional da UFMG é composta pelos órgãos apresentados nas Figuras 4, 5 e 6, distribuídos de acordo com suas respectivas esferas de competências.

Figura 4

Órgãos de deliberação superior e fiscalização econômico-financeira



Nota. Site UFMG (<https://ufmg.br/estrutura>).

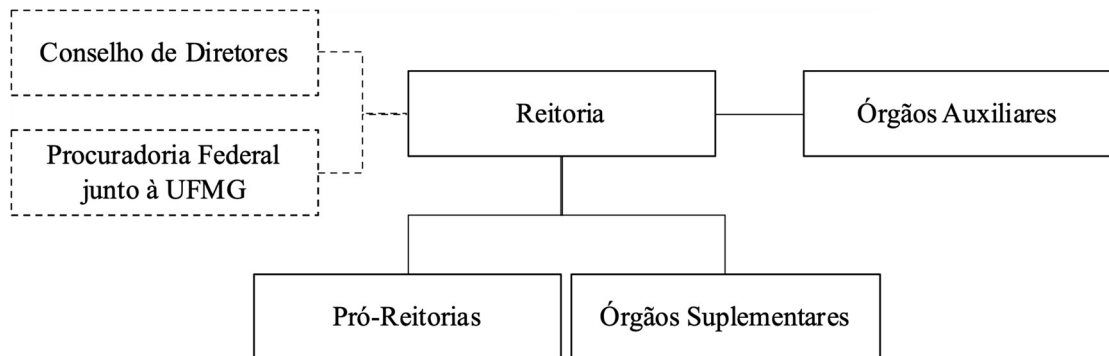
Dentre os órgãos de deliberação superior, está o Conselho Universitário (CU), que é o órgão máximo de deliberação da UFMG. Cabe a ele formular a política geral da Instituição nos planos acadêmico, administrativo, financeiro, patrimonial e disciplinar. O Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Coepe) é um órgão técnico de supervisão e deliberação dessas matérias. Esses órgãos recebem o suporte da Secretaria dos Órgãos de Deliberação Superior que atua junto ao Conselho Universitário da UFMG, assessorando suas atividades, bem como as dos demais Órgãos Superiores da Instituição, além de prestar informações aos diversos setores da Universidade e ao público em geral.

Ao Conselho de Curadores, como Órgão de Fiscalização Econômico-Financeira, compete, entre outras atribuições, a apreciação da proposta orçamentária e a avaliação do balanço e da prestação de contas da Reitoria. Já a Auditoria-Geral é órgão de assessoramento do Conselho Universitário, cuja missão é apoiar a UFMG em seu funcionamento e evolução, adicionar valor, melhorar a eficácia, fortalecer a gestão e proteger as operações da Instituição, para que cumpra seus objetivos.

Compõem os Órgãos de Administração Superior: a Reitoria, órgão de administração geral que supervisiona e controla a execução das atividades administrativas da Universidade, sendo integrada pelo Reitor e seu vice, pelas Pró-Reitorias, pela Procuradoria Jurídica, e pela Assessoria (Figura 5).

Figura 5

Órgãos de administração superior



Nota. Site UFMG (<https://ufmg.br/estrutura>).

Os Órgãos Auxiliares, exigidos pela Administração, são instituídos pela Reitoria com aprovação do Conselho Universitário, sendo eles: Gabinete; Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI); Departamento de Registro e Controle Acadêmico (DRCA); Diretoria de Arquivos Institucionais (Diarq); Imprensa Universitária; e Centro de Comunicação (Cedecom);

Os Órgãos Suplementares são vinculados à Reitoria e criados após aprovação do Conselho Universitário, sendo eles: Biblioteca Universitária; Sistemas de Bibliotecas da UFMG; Centro Esportivo Universitário (CEU); Centro de Microscopia (CM-UFMG); Editora UFMG; Laboratório de Computação Científica (LCC); e Museu de História Natural e Jardim Botânico (MHNJB).

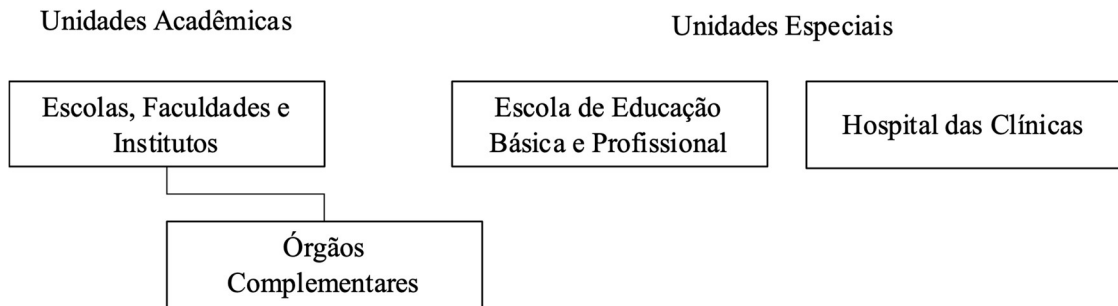
O Conselho de Diretores é o órgão de assessoria executiva da administração superior da UFMG, competindo-lhe traçar normas operacionais para matérias aprovadas pelo Conselho Universitário, decidir sobre aquelas que lhe forem delegadas pelo Colegiado e assessorar o Reitor em deliberações de sua competência.

As Unidades Acadêmicas possuem sede e estrutura administrativa próprias, realizando atividades de ensino, pesquisa e extensão e oferecendo cursos superiores que resultam na concessão de diploma de Graduação. Os departamentos e os cursos de graduação e de pós-graduação são subordinados às Unidades Acadêmicas. Já as Unidades Especiais possuem sede

e estrutura administrativa próprias, podem realizar atividades de pesquisa e extensão, mas não concedem diploma de Graduação (Figura 6).

Figura 6

Órgãos de ensino, pesquisa e extensão



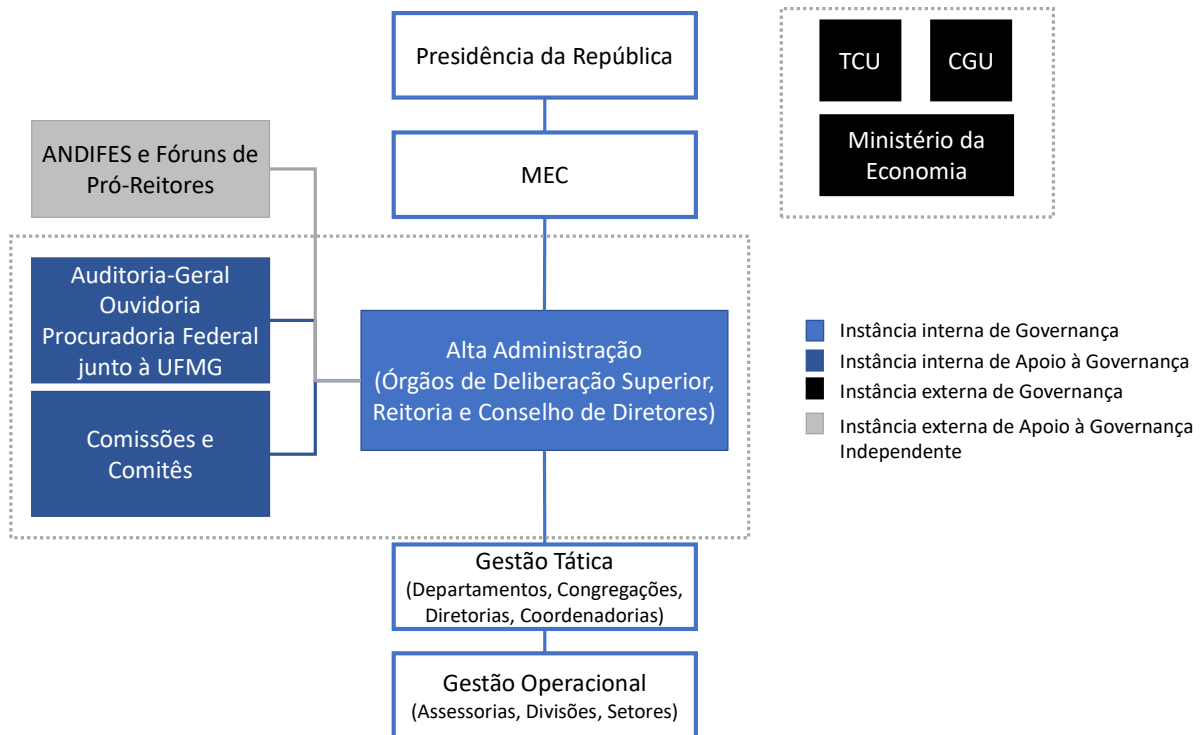
Nota. Site UFMG (<https://ufmg.br/estrutura>).

A UFMG, visando ao cumprimento integral das suas finalidades e de seu compromisso com os interesses sociais assume, conforme seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) para o período de 2018-2023, a missão de gerar e difundir conhecimentos científicos, tecnológicos e culturais, destacando-se como Instituição de referência na formação de indivíduos críticos e éticos, dotados de sólida base científica e humanística e comprometidos com intervenções transformadoras na sociedade, com vistas à promoção do desenvolvimento econômico, da diminuição de desigualdades sociais, da redução das assimetrias regionais e do desenvolvimento sustentável.

Além disso, reconhecendo a importância da incorporação de práticas de integridade e de boa governança na instituição, a UFMG tem trabalhado no sentido de ampliar a eficiência das atividades, tanto fim quanto meio, fomentando a adoção de um modelo de administração pública orientada para os resultados, buscando reduzir riscos e aproveitar oportunidades. Por isso, foi instituído, por meio da Portaria nº 59, de 10 de maio de 2017, o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) cujo objetivo é implantar, monitorar e revisar a gestão de riscos da universidade periodicamente, conforme estrutura de governança apresentada na Figura 7.

Figura 7

Estrutura de Governança da UFMG com órgãos internos e externos



Nota. Relatório de Gestão UFMG (2019).

Após instituir o CGRC, em 2019, foi estabelecida a Política de Gestão de Riscos da UFMG, por meio da Portaria nº 1.519, de 06 de março de 2020. Atendendo, assim, às atividades previstas na IN nº 01/2016 e no Decreto nº 9.203/2017. Nesse sentido, a Instituição tem envidado esforços para melhoria na qualidade de sua governança e transparência. No entanto, um dos grandes desafios das universidades federais brasileiras para se adequar ao modelo de Gestão de Riscos é sua diversidade de atividades.

Dada a importância da UFMG para o desenvolvimento econômico, social e científico do Estado de Minas Gerais e para o Brasil, e embora estruturas de governança já estejam sendo desenvolvidas, este ainda é um processo inicial. Com isso, a UFMG pode ser considerada como um campo de pesquisa oportuno em relação à governança pública, sendo estas as justificativas para sua escolha como objeto desta pesquisa, além de seu destaque nacional e internacional. Ainda que outros documentos técnicos sinalizem um processo de difusão da governança pública nas instituições federais de ensino superior (Araújo, 2016), a presente pesquisa visou analisar a implementação da governança pública em uma perspectiva vertical, ou seja, dentro de uma determinada instituição.

5.2 Protocolo do estudo de caso

O protocolo para o estudo de caso contém o instrumento, os procedimentos e as regras gerais utilizados para orientar o pesquisador ao conduzir o estudo de caso. Ele é uma maneira importante de aumentar a confiabilidade da pesquisa de estudo de caso e se destina a orientar o pesquisador na realização da coleta de dados (Yin, 2015). Para o autor, o protocolo deve apresentar as seguintes seções: uma visão geral do estudo de caso, contendo os objetivos e fundamentação do tema investigado; procedimentos de coleta de dados, com as fontes gerais de informações e procedimentos; questões de coleta de dados, questões específicas que o pesquisador deve manter em mente ao coletar os dados; e um guia para o relatório do estudo de caso, com direcionamentos sobre quais informações devem constar no relatório final (Yin, 2015).

OBJETIVOS

Centrando-se na análise bibliográfica, documental e em entrevistas, o estudo visa analisar como os princípios, mecanismos e práticas da governança pública organizacional estão sendo implementados na UFMG.

Sob a ótica da boa governança pública, os entes públicos devem buscar uma gestão eficiente, ou seja, que consiga atingir os objetivos esperados e, como consequência, alcançar melhores resultados.

PROCEDIMENTOS

Os procedimentos levaram em consideração a análise documental e a aplicação de entrevistas.

A coleta de dados para a análise documental se deu a partir de documentos emitidos pela UFMG e por órgãos de controle interno e externos à instituição. Dentre os documentos emitidos pela UFMG foram analisados: Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI), Relatórios de Gestão, Atas de Reunião do Conselho Universitário, Resoluções, Portarias e outros documentos da UFMG, quais sejam: Estatuto, Código de Ética, Plano Estratégico Institucional (PEI), Regimento Geral e Programa de Integridade; também, documentos e relatórios emitidos pela Auditoria-Geral da UFMG, entre eles: Regimento, Manual de Auditoria Interna, Manual de Procedimentos, Planejamento Estratégico, Planos Anuais de Auditoria Interna (PAINT), Relatórios Anuais de Atividades de Auditoria Interna (RAINT) e Relatórios Técnicos.

Adicionalmente, foram analisados, também, aqueles documentos emitidos por órgãos de controle externo, como: Relatórios de Auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU) e os Levantamentos de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (TCU).

Para analisar o conteúdo dos referidos documentos, os mesmos foram tratados da forma especificada por Bardin (2016) que determina que um documento deve ser, inicialmente, codificado. Posteriormente deve-se proceder com a organização da codificação, compreendendo o recorte (escolha das unidades); a enumeração (escolha das regras de contagem); e a classificação e a agregação (escolha das categorias). A unidade de registro utilizada na pesquisa foi a palavra e/ou termo “governança”. Já a unidade de contexto foi o sentido que a palavra governança expressou no documento, a que ela se refere, o seu significado. Com relação às regras de enumeração, foi adotada a frequência.

As entrevistas foram realizadas com representantes da instituição cujas unidades estão diretamente ligadas à implementação dos mecanismos de governança pública na UFMG, a fim de identificar a percepção destes indivíduos acerca do processo. Inicialmente, foram convidados para participar das entrevistas representantes das seguintes unidades: Reitoria, Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento (PROPLAN); Pró-Reitoria de Administração (PRA); Pró-Reitoria de Recursos Humanos (PRORH); Auditoria-geral da UFMG; e Diretoria de Governança Informacional (DGI). Posteriormente, por sugestão de um entrevistado, foi convidado para participar da etapa de entrevistas um representante da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento de uma gestão anterior, por sua experiência e conhecimento sobre a instituição.

Com exceção da PRORH, representantes de todas as demais unidades convidadas concordaram em participar da pesquisa e foram entrevistados. Ou seja, das sete áreas de gestão convidadas, seis aceitaram participar da pesquisa. Foram realizadas seis entrevistas, porém em uma delas, foram entrevistadas duas pessoas simultaneamente sendo, portanto, entrevistadas ao todo sete pessoas. As entrevistas ocorreram no período entre setembro e dezembro de 2022, por meio do aplicativo Google Meet[®] e tiveram duração entre 31 minutos e 1 hora e 59 minutos, totalizando 432 minutos de gravação. As gravações foram transcritas e posteriormente analisadas.

A apreciação se deu por meio da análise de conteúdo, sendo a codificação das informações realizada a partir de cada entrevista e de maneira manual. Em seguida, procedeu-se com a junção das informações relatadas que tinham algo em comum, tendo como base o roteiro de entrevista e os demais temas identificados na coleta de dados.

O roteiro de entrevista para a coleta de dados sobre a implementação dos mecanismos de governança pública organizacional foi elaborado levando em consideração os mecanismos e práticas descritos no referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, elaborado pelo TCU (TCU, 2020).

QUESTÕES

De acordo com os objetivos da pesquisa, a investigação concentrou-se em algumas questões relacionadas ao ponto central do estudo. Elas refletem com detalhes as proposições da pesquisa e foram construídas com base na revisão da literatura e utilizadas para nortear a pesquisadora.

Governança Pública

A UFMG possui um modelo próprio de governança pública?

A UFMG adota os princípios de governança pública de acordo com o Referencial do TCU e o Decreto nº 9.203/2017, quais sejam: capacidade de resposta; integridade; transparência; equidade e participação; *accountability*; confiabilidade; e melhoria regulatória?

Em relação ao mecanismo de liderança, a UFMG estabelece o modelo de governança; promove a integridade; e promove a capacidade da liderança?

Em relação à estratégia, a UFMG adota as seguintes práticas: gerir riscos; estabelecer a estratégia; promover a gestão estratégica; monitorar o alcance dos resultados organizacionais; e monitorar o desempenho das funções de gestão?

Com relação ao mecanismo de controle, a UFMG busca promover a transparência; garantir a *accountability*; avaliar a satisfação das partes interessadas; e assegurar a efetividade da auditoria interna?

Como os gestores da UFMG vem percebendo o processo de implementação da governança pública organizacional por parte dos órgãos de controle?

Teoria Institucional

A UFMG incorpora estruturas socialmente racionalizadas, ou expectativas institucionais, para obter legitimidade e sobreviver, independentemente do impacto sobre sua eficiência e desempenho?

A UFMG faz algum tipo de separação entre sua estrutura formal e suas atividades reais?

A institucionalização dos mecanismos de governança organizacional na UFMG ocorre por meio de qual mecanismo (coercitivo, mimético ou normativo)?

A UFMG pratica o desacoplamento das práticas de governança da forma como é exigida pelos normativos e órgãos de controle externo?

Teoria da Escolha Pública

A forma e a profundidade acerca da implementação dos mecanismos de governança pública organizacional na UFMG podem ser consideradas uma escolha pública?

GUIA PARA O RELATÓRIO

Conforme Yin (2015), em geral, os pesquisadores não se preocupam com o relatório da pesquisa depois que ela foi concluída, pois o formato do relatório e seu público provável serão impostos por uma publicação acadêmica. Dessa forma, a maioria dos experimentos segue um esquema semelhante: apresentação das questões e das hipóteses; descrição do projeto da pesquisa, do aparato e dos procedimentos de coleta de dados; divulgação dos dados coletados; e discussão das descobertas e conclusões (Yin, 2015). No entanto, o mesmo autor cita que nem todo estudo de caso atende a esses esquemas uniformemente aceitáveis, devendo, cada pesquisador, se ater ao planejamento do relatório final de um estudo.

Dessa forma, para a confecção do relatório final foram empregadas as ferramentas necessárias para o desenvolvimento do estudo de caso que possibilitam uma melhor condução da pesquisa, visando alcançar os objetivos traçados e relatar as informações levantadas ao longo do trabalho.

PROCEDIMENTOS ÉTICOS

Uma vez que uma das fontes de dados da pesquisa é o ser humano, a partir da coleta de informações por meio de entrevistas, se fez necessária a submissão do projeto de pesquisa ao Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG (CEP-UFMG). O CEP-UFMG visa proteger o bem-estar dos indivíduos participantes em pesquisas realizadas no âmbito da Universidade.

De acordo com o CEP-UFMG a eticidade da pesquisa implica respeito ao participante em sua dignidade e autonomia, reconhecendo sua vulnerabilidade, assegurando sua vontade de contribuir, permanecer, ou não, na pesquisa, por intermédio de manifestação expressa, livre e esclarecida. Sendo vedada a realização de pesquisa envolvendo seres humanos no âmbito da UFMG sem a prévia apreciação e aprovação pelo CEP-UFMG.

O projeto de pesquisa foi submetido à Plataforma Brasil para apreciação ética em 21/03/2022. A aprovação se deu em 11/06/2022 sob o número CAAE 56338622.1.0000.5149.

Além da aprovação do projeto por parte do CEP-UFMG, a pesquisa foi conduzida de forma a respeitar os limites éticos com relação ao consentimento informado dos sujeitos estudados, bem como à confidencialidade dos sujeitos. As gravações das entrevistas serão mantidas de posse apenas do pesquisador, e foram realizadas a partir da anuência dos entrevistados. Ressaltando que nomes e quaisquer detalhes foram omitidos para preservar o anonimato dos atores envolvidos, bem como o sigilo das respostas.

Com a autorização dos participantes, as entrevistas foram gravadas e, posteriormente, transcritas para permitir a análise das informações coletadas. Desta forma, a codificação das informações foi realizada a partir de cada entrevista e de maneira manual. Em seguida, realizou-se a união das informações comuns relatadas, conforme os temas chaves identificados nos dados coletados (Corrêa, 2021).

5.3 Historicidade da governança na UFMG

O processo de redemocratização no Brasil iniciado na década de 1980, expandiu a pressão social por serviços públicos e por alternativas de controle para o alcance de resultados por parte do estado. Com isso, conceitos como eficiência e desempenho passaram a fazer parte do dia-a-dia do serviço público (Teixeira & Gomes, 2019).

A Constituição Federal de 1988 trouxe as bases para a institucionalização da governança pública no Brasil, uma vez que o caput do art. 1º estabelece que “a República Federativa do

Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito” o que, sob o prisma da governança, quer dizer que o cidadão tem poder para escolher seus representantes e que o poder não está concentrado no governo, mas emana do povo.

Ainda levando em consideração a CF/88, ela buscou criar condições para o desenvolvimento da governança do Estado quando fixou direitos e garantias fundamentais dos cidadãos; organizou política e administrativamente o Estado e os Poderes; definiu e segregou papéis e responsabilidades; instituiu sistema de freios e contrapesos; e instituiu estruturas de controle interno e externo (TCU, 2014).

A partir daí foi possível observar que o desajuste nas contas públicas dificultava que os governos atendessem às demandas e necessidades da população (Bovaird & Löffler, 2003). Nesse contexto, ficou clara a necessidade de controle sobre a execução de políticas públicas mediante o uso dos recursos públicos (Teixeira & Gomes, 2019).

A Administração Gerencial no Brasil surgiu na década de 1990, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado que trazia diretrizes para a reforma administrativa do Estado, como ajuste fiscal, reforma econômica, reforma da previdência social, qualificação e expansão dos serviços sociais e maior governança com políticas públicas eficientes. Visando tornar a administração mais flexível, focada na gestão de pessoas, qualidade dos serviços e alcance dos resultados (Souza & Faria, 2017).

O tema governança pública começou a ser discutido no contexto brasileiro a partir do ano de 1995, quando mencionada no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). A reforma tinha como objetivo aumentar a governança do Estado, por meio da efetividade e da busca por implementar as políticas públicas de forma eficiente (Guedes & Silva Júnior, 2021; Zorza & Rodrigues, 2016). Nesse contexto, normativos foram criados com o objetivo de implementar e fortalecer a governança no setor público, podendo-se destacar:

- (a) O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994).
- (b) A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).
- (c) O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) (Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005), que tinha como objetivo desburocratizar e melhorar a qualidade dos serviços públicos. Revogado em 2017 (Decreto nº 9.094, de 17 de junho de 2017).
- (d) A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011).

- (e) A Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal.
- (f) A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.
- (g) 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.
- (h) O decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Paralelo ao decreto nº 9.203/2017 está em tramitação no Congresso Nacional o projeto de Lei nº 9.163/2017 que amplia a política de governança a todos os poderes da União, Estados e Municípios.

Além dos normativos citados, em 2002 a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), responsável pela fiscalização e normatização do mercado de valores mobiliários, publicou uma cartilha com recomendações sobre boas práticas de governança nas empresas públicas e sociedades de economia mista de capital aberto (Guedes & Silva Júnior, 2021).

Entre os anos de 2013 e 2014, o TCU produziu e publicou três importantes documentos tratando da governança pública, que foram: a 1ª e a 2ª versões do “Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração Pública”, o “Referencial para avaliação de governança em políticas públicas” e os “10 passos para a boa governança” (Santos, 2021). Com a intenção de conhecer melhor a situação da governança da área pública e incentivar as organizações do setor público a adotarem, de forma evolutiva, boas práticas de governança.

Em 2018 o governo federal lançou o “Guia da Política de Governança Pública” elaborado conjuntamente com a CGU, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ministério da Fazenda. O guia foi criado para dar segurança e estabilidade à interpretação do Decreto nº 9.203/2017, servindo como referencial para a sua execução (Brasil, 2018).

Em 2021, o TCU atualizou seu Referencial básico, passando a se chamar “Referencial básico de governança organizacional: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU”, buscando disponibilizar orientações mais atualizadas sobre a governança pública reforçando a adoção de melhores práticas visando aperfeiçoar o desempenho das organizações públicas (TCU, 2020).

No mesmo ano, a Rede Governança Brasil (RGB) juntamente com o Instituto Latino-Americano de Governança e Compliance Público (IGCP) lançaram o Código de boas práticas em governança pública. Inspirado no Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, o código tem como propósito atuar para que sejam oportunizadas melhorias nos processos de trabalho na Administração Pública brasileira.

Após essa recapitulação histórica do rol normativo que trata da governança no setor público brasileiro, a seção seguinte, busca atender além do objetivo específico de descrever a historicidade da governança pública organizacional na UFMG, também identificar documentalmente a implementação de seus mecanismos e práticas de governança pública organizacional. Nesse sentido, foram analisadas as políticas institucionais da UFMG que tratam da governança pública organizacional, manifestadas por meio de seus documentos formais de planejamento e gestão, e também relatórios emitidos por órgãos de controle interno e externo. Além dos resultados divulgados do levantamento de governança e gestão públicas realizado pelo TCU.

5.4 Análise documental

Para analisar a implementação da governança nas políticas institucionais da UFMG, por meio da análise documental, inicialmente, foram selecionados os documentos apresentados na Figura 8.

Figura 8

Documentos analisados

Documento	Órgão Emissor	Ano
PDI 2008-2012	UFMG	2008
PDI 2013-2017	UFMG	2013
PDI 2018-2023	UFMG	2018
Relatório de Gestão	UFMG	2007
Relatório de Gestão	UFMG	2008
Relatório de Gestão	UFMG	2009
Relatório de Gestão	UFMG	2010
Relatório de Gestão	UFMG	2011
Relatório de Gestão	UFMG	2012

Relatório de Gestão	UFMG	2013
Relatório de Gestão	UFMG	2014
Relatório de Gestão	UFMG	2015
Relatório de Gestão	UFMG	2016
Relatório de Gestão	UFMG	2017
Relatório de Gestão	UFMG	2018
Relatório de Gestão	UFMG	2019
Relatório de Gestão	UFMG	2020
Relatório de Gestão	UFMG	2021
Atas de Reunião do Conselho Universitário	UFMG	2010-2021
Estatuto da Universidade Federal de Minas Gerais	UFMG	1999
Código de Conduta Ética dos Servidores da UFMG	UFMG	2013
Plano Estratégico Institucional	UFMG	-
Regimento Geral da UFMG	UFMG	2018
Programa de Integridade da UFMG	UFMG	2018
Portaria nº 59/2017. Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) no âmbito da UFMG.	UFMG	2017
Portaria nº 263/2018. Revoga a Portaria nº 59/2017.	UFMG	2018
Portaria nº 1519/2020. Institui a Política de Gestão de Riscos da UFMG.	UFMG	2020
Regimento da Auditoria-Geral da UFMG	Auditoria-Geral da UFMG	2021
Manual de Auditoria Interna	Auditoria-Geral da UFMG	2022
Manual de Procedimentos da Auditoria-Geral da UFMG	Auditoria-Geral da UFMG	2022
Planejamento estratégico da Auditoria-Geral da UFMG	Auditoria-Geral da UFMG	2021-2023
Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT)	Auditoria-Geral da UFMG	2016-2021
Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT)	Auditoria-Geral da UFMG	2016-2021
Relatório Técnico nº 02/2019	Auditoria-Geral da UFMG	2019
Relatórios de Auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU)	CGU	-
Levantamento de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (TCU)	TCU	2014

Levantamento de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (TCU)	TCU	2017
Levantamento de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (TCU)	TCU	2018
Levantamento de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (TCU)	TCU	2021

Nota. Elaborado pela autora (2022).

Para proceder com a análise, é necessário, primeiramente, tratar o material, ou seja, codificá-lo. A codificação corresponde a uma transformação dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão; suscetível de esclarecer o analista acerca das características do texto (Bardin, 2016).

Para analisar o conteúdo dos documentos é necessária a organização da codificação, processo que compreende três escolhas: o recorte (escolha das unidades); a enumeração (escolha das regras de contagem); e a classificação e a agregação (escolha das categorias) (Bardin, 2016).

Em se tratando do recorte, ou da escolha das unidades, deve-se levar em conta dois elementos, as unidades de registro e de contexto. Unidade de registro é a unidade de significação a codificar e corresponde ao segmento de conteúdo a considerar como unidade de base, visando a categorização e a contagem frequencial (Bardin, 2016). No caso desta pesquisa a unidade de registro é a palavra e/ou termo “governança”. Já a unidade de contexto serve de unidade de compreensão para codificar a unidade de registro e corresponde ao segmento da mensagem, cujas dimensões são ótimas para que se possa compreender a significação exata da unidade de registro. Esta pode, por exemplo, ser a frase para a palavra (Bardin, 2016). Nesta pesquisa a unidade de contexto foi o sentido que a palavra governança expressa em determinado documento, a que ela se refere, qual o seu significado.

Com relação às regras de enumeração, é necessário fazer a distinção entre a unidade de registro (o que se conta) e a regra de enumeração (o modo de contagem) (Bardin, 2016). Para a presente pesquisa a regra de enumeração adotada foi a frequência. A frequência corresponde ao seguinte postulado: a importância de uma unidade de registro aumenta com a frequência da aparição, ou seja, a regularidade quantitativa da aparição é aquilo que se considera como significativo (Bardin, 2016).

A classificação e agregação, ou categorização, não é uma etapa obrigatória de toda análise de conteúdo. Ela representa uma operação de classificação de elementos constitutivos de um

conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia). As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns desses elementos (Bardin,2016). Diante do exposto, são apresentados a seguir os resultados da análise dos documentos selecionados.

5.5 Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI

Em 2006, por meio do Decreto nº 5.773 de 09 de maio de 2006, foi estabelecida a obrigatoriedade de elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) para o credenciamento e reconhecimento das Instituições de Ensino Superior (IES) junto ao Ministério da Educação (MEC). Esse decreto foi revogado pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que manteve estrutura semelhante para o PDI. O estabelecimento do PDI teve como objetivo aumentar a transparência no relacionamento com outras instituições e com a sociedade em geral, e consolidar as bases em que se fundamentam o planejamento e a gestão interna da instituição.

O PDI é um importante instrumento de planejamento institucional. Dessa forma, deve possibilitar alinhar planejamento e avaliação, sinalizando a direção a ser seguida e registrando o caminho percorrido em diferentes momentos da instituição. De acordo com a Portaria do MEC nº 21, de 21 de dezembro de 2017, o PDI consiste em um documento em que se definem a missão da instituição de ensino superior e as estratégias para atingir suas metas e objetivos. Abrangendo um período de cinco anos, deverá contemplar o cronograma e a metodologia de implementação dos objetivos, metas e ações do Plano da IES, observando a coerência e a articulação entre as diversas ações, a manutenção de padrões de qualidade e, quando pertinente, o orçamento. Deverá apresentar, ainda, um quadro-resumo contendo a relação dos principais indicadores de desempenho, que possibilite comparar, para cada um, a situação atual e futura (após a vigência do PDI).

A UFMG já elaborou três PDIs, a saber: 2008-2012; 2013-2017; e 2018-2023, que foram analisados em relação à menção do termo “governança” e ao contexto em que ele aparece. Dessa forma pôde-se observar que no PDI 2008-2012 o termo “governança” não foi citado.

No PDI 2013-2017 o termo “governança” foi mencionado 7 (sete) vezes. As duas primeiras, relacionando a governança ao controle social e à transparência.

Conforme definido pelo TCU (2014; 2020), em suas versões do Referencial Teórico, os mecanismos de governança se dividem em liderança, estratégia e controle. No mecanismo de controle, duas de suas práticas tratam justamente da importância de promover a transparência e garantir a *accountability*.

O Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal (Brasil, 2018) explica que *accountability* representa prestação de contas e responsabilidade, é a vinculação necessária entre decisões, condutas e competências e seus respectivos responsáveis. A prestação de contas retroalimenta o sistema de governança a partir do controle social da atividade. Dar centralidade ao cidadão é, nesse caso, permitir que exerça a cidadania de forma proativa, fiscalizando e apontando eventuais desvios.

Nesse sentido a Lei de Acesso à Informação (LAI, Lei nº 12.527/2011) regulou o direito constitucional de acesso à informação, obrigando os entes públicos a observarem procedimentos para garantia desse direito à sociedade. Estabelecendo a publicidade como regra e o sigilo como exceção; a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; e o desenvolvimento da cultura de transparência e do controle social da administração pública. Transparência buscada pela UFMG conforme citado no PDI 2013-2017: “a UFMG tem intensificado ações visando a dar transparência à sua atuação. Assim, a partir de 2002, investiu em melhorias no seu Portal, pela Internet. Além disso, ela conta com órgãos internos como a Auditoria, a Ouvidoria e o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC)” (UFMG, 2013, p. 26-27).

Tradicionalmente, a implementação do sistema de governança deve incluir mecanismos de prestação de contas e de responsabilização para garantir a adequada *accountability*, bem como a necessidade de um contexto de transparência para garantir a efetividade da *accountability* (TCU, 2020). A organização deve dispor de informações confiáveis, fidedignas, relevantes e tempestivas sobre suas atividades e dispor abertamente os dados, a fim de permitir o controle social e o monitoramento das políticas públicas (RGB, 2021). A terceira menção do termo “governança” no PDI 2013-2017 está associada à comissão de ética.

A ética organizacional é a forma como a organização se posiciona perante a sociedade, observando as implicações legais, os valores e os princípios arraigados em sua essência. A prática diária desses valores constrói a identidade de como a organização é e age, norteando as ações de gestores, colaboradores, fornecedores e de todos que se relacionam com a organização (RGB, 2021).

Dentre os mecanismos de governança definidos pelo TCU (2014;2020) está o mecanismo de liderança. Sendo esta responsável por promover uma cultura de ética e integridade, de forma que as ações institucionais e as de seus gestores e colaboradores individualmente priorizem o interesse público sobre o interesse privado. Com isso, para que o modelo de governança da universidade seja estabelecido, é necessário, dentre outras ações, estabelecer medidas para fortalecimento da atuação pautada em padrões de ética e integridade.

Como prática, a instituição deve adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração, o que consiste em publicar o código de ética e de conduta. No PDI 2013-2017 está descrito que a Comissão de Ética da UFMG elaborou o Código de Conduta Ética dos Servidores e o Regimento Interno de Funcionamento e está aguardando a aprovação pelo Conselho Universitário. O documento tem a intenção de criar normas específicas para a UFMG, possibilitando dirimir dúvidas, estabelecer sanções e regulamentar condutas no âmbito de atuação da UFMG. Em sua quarta menção o termo “governança” aparece no contexto do processo de internacionalização da universidade.

Destacando a importância da existência de mecanismos de governança devidamente implementados para que ela consiga alcançar seus objetivos institucionais e a excelência. Estudo realizado por Barroso (2017) encontrou relação entre a aderência às práticas de governança e o nível de desempenho no Ranking Universitário Folha, que avalia anualmente o ensino superior do Brasil.

O bom desempenho e a qualidade do ensino superior têm um papel fundamental no desenvolvimento econômico do país, e com isso, a finalidade da governança pública é agregar valor à sociedade, melhorar seu desempenho, facilitar seu acesso e contribuir para a sua perenidade. Nesse contexto, Gonçalves (2017) afirma que os mecanismos de governança podem impactar positivamente o desempenho organizacional.

As três últimas menções estão relacionadas à governança de TI, não sendo o foco deste trabalho. No entanto, apesar de o sentido do termo “governança” estar relacionado à tecnologia da informação, pode-se perceber uma preocupação da instituição em incorporar recomendações dos órgãos de controle externos em suas atividades intraorganizacionais.

No PDI 2018-2023 o termo "governança" aparece 45 (quarenta e cinco) vezes. A governança começa a ser mencionada no documento relacionada ao controle social, da mesma forma que ocorre no PDI 2013-2017, citando o conceito de controle social. O termo “governança”, nesse

caso, é relacionado principalmente à transparência, isso se dá 10 vezes, e na maioria dos casos se reporta à Diretoria de Governança Informacional (DGI).

Como citado anteriormente em relação ao PDI 2013-2017 é destacada a importância da transparência e da *accountability* para a efetiva implementação dos mecanismos de governança pública, bem como para a promoção do controle social. O número de vezes em que o termo “governança” foi mencionado em relação à transparência saltou de 2 (PDI 2013-2017) para 10 (PDI 2018-2023), sinalizando o reconhecimento por parte da UFMG da relevância do tema para o alcance de seus objetivos institucionais.

Ainda relacionado à transparência, o PDI 2018-2023 traz um objetivo geral e dois objetivos específicos acerca da governança informacional.

Visando colocar em prática os mecanismos de transparência e controle social, seja por reconhecimento de sua importância, seja por imposição legal, a UFMG quando trata de suas políticas de gestão relacionadas ao tema comunicação e informação (governança informacional) busca, por meio da transparência, defender os interesses públicos em suas áreas de atuação. Três citações são feitas relacionando a governança ao aspecto do controle, não visando o controle social, mas à estrutura de controle que a UFMG mantém.

Controle significa ter domínio, fiscalizar, verificar e impor uma ordem ou regra aos processos (TCU, 2020). O controle da eficiência deve ser realizado, em primeiro plano, pela própria Administração, uma vez que é etapa do processo administrativo, como definido em vários modelos da Ciência da Administração (planejar, executar, controlar, avaliar) (TCU, 2020). Conforme a Constituição Federal de 1988 em seu Art. 74, inciso II:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (Brasil, 1988).

Em relação ao controle interno, o TCU também disciplinou o seu conceito na Instrução Normativa nº 63/2010, definindo controles internos como o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados.

Dentre os mecanismos de governança definidos pelo TCU em seu Referencial básico (TCU, 2020) está o mecanismo de controle que traz como práticas, além da promoção da transparência

e da garantia da *accountability* comentados anteriormente, a avaliação da satisfação das partes interessadas e a avaliação da efetividade da auditoria interna. A questão central da implementação dos mecanismos de governança pública é a gestão de riscos e o controle interno. É indispensável o estabelecimento de sistema de gestão de riscos, para que estes possam ser identificados e mitigados. Ainda na esfera do controle, há a auditoria interna, fator indispensável para avaliar quão eficazes são os controles internos de uma instituição (Nardes et al., 2019).

A Auditoria-Geral da UFMG foi instituída em 1972 e atua como órgão de assessoramento do Conselho Universitário, possui a missão de apoiar a UFMG em seu funcionamento e evolução, adicionar valor, melhorar a eficácia, fortalecer a gestão e proteger operações da Instituição, para que cumpra seus objetivos, mediante abordagem sistemática e disciplinada dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles e da governança. Outra relação que se faz ao termo “governança” é com o comitê/comissão de ética, da mesma forma que foi feita no PDI (2013-2017).

As melhores práticas de governança para o setor público estão relacionadas com a ética, a integridade, a responsabilidade, o comprometimento, a transparência, o controle da corrupção, o cumprimento das leis e o envolvimento dos *stakeholders* (TCU, 2014). A governança pública deve ser encarada como instrumento de gestão importante no combate à corrupção, à improbidade administrativa, ao prejuízo ao erário, às necessidades sociais e ao déficit das contas públicas. Ela estimula melhores condutas e políticas públicas, pautadas na transparência, na informação, na responsabilidade, na probidade, na ética, na equidade, na *accountability* e na eficiência (Souza & Faria, 2017).

O Art. 3º do Decreto nº 9.203/2017 traz os princípios de governança que devem ser observados pelos entes públicos e, dentre eles, cita a integridade que, de acordo com a OCDE (2005), diz respeito às ações organizacionais e comportamento do agente público, referindo-se à sua adesão e alinhamento consistente aos valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados.

Neste princípio é ressaltado que a entidade precisa administrar corretamente seus recursos, de modo que através da captação de tributos, possa prestar serviços de qualidade para os cidadãos, baseando-se no respeito às leis e às normas. Isso torna essencial que cada entidade possa demonstrar a adequação de todas as suas ações à legislação e possuir mecanismos suficientes para encorajar e reforçar a adesão a valores éticos e respeitar o estado de direito (Sobreira &

Rodrigues, 2018). O termo “governança” é mencionado 6 vezes relacionado ao Comitê de Governança, Riscos e Controles.

O comitê conta com um objetivo específico relacionado ao Planejamento, Orçamento e Sustentabilidade Financeira, qual seja: “Apoiar o Comitê de Governança, Riscos e Controles no aperfeiçoamento dos processos de Governança, Controles Internos e Gestão de Riscos na UFMG conforme a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº01/2016.” (UFMG, 2018, p. 216).

A obrigatoriedade de instituição de um Comitê de Governança, Riscos e Controles se deu por meio da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016. No entanto, apesar de sua instituição, não são divulgados nos sítios e documentos oficiais da UFMG as atividades desenvolvidas por esta comissão. O termo “governança” é citado 4 vezes relacionado à sua conceituação. E para isso o documento traz a definição que é dada na IN nº 01/2016:

Importante uniformizar o conceito de governança adotado pela instituição uma vez que, , são várias as conceituações e abrangência do termo, com isso, é primordial que ele fique esclarecido para todos os seus usuários. O termo “governança” aparece relacionado ao programa de internacionalização da universidade da mesma forma que ocorreu no PDI (2013-2017), mas dessa vez a menção ao termo é feita duas vezes, voltada para a área ambiental, que não é o foco da presente pesquisa. O termo “governança” aparece relacionado à Coordenadoria de Transferência e Inovação Tecnológica (CTIT) por 4 vezes.

Nesse processo de reestruturação da CTIT, dentro do modelo de parceria com ‘a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP), foram estabelecidos metas e indicadores, de forma que ela aprimore suas atividades. Dentre essas metas estão a transparência e a governança em suas atividades visando refletir o objeto contratado, e dar retorno para a comunidade no apoio às respectivas atividades em inovação. Da mesma forma que no PDI (2013-2017) o termo “governança” foi relacionado à tecnologia da informação. No caso deste PDI, foram 15 vezes.

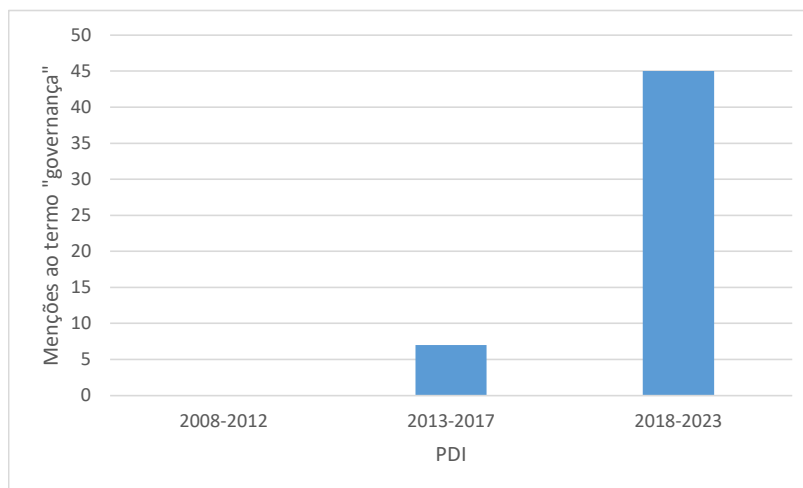
A governança de TI não é foco da presente pesquisa, mas pode-se observar que o setor está buscando se adequar às novas exigências de governanças, exigências essas vindas principalmente dos órgãos de controle.

A Figura 9 demonstra a evolução do termo “governança” nos PDIs elaborados pela UFMG. Analisando os Planos de Desenvolvimento Institucionais da UFMG desde 2008, pode-se perceber, primeiramente, um aumento considerável do uso do termo “governança” nesses documentos. Se no PDI 2008-2012 o termo "governança" não aparece, ao longo dos anos o

tema foi ganhando espaço em áreas essenciais da gestão universitária da UFMG, tanto que no PDI 2018-2023 ele aparece 45 vezes, se relacionando com as mais diversas áreas da universidade, sendo reconhecido como componente essencial para o atingimento dos objetivos da instituição.

Figura 9

Evolução das menções ao termo “governança” no PDI



Nota. Elaborado pela autora (2022).

Conforme Santos (2020) percebe-se que o termo “governança”, no âmbito do PDI, não está mais vinculado somente à Tecnologia da Informação, mas se amplia para diversas áreas da gestão universitária, como: pessoas; planejamento; avaliação e monitoramento; estrutura; tecnologia da informação; comunicação; e orçamento. Tratam-se de áreas essenciais para o alcance dos objetivos da universidade. Nesse sentido, o sentido do termo "governança" está situado de forma inseparável da ideia de uma administração universitária de qualidade e transparente.

5.5.1 Relatório de Gestão

O TCU, por meio da IN nº 206/1980 instituiu o Relatório de Gestão e, desde então, vem atualizando e regulamentando sua apresentação. A IN TCU nº 63/2010, em vigor, traz que o Relatório de Gestão é composto por 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 por uma ou mais

unidades jurisdicionadas durante um exercício financeiro. Ele é um dos meios de acesso a informações da UFMG e compõe o seu processo de prestação de contas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, em seu capítulo que trata da transparência, do controle e da fiscalização, traz que as prestações de contas, juntamente com os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, são instrumentos de transparência da gestão fiscal, e a esses deverá ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

Os Relatórios de Gestão da UFMG são divulgados na página da PROPLAN juntamente com as prestações de contas da universidade. Ele passou a ser divulgado de forma unificada como um relatório a partir do exercício de 2007. Antes as informações eram disponibilizadas em arquivos contendo planilhas e dados sobre projetos. Desse modo, os Relatórios de Gestão analisados compreendem o período de 2007 a 2021, documentos disponíveis na página da PROPLAN em maio/2022, época da coleta dos dados. Da mesma forma que foi feito com o PDI, analisou-se os Relatórios de Gestão da UFMG buscando a menção do termo “governança” e o contexto em ele aparece. Dessa forma pôde-se observar que nos Relatórios de Gestão de 2007 a 2001 o termo “governança” não foi mencionado.

No Relatório de Gestão 2012 o termo “governança” foi mencionado 9 (nove) vezes. As quatro primeiras menções ao termo “governança” se deram em relação à estrutura de controle, sendo descrito que a estrutura orgânica de controle da UFMG está definida em seu Estatuto. O controle interno da UFMG é composto pelo Conselho Universitário e pelo Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão como órgãos de deliberação superior. Que, neste caso, compõe as instâncias internas de governança, sendo responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas internas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados. São, também, responsáveis por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público (TCU, 2020).

A estrutura de governança e controle compreende ainda, como assessoria executiva da administração superior da universidade, o Conselho de Diretores. Como órgão de fiscalização econômico-financeira está constituído o Conselho de Curadores. Funciona, ainda, junto ao Conselho Universitário a Auditoria-Geral da UFMG como órgão de assessoramento. Esses três órgãos podem ser considerados instâncias internas de apoio à governança, uma vez que realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, bem como

auditorias internas que avaliam os processos de governança e de gestão de riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções identificadas à alta administração (TCU, 2020).

O termo “governança” foi mencionado 5 vezes em relação à governança de TI, não sendo o foco da atual pesquisa.

O TCU ao julgar as contas do exercício de 2012 da UFMG emitiu o Acórdão nº 12700/2016, nele é recomendado que a UFMG adote algumas práticas visando aperfeiçoar a gestão da entidade, dentre elas: ao elaborar seu planejamento de ação, explicitar suas metas quantitativas e qualitativas, e demonstrar, no relatório de gestão, os seus atingimentos ao final de cada exercício financeiro; e se adequar à metodologia COSO. Com o objetivo de identificar riscos e solucionar problemas, bem como, estabelecer, formalizar e divulgar procedimentos de controle visando assegurar o cumprimento dos objetivos traçados.

Por meio do citado Acórdão, o TCU, mesmo que não de forma explícita, já faz recomendações que vão ao encontro dos mecanismos de governança pública e suas práticas. Em relação ao mecanismo de liderança, a UFMG já atende, em partes, à primeira prática que é estabelecer o modelo de governança. Isso se dá à medida em que são identificadas as instâncias internas da instituição, bem como aquelas que dão apoio à governança.

Já as recomendações do TCU estão alinhadas ao mecanismo de estratégia, que ressalta a importância de se traçar claramente os objetivos, definir sua estratégia de atuação, desdobrá-la em planos de ação e acompanhar sua implementação (TCU, 2020). Levantando pontos relacionados às práticas do mecanismo de estratégia que são: gerir riscos, estabelecer a estratégia, promover a gestão estratégica, monitorar o alcance dos resultados organizacionais e monitorar o desempenho.

No Relatório de Gestão 2013 o termo “governança” foi mencionado 9 (nove) vezes. Da mesma forma que no Relatório de Gestão 2012, as quatro primeiras menções ao termo “governança” estão relacionadas à definição da estrutura de controle na UFMG.

O item 3.6 do relatório “Indicadores para monitoramento e avaliação do modelo de governança e efetividade dos controles internos”, que faz menção à “governança” uma vez, provavelmente tinha como objetivo atender às recomendações do TCU feitas por meio do Acórdão nº 12700/2016. No entanto, o relatório apenas cita que ainda não foram normatizados indicadores para avaliação das atividades desenvolvidas pela Unidade Seccional de Correição - USEC. Deixando de atender à uma demanda por reconhecimento dos objetivos e metas, e controle do atingimento desses objetivos.

Também como ocorreu no Relatório de Gestão de 2012, o termo “governança” foi mencionado 5 vezes em relação à governança de TI, com texto muito semelhante ao relatório do exercício anterior, não sendo foco da atual pesquisa.

No Relatório de Gestão 2014 o termo “governança” foi mencionado 11 (onze) vezes. Da mesma forma que no Relatório de Gestão 2012 e 2013, as quatro primeiras menções ao termo “governança” estão relacionadas à definição da estrutura de controle na UFMG, inclusive, com o texto muito semelhante ao dos anos anteriores.

Uma menção ao termo “governança” está relacionada à atuação da unidade de auditoria interna, onde, com base nos trabalhos realizados em 2014, concluiu que a administração central da UFMG vem envidando esforços no sentido de melhorar a qualidade dos seus controles internos objetivando aprimorar o seu sistema de monitoramento e de avaliação de sua governança pública visando a sua adequação aos normativos emanados pelo TCU.

Cinco menções ao termo “governança” se dão em relação ao relacionamento da UFMG com a sociedade. Em 2014 foi criada a Diretoria de Governança informacional (DGI), buscando promover o planejamento e o desenvolvimento institucional relativos ao conhecimento e aos fluxos de informação recebidos, produzidos e disseminados pelos diversos setores da UFMG, com o objetivo de implementar um modelo sustentável, colaborativo e transversal de governança informacional na instituição. Nesse contexto, o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), órgão responsável pelo atendimento à Lei de Acesso à Informação na UFMG, passou a integrar a DGI.

Como citado na análise do PDI, o DGI é um órgão que busca atender às demandas do mecanismo de controle quando se trata de governança pública organizacional, buscando viabilizar as práticas de transparência e prestação de contas à sociedade, bem como o controle sobre como os recursos públicos estão sendo empregados e se as metas estão sendo atingidas (TCU, 2020).

A última menção ao termo “governança” no relatório de 2014 está relacionado à contratos celebrados entre a UFMG e suas fundações de apoio. Em relação ao julgamento das contas da UFMG pelo TCU, de acordo com a Decisão Normativa nº140/2014/TCU, a UFMG não foi relacionada entre as unidades jurisdicionadas para julgamento e, por isso, o acórdão não está publicado na página da PROPLAN.

No Relatório de Gestão 2015 o termo “governança” foi mencionado 14 (quatorze) vezes. Da mesma forma que no Relatório de Gestão 2012, 2013 e 2014, as quatro primeiras menções ao

termo “governança” no relatório de 2015 estão relacionadas à definição da estrutura de controle na UFMG.

Quatro menções ao termo “governança” estão relacionadas à auditoria interna. As quatro citações são sobre um trabalho de auditoria acerca da governança de TI.

Cinco menções ao termo “governança” estão relacionadas à governança de TI. E conforme o relatório de auditoria que apontou um estágio inicial da governança de TI, no Relatório de Gestão 2015 são demonstrados investimentos em capacitação de servidores para a utilização de ferramentas de governança de TI.

No Relatório de Gestão 2016 o termo “governança” foi mencionado 17 (dezesete) vezes. Da mesma forma que no Relatório de Gestão dos quatro anos anteriores, as cinco primeiras menções ao termo “governança” estão relacionadas à definição da estrutura de controle na UFMG, descrevendo os órgãos que a compõe.

Duas menções ao termo “governança” estão relacionadas à auditoria interna. A duas citam a IN Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, instrumento que acabava de entrar em vigor. Com isso, houve a inclusão no cronograma de trabalhos da auditoria para o exercício de 2017, de análise sobre controles internos, gestão de riscos e governança, visando atender às demandas da CGU e do TCU.

Duas menções ao termo “governança” estão relacionadas à DGI, destacando que, no exercício de 2016 a Ouvidoria Geral da UFMG foi inserida na Diretoria de Governança Informacional, junto ao Serviço de Informação ao Cidadão, formando uma rede para cuidar do relacionamento da UFMG com a comunidade externa. Desenvolvendo ferramentas de transparência e prestação de contas, essenciais à implementação da governança pública organizacional.

Duas menções ao termo “governança” estão relacionadas à Gestão de Pessoas e tratam de cursos de capacitação e aperfeiçoamento que foram oferecidos aos servidores que atuam nas funções de chefia de departamento e divisões, buscando aprimorar os controles internos da universidade e atender à recomendação do TCU.

Seis menções ao termo “governança” estão relacionadas à governança de TI. Área que não é foco da presente pesquisa. Em relação ao julgamento das contas da UFMG pelo TCU, de acordo com a Decisão Normativa nº156/2016/TCU, a UFMG não foi relacionada entre as unidades jurisdicionadas para julgamento e, por isso, o acórdão não está publicado na página da PROPLAN.

No Relatório de Gestão 2017 o termo “governança” foi mencionado 24 (vinte e quatro) vezes. Da mesma forma que no Relatório de Gestão dos cinco anos anteriores, as quatro primeiras menções ao termo “governança” estão relacionadas à definição da estrutura de controle na UFMG, descrevendo os órgãos que a compõe.

Três menções ao termo “governança” estão relacionadas à criação do Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), que se deu em 10 de maio de 2017, por meio da Portaria nº59/2017, buscando atender à IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016. É destacado que o Reitor preside o comitê, o qual é composto pelo Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento, pelo Pró-Reitor de Administração e pelo Pró-Reitor de Recursos Humanos, conforme regido na portaria instituidora.

Cinco menções ao termo “governança” estão relacionadas à auditoria interna. Citando a auditoria-geral como responsável por executar atividades em relação aos processos de governança, de gerenciamento de risco e de controles internos, e afirmando que ela prestará apoio técnico ao CGRC no desempenho de suas atividades.

Duas menções ao termo “governança” estão relacionadas à DGI, destacando o órgão como responsável pelo relacionamento com a sociedade, com o propósito de prover o acesso às informações públicas e realizar demandas específicas (sugestão, reclamação, denúncia, elogio). Tudo isso em conjunto com a Ouvidoria Geral da Universidade e o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

Duas menções ao termo “governança” estão relacionadas à Gestão de Pessoas e tratam de cursos de capacitação e aperfeiçoamento que foram oferecidos aos servidores vinculados à Pró-Reitoria de Administração, à Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento, à Pró-Reitoria de Recursos Humanos e à Auditoria Geral, sobre Governança, Gestão de Riscos e Controle Interno. Isso demonstra a preocupação de setores da UFMG em se capacitar acerca de temas relacionados à governança.

Oito menções ao termo “governança” estão relacionadas à governança de TI. Área que não é foco da presente pesquisa. A partir do exercício de 2017 não foi mais disponibilizado no site da PROPLAN o acórdão do TCU referente ao julgamento das contas anuais da UFMG.

No Relatório de Gestão 2018 o termo “governança” foi mencionado 26 (vinte e seis) vezes. A partir do exercício de 2018, o TCU estabeleceu a elaboração do Relatório de Gestão na forma de Relatório Integrado, com base na Estrutura Internacional de Relato Integrado (*International Integrated Reporting Framework*). O propósito do Relato Integrado é transformar a forma como

as organizações prestam contas às partes interessadas, tendo a criação de valor como o cerne do relatório. Nesse sentido, a UFMG incorreu na modificação do Relatório de Gestão para o exercício de 2018, apresentando um *layout* totalmente diferente dos anteriores que se repetiam, em relação aos assuntos tratados e inclusive na reprodução de muitos trechos desde o relatório de 2012.

Mesmo com a determinação do TCU acerca do Relato Integrado, da mesma forma que no Relatório de Gestão dos seis anos anteriores, as seis primeiras menções ao termo “governança” estão relacionadas à definição da estrutura de controle na UFMG, descrevendo os órgãos que a compõe.

Em relação ao Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), o termo “governança” foi mencionado cinco vezes. Citando a criação do comitê em 2017 e ressaltando que a universidade vem envidando esforços para a melhoria de sua governança e transparência. A composição e as atribuições do CGRC foram alteradas pela Portaria nº 263/2018 buscando elaborar a Política de Gestão de Riscos prevista na IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, no entanto a UFMG justifica que possui centenas de processos, finalísticos, de ensino, pesquisa e extensão e também de gestão.

Este relatório traz uma novidade em relação aos anteriores, uma das menções ao termo “governança” está relacionada ao seu conceito para a esfera pública citando que compreende os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão de um determinado órgão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Conceito esse, derivado do Referencial Básico do TCU, demonstrando a preocupação da UFMG em se alinhar com as recomendações do órgão de controle.

Cinco menções ao termo “governança” estão relacionadas à DGI, destacando o órgão como responsável pelo relacionamento entre a universidade e as comunidades interna e externa tendo como meta subsidiar a defesa dos interesses públicos em matéria de educação, cultura, ciência e tecnologia e a promoção da transparência na interface universidade-sociedade. Tudo isso em conjunto com a Ouvidoria Geral e o Serviço de Informação ao Cidadão. Demonstrando a preocupação da universidade com a manutenção de canais diretos para a promoção da transparência e da prestação de contas.

Uma menção ao termo “governança” está relacionada aos resultados da gestão, tendo a UFMG sido reconhecida por sua relevância nas áreas de pós-graduação e internacionalização, sendo

uma das 25 Instituições de Ensino Superior vencedoras do Programa Institucional de Internacionalização (Print).

Uma menção ao termo “governança” está relacionada à Pró-Reitoria de Administração que assume a responsabilidade de implementar os processos de Governança e Controles Internos conforme a IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016.

Seis menções ao termo “governança” estão relacionadas à governança de TI. Durante 2018 a estrutura organizacional da TI na UFMG foi reestruturada, sendo criado o Comitê de Governança Digital (CGD), que irá se dedicar à elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), que estará alinhado ao novo PDI. No entanto, a área de TI não é foco da presente pesquisa.

A última menção ao termo “governança” no relatório de 2018 está em uma nota sobre a declaração de integridade do relato integrado. Nela, a UFMG afirma a não inclusão da declaração de integridade do relato integrado, e justifica a falta de experiência e entendimento na elaboração deste tipo de relatório. Assumindo compromisso de incluir o documento nos próximos anos.

No Relatório de Gestão 2019 o termo “governança” foi mencionado 37 (trinta e sete) vezes. Apesar do aparente aumento no número de citações, o termo “governança” aparece treze vezes nos rodapés das páginas do relatório e três vezes em títulos, em páginas de transição do relatório. Da mesma forma que no Relatório de Gestão dos sete anos anteriores, duas menções ao termo “governança” estão relacionadas à definição da estrutura de controle na UFMG, descrevendo os órgãos que a compõe.

Sete citações tratam da estrutura e/ou modelo de governança, que incluem a mensagem da reitora no início do relatório e a descrição da estrutura de governança com os órgãos que compõe suas instâncias internas e externas, como a alta administração, a auditoria-geral e o TCU e a CGU.

O termo “governança” foi mencionado duas vezes em relação ao Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), reconhecendo a importância da incorporação de práticas de integridade e de boa governança na instituição e citando a instituição do CGRC com objetivo de implantar, monitorar e revisar a gestão de riscos de toda a universidade periodicamente.

Duas menções ao termo “governança” estão relacionadas à DGI, atuando no sentido de ampliar a transparência, o diálogo e o controle social sobre a universidade, com texto muito semelhante ao do relatório de 2018.

Três menções ao termo “governança” estão relacionadas à internacionalização da pós-graduação, acerca do Programa Institucional de Internacionalização da Pós-Graduação com o tema Sustentabilidade, Manejo de Risco e Governança, com 45 bolsas implementadas no período.

Uma citação está relacionada à Gestão de Pessoas e trata da disponibilização de um *link* da página da ProRH onde são mantidos uma compilação dos normativos legais que regem a atuação profissional dos servidores, em conformidade com os princípios da transparência e da governança.

Quatro menções ao termo “governança” estão relacionadas à governança de TI, cuja área não é foco da presente pesquisa.

No Relatório de Gestão 2020 o termo “governança” foi mencionado 128 (cento e vinte e oito) vezes. A partir do exercício de 2020 o TCU trouxe novas orientações acerca da elaboração do Relatório de Gestão na forma de Relato Integrado. Novas regras foram estabelecidas pela IN TCU nº 84/2020, bem como o conteúdo e a estrutura básica que deve conter o relatório foram indicadas no Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 187/2020, buscando auxiliar de forma mais direta a sua elaboração.

Além disso, o TCU disponibilizou uma ferramenta para autoavaliação dos relatórios de gestão na forma de relatório integrado. A ferramenta permite que as próprias Unidades Prestadoras de Contas (UPC) avaliem e promovam a melhoria contínua do seu processo de elaboração de relatórios de gestão, podendo ser usada tanto pelos elaboradores do relatório, quanto pelas unidades de auditoria interna, visando à melhoria desse importante processo de governança, para garantir *accountability* e promover a transparência.

O aumento exorbitante no número de citações do termo “governança” no relatório de 2020 se deve a uma espécie de sumário que aparece em todas as páginas do relatório e contém a palavra governança no total de cento e dezoito vezes, sendo “Governança, estratégia e desempenho” uma parte obrigatória do relatório de gestão de acordo com o Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 187/2020.

Duas citações tratam da estrutura e/ou modelo de governança, que incluem a mensagem da reitora no início do relatório e a governança como parte do processo de trabalho da universidade, em relação às atividades administrativas.

O termo “governança” foi mencionado duas vezes em relação ao Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), afirmando a conclusão das atividades da primeira etapa de implantação

da Governança, Gestão de Riscos e Controles. Após a instituição do CGRC, foi instituída a Política de Gestão de Riscos da UFMG, por meio da Portaria nº 1.519, de 06 de março de 2020. Atendendo às demandas advindas da IN Conjunta nº 01/2016 e do Decreto nº 9.203/2017.

Uma citação está relacionada aos princípios de governança, cujo ícone no relatório direciona para uma página que não estava funcionando (pesquisado em 12/05/2022).

Da mesma forma que no relatório de 2019, uma menção ao termo “governança” está relacionada à internacionalização da pós-graduação, acerca do Programa Institucional de Internacionalização da Pós-Graduação com o tema Sustentabilidade, Manejo de Risco e Governança.

Uma citação está relacionada à Gestão de Pessoas tratando da disponibilização de um *link* da página da ProRH onde são mantidos uma compilação dos normativos legais que regem a atuação profissional dos servidores, em conformidade com os princípios da transparência e da governança.

Três menções ao termo “governança” estão relacionadas à governança de TI, cuja área não é foco da presente pesquisa.

No Relatório de Gestão 2021 o termo “governança” foi mencionado 104 (cento e quatro) vezes. Da mesma forma que no relatório de 2020, noventa e seis menções ao termo “governança” estão relacionadas a uma espécie de sumário que aparece em todas as páginas do relatório e contém a palavra governança.

Duas citações tratam da estrutura e/ou modelo de governança, trazendo a governança como parte do processo de trabalho da universidade, em relação às atividades administrativas e à estrutura de governança cujo ícone no relatório direciona para uma página que não estava funcionando (pesquisado em 12/05/2022).

Da mesma forma que no relatório de 2020, uma citação ao termo “governança” está relacionada aos princípios de governança, cujo ícone no relatório direciona para uma página que não estava funcionando (pesquisado em 12/05/2022).

Repetindo o conteúdo dos relatórios de 2019 e 2020, uma menção ao termo “governança” está relacionada à Gestão de Pessoas tratando da disponibilização de um *link* da página da ProRH onde são mantidos uma compilação dos normativos legais que regem a atuação profissional dos servidores, em conformidade com os princípios da transparência e da governança.

Quatro menções ao termo “governança” estão relacionadas à governança de TI, cuja área não é foco da presente pesquisa.

A partir da análise dos Relatórios de Gestão da UFMG dos exercícios de 2007 a 2021, podemos observar que o termo governança pública só passou a fazer parte da prestação de contas da Universidade a partir de 2012. Sendo que nos exercícios de 2012 e 2013 o relatório apenas citou os órgãos que fazem parte de sua estrutura de controle, além de tratar da governança de TI. Apenas em 2014 uma menção foi feita com relação ao resultado de um levantamento da auditoria-geral, consequência do acórdão do TCU nº 12700/2016, que recomendou a identificação de riscos e solução de problemas, bem como, o estabelecimento, formalização e divulgação dos procedimentos de controle. Isso demonstra a preocupação da instituição em atender às determinações dos órgãos de controle.

Um aspecto da governança muito citado nos relatórios de gestão, a partir de 2014 com a instituição da Diretoria de Governança informacional (DGI), e nos relatórios seguintes com a incorporação da Ouvidoria e do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) à sua estrutura, é a preocupação com aspectos de transparência, tão importantes na esfera pública.

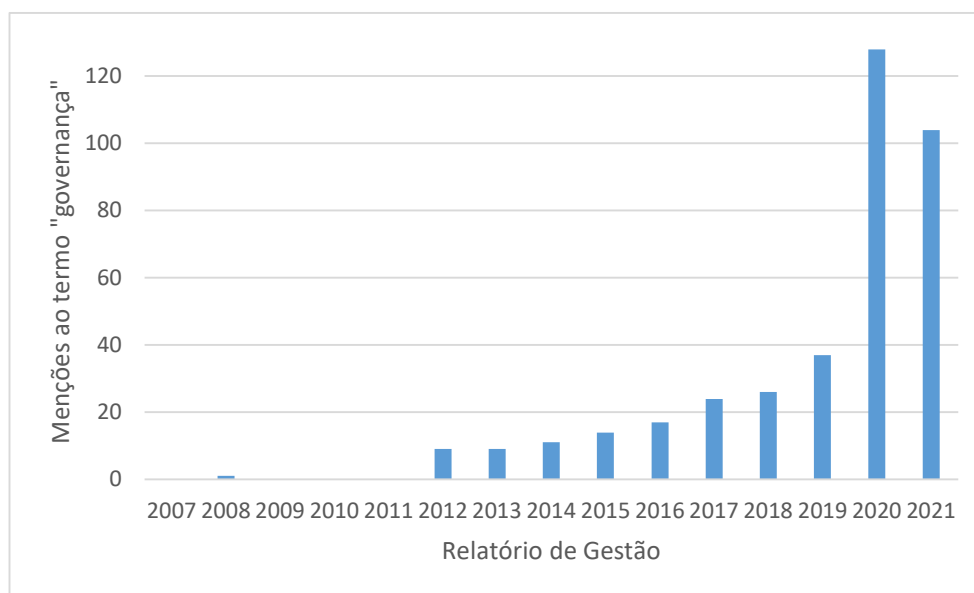
Novos temas relacionados à governança pública só apareceram no relatório de 2016, muito em decorrência da entrada em vigor da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, demonstrando, mais uma vez, a ação da Universidade como consequência de determinações dos órgãos de controle.

Outro marco da governança na UFMG se deu em 2017, com a criação do Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), também em atendimento à IN nº 01/2016. No entanto, além de sua portaria de criação, Portaria nº 59/2017, e sua atualização de composição e atribuições por meio da Portaria nº 263/2018, nenhuma outra menção ou documento foi divulgado referente à atuação do referido comitê. A partir da análise dos Relatórios de Gestão da UFMG pode-se perceber que a Universidade vem buscando aperfeiçoar suas práticas de governança pública. Entretanto, da forma como a governança pública vem sendo estabelecida pelos órgãos de controle, nota-se que há uma indicação restrita à busca por se cumprir determinações legais e recomendações.

A Figura 10 demonstra a evolução do termo “governança” nos Relatórios de Gestão elaborados pela UFMG.

Figura 10

Evolução das menções ao termo “governança” no Relatório de Gestão



Nota. Elaborado pela autora (2022).

Quando se analisa historicamente esse conjunto de documentos, percebe-se um maior entendimento por parte da Universidade do que venha a ser a governança pública, pelo menos sob as dimensões formal e institucional (Santos, 2020). Seu conceito, inicialmente vinculado à sua estrutura de controle e à TI, se desenvolveu em relação aos mais distintos temas como: transparência, controle interno e gestão de pessoas. Temas imprescindíveis para a implementação da governança pública e para a gestão e o bom desenvolvimento da instituição.

5.5.2 Atas de Reunião do Conselho Universitário da UFMG

De acordo com o Estatuto da UFMG (Resolução nº 04, de 04 de março de 1999), o Conselho Universitário é o órgão máximo de deliberação da Universidade Federal de Minas Gerais, responsável por formular a política geral da Universidade nos planos acadêmico, administrativo, financeiro, patrimonial e disciplinar. O Conselho Universitário se reúne ordinariamente, nos meses de março, junho, setembro e dezembro, podendo haver, também, reuniões extraordinárias, sobre as quais são expedidas e publicadas Atas na página da Secretaria dos Órgãos de Deliberação Superior (SODS/UFMG). Em pesquisa realizada em maio/2022, estavam disponíveis as Atas de reuniões dos anos de 2010 a 2021, totalizando 118 (cento e dezoito Atas), as quais foram analisadas em busca de menções ao termo “governança”.

De todas as Atas publicadas, o termo “governança” foi mencionado em quatro delas. No entanto, nenhuma das menções traz relação com a governança pública organizacional na UFMG.

5.5.3 Resoluções, Portarias e Documentos da UFMG

Estatuto da Universidade Federal de Minas Gerais, Resolução nº 4, de 4 de março de 1999.

Estatuto é o marco normativo principal de uma instituição ou organização. Ele estabelece princípios, normas gerais, macroestrutura e funcionalidade da entidade. O Estatuto versa sobre a finalidade e a organização da UFMG, descrevendo a estrutura das unidades, dos órgãos suplementares e complementares, da comunidade universitária e sobre questões econômico-financeiras.

O estatuto define a UFMG como pessoa jurídica de direito público, mantida pela União, dotada de autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar e de gestão financeira e patrimonial. Tendo como objetivos a geração, o desenvolvimento, a transmissão e a aplicação de conhecimentos por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, de forma indissociada entre si e integrados na educação do cidadão, na formação técnico-profissional, na difusão da cultura e na criação filosófica, artística e tecnológica.

De acordo com o Art. 7º do Estatuto, são órgãos da universidade: I - de deliberação superior, o Conselho Universitário e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão; II - de fiscalização econômico-financeira, o Conselho de Curadores; III - de administração superior, a Reitoria com seus Órgãos Auxiliares e o Conselho de Diretores; IV - de ensino, pesquisa e extensão, as Unidades e os Órgãos Suplementares; V - de consulta, o Conselho de Integração Comunitária.

Já o Art. 11º cita os órgãos que funcionam junto ao Conselho Universitário, que são: I - a Secretaria dos Órgãos de Deliberação Superior; e II - a Auditoria-Geral, como órgão de assessoramento.

Isso se faz importante no processo de implementação dos mecanismos de governança pública organizacional, uma vez que, de acordo com o TCU (2014/2020), relacionado ao mecanismo de liderança, uma das práticas deve ser o estabelecimento do modelo de governança. Para isso, é necessário que a estrutura interna de governança da organização esteja estabelecida, estando formalmente definidas as instâncias internas de governança da organização, com suas respectivas finalidades, composições e competências, bem como as instâncias internas de apoio à governança como, por exemplo, auditoria interna e a assessoria jurídica.

O IBGC (2015) dispõe que os documentos organizacionais devem estabelecer um conjunto formal de alçadas de decisão e discriminar o que é de competência dos diretores, da diretoria, do colegiado ou do conselho de administração. Devendo, a organização, zelar pela separação e definição clara de funções, papéis e responsabilidades associadas aos mandatos de todos os agentes de governança. Devem ainda ser definidas as alçadas de decisão de cada instância, de forma a minimizar possíveis focos de conflitos de interesses. Diante disso, o estatuto/contrato social rege e estabelece a forma de funcionamento da organização, incluindo as alçadas e as atribuições de cada agente de governança (IBGC, 2015). Contribuindo para a transparência do sistema de governança da organização, visando fomentar a confiança nas relações com todas as partes interessadas relevantes (TCU, 2020).

O Conselho de Integração Comunitária, citado no Estatuto, de acordo com descrição na página da SODS, é órgão de caráter consultivo da UFMG, tendo por objetivo prover apoio institucional e técnico, além de subsídios de natureza crítica, visando à maior integração da Universidade com a sociedade. No entanto, o referido conselho não está em funcionamento, estando sendo desenvolvidos estudos com a finalidade de implantar o Conselho de Integração Comunitária na UFMG.

A Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001 que aprovou o Plano Nacional de Educação, tem como um de seus objetivos e metas, garantir a criação de conselhos com a participação da comunidade e de entidades da sociedade civil organizada, para acompanhamento e controle social das atividades universitárias, com o objetivo de assegurar o retorno à sociedade dos resultados das pesquisas, do ensino e da extensão.

Ao analisar-se a composição dos órgãos superiores da UFMG, com base em seu Estatuto, pode-se perceber uma prioridade de representação da comunidade interna da universidade, com membros da alta administração, docentes, técnicos-administrativos e discentes. E em uma predominância de composição em proporção que privilegia os docentes em detrimento dos demais. Não há representantes da sociedade em geral, e entidades empresariais e conselhos de classe tem representatividade apenas no Conselho de Curadores, tendo um contador representante do Conselho Regional de Contabilidade de Minas Gerais e um docente representante do Ministério da Educação.

As universidades possuem uma diversidade de *stakeholders*, pois estão inseridas em um ambiente organizacional que vai além de ensino, pesquisa e extensão, sendo a sociedade o seu principal *stakeholder*, já que delega poder aos agentes públicos para a condução destas instituições (Freire & Conejero, 2018).

As universidades públicas precisam desenvolver, dentro dos princípios da governança pública, sistemas e abordagens que permitam uma melhor interação, participação direta e priorização de todos os *stakeholders*, surgindo a necessidade de maior participação social nos conselhos superiores, que exercem papel fundamental na governança da instituição, garantindo mais direitos de participação direta e formal à sociedade nos processos deliberativos (Santos, 2021). No caso da UFMG essa maior participação poderia se dar com a implementação do Conselho de Integração Comunitária.

Código de Conduta Ética dos Servidores da Universidade Federal de Minas Gerais, Resolução nº 15, de 02 de julho de 2013.

O código de ética da UFMG apenas adota as normas previstas no Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal), como o Código de Ética dos Servidores da UFMG.

A aplicação do código de ética e de conduta a todos os participantes da instituição é de fundamental importância para a manutenção da integridade pública. Os cidadãos, como principais *stakeholders*, esperam que os agentes públicos ajam de acordo com os padrões éticos, valores e expectativas da sociedade, e que os recursos providos por ela sejam gastos adequadamente (Santos, 2021).

A adoção do código de ética, de acordo com o TCU (2014/2020), está ligada ao mecanismo de liderança, quando se trata da governança pública organizacional, buscando, como prática, promover a integridade. Para isso, o TCU recomenda que os membros da alta administração estejam sujeitos ao código de ética e que seja designado, formalmente, comitê (ou comissão) interno de ética, vinculado à autoridade máxima da organização. Além disso, recomenda, que haja código de ética aplicável aos colaboradores da organização, bem como mecanismos para monitoramento da gestão da ética.

Com a adoção do código de ética e o monitoramento e avaliação do seu cumprimento, espera-se fomentar a cultura de integridade pública, de maneira abrangente, integrada e permanente, apresentando caráter preventivo (RGB, 2021).

Na UFMG existe o código de ética que se aplica a todos os seus servidores, inclusive aos que ocupam cargos na alta administração. Existe também a Comissão de ética da UFMG, que tem como finalidade orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público. Competindo-lhe, também, funcionar como projeção da

Comissão de Ética Pública - CEP, supervisionando a observância do Código de Conduta da Alta Administração Federal e, quando for o caso, comunicar a essa Comissão a ocorrência de fatos que possam configurar descumprimento daquele Código. Apesar da existência do código e da Comissão, não se observou mecanismos implementados para monitoramento da gestão da ética como, por exemplo, os citados pelo TCU (2020), pesquisas sobre ética, indicadores de desempenho - percentual de colaboradores treinados, utilização do canal de dúvidas e denúncias, número de violações ao código de ética, duração dos processos de apuração de desvios éticos etc.

Plano Estratégico Institucional

O Plano Estratégico Institucional da UFMG traz sua missão, visão, valores, o mapa estratégico, contendo os seus objetivos estratégicos, e os indicadores e metas.

O plano estratégico e os indicadores nele adotados são instrumentos fundamentais não só para dar direção à organização e ao seu negócio, como também para criar um ambiente propício para o alcance dos objetivos, em todos os níveis (TCU, 2014). Sua importância para o sucesso da organização é dada por suas funções principais: permitir a comunicação e a visualização geral, clara e comum para todos do que se quer alcançar e da direção a ser seguida, elementos esses necessários para o alinhamento da estratégia com sua execução, a integração e a coerência dos esforços; definir as ações, objetivos e metas de cada parte da organização; prever os recursos necessários em cada setor; permitir o acompanhamento das ações e atividades e as correções que se fizerem necessárias; auxiliar os processos de gerenciamento de risco, que são métodos para a identificação, avaliação, tratamento e monitoramento de eventos possíveis e que causam impactos negativos para o alcance das metas e objetivos (TCU, 2014).

As estratégias organizacionais são formuladas por pessoas que compõe a alta administração. Ter um plano estratégico é de extrema importância para concretizar as metas institucionais, além de fazer com que os gestores fiquem aptos a agir de forma proativa contra as ameaças e a favor das oportunidades identificadas nesse cenário de grandes desafios (Silva, 2017).

O TCU (2020), em seu referencial teórico, no eixo da estratégia define como prática para a efetiva implementação da governança pública organizacional, estabelecer a estratégia. No entanto, o mesmo documento afirma que estratégia não é sinônimo de visão, missão, objetivos, prioridades e planos, e sim o resultado das escolhas feitas com o objetivo de criar e maximizar valor a longo prazo para as partes interessadas. É o resultado de escolhas sobre: a maneira como a organização

irá atuar; quem serão seus clientes e quais necessidades deles serão atendidas; que benefícios tangíveis e intangíveis irão oferecer aos seus clientes e outras partes interessadas; como os recursos serão alocados, que redes de parcerias e capacidades internas serão desenvolvidas para apoiar a entrega desses benefícios; e qual estrutura organizacional e políticas de gestão serão adotadas para apoiar a proposta de valor escolhida.

Para isso, o TCU considera que o modelo de gestão da estratégia da organização está estabelecido quando o plano estratégico produzido se constitui da formalização de, no mínimo, objetivos, indicadores e metas. Além disso, é necessário monitorar os resultados organizacionais, ou seja, a execução da estratégia, dando ampla divulgação ao relatório de acompanhamento.

No Plano Estratégico Institucional da UFMG (PEI) para cada objetivo foram apresentados os indicadores nos quais eles se basearam; as metas a serem alcançadas, tanto para as atividades finalísticas, quanto para as atividades de suporte; os programas/projetos que visam atender aos objetivos; e os seus responsáveis. Ao final traz a informação de que o PEI será revisado no mínimo a cada 6 meses e as metas serão monitoradas semestralmente, ambos pela PROPLAN. No entanto, o documento não é datado, os objetivos e metas não tem prazo para seu cumprimento e na página da PROPLAN só aparece o PEI, sem nenhum tipo de atualização ou relatório de acompanhamento. Com isso, não é possível saber quando essas metas foram estabelecidas e se elas estão efetivamente sendo acompanhadas.

Regimento Geral da UFMG, Resolução Complementar nº 03, de 17 de abril de 2018.

O Regimento Geral, elaborado nos termos do Estatuto, disciplina as atividades das Unidades e órgãos da UFMG nos planos didático-científico, administrativo, financeiro, patrimonial e disciplinar. Deixando a cargo de cada Unidade a regulamentação de assuntos de acordo com suas respectivas competências. O Regimento define o que são e como funcionam as Resoluções Comuns e Complementares. Ela trata, também, do funcionamento dos órgãos colegiados, e do ensino, da pesquisa e da extensão, atividades fundamentais e indissociáveis da universidade. Além disso são trazidos temas acerca da ordem econômico-financeira, principalmente em relação à administração e utilização de seu patrimônio e da origem de seus recursos financeiros.

A estrutura de governança da UFMG foi elaborada com o intuito de facilitar o cumprimento dos objetivos estratégicos estabelecidos pela gestão. O modelo contempla a participação ativa das estruturas colegiadas, conforme previsto na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e no Estatuto e Regimento da Universidade. A composição da Gestão

Estratégica em forma de Conselhos Superiores destaca-se pela ampla representatividade dos diversos segmentos da comunidade universitária e por isso proporciona a construção coletiva da instituição por meio de tomadas de decisões plurais e democráticas.

Com isso, pode-se considerar que a UFMG apresenta instrumentos que garantem a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis às melhores práticas de governança, uma vez que o Estatuto e seu Regimento regulam a instituição dentro das normas que disciplinam o funcionamento de uma Universidade Federal (Silva, 2016). Ou, conforme Vieira (2019), existe normatização por regimento interno, com clara definição de funções. A governança na UFMG é estruturada em diversos documentos normativos que criam e definem as atribuições de cada unidade da instituição.

Programa de Integridade da Universidade Federal de Minas Gerais

Para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória, alguns mecanismos devem ser adotados, a saber: liderança, estratégia e controle. A liderança diz respeito às práticas que asseguram a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: adequação do modelo de governança ao contexto e aos objetivos organizacionais; promoção de cultura de integridade na organização; e garantia de que os líderes possuam, coletivamente, as competências adequadas ao desempenho das suas atribuições (TCU, 2021). O TCU (2021b) em seu documento intitulado “Dez passos para a boa governança” enumera como o segundo passo: “Lidere com integridade e combata os desvios”.

A integridade é um dos princípios da boa governança e um mecanismo para o seu exercício, de acordo com a IN Conjunta nº 01/2016 e o Decreto nº 9.203/2017, devendo ser seguidos, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

Conforme a IN Conjunta nº 01/2016, integridade tem como base a honestidade e a objetividade, elevando os padrões de decência e probidade na gestão dos recursos públicos e das atividades da organização, com reflexo tanto nos processos de tomada de decisão, quanto na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho.

Associada ao mecanismo de liderança, a promoção da integridade é uma de suas práticas. A prática de “promover a integridade”, conforme o Referencial Básico do TCU (2020), diz respeito à definição e promoção dos valores da organização e dos padrões de comportamento esperados dos seus membros, a começar pelo comprometimento da liderança com esses valores e condutas. Possibilitando à organização fomentar a integridade das suas atividades e a das pessoas que as

executam, de modo a construir e preservar sua imagem, reputação e credibilidade perante as partes interessadas.

A integridade no setor público se refere ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados (OCDE, 2005). As reflexões atinentes à integridade devem estar presentes no dia a dia da instituição, a partir do reforço e aplicação consistente de valores que devem ser compartilhados entre a alta administração, gestores, servidores e colaboradores de todos os níveis hierárquicos, assim como terceiros que se relacionem (RGB, 2021).

O Decreto nº 9.203/2017 que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, estabeleceu, em seu Art. 19 a instituição de programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.

A estruturação de um Programa de Integridade com avaliação contínua, visa aprimorar os mecanismos de integridade e mitigar possíveis falhas, buscando fomentar a cultura de integridade pública, de maneira abrangente, integrada e permanente, apresentando caráter preventivo (RGB, 2021). Os programas de integridade se propõem a assegurar a conformidade com os princípios éticos e a observância das leis e normas aplicáveis (Vieira, 2019).

A Portaria CGU nº 57, de 04 de janeiro de 2019 que estabelece orientações sobre a estruturação, a execução e o monitoramento dos programas de integridade em entidades da administração pública federal, traz como definição de programa de integridade: o conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta.

A integridade é, portanto, uma estrutura que coordena ações para garantir que os agentes cumpram os princípios éticos, os procedimentos administrativos e as normas legais aplicáveis à organização (Santos, 2021). Este é um processo de caráter contínuo e envolve a determinação dos requisitos (éticos, administrativos e legais), o exame e atenuação dos riscos de não conformidade e a adoção de medidas preventivas e corretivas fundamentais (Vieira, 2019). Em outras palavras, é uma estrutura de incentivos organizacionais – positivos e negativos – que visa orientar e guiar o comportamento dos agentes públicos de forma a alinhá-los ao interesse público (Brasil, 2018).

Importante ressaltar que, a despeito de o controle fazer parte de um programa de integridade efetivo, integridade e controle não são sinônimos. O controle interno é uma função que, junto com as demais, contribui para a boa gestão da integridade. Controles excessivos, inclusive, podem

ser contraproducentes e atuar contra a boa gestão da integridade. Com isso, para garantir que todos os aspectos da integridade sejam preservados é necessário observar outros pontos além do controle interno (Brasil, 2018).

Sobre a efetividade do programa de integridade, cabe ressaltar que não basta elaborar um plano de gestão de riscos se este não é monitorado ou não contempla a visão e responsabilização de atores relevantes; não basta estruturar um planejamento estratégico, se este não se traduz em mudança na cultura organizacional e conta com reuniões de acompanhamento e revisões periódicas; e não tem validade um plano de integridade que não se traduz em ações práticas (RGB, 2021).

O Decreto nº 9.203/2017, trouxe, em seu art. 19, inciso II, a previsão de existência de uma unidade responsável pela implementação do programa de integridade no órgão ou na entidade. A Portaria CGU nº 57/2019 define que na primeira fase de instituição do programa de integridade os órgãos deverão instituir uma unidade de gestão da integridade e elenca, em seu art. 4º, as suas competências. A unidade de gestão da integridade é aquela que vai coordenar a estruturação, a execução e o monitoramento do programa de integridade.

De acordo com a Portaria CGU nº 57/2019 a instituição do programa de integridade se desenvolverá em três fases: 1) constituir uma unidade de gestão da integridade; 2) aprovar os planos de integridade; e 3) executar e monitorar o programa de integridade.

Instituir um programa de integridade não significa lidar com um assunto novo, mas valer-se de temas já conhecidos pelas organizações de maneira mais sistematizada. Nesse sentido, seus instrumentos incluem diretrizes já adotadas através de atividades, programas e políticas de auditoria interna, correição, ouvidoria, transparência e prevenção à corrupção, organizadas e direcionadas para a promoção da integridade institucional (Brasil, 2018).

Para a elaboração do Programa de Integridade da UFMG foram envolvidos diversos órgãos, departamentos e comissões, levando em consideração a complexidade da estrutura administrativa da universidade, são eles: as Pró-Reitorias de Administração (PRA-UFMG), de Planejamento e Desenvolvimento (PROPLAN-UFMG), de Recursos Humanos (PRORH-UFMG), as Diretorias de Governança Informacional (DGI-UFMG), de Tecnologia da Informação (DTI-UFMG), o Comitê de Governança, Riscos e Controle, além de outras Unidades e Comissões responsáveis pelo tratamento e desenvolvimento de matérias relacionadas à promoção da ética, prevalência dos interesses públicos, transparência, dentre outros princípios.

A Portaria CGU nº 57/2019 estabelece que o plano de integridade deve conter a caracterização do órgão ou entidade; ações de estabelecimento das unidades de que tratam os art. 4º e 6º da Portaria; levantamento de riscos para a integridade e medidas para seu tratamento; e previsão sobre a forma de monitoramento e a realização de atualização periódica do Plano de Integridade.

O plano de integridade da UFMG, após uma seção de apresentação, traz o perfil institucional da universidade, com seus objetivos, missão, princípios institucionais, áreas de atuação, estrutura organizacional e instâncias de decisão e sua forma de organização administrativa. Atendendo ao primeiro inciso da Portaria CGU nº 57/2019 acerca da caracterização do órgão ou entidade. Na sequência o plano traz as instâncias responsáveis pela promoção da integridade, quais sejam: o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC); Unidade de Gestão da Integridade; Pró-Reitoria de Administração; Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento; Pró-Reitoria de Recursos Humanos; Comissão de Ética; Unidade Seccional de Correição; Diretoria de Governança Informacional; e Auditoria Geral. Atendendo ao segundo inciso da referida Portaria acerca das ações de estabelecimento das unidades de gestão da integridade.

Em relação ao terceiro inciso da referida Portaria, que trata do levantamento de riscos para a integridade e medidas para seu tratamento, a UFMG justifica que trabalha gradualmente para ter um sistema de monitoramento de riscos sustentável, e que a Associação Nacional de Dirigentes de IFES (ANDIFES) e o Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (FORPLAD), estão desenvolvendo o sistema ForRiscos, cuja finalização espera-se que sirva para o mapeamento dos riscos das IFES. Já em relação ao quarto inciso que trata da previsão de monitoramento e atualização periódica do Plano de Integridade, a UFMG estabeleceu o prazo de doze meses a partir de sua aprovação para a avaliação do programa. Em seguida, após um período de três anos de sua aprovação, será providenciada uma avaliação final, na qual, obrigatoriamente, serão analisados os efeitos institucionais decorrentes da eficácia do Plano. Paralelamente às referidas avaliações, a Unidade de Gestão da Integridade monitorará o desempenho do Plano, tomando as providências necessárias para o seu alinhamento, se necessário. No entanto, analisando o documento divulgado na base de conhecimentos da CGU, verificou-se que o mesmo é de novembro de 2018 e nenhuma atualização ou informação complementar acerca do plano de integridade e de sua efetiva implementação na universidade foi divulgado.

Tendo como base o formulário de levantamento utilizado pelo TCU, para que se considere que o programa de integridade da organização esteja estabelecido são necessárias algumas práticas como, por exemplo: há instância formalmente responsável pelo acompanhamento e gestão do programa de integridade; riscos de integridade estão identificados e priorizados; foram

estabelecidas medidas para tratamento aos riscos de integridade; há estratégia de comunicação do programa de integridade aos públicos interno e externo; há plano de capacitação para fomentar a integridade na organização; foram definidos os mecanismos para monitoramento do programa de integridade. Analisando os requisitos observa-se que a UFMG apenas instituiu seu plano de integridade e as unidades de gestão da integridade, faltando o aspecto mais importante que é sua efetiva execução por meio do levantamento dos riscos para a integridade, bem como, medidas para o seu tratamento e monitoramento, podendo a universidade estar exposta a riscos que afetem a sua integridade.

Portarias que tratam de Governança

Foram selecionadas 4 (quatro) portarias cujos temas se relacionam com a implementação da governança pública organizacional na UFMG. Destaca-se que nenhuma delas estava disponível nas páginas da UFMG. Todas precisaram ser solicitadas pelo Serviço de Informação ao Cidadão da Diretoria de Governança Informacional da UFMG que direciona o usuário para a página Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação da CGU, onde o pedido é formalmente feito. Todos os pedidos foram prontamente atendidos, no entanto, o acesso pode ser dificultado para o cidadão comum uma vez que é necessário fazer um *login* para a efetivação da solicitação da informação.

Portaria nº 59, de 10 de maio de 2017. Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) no âmbito da Universidade Federal de Minas Gerais.

Portaria nº 263, de 5 de dezembro de 2018. Torna sem efeito a Portaria nº 59/2017 e institui o Comitê Permanente de Governança, Riscos e Controles (CGRC) no âmbito da Universidade Federal de Minas Gerais.

Portaria nº 1519, de 06 de março de 2020. Institui a Política de Gestão de Riscos da UFMG.

Portaria nº 160, de 04 de julho de 2018. Institui a Unidade de Gestão da Integridade na UFMG.

5.5.4 Auditoria-Geral da UFMG

O Regimento da Auditoria-Geral da UFMG cita que ela foi instituída em 1972 e implementada na estrutura da Universidade em 1974, funcionando junto ao Conselho Universitário como órgão de assessoramento, buscando assegurar, dentre outros, a regularidade da administração

orçamentária, financeira e patrimonial da UFMG; a adequação e a regularidade das contas; e os subsídios necessários aos órgãos responsáveis pelas ações de administração, planejamento, orçamento e programação financeira da UFMG, de forma a possibilitar-lhes o progressivo aperfeiçoamento das atividades. O Regimento ainda traz a estrutura organizacional e as competências dos membros da Auditoria-Geral da UFMG. No Regimento o termo “governança” é citado 3 (três) vezes quando trata das competências da Auditoria-Geral da UFMG, do Auditor-Geral e da equipe de auditoria. Demonstrando o compromisso da Auditoria-Geral com a efetiva implementação dos mecanismos de governança pública, bem como com a integridade e a gestão de riscos na UFMG, sendo ela uma das instâncias internas de apoio à governança da organização. Sendo uma das práticas do mecanismo de controle definidos pelo TCU (2020) assegurar a efetividade da auditoria interna.

O Manual de Auditoria Interna, tem como finalidade delinear a estrutura, definir os conceitos e estabelecer as diretrizes gerais para a realização dos trabalhos de auditoria junto à UFMG, com ênfase nos aspectos relacionados ao planejamento, ao exame, à avaliação, à conclusão e ao oferecimento de medidas saneadoras. Ele reúne o conjunto de técnicas profissionais que visam avaliar, por meio de amostragem, a gestão da instituição, dos seus processos e resultados gerenciais, mediante a confrontação entre uma situação encontrada e um determinado critério técnico, operacional ou normativo, tendo como base critérios como a materialidade, a relevância e a avaliação de riscos.

O Manual de Auditoria Interna cita o termo “governança” 25 (vinte e cinco) vezes. Três menções ao termo “governança” estão relacionadas a materiais citados nas referências bibliográficas do documento e à lista de abreviaturas. Uma citação está relacionada ao conceito de fraude trazido no manual. Uma outra citação se deu em relação à definição da ferramenta COSO, que tem como objetivo orientar as organizações quanto a princípios e melhores práticas de controle interno. Trazendo, como parte da publicação, a apresentação de vinte princípios organizados em cinco componentes inter-relacionados, e dentre eles temos a governança.

As demais vinte menções ao termo “governança” se dão em relação ao desempenho da função de auditoria e apoio à governança da organização, demonstrando seu papel de destaque no auxílio ao alcance dos objetivos organizacionais. Dentre essas citações, em treze delas a governança está relacionada ao gerenciamento de riscos e ao controle interno.

O Manual de Procedimentos da Auditoria-Geral da UFMG tem por objetivo orientar as rotinas e os procedimentos necessários para o desenvolvimento das atividades de auditoria a serem executadas pela Auditoria-Geral da UFMG, sendo utilizado pela equipe como fonte de consulta

e guia prático para o exercício de suas atividades. O Manual cita o termo “governança” 17 (dezessete) vezes. Seis menções à governança estão relacionadas ao “Questionário de Avaliação da Governança” que, tem como finalidade identificar informações relevantes sobre o objeto de auditoria e conscientizar os gestores sobre a importância da governança, gestão de riscos e controles internos. Ele é aplicado na unidade que passou pelo processo de auditoria, caso seja observada a necessidade de melhorias ou implementação de boas práticas na Unidade, as informações são apresentadas em item específico do Relatório de Auditoria. Isso reforça a necessidade de todas as Unidades que constituem a UFMG implementarem aspectos da governança pública, não sendo um dever apenas da administração superior.

As outras onze menções ao termo “governança” se relacionam às atividades que são desempenhadas pela auditoria e todas aparecem juntamente com o gerenciamento de riscos e o controle interno. O manual busca alinhar as atividades da auditoria ao seu papel como uma das instâncias internas de apoio à governança da organização.

O Planejamento Estratégico da Auditoria-Geral da UFMG apresenta a estratégia para a atuação da Auditoria-Geral da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) no triênio 2021-2023. Sendo indicadas as ações a serem executadas neste período a fim de que a atividade da Auditoria Interna alcance os objetivos aos quais se propõe.

O Planejamento Estratégico da Auditoria-Geral cita o termo “governança” 11 (onze) vezes. A primeira menção à governança se dá na missão da Auditoria-Geral, que é apoiar a UFMG em seu funcionamento e evolução, adicionar valor, melhorar a eficácia, fortalecer a gestão e proteger operações da Instituição, para que cumpra seus objetivos. Para isso, utiliza abordagem sistemática e disciplinada nos processos de gerenciamento de riscos, dos controles e da governança.

Duas citações seguintes estão relacionadas ao Comitê Permanente de Governança, Riscos e Controles (CGRC) mencionando que a Auditoria-Geral participou da instituição do referido comitê. As demais oito citações se deram em relação ao modelo utilizado pela Auditoria para identificar quais requerimentos ela deve atender, levando em consideração a natureza, a complexidade e o risco das suas operações.

O Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) é o documento de planejamento emitido pelas auditorias internas das entidades da administração indireta do Poder Executivo Federal. Este documento deve conter a programação dos trabalhos da unidade de auditoria interna da entidade para um determinado exercício. O normativo mais atual que trata do PAINT é a IN CGU nº 5, de 27 de agosto de 2021, que dispõe sobre o Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT), o Relatório

Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT) e o parecer sobre a prestação de contas da entidade.

De acordo com a referida IN o PAINT tem como finalidade definir os trabalhos prioritários a serem realizados no período objeto do plano, devendo estabelecer uma previsão realista das atividades a serem realizadas no período. Estão disponíveis na página da Auditoria-Geral da UFMG os PAINT's de 2019 a 2021. Contudo, após solicitação à Auditoria-Geral, foram disponibilizados os documentos referentes aos exercícios de 2016 a 2018.

No PAINT 2016 não foram feitas menções ao termo “governança”. Apesar de a governança não ter sido citada no documento, uma das ações de auditoria planejada para o exercício de 2016 é a “Avaliação da estrutura dos controles internos da UFMG (COSO)”, com o objetivo de minimizar riscos, prevenir fraudes, auxiliar a instituição no alcance dos objetivos propostos pela gestão pública e a geração de valor público. Todas essas ações relacionadas aos princípios de governança pública. Sendo, este trabalho, uma demanda advinda da CGU por meio do Relatório de Auditoria nº 201305969 de 08/08/2013.

No PAINT 2017 o termo “governança” é citado 2 (duas) vezes. A primeira menção se dá em relação à IN Conjunta nº 01/2016, que entrou em vigor no exercício em que o PAINT 2017 era elaborado e passou a nortear os trabalhos de auditoria, que tiveram que observar os conceitos e as orientações definidos na referida IN que dispôs sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. A segunda menção se dá com a definição do principal objetivo do PAINT 2017, de orientar os agentes públicos na adoção de boas práticas de governança, que consistem em: avaliar a eficiência e o grau de segurança dos sistemas de controles internos existentes; verificar a aplicação das normas internas, da legislação vigente e das diretrizes traçadas pela Administração; avaliar a eficiência, a eficácia e a economia na aplicação e utilização dos recursos públicos; verificar e acompanhar o cumprimento das recomendações da CGU e do TCU; e apresentar sugestões de melhoria.

No PAINT 2018 o termo “governança” é citado 6 (seis) vezes. A primeira menção está relacionada ao conceito de auditoria interna. As outras cinco menções ao termo “governança” se deram em relação a um trabalho previsto para ser desenvolvido em 2018 de “Avaliação da Governança, do Gerenciamento de Riscos e dos Controles Internos da Universidade”, buscando efetuar um diagnóstico da UFMG, emitindo recomendações, sendo este trabalho uma demanda da CGU.

No PAINTE 2019 o termo “governança” é citado 5 (cinco) vezes. A primeira menção está relacionada ao conceito de auditoria interna da mesma forma que no PAINTE 2018. As outras quatro menções ao termo “governança” se deram em relação à continuação do trabalho previsto desde o PAINTE de 2018.

No PAINTE 2020 o termo “governança” é citado 9 (nove) vezes. Uma menção se faz em relação ao Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ) cujo um dos elementos organizacionais é “Estruturas de Governança”. Três citações relacionadas à governança foram feitas após a inclusão da atividade extraordinária a ser desenvolvida pela Auditoria-Geral de Consultoria, com o objetivo de agregar valor à organização e melhorar os seus processos de governança, de gestão de riscos e de controles internos. Duas menções ao termo “governança” se deram em relação à metodologia utilizada para seleção das unidades que serão objeto de auditorias, devendo considerar a relação entre os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles para definir a melhor estratégia de atuação. As outras três citações da governança se deram em relação à ação planejada para o exercício de 2020 de “Assessoramento no Processo de Implantação da Governança, do Gerenciamento de Riscos e dos Controles Internos da Universidade”.

No PAINTE 2021 o termo “governança” é citado 12 (doze) vezes. A primeira menção está relacionada ao conceito de auditoria interna da mesma forma que no PAINTE 2018 e 2019. A segunda menção se faz em relação ao novo Regimento Interno da Auditoria-Geral, que entrou em vigor por meio da Resolução nº 01/2021. O Regimento Interno foi revisado em atendimento à IN CGU nº 13/2020, que trata dos requisitos mínimos a serem observados nos estatutos das Unidades de Auditoria Interna Governamental (UAIG) do Poder Executivo Federal.

Duas citações sobre a governança se fazem relacionadas à metodologia utilizada para seleção dos trabalhos de auditoria. Uma menção ao termo “governança” se deu em relação a um trabalho previsto para ser desenvolvido, da mesma forma que no PAINTE 2018, de “Avaliação da Governança, do Gerenciamento de Riscos e dos Controles Internos da Universidade”. Uma menção se faz em relação ao Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ) cujo um dos elementos organizacionais é “Estruturas de Governança”. Duas citações acerca da governança se deram em relação a demandas extraordinárias de Consultoria que foram incluídas no PAINTE 2021, buscando melhorar os processos de governança, de gestão de riscos e de controles internos da UFMG. Três menções ao termo “governança” se deram em relação à atividade prevista de “Assessoramento no processo de Implantação da Governança, do Gerenciamento de Riscos e dos Controles Internos da Universidade”. Demanda advinda da CGU e da IN Conjunta nº 01/2016. A

última citação se deu em relação à adição de uma variável para a avaliação dos trabalhos a serem desenvolvidos pela Auditoria que são demandas da comunidade interna e externa, com o objetivo de mensurar as expectativas da comunidade interna e externa à UFMG, recebidas pela Ouvidoria da Universidade por meio da Diretoria de Governança Informacional (DGI).

A partir da entrada em vigor da IN Conjunta nº 01/2016 as atividades da Auditoria-Geral passaram a ter que observar aspectos relacionados ao controle interno, gestão de riscos e governança. Nesse sentido, a partir do plano de 2018, em todos os exercícios foram previstos trabalhos sobre a implementação da governança na UFMG.

O Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT) apresenta os resultados dos trabalhos de auditoria interna executados no exercício anterior, contendo informações sobre a execução do PAINTE, bem como trabalhos de auditoria executados de forma extraordinária, e a análise dos resultados decorrentes dos trabalhos de auditoria, em consonância com as disposições da IN CGU nº 05/2021.

De acordo com a referida IN o RAINTE deve abordar, no mínimo: quadro demonstrativo da alocação efetiva da força de trabalho durante a vigência do PAINTE; posição sobre a execução dos serviços de auditoria previstos no PAINTE, relacionando aqueles finalizados, não concluídos, não realizados e realizados sem previsão no PAINTE; descrição dos fatos relevantes que impactaram a execução dos serviços de auditoria; quadro demonstrativo do valor dos benefícios financeiros e não financeiros auferidos em decorrência da atuação da auditoria; e informe sobre os resultados do Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ).

Estão disponíveis na página da Auditoria-Geral da UFMG os RAINTE's de 2019 a 2021. Contudo, após solicitação à Auditoria-Geral, foram disponibilizados os documentos referentes aos exercícios de 2016 a 2018.

No RAINTE 2016 o termo “governança” é citado 6 (seis) vezes. A primeira menção à governança se faz na citação do conceito do COSO relacionada a uma atividade inserida no PAINTE de 2016 a partir de uma demanda da CGU, que é a “Avaliação da Estrutura dos Controles Internos da UFMG (COSO). A segunda menção à governança se deu em relação à necessidade de atendimento da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016. As outras quatro citações ao termo “governança” se deram em relação à cursos que foram realizados pela equipe da Auditoria.

No RAINTE 2017 o termo “governança” é citado 13 (treze) vezes. A primeira menção à governança se faz no conceito de auditoria interna citado no documento. Seis citações do termo “governança” tratam do trabalho de auditoria de Diagnóstico da Governança, do Gerenciamento

de Riscos e de Controles Internos da Universidade. Trabalho iniciado em 2017 e com previsão de continuar em 2018, uma vez que foi ampliado com a criação do Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) da UFMG. Cinco menções à governança se fizeram em relação a atividades de melhorias internas em função dos novos normativos referentes a avaliação da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles internos da Universidade. O Manual de Auditoria Interna foi atualizado, o Código de Ética foi reformulado e os Relatórios de Auditoria foram padronizados. A última citação ao termo “governança” foi feita em relação à capacitação da equipe de auditoria.

No RAINT 2018 o termo “governança” é citado 16 (dezesesseis) vezes. Da mesma forma que no RAINT 2017 a primeira menção à governança se faz no conceito de auditoria interna citado no documento. A segunda menção à governança está relacionada aos novos normativos de governança para o setor público, principalmente a IN Conjunta 01/2016, que foi uma das variáveis consideradas para a definição dos temas a serem desenvolvidos em 2018. Três citações ao termo “governança” se referem ao trabalho de “Avaliação da Governança, do Gerenciamento de Riscos e dos Controles Internos da Universidade” que foi interrompido em 2018 devido à redução do quadro de servidores da Auditoria-Geral, com previsão de retorno em 2019. Sete menções à governança se deram em atendimento à IN CGU nº 09/2018 (revogada), que dispunha sobre o PAINT e o RAINT e determinava que o RAINT deveria conter uma análise consolidada acerca do nível de maturação dos processos de governança, de gerenciamento de risco e de controles internos do órgão ou da entidade, com base nos trabalhos realizados. Duas citações ao termo “governança” tratam do Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ) que contempla avaliações internas e externas, orientadas para a avaliação da qualidade e a identificação de oportunidades de melhoria dos processos de trabalho da auditoria. As duas últimas citações ao termo “governança” foram feitas em relação às ações de capacitação dos servidores da Auditoria-Geral.

No RAINT 2019 o termo “governança” é citado 27 (vinte e sete) vezes. Da mesma forma que no RAINT 2017 e 2018 a primeira menção à governança se faz no conceito de auditoria interna citado no documento. A segunda menção à governança está relacionada aos novos normativos de governança para o setor público, principalmente a IN Conjunta 01/2016, que foi uma das variáveis consideradas para a definição dos temas a serem desenvolvidos em 2019. Quatro citações ao termo “governança” se referem ao trabalho de avaliação da Governança, do Gerenciamento de Riscos e dos Controles Internos da Universidade que, em 2019, teve alteração em seu formato passando a ser aplicado um questionário aos gestores das unidades auditadas por meio de

entrevistas, visando estreitar relacionamento com as unidades. Onze menções à governança se deram em atendimento à IN CGU nº 09/2018 (revogada). Cinco citações ao termo “governança” estão relacionadas ao monitoramento de recomendações feitas em relatórios de auditoria. Cinco menções à governança se deram em relação ao desempenho da Auditoria-Geral no exercício cujos objetivos e indicadores se relacionam com o tema.

No RAINT 2020 o termo “governança” é citado 17 (dezesete) vezes. Da mesma forma que no RAINT 2017, 2018 e 2019 a primeira menção à governança se faz no conceito de auditoria interna citado no documento. Duas citações ao termo “governança” foram feitas em relação à capacitação da equipe de auditoria. Nove menções à governança se deram em atendimento à IN CGU nº 09/2018 (revogada), da mesma forma que no RAINT 2019. Quatro citações ao termo “governança” tratam do Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ). A última menção à governança se faz nas considerações finais do relatório, ressaltando que a Auditoria “analisou a regularidade na aplicação de recursos públicos, economicidade, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, assim como a adequação e suficiência dos mecanismos de governança, controles e transparência estabelecidos e eficácia da gestão na conformidade das atividades executadas.”

No RAINT 2021 o termo “governança” é citado 5 (cinco) vezes. Da mesma forma que no RAINT 2017, 2018, 2019 e 2020 a primeira menção à governança se faz no conceito de auditoria interna citado no documento. Uma menção à governança está relacionada ao trabalho de “Assessoramento no processo de Implantação da Governança, do Gerenciamento de Riscos e dos Controles Internos da Universidade”, trabalho finalizado no exercício de 2021, conforme o relatório. Duas citações ao termo “governança” tratam do PGMQ na Matriz de Modelo de Capacidade de Auditoria Interna. A última menção à governança foi feita nas considerações finais da mesma forma que no RAINT 2020.

O Relatório Técnico nº 03/2019 da Auditoria-Geral analisou especificamente a implantação das políticas de Governança, Riscos e Controles na UFMG. No Relatório o termo “governança” foi citado 30 (trinta) vezes. No entanto, como se trata de um relatório específico sobre a implantação das políticas de Governança, Riscos e Controles na UFMG, ele foi analisado a partir de seu conteúdo.

O objetivo do relatório foi apresentar a evolução da UFMG a partir da publicação da IN Conjunta nº 01/2016, com objetivo de despertar os gestores para a importância da implantação das políticas de governança, gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão.

Em atendimento à referida IN, a primeira etapa cumprida pela UFMG foi a instituição do Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC). Em 15/03/2017, por meio do ofício nº 18/2017, a Auditoria-Geral alertou a Reitoria acerca dos prazos para atendimento da IN nº 01/2016. Sendo, o CGRC instituído por meio da Portaria UFMG nº 59/2017 em 10/05/2017, tornada sem efeito pela Portaria nº 263 de 05/12/2018 que instituiu novamente o CGRC, excluindo a obrigatoriedade que dispunha o art. 5º da Portaria nº 59/2017 de aprovação de um regimento interno para o comitê.

De acordo com o Relatório Técnico, após a instituição do CGRC, a UFMG precisaria estabelecer as suas Políticas de Governança, Gestão de Riscos e Controles, atendendo ao art. 17º da IN nº 01/2016 e ao art. 14 do Decreto nº 9.203/2017, cujos prazos estabelecidos para atendimento foram 10/05/2017 e 23/05/2018, respectivamente. Até a data do relatório de Auditoria, 08/02/2019, a UFMG não havia concluído as atividades referentes à primeira etapa implantação da Governança, Gestão de Riscos e Controles. Posteriormente, a Política de Gestão de Riscos da UFMG foi estabelecida por meio da Portaria nº 1.519, em 06 de março de 2020, portanto, um ano após a emissão do relatório da Auditoria, atendendo, assim, à primeira etapa da implantação das políticas de governança, riscos e controles.

Após a conclusão da primeira etapa que incluía “Instituir Comitê de Governança, Riscos e Controles; e Estabelecer as suas Políticas de Governança, Gestão de Riscos e Controles”, a Auditoria sugeriu mais algumas etapas para que a implantação da Gestão de Riscos e Controle se desse de forma efetiva na UFMG:

Etapa 2 - Definir metodologia e ferramenta para mapeamento dos riscos;

Etapa 3 - Avaliar os riscos mapeados;

Etapa 4 - Definir abordagem para tratamento de riscos;

Etapa 5 - Gerenciar informação e comunicação; e

Etapa 6 – Monitorar.

A segunda etapa de mapeamento dos riscos foi citada no Programa de Integridade da UFMG, sendo justificado que a universidade está trabalhando gradualmente para ter um sistema de monitoramento de riscos sustentável, e que a Associação Nacional de Dirigentes de IFES (ANDIFES) e o Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (FORPLAD), estão desenvolvendo o sistema ForRiscos, cuja finalização espera-se que sirva para o mapeamento dos riscos das IFES. No entanto, o Programa de Integridade da UFMG é de novembro de 2018 e nenhuma atualização foi feita acerca do assunto.

5.5.5 Relatórios de Auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU)

Foram pesquisados dentre os relatórios de fiscalização em estados e municípios, auditorias anuais de contas, avaliações de programas, entre outros realizados pela CGU, aqueles que diziam respeito à UFMG. Como filtro de busca foi selecionada a Unidade Auditada – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) sem nenhuma outra limitação de busca. Foram encontrados 20 (vinte) relatórios publicados entre os exercícios de 2016 e 2021. Doze deles relacionados à “Avaliação da Prestação Anual de Contas”. Os relatórios foram analisados em busca da menção ao termo “governança”. Em seis deles foram encontradas citações ao termo “governança”. Seguem a análise dos resultados:

O Relatório nº 201203449, de 04 de setembro de 2012, é referente ao exame realizado sobre a prestação de contas do exercício de 2011 da UFMG e cita o termo governança 3 (três) vezes. Sendo as três relacionadas à governança de tecnologia da informação, tema que não é foco de discussão na presente pesquisa.

O Relatório nº 201305969, de 18 de julho de 2013, é referente ao exame realizado sobre a prestação de contas do exercício de 2012 da UFMG e cita o termo governança 2 (duas) vezes. A primeira menção se faz em relação à adoção da metodologia COSO pelo TCU para avaliação dos controles internos na definição de ambiente de controle. A segunda menção é feita com relação à Avaliação da Estrutura e da Atuação da Auditoria Interna, reforçando que “A auditoria deve auxiliar a organização a alcançar seus objetivos, adotando uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controle, e governança corporativa.”

O Relatório nº 201407313, de 23 de julho de 2014, é referente ao exame realizado sobre a prestação de contas do exercício de 2013 da UFMG e cita o termo governança 15 (quinze) vezes. Duas menções à governança estão relacionadas à estrutura e atuação da Auditoria Interna. As demais treze menções se relacionam à avaliação da situação da governança da gestão de pessoas na UFMG, buscando identificar pontos vulneráveis e induzir melhorias.

O Relatório nº 201411582, de 05 de dezembro de 2014, é referente ao exame realizado sobre a versão preliminar do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT), a ser executado no exercício de 2015, elaborado pela Auditoria-Geral da UFMG, e cita o termo governança 1 (uma) vez. A menção está relacionada a um trabalho previsto para ser realizado de “Auditoria de TI.

O Relatório nº 201505096, de 25 de fevereiro de 2016, é referente ao exame realizado sobre o relacionamento entre a UFMG e suas respectivas fundações de apoio, e cita o termo governança 1 (uma) vez, quando trata do controle, por parte da Universidade, dos convênios/contratos.

O Relatório nº 201901152, de 20 de dezembro 2019, é referente ao exame realizado sobre a gestão da CTIT, realizada mediante parceria da Universidade com a Fundep, e cita o termo governança 1 (uma) vez, em relação a um trabalho realizado pela Auditoria-Geral da UFMG, de âmbito interno, que produziu o Relatório 15/2016, concluído em 07.01.2016.

A implementação da governança pública da UFMG foi analisada, em parte, no relatório da CGU nº 201407313 guardando relação com o mecanismo de liderança e a prática de promoção da capacidade de liderança, tratado pelo TCU em seu conceito de governança pública organizacional. Buscando aprimorar a capacidade da liderança da organização, garantindo que seus membros tenham habilidade, conhecimentos e experiências necessários ao desempenho de suas funções; avaliando o desempenho deles como indivíduos e como grupo; e equilibrando, na composição da liderança, continuidade e renovação (TCU, 2020). Temas importantes para a efetiva implementação da governança pública na UFMG.

5.5.6 Levantamento de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (TCU)

De acordo com o Acórdão nº 1273/2015 – TCU – Plenário, o TCU vem realizando, sistematicamente, levantamentos para conhecer melhor a situação da governança no setor público e assim estimular suas organizações a adotarem as boas práticas de governança. Até a data do referido Acórdão, já haviam sido realizados, na esfera pública federal, sete levantamentos: quatro de governança e gestão de tecnologia da informação (TI); um da maturidade em gestão de riscos da administração pública federal indireta; um de governança e gestão de pessoas; e um de governança e gestão das aquisições. Em 2013, o TCU avançou na promoção do tema “governança pública”, realizando levantamento com a participação voluntária de 25 das 27 organizações de segurança pública estadual. Em 2014, considerando que grande parte dos serviços públicos são prestados à sociedade por meio do repasse de recursos federais aos estados e municípios, o TCU decidiu realizar levantamento na área de governança pública e de governança e gestão das aquisições abrangendo organizações das esferas federal, estadual e municipal (TCU, 2015). Nesse contexto, o TCU realizou o primeiro levantamento de governança pública de forma integrada.

Esse levantamento foi realizado com o objetivo de obter e sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional, buscando divulgar o tema e incentivar uma

mudança de comportamento na administração pública em todo o país; identificar pontos mais vulneráveis e induzir melhorias; e contribuir para o planejamento das ações de controle do TCU para o aperfeiçoamento da governança nos órgãos e entidades públicos (TCU, 2015).

O levantamento é feito por meio de um questionário que apresenta as boas práticas de governança pública e deve ser respondido por todos os órgãos jurisdicionados do TCU, dentre eles a UFMG. Após as respostas, é calculado um Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas (IGG) para a entidade, mensurando o grau de aderência às práticas preconizadas nas organizações públicas. Nesse sentido, de acordo com o próprio TCU (2015), o IGG não deve ser percebido como uma medida precisa da governança pública de uma dada organização, devendo ser entendido apenas como uma referência e um instrumento de autoavaliação da capacidade da entidade nessa área, e também um guia no processo de melhoria. Até porque, o IGG está baseado em informações declaradas pelos próprios gestores, não havendo qualquer verificação da real confiabilidade das respostas. Portanto, as respostas de algumas organizações podem não representar adequadamente a realidade, em função de erros no processo de autoavaliação, problemas na interpretação de questões, entre outros fatores que podem tornar as respostas imprecisas. Por esses motivos, o TCU evita estimular as organizações a adotarem metas simplistas de aumento do IGG. Na verdade, o estímulo que o TCU dá é que as organizações avaliem os seus riscos reais e implementem os controles necessários. No entanto, uma medida com alguma imprecisão é melhor do que nenhuma medida, que era a situação anterior ao levantamento realizado pelo TCU.

Governança Pública 2014

O questionário sobre governança pública foi elaborado com base no documento intitulado “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública” (RBG), desenvolvido pelo TCU em 2013. Para o levantamento de 2014, o TCU divulgou o Acórdão, o Relatório e Voto de Governança Pública de forma integrada, para todos os entes analisados. Não foram divulgados os resultados individuais de cada instituição, como realizado nos levantamentos de 2017, 2018 e 2021. Nesse sentido, não é possível analisar de forma individual o resultado da UFMG no levantamento de 2014.

O objetivo do levantamento foi obter e sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional. O trabalho teve como principais objetivos identificar os pontos mais vulneráveis para induzir melhorias nessas áreas; e divulgar os temas apresentados no trabalho

para as organizações públicas participantes, incentivando assim uma mudança de comportamento na administração pública em todo o país.

Quanto ao objetivo de identificar os pontos mais vulneráveis, tem-se que os resultados obtidos no levantamento revelaram, de forma geral, baixa capacidade em praticamente todos os controles e práticas sugeridos nos modelos de autoavaliação de governança pública. De acordo com o relatório, parte do objetivo do trabalho foi atingido, tendo em vista que o levantamento serviu como forma de divulgar os temas de governança pública e governança e gestão das aquisições para as organizações participantes, incentivando uma mudança de comportamento na administração pública.

No que tange ao objetivo de induzir melhorias na esfera federal, o relatório cita que, apesar das deficiências apontadas em quase todas as práticas de governança pública sugeridas, não é conveniente emitir recomendações relativas a cada uma delas pontualmente. Entendendo como mais propício que o modelo de governança pública apresentado no levantamento seja, num primeiro momento, estudado e analisado pelos Órgãos Governantes Superiores (OGS), para fins de adequação do modelo às peculiaridades de estrutura das organizações na sua esfera de atuação, e de detalhamento dos procedimentos necessários à sua implementação.

Governança Pública 2017

No levantamento de 2017 o TCU além de divulgar o Acórdão 588/2018-TCU-Plenário, divulgou também um Relatório Técnico Detalhado envolvendo uma análise de todas as instituições que responderam ao questionário, bem como um Relatório Individual de Autoavaliação de cada instituição.

Entre 2013 e 2016, o TCU realizou seis levantamentos de governança e gestão em quatro temas distintos: governança e gestão de tecnologia da informação (TI); de pessoas; de contratações; e de governança pública. Em 2017, considerando que governança e gestão perpassam todas as funções organizacionais, o TCU reuniu os quatro temas abordados nesses levantamentos, integrando-os em um só instrumento de autoavaliação, de forma a possibilitar uma análise mais ampla.

A autoavaliação teve como principais objetivos identificar os pontos mais vulneráveis para induzir melhorias nessas áreas, bem como riscos sistêmicos; e incentivar a reflexão das organizações participantes sobre as boas práticas de governança e de gestão, incentivando, assim, uma mudança de comportamento na Administração Pública Federal.

O questionário foi dividido nos seguintes temas: Governança (Liderança, Estratégia e *Accountability*); Operações (Gestão de Pessoas, Gestão de Tecnologia da Informação e Gestão de Aquisições); e Resultados Finalísticos. Para a presente pesquisa, serão analisados os resultados referentes ao tema Governança.

Como resultado o TCU afirma que parte do objetivo do trabalho foi atingido, tendo em vista que o levantamento serviu como forma de divulgar os temas de governança e gestão para as organizações participantes. Quanto ao objetivo de identificar os pontos mais vulneráveis, tem-se que os resultados obtidos sugerem deficiências na maior parte da Administração Pública Federal (APF) revelando, de forma geral, baixa capacidade em praticamente todas as práticas sugeridas nos modelos de governança. Tais limitações podem estar aumentando a exposição dessas organizações a riscos relevantes, e reduzindo a capacidade de alcance de resultados.

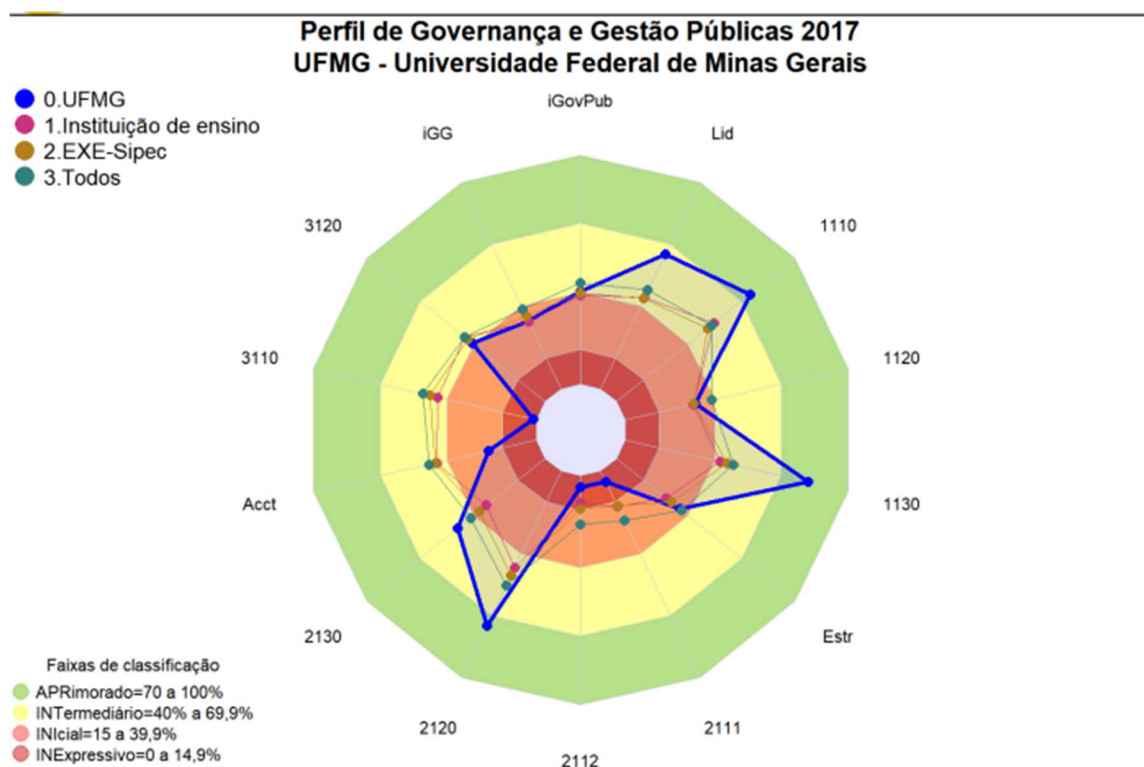
O Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas (iGG) é composto pelos índices: i) governança pública (iGovPúb), ii) gestão de pessoas (GestaoPessoas), iii) gestão de TI (GestaoTI) e iv) gestão de contratações (GestaoContrat). O resultado do levantamento demonstrou que, em relação ao iGG, 58% das organizações estão em estágio de capacidade inicial em governança e gestão, 39% em estágio intermediário e apenas 3% em estágio aprimorado. Isso implica dizer que apenas 14 das 581 organizações analisadas possuem bons resultados em todas as dimensões da avaliação.

O índice de governança pública foi o que apresentou melhor situação, com 41% em estágio inicial, 48% em estágio intermediário e 10% em estágio aprimorado, o que tampouco implica que as organizações estejam em situação satisfatória no campo da governança. Em síntese, os resultados obtidos denotam que a grande maioria das organizações federais não possui capacidade razoável de entregar à sociedade o que delas se espera, seja por deficiências em liderança, estratégia ou *accountability*, seja por carências na gestão das operações (planejamento, execução e controle).

Em relação à UFMG, os resultados apresentados em seu relatório individual apontaram que, em relação ao iGG seu resultado na autoavaliação foi de aproximadamente 33%, o que a coloca em um nível inicial (15 a 39,9) de governança e gestão, analisado de forma integrada. Em relação ao iGovPub, objeto desse estudo, a UFMG alcançou 40%, ou seja, nível intermediário (40 a 69,9), bem no limite inferior do índice. O resultado da autoavaliação da UFMG em relação ao IGovPub é apresentado na Figura 11.

Figura 11

Resultado geral da autoavaliação da UFMG em relação a seu contexto (2017)



Nota. Relatório Individual da Autoavaliação (TCU, 2018).

O índice de governança pública engloba os mecanismos de liderança, estratégia e *accountability*. O Lid apresentado na Figura 11, representa a capacidade em liderança da instituição e compreende as seguintes questões: 1110 (Estabelecer o modelo de governança da organização); 1120 (Gerir o desempenho da alta administração); e 1130 (Zelar por princípios de ética e conduta).

No geral, a capacidade de liderança da UFMG ficou classificada no nível intermediário, obtendo um resultado superior a todas as outras instituições analisadas. Apesar de ela ter se mostrado em nível aprimorado no estabelecimento do modelo de governança e no zelo pelos princípios de ética e conduta, a gestão do desempenho da alta administração se classificou no nível inicial. Resultado semelhante ao das outras instituições de ensino, porém, inferior às instituições analisadas no geral. A liderança é elemento crucial para promover a boa governança pública. Para bem cumprir seus papéis e responsabilidades, os membros da liderança devem possuir, coletivamente, as competências adequadas e voltadas aos objetivos. O desenvolvimento de tais competências é alcançado não somente por meio de critérios de seleção ou escolha, mas também com oportunidades de aprimoramento durante o exercício dos mandatos e avaliações regulares de

desempenho quanto à contribuição desses indivíduos para o alcance das metas organizacionais (TCU, 2020). Levando em consideração os resultados do levantamento, esse é um ponto que precisa ser melhor trabalhado na UFMG.

O Estr representa a capacidade em estratégia e engloba as seguintes questões: 2110 (Gerir os riscos da organização); 2111 (O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido); 2112 (Os riscos considerados críticos para a organização são geridos); 2120 (Estabelecer a estratégia da organização); e 2130 (Promover a gestão estratégica).

No geral, a capacidade em estratégia da UFMG ficou classificada no nível inicial, resultado semelhante às demais instituições analisadas. Em relação ao estabelecimento do modelo de gestão de riscos e da gestão dos riscos considerados críticos para a organização a UFMG ficou classificada em um nível inexpressivo, resultado inferior às demais instituições analisadas. A gestão de riscos serve para identificar e entender os riscos e manter as instâncias responsáveis informadas, para que as respostas aos riscos sejam apropriadas. Para isso, a organização precisa implantar estrutura de gestão de riscos adequada às suas necessidades, definir o processo de gestão de riscos e integrá-lo à gestão e à tomada de decisão, garantindo a alocação de recursos e a existência dos canais de comunicação necessários (TCU, 2020).

Os resultados do levantamento demonstram que a UFMG tem a sua estratégia estabelecida. No entanto, a promoção dessa estratégia ainda se encontra em nível intermediário. Apesar de seu resultado estar acima das demais instituições analisadas, é necessário que a estratégia seja desdobrada nas diversas unidades organizacionais. De acordo com o TCU (2020) a prática é essencial para a execução da estratégia, pois cada unidade organizacional traduz os objetivos estratégicos em objetivos e metas para as suas respectivas áreas, desenvolvendo planos que apoiem as prioridades da organização.

O Acct apresenta a capacidade em *accountability* e engloba as seguintes questões: 3110 (Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas); e 3120 (Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna).

No geral, a capacidade em *accountability* da UFMG ficou classificada no nível inicial, bem abaixo das demais instituições analisadas. O principal motivo foi o resultado baixo na promoção da transparência, da responsabilidade e da prestação de contas, apresentando-se no nível inexpressivo. Esse é um ponto que deve ser observado pela UFMG, uma vez que os cidadãos delegam ao setor público o poder para gerir os recursos públicos e alcançar os resultados esperados, em contrapartida, as instituições públicas devem prestar contas aos cidadãos, demonstrando que administraram os recursos a elas confiados em conformidade com os

princípios éticos, diretrizes estabelecidas pelo governo e normas aplicáveis. Os cidadãos devem ter acesso a informações que lhes possibilitem conhecer o que acontece nas organizações e entender o que elas planejam fazer, o que têm realizado de fato e quais resultados têm alcançado, para poderem assim se posicionar a respeito. Além disso, os cidadãos devem estar convencidos de que eventuais desvios do interesse público serão devidamente apurados e tratados (TCU, 2020).

Em relação à atuação da auditoria interna a UFMG se encontra em um nível intermediário quando diz respeito a asseguuração da efetividade desse órgão de controle interno. A auditoria interna é instrumento essencial para proteger o valor das organizações públicas na entrega de bens, serviços e políticas públicas aos cidadãos, pois tem o papel de avaliar objetivamente a eficácia dos processos de governança implementados, a execução dos planos, orçamentos e programas de governo, e se as organizações gerenciam adequadamente os seus riscos adotando controles eficazes para minimizá-los (TCU, 2020).

A UFMG de forma geral, obteve resultados comparáveis às demais instituições analisadas pelo TCU em seu levantamento. Apesar de ter se apresentado no nível aprimorado em alguns quesitos, no geral ela se apresenta no limite entre os níveis inicial e intermediário, quando se trata da governança pública. Nesse sentido, os resultados apontam deficiências que precisam ser avaliadas e aprimoradas, uma vez que tais limitações podem estar aumentando a exposição da instituição a riscos relevantes, reduzindo sua capacidade de alcance de resultados.

Governança Pública 2018

No levantamento de 2018 o TCU divulgou o Acórdão 2699/2018-TCU-Plenário; um Relatório Técnico Detalhado, envolvendo uma análise de todas as instituições que responderam ao questionário; um sumário executivo, contendo informações sobre a capacidade das organizações públicas analisadas de direcionar e governar os recursos sob suas responsabilidades, como recursos humanos e de informação; e um Relatório Individual de Autoavaliação de cada instituição.

De acordo com o relatório do TCU, continuando com a inovação realizada em 2017, os temas tecnologia da informação (TI), pessoas e contratações permanecem integrados em um só levantamento, permitindo visão holística de cada organização. Com as informações produzidas é possível verificar avanços. Em termos de *accountability*, 69% das organizações já deixaram os estágios iniciais de desenvolvimento, o que sugere bons efeitos da promulgação da Lei de Acesso

à Informação (LAI). Outra evolução está na capacidade declarada de definir estratégias, de acordo com os resultados, pouco mais de três quartos das organizações respondentes definem planos estratégicos em algum grau.

Por outro lado, práticas essenciais, como gestão de riscos, ainda sofrem com apenas um quinto das organizações dispendo de alguma iniciativa relevante. Destacam-se negativamente, também, os níveis aferidos de governança em pessoas, uma vez que quase sete, em dez organizações respondentes, ainda patinam nos estágios iniciais de capacidade.

Ao sistematizar um diagnóstico sobre governança e gestão em organizações públicas federais o TCU pode identificar os pontos mais vulneráveis da administração pública, a fim de induzir melhorias nessas áreas, bem como subsidiar melhor sua atuação institucional. Adicionalmente, ao divulgar os temas e resultados desse trabalho incentiva-se mudança de comportamento em organizações que gerenciam recursos públicos federais rumo a melhor governança.

Bons resultados não surgem por acaso. São a consequência de boas práticas de liderança, estratégia e *accountability* que, quando amparados por estruturas eficientes de gestão e governança de TI, de pessoas e de contratações, contribuem para alcançar os objetivos esperados. No caso de organizações que gerenciam recursos públicos, os objetivos e os serviços prestados por elas são a sua razão de existir. Como os “donos” desses recursos são toda a sociedade brasileira, é importante que haja uma estrutura de governança que proveja os melhores incentivos para que gestores, servidores e funcionários atuem sempre no melhor interesse social.

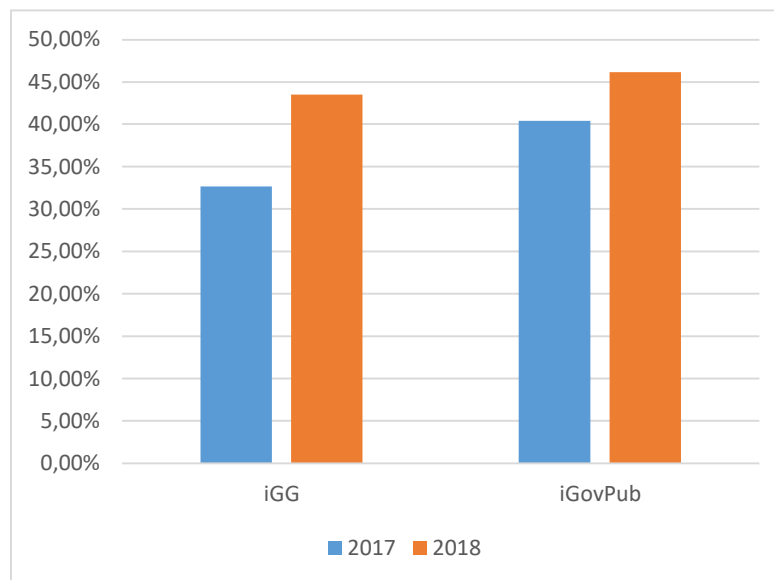
Na edição do levantamento de 2018 passou-se a comparar os resultados aferidos com os resultados do ano anterior. Em comparação ao levantamento de 2017, pode-se constatar evolução em capacidades de governança e gestão nos grandes grupos de organizações respondentes: tribunais, empresas, autarquias/fundações e órgãos da administração direta do Executivo. Em 2018, o número de organizações com iGG em estágio aprimorado passou de 3% para 9% e, em estágio intermediário, de 39% para 44%. Além disso, reduziu-se de 58% para 47% as organizações com níveis iniciais de capacidades em governança e gestão. A continuidade do levantamento mostrará se esses fatos se tratam de fenômeno isolado ou se constituirão tendência positiva.

Em relação à UFMG, os resultados apresentados em seu relatório individual apontaram que, em relação ao iGG, seu resultado na autoavaliação foi de 43%, o que a coloca no nível intermediário (40 a 69,9) de governança e gestão, analisado de forma integrada. Em relação ao iGovPub, objeto

deste estudo, a UFMG alcançou 46%, também no nível intermediário. Os resultados são apresentados comparativamente ao levantamento de 2017 na Figura 12.

Figura 12

Comparativo dos resultados do iGG e do iGovPub da UFMG – 2017 e 2018

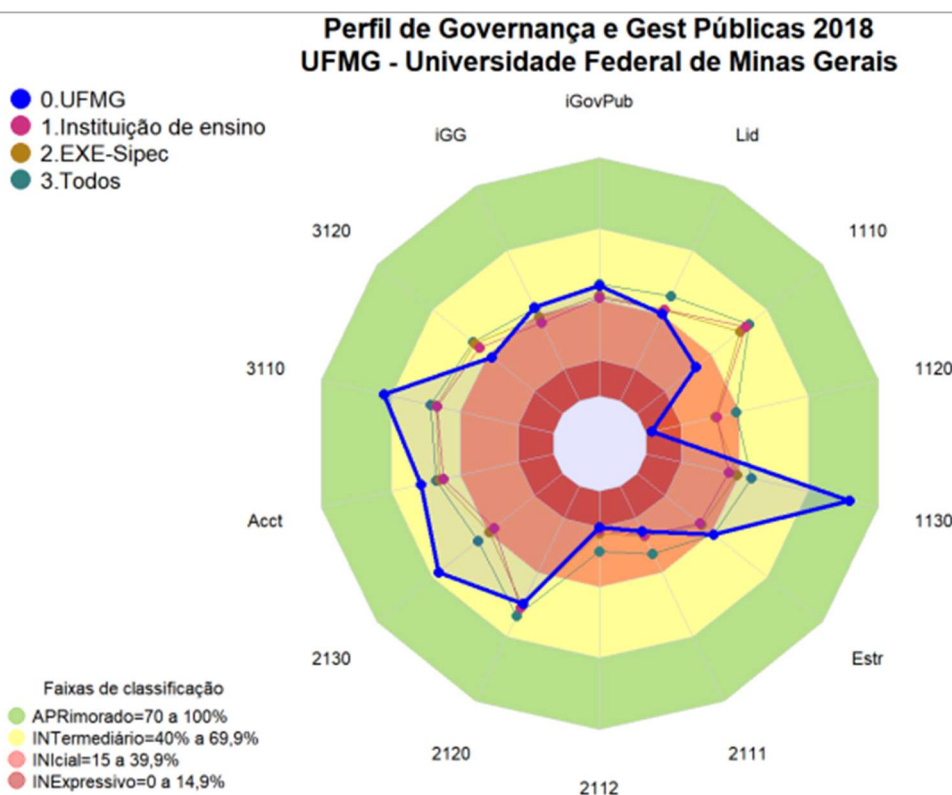


Nota. Elaborado pela autora (2022).

Pose-se observar na Figura 12 que tanto o iGG quanto o iGovPub tiveram resultados superiores em 2018 em relação ao levantamento de 2017. Isso foi observado de forma geral para todas as instituições analisadas. Analisando o resultado da autoavaliação da UFMG em relação ao iGovPub e aos mecanismos que o compõe, os resultados são apresentados na Figura 13.

Figura 13

Resultado geral da autoavaliação da UFMG em relação a seu contexto (2018)



Nota. Relatório Individual da Autoavaliação (TCU, 2018).

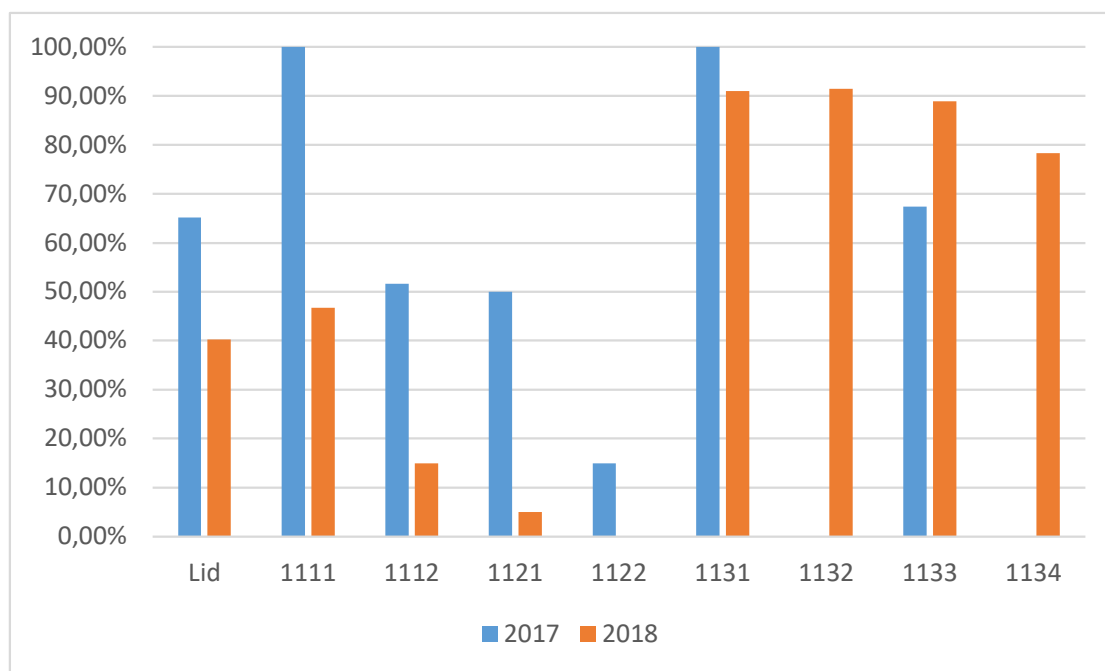
O índice de governança pública engloba os mecanismos de liderança, estratégia e *accountability*.

O Lid apresentado na Figura 13, representa a capacidade em liderança da instituição e compreende as seguintes questões: 1110 (Estabelecer o modelo de governança da organização); 1120 (Gerir o desempenho da alta administração); e 1130 (Zelar por princípios de ética e conduta).

No geral, a capacidade de liderança da UFMG ficou classificada no limite entre o nível inicial e o nível intermediário, obtendo um resultado inferior às outras instituições analisadas. No estabelecimento do modelo de governança ela se mostrou em nível inicial, resultado muito diferente das demais instituições. Comparação válida também para a gestão do desempenho da alta administração que se classificou no nível inexpressivo. Apenas em relação ao zelo pelos princípios de ética e conduta que a UFMG se mostrou em nível aprimorado e acima das demais instituições analisadas. Comparando os resultados do mecanismo de liderança do levantamento de 2018 com os de 2017, estes são apresentados na Figura 14.

Figura 14

Comparativo dos resultados do mecanismo liderança da UFMG – 2017 e 2018



Nota. Elaborado pela autora (2022).

Em relação ao mecanismo de liderança, de forma geral, pode-se observar uma queda de 65% para 45%. Esse mecanismo é composto pelas três questões citadas anteriormente. No entanto, no questionário, essas questões se desdobram em mais de uma pergunta. A questão “1110. Estabelecer o modelo de governança da organização” é composta por perguntas sobre a definição da estrutura interna de governança (1111) e da segregação de funções para tomada de decisões críticas (1112). Em ambos os quesitos o resultado em 2018 foi inferior ao de 2017.

Para a questão “1120. Gerir o desempenho da alta administração” existem duas perguntas que buscaram identificar se a seleção de membros da alta administração é feita com base em critérios e procedimentos estabelecidos (1121) e se o desempenho de membros da alta administração é avaliado (1122). Esse quesito é o mais crítico dentro do mecanismo de liderança. Isso demonstra que a UFMG não adota critérios estabelecidos para a seleção de membros da alta administração e, além disso, não avalia os resultados dos indivíduos selecionados para ocupar os cargos de gestão na universidade.

A questão “1130. Zelar por princípios de ética e conduta.” se divide em quatro perguntas, duas delas foram incluídas no questionário de 2018. As perguntas são: 1131. Código de ética e de conduta aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior da organização está

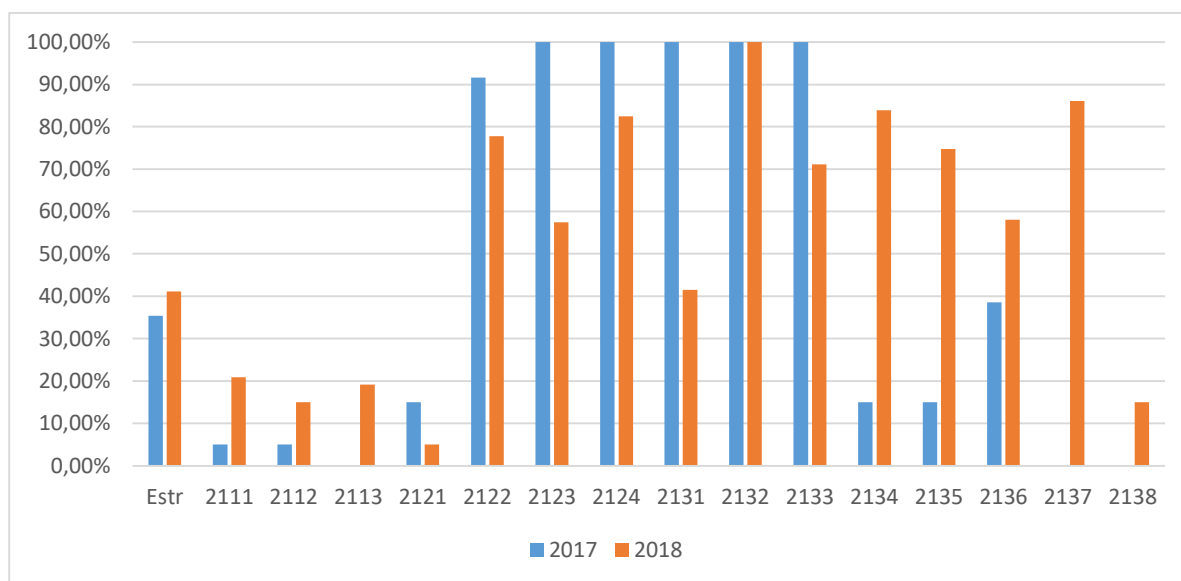
estabelecido; 1132. Código de ética e de conduta aplicável aos membros da alta administração da organização está estabelecido (a pergunta 1131 de 2017 foi desdobrada em 2 perguntas - 1131 e 1132 - em 2018); 1133. Os casos de conflito de interesse, envolvendo membro de conselho ou colegiado superior, são identificados e tratados (pergunta 1132 em 2017); e 1134. Os casos de conflito de interesse, envolvendo membro da alta administração, são identificados e tratados (pergunta incluída em 2018). De maneira geral, o código de ética e conduta está estabelecido na UFMG, bem como a identificação e o tratamento de possíveis conflitos de interesses envolvendo a alta administração.

O Estr representa a capacidade em estratégia e engloba as seguintes questões: 2110 (Gerir os riscos da organização); 2111 (O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido); 2112 (Os riscos considerados críticos para a organização são geridos); 2120 (Estabelecer a estratégia da organização); e 2130 (Promover a gestão estratégica).

No geral, a capacidade em estratégia da UFMG ficou classificada no limite entre o nível intermediário e o inicial, resultado semelhante às instituições analisadas de forma geral, mas com resultado superior quando compara apenas às demais instituições de ensino. Em relação ao estabelecimento do modelo de gestão de riscos e da gestão dos riscos considerados críticos para a organização a UFMG ficou classificada em no nível inicial, resultado superior ao observado no levantamento anterior, no entanto, inferior às demais instituições analisadas. Nas questões sobre o estabelecimento e promoção da estratégia da organização, os resultados demonstram que a UFMG tem a sua estratégia estabelecida e promovida. Comparando os resultados do mecanismo de estratégia do levantamento de 2018 com os de 2017, estes são apresentados na Figura 15.

Figura 15

Comparativo dos resultados do mecanismo de estratégia da UFMG – 2017 e 2018



Nota. Elaborado pela autora (2022).

Em relação ao mecanismo de estratégia, de forma geral, pode-se observar um aumento no percentual de 35% para 45%. Esse mecanismo é composto por três questões que se desdobram em diversas perguntas. Em relação à questão “2110. Gerir os riscos da organização” pode-se observar um aumento percentual em todas as respostas, tendo a pergunta 2113 sido incluída no questionário de 2018. As perguntas são: 2111. O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido? 2112. Os riscos considerados críticos para a organização são geridos? e 2113. Controles detectivos de possíveis situações de fraude e corrupção estão estabelecidos? A gestão de riscos é o ponto mais sensível para a UFMG, podendo ser observado, com base na Figura 15, os menores percentuais atingidos no levantamento.

Para a questão “2120. Estabelecer a estratégia da organização” existem quatro perguntas que buscam identificar se o modelo de gestão estratégica da organização está estabelecido (2121); se a estratégia da organização está definida (2122); se os principais processos estão identificados e mapeados (2123); e se as demandas das partes interessadas estão identificadas, mapeadas e priorizadas (2124). Apresentando piora em todos os quesitos analisados, demonstrando deficiência em relação à gestão estratégica e ao mapeamento de processos na UFMG.

A questão “2130. Promover a gestão estratégica” se desdobra em diversas perguntas que buscam identificar se a alta administração estabelece modelo de gestão, bem como monitora o desempenho de diversas áreas da universidade. Apesar de a alta administração estabelecer em

menor parte o modelo de gestão dos processos finalísticos (2131), ela monitora o seu desempenho (2132). Em relação à gestão de pessoas (2133 e 2134) o estabelecimento do modelo de gestão obteve um resultado pior em 2018, comparado à 2017, no entanto o monitoramento do desempenho da gestão de pessoas melhorou consideravelmente. Em relação à TI (2135 e 2136) ambos os índices aumentaram de um ano para o outro, resultado semelhante para a área de contratações (2137 e 2138) que, em 2017, obteve nota zero.

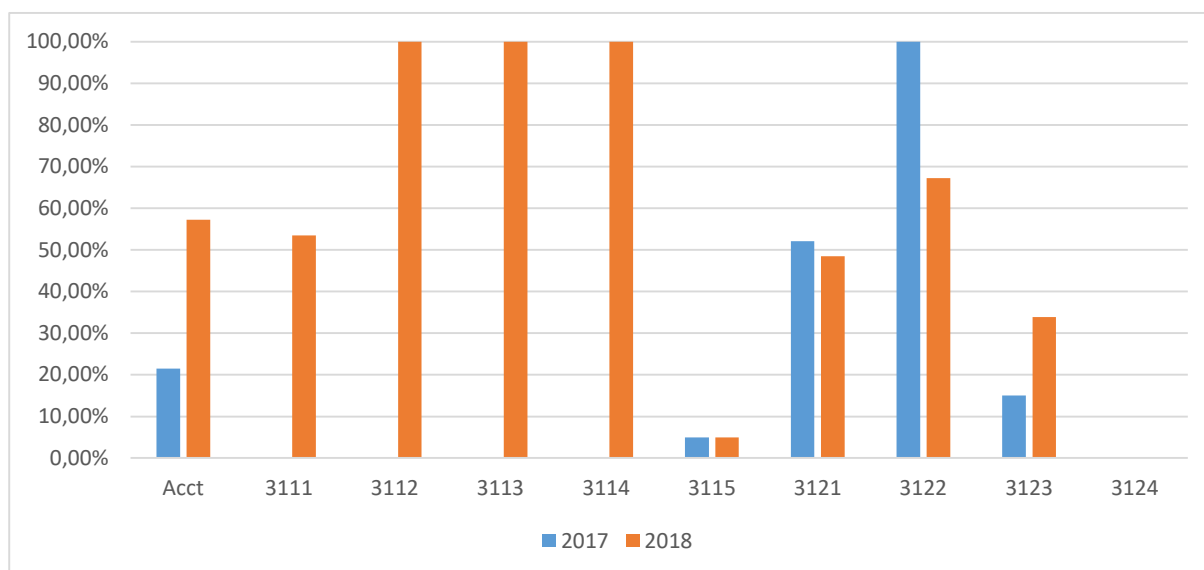
O Acct apresenta a capacidade em *accountability* e engloba as seguintes questões: 3110 (Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas); e 3120 (Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna).

No geral, a capacidade em *accountability* da UFMG ficou classificada no nível intermediário, no mesmo nível das demais instituições analisadas e superior ao resultado do levantamento anterior. Em relação à promoção da transparência, da responsabilidade e da prestação de contas, ela se classificou no nível aprimorado, resultado muito superior ao observado anteriormente. A efetiva atuação da auditoria interna está sendo assegurada no limite entre o nível inicial e intermediário, abaixo de todas as demais instituições analisadas, resultado preocupante, uma vez que a auditoria interna é meio para avaliar a atuação da instituição.

A UFMG de forma geral, obteve resultados comparáveis às demais instituições analisadas pelo TCU em seu levantamento. Apesar de ter se apresentado no nível aprimorado em alguns quesitos, no geral ela se apresenta no limite entre os níveis inicial e intermediário, quando se trata da governança pública. Nesse sentido, os resultados apontam deficiências que precisam ser avaliadas e aprimoradas, uma vez que tais limitações podem estar aumentando a exposição da instituição a riscos relevantes, reduzindo sua capacidade de alcance de resultados. A comparação dos resultados do mecanismo de *accountability* do levantamento de 2018 com os de 2017, estão apresentados na Figura 16.

Figura 16

Comparativo dos resultados do mecanismo accountability da UFMG – 2017 e 2018



Nota. Elaborado pela autora (2022).

Em relação ao mecanismo de *accountability*, de maneira geral, houve um aumento considerável comparando-se 2018 a 2017, podendo-se observar um salto de 21% para 57%. Esse mecanismo é composto por duas questões que se desdobram em algumas perguntas. Em relação à questão “3110. Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas” pode-se observar que em 2017 as respostas para o estabelecimento do modelo de transparência (3111), do modelo de prestação de contas diretamente à sociedade (3112) e do modelo de responsabilização (3113), saíram de zero para 50%, 100% e 100%. A pergunta “3114. O canal de denúncias e representações está estabelecido” foi incluída no questionário de 2018, não sendo possível fazer comparações. Já a pergunta “3115. A organização publica conjuntos de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos” obteve um baixo percentual (5%) nos dois exercícios, demonstrando que a UFMG precisa implementar mecanismos para atendimento da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

Para a questão “3120. Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna” existem quatro perguntas que buscam identificar se o estatuto da auditoria interna foi definido pela organização (3121); se a organização elabora Plano Anual de Auditoria Interna; (3122); se a auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança (3123); e se a organização avalia o desempenho da função de auditoria interna com base em indicadores e metas (3124). Analisando as repostas à essas perguntas, apenas a produção de relatórios para as instâncias internas de governança obteve aumento percentual. É importante destacar as respostas dadas para a pergunta

3124, que teve percentual zero em ambos os exercícios, demonstrando mais uma vez que a universidade não avalia seus órgãos internos, bem como seus servidores, por meio de indicadores e metas. Uma vez que não existem metas estabelecidas, como a universidade poderá identificar se as mesmas estão ou não sendo atingidas e se ela está alcançando os seus objetivos e atingindo seu fim último que é prestar serviços de qualidade à sociedade.

Governança Pública 2021

No levantamento de 2021 o TCU divulgou o Acórdão 2164/2021-TCU-Plenário; um Relatório Técnico Detalhado, envolvendo uma análise de todas as instituições que responderam ao questionário; e um Relatório Individual de Autoavaliação de cada instituição.

De acordo com o relatório do TCU, após o iGG2018 e considerando um lapso temporal necessário para que as organizações implementassem práticas de governança, foi decidido que a periodicidade do levantamento seria bienal, planejado para ocorrer em 2020. No ano seguinte, 2019, o questionário de autoavaliação foi revisado e atualizado, com a contribuição de gestores e de especialistas. Na ocasião, foi incluído um novo tema: gestão orçamentária.

Em 2020 foram iniciadas as ações para a realização do novo ciclo iGG. Mas, em virtude dos impactos da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19) nas rotinas das organizações públicas, o trabalho foi adiado para o ano de 2021. Ainda em 2020, o método de trabalho do iGG foi repensado, planejando-se medidas voltadas à redução do esforço do gestor ao reunir todas as informações necessárias ao preenchimento do questionário; e à redução dos recursos empregados pelo TCU na fiscalização. Nesse contexto, foi iniciado o desenvolvimento de uma nova ferramenta de coleta das informações de governança e gestão: o sistema e-Governança.

Apesar do aumento da complexidade da autoavaliação com a inclusão do novo tema, os resultados obtidos neste acompanhamento confirmam, em geral, a tendência de evolução sugerida no iGG2018, não obstante o longo caminho ainda a ser trilhado para que a maioria das organizações avaliadas alcancem o nível de maturidade de governança organizacional e de gestão adequado aos riscos por elas enfrentados e necessário ao alcance dos resultados esperados pelas partes interessadas.

O levantamento teve como objetivos: obter e analisar informações sobre a capacidade de governança e de gestão das organizações, de modo a identificar riscos sistêmicos; contribuir para o planejamento das ações de controle do TCU; e induzir uma mudança de comportamento nessas organizações, estimulando a adoção de boas práticas de governança e de gestão. Bem como,

implantar o sistema e-Governança, para dar início à autoavaliação de governança e de gestão públicas.

Apesar da maior complexidade citada, o comparativo com os resultados de 2018 sugere que, com exceção da dimensão de contratações (iGestContrat, que se manteve estável), houve evolução no iGG e nos índices que o compõem.

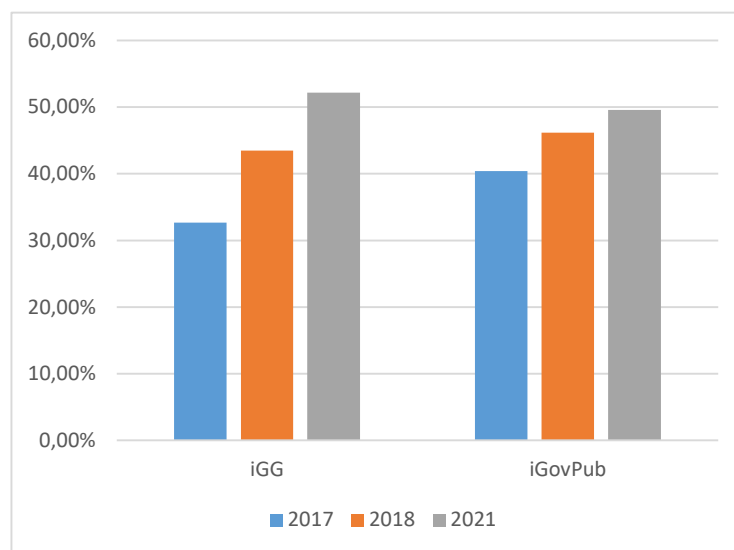
Em relação às possíveis causas para a evolução do cenário tem-se: o esforço de implementação das boas práticas pelas próprias organizações respondentes; o empenho do TCU na promoção do tema; e dos órgãos governantes superiores (OGS) na orientação e estabelecimento de normativos.

O relatório do Acórdão 2.699/2018 - TCU - Plenário, que apresentou os resultados comparativos entre o iGG 2017 e 2018, informou a melhora do iGovPub e de todos os agregadores que o compunham: Liderança, Estratégia e Controle. Essa evolução mostrou-se tendência nos resultados apresentados em 2021, comparados ao cenário de 2018, em todos os estágios de capacidade. O quadro se repetiu também no que diz respeito ao mecanismo Estratégia, o qual apresentou evolução mais notória, comparado ao de Liderança e ao de Controle.

Em relação à UFMG, os resultados apresentados em seu relatório individual apontaram que, em relação ao iGG seu resultado na autoavaliação foi de 52%, o que a mantém no nível intermediário (40 a 69,9) de governança e gestão. Em relação ao iGovPub, objeto desse estudo, a UFMG alcançou 49%, também no nível intermediário. Comparando os resultados com os dos levantamentos de 2017 e 2018, os dados são apresentados na Figura 17.

Figura 17

Comparativo dos resultados do iGG e do iGovPub da UFMG – 2017, 2018 e 2021



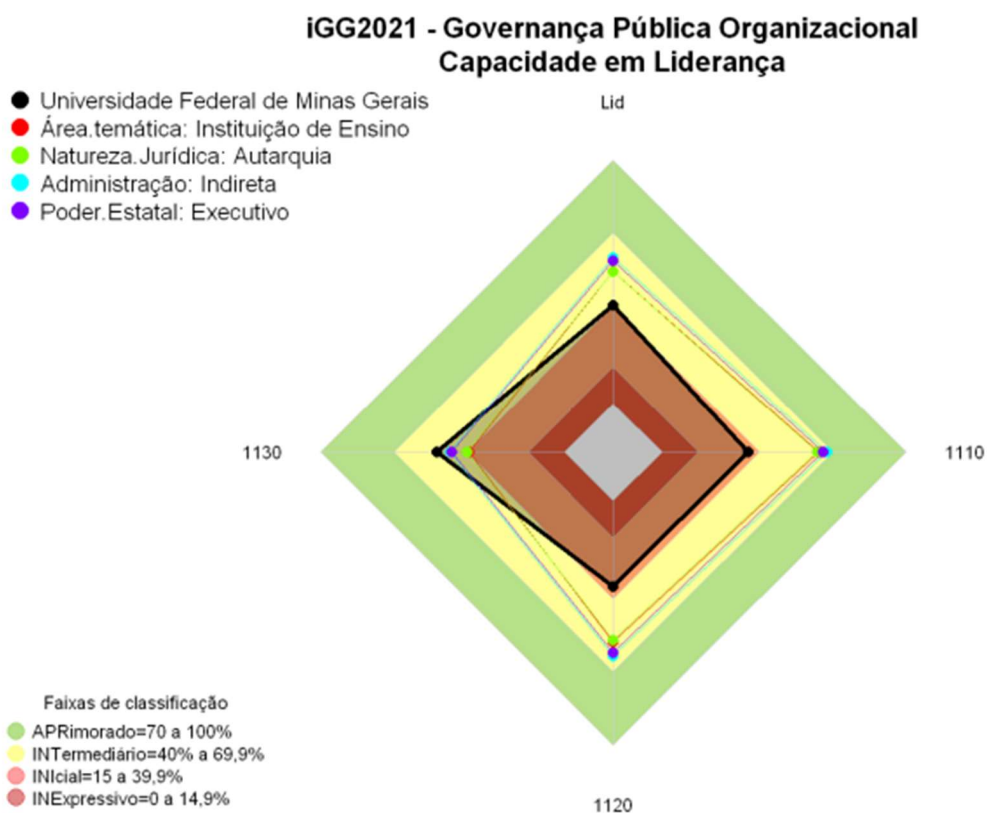
Nota. Elaborado pela autora (2022).

Tanto em relação ao iGG, quanto ao iGovPub, os resultados da UFMG melhoraram com o passar do tempo, fato observado pelo TCU de forma geral. Como também citado pelo TCU em seu relatório, o resultado pode estar relacionado às ações de conscientização dos órgãos públicos, bem como, da entrada em vigor de novos normativos que tratam de governança pública. No entanto, em ambos indicadores, a UFMG se classificou no nível intermediário de governança pública organizacional, demonstrando que ainda existe um caminho a ser percorrido para a efetiva implementação dos mecanismos de governança pública na visão do TCU.

O índice de governança pública engloba os mecanismos de liderança, estratégia e controle, eles serão analisados de forma mais particular, juntamente com as perguntas que compõem cada componente de governança pública. O resultado da autoavaliação da UFMG relacionada ao mecanismo de liderança está apresentado na Figura 18.

Figura 18

Resultado da avaliação do mecanismo de liderança da UFMG – 2021



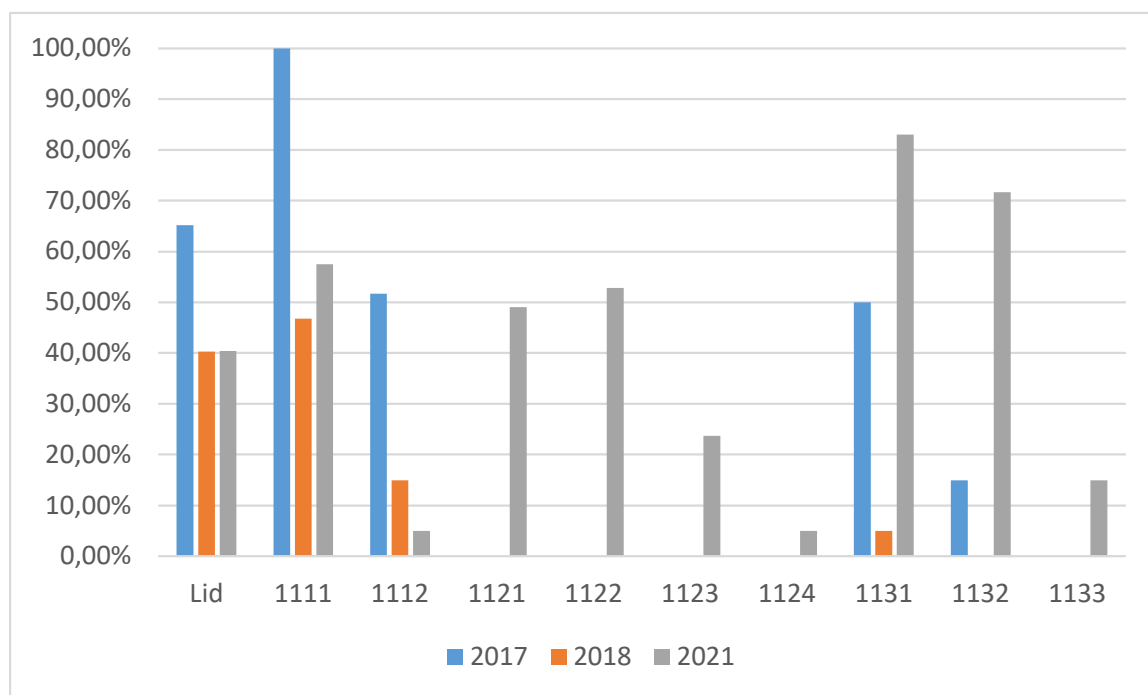
Nota. Relatório Individual da Autoavaliação (TCU, 2021).

O Lid apresentado na Figura 18, representa a capacidade em liderança da instituição e compreende as seguintes questões: 1110 (Estabelecer o modelo de governança); 1120 (Promover a integridade); e 1130 (Promover a capacidade de liderança).

No geral, a capacidade de liderança da UFMG ficou classificada no limite entre o nível inicial e o nível intermediário, obtendo um resultado inferior às outras instituições analisadas, da mesma forma que no levantamento anterior. No estabelecimento do modelo de governança ela se mostrou em nível inicial, resultado muito diferente das demais instituições que estão no limite para atingirem o nível apropriado. Comparação válida também para a gestão promoção da integridade. O único item que se destacou positivamente foi a promoção da capacidade de liderança, estando no nível intermediário e acima das demais instituições analisadas, no entanto, resultado distinto do apresentado no levantamento anterior, onde a UFMG se classificou no nível aprimorado. Os resultados comparados aos dos levantamentos de 2017 e 2018 são apresentados na Figura 19.

Figura 19

Comparativo dos resultados do mecanismo liderança da UFMG – 2017, 2018 e 2021



Nota. Elaborado pela autora (2022).

O resultado obtido no mecanismo de liderança se manteve estável em relação ao levantamento anterior, quando havia observado uma queda em relação a 2017. O questionário utilizado pelo TCU em 2021 sofreu várias alterações, nesse sentido, o mecanismo de liderança continuou a ser composto por três questões, mas apenas a primeira (1110. Estabelecer o modelo de governança) se manteve de acordo com o levantamento anterior. Foi incluída a questão “1120. Promover a integridade” e a questão que no levantamento anterior era a “1120. Gerir o desempenho da alta administração”, se transformou em “1130. Promover a capacidade da liderança”.

Em relação à questão 1110, temos duas perguntas “1111. A estrutura interna de governança da organização está estabelecida” e “1112. A organização assegura o adequado balanceamento de poder para tomada de decisões críticas”, que teve sua redação alterada, mas mantendo o sentido, de forma geral. O estabelecimento da estrutura interna de governança está se estabelecendo, mas a tomada de decisão crítica teve uma resposta inferior aos dos levantamentos anteriores. Na UFMG as decisões são discutidas tomadas de forma colegiada por meio de seus diversos conselhos, talvez por isso, não seja possível para uma Universidade o balanceamento de poder, uma vez que ele já é compartilhado.

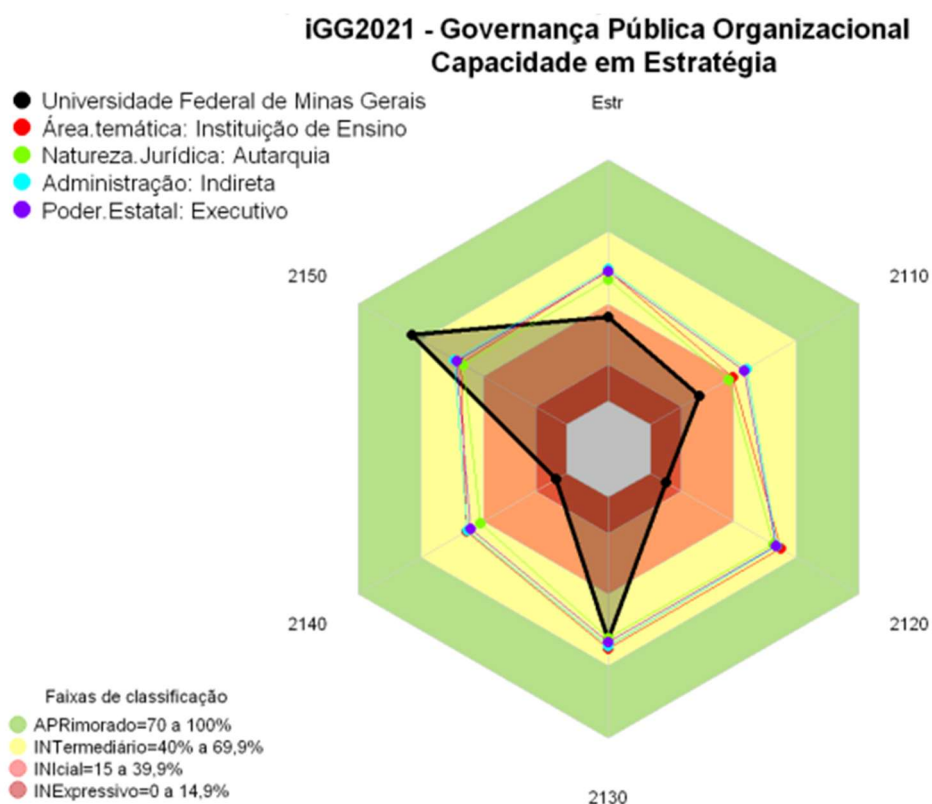
Os resultados referentes à promoção da integridade não podem ser comparados aos exercícios anteriores, uma vez que o tema foi incluído no levantamento de 2021. O resultado das perguntas “1121. Os membros da alta administração e de conselho ou colegiado superior estão comprometidos com a integridade” e “1122. Há gestão de ética para a organização” atingiram, em média, 50% sendo classificado no nível intermediário. Em relação às perguntas “1123. Programa de integridade da organização está estabelecido” e “1124. Medidas para identificação e tratamento de conflito de interesses estão estabelecidas” os resultados foram inferiores, se destacando negativamente a pergunta 1124, demonstrando que a UFMG pode estar exposta a situações de conflito de interesses que podem afetar o alcance de seus resultados.

Em se tratando da promoção da capacidade da liderança, questão 1130, houve um aumento considerável no estabelecimento de critérios e procedimentos para a escolha dos membros da alta administração (1131) e também na avaliação de seu desempenho (1132). A questão 1133 foi incluída em 2021 (As competências dos membros da alta administração são aprimoradas) e trata do seu desenvolvimento e da transmissão de informações na sucessão, a resposta classifica a UFMG no limite entre os níveis inicial e inexpressivo, demonstrando uma área carente de aprimoramento.

O Estr representa a capacidade em estratégia e engloba as seguintes questões: 2110 (Gerir riscos); 2120 (Estabelecer a estratégia); 2130 (Promover a gestão estratégica); 2130 (Promover a gestão estratégica); 2140 (Monitorar os resultados organizacionais); e 2150 (Monitorar o desempenho das funções de gestão). A análise da resposta relacionada ao mecanismo de estratégia está apresentada na Figura 20.

Figura 20

Resultado da avaliação do mecanismo estratégia da UFMG – 2021



Nota. Relatório Individual da Autoavaliação (TCU, 2021).

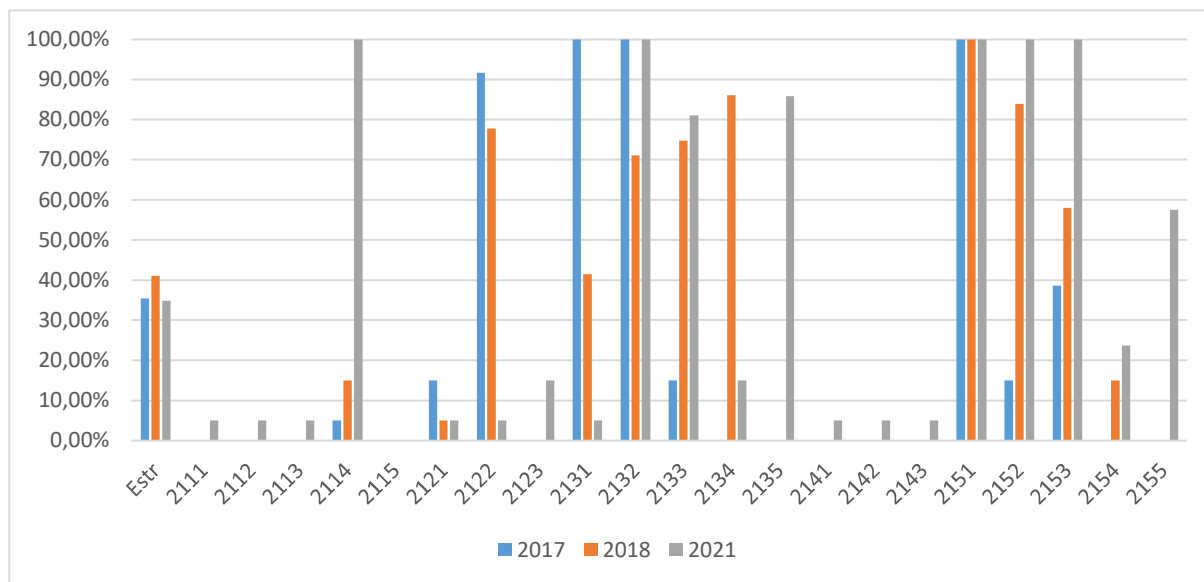
No geral, a capacidade em estratégia da UFMG ficou classificada no nível inicial, resultado inferior a todas as outras instituições analisadas de forma geral. Mesmo resultado quando analisamos o resultado para a gestão de riscos (2110). Em relação ao estabelecimento da estratégia (2120) e ao monitoramento dos resultados organizacionais (2140), o resultado é inexpressivo, muito inferior ao de todas as outras instituições analisadas pelo TCU. Esse resultado demonstra uma fragilidade da UFMG em relação à adoção prática de sua estratégia, bem como a avaliação do atingimento ou não dos resultados pretendidos. Essa falta de controle pode fazer com que a universidade não alcance os melhores resultados levando em consideração toda a sua estrutura.

Em relação à promoção da gestão estratégica (2130) o resultado foi semelhante às demais instituições, se classificando no nível intermediário. Quando se trata do monitoramento do desempenho das funções de gestão, a UFMG se destaca com resultado aprimorado, obtendo melhores resultados que as demais instituições analisadas. Apesar de ela não avaliar seus objetivos estratégicos, internamente, o resultado de seus gestores é monitorado. O resultado

comparativo dos resultados do mecanismo de estratégia dos levantamentos de 2021, 2018 e 2017 são apresentados na Figura 21.

Figura 21

Comparativo dos resultados do mecanismo estratégia da UFMG – 2017, 2018 e 2021



Nota. Elaborado pela autora (2022).

O mecanismo de estratégia é composto por cinco questões citadas anteriormente. Apesar que a questão “2110. Gerir riscos” ser semelhante à do levantamento anterior, as perguntas são diferentes, impedindo a comparação. As perguntas “2111. A estrutura da gestão de riscos está definida”, “2112. Atividades típicas de segunda linha estão estabelecidas” e “2113. O processo de gestão de riscos da organização está implantado” obtiveram um percentual de 5%, mais uma vez demonstrando a exposição da UFMG ao risco e sua falta de evolução com o passar dos anos. Já em relação à pergunta “2114. Os riscos considerados críticos para a organização são geridos” saltou de 15% em 2018, para 100% em 2021. No entanto, como pode haver a gestão de riscos críticos sem a definição da estrutura e a efetiva implantação de um processo de gestão de riscos?

Em relação à gestão da estratégia, sua definição, que nos levantamentos anteriores obtiveram resultados acima de 70%, em 2021 alcançou 5%, demonstrando a falta de definição de objetivos de longo prazo para a UFMG. A pergunta “2123. A organização definiu metas para a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos” foi incluída em 2021 e está no nível de 15%. Já em relação à promoção da gestão estratégica (2130) as perguntas estão relacionadas ao estabelecimento do modelo de gestão para as diversas áreas da universidade. No que diz respeito a gestão de pessoas (2132), tecnologia da informação (2133) e gestão

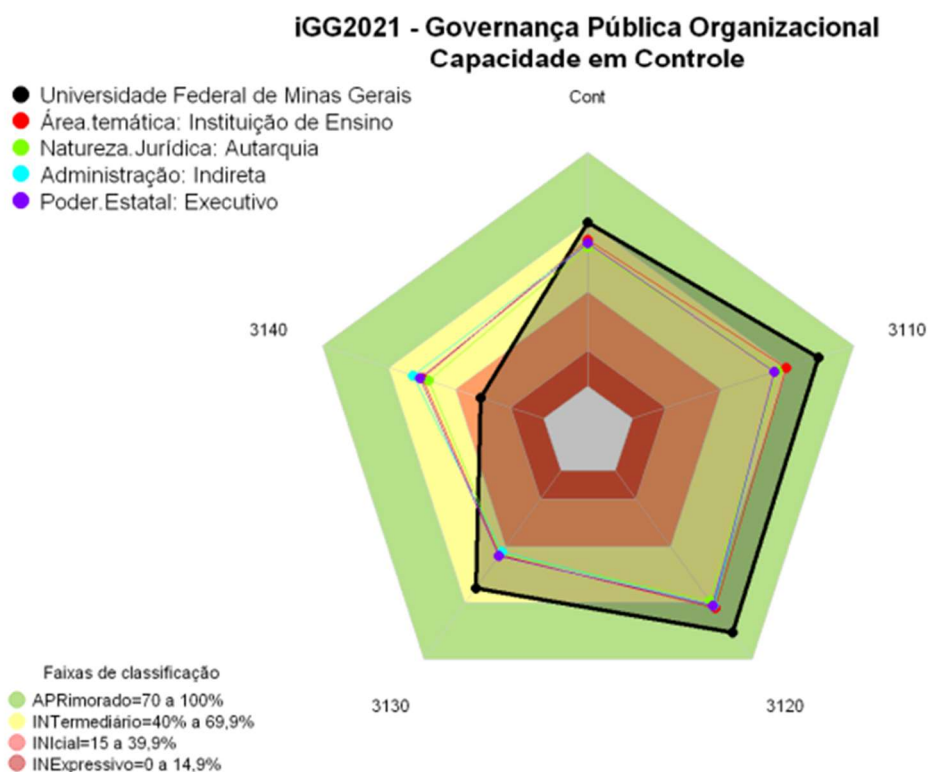
orçamentária e financeira (2135), os resultados obtidos estão acima de 80%, resultados superiores aos levantamentos anteriores, demonstrando um aprimoramento no estabelecimento do modelo de gestão para essas unidades. Acerca dos processos finalísticos (2131), que na UFMG são ensino, pesquisa e extensão, o resultado foi de 5%, bem inferior aos exercícios anteriores. Esse resultado pode se dar, talvez, pela grande diversidade da instituição, o que dificultaria o estabelecimento de um modelo de gestão pela alta administração para unidades tão distintas. Já em relação à gestão das contratações (2134) o resultado caiu de 86% para 15%, demonstrando uma possível fragilidade no processo de contratação por parte da universidade, o que acarretar em desperdício, ou até mesmo desvio, de recurso público.

A questão “2140. Monitorar os resultados organizacionais” foi incluída em 2021, ela trata da eficácia (2141), da eficiência (2142) e da efetividade (2143) da estratégia da UFMG. Em todas as respostas o resultado foi de 5%, demonstrando, mais uma vez, a dificuldade em se avaliar os resultados da universidade, levando em consideração o seu planejamento estratégico. Já a questão “2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão” avaliou os processos finalísticos (2151), a gestão de pessoas (2152) e a tecnologia da informação (2153), obtendo 100% em todos os quesitos. Em se tratando da gestão de contratações (2154), apesar de o resultado ter melhorado com o passar dos anos, ele ainda se encontra em nível inicial, podendo expor a UFMG aos riscos citados anteriormente. A pergunta sobre gestão orçamentária e financeira (2155) foi incluída em 2021 e alcançou um resultado de quase 60%.

O mecanismo de *accountability*, que aparecia nos resultados do levantamento como Acct, a partir de 2021 passou a ser chamado de mecanismo de controle, aparecendo nos resultados com a sigla Cont, incluindo novas questões. Ele apresenta a capacidade em controle e passou a se desdobrar em quatro práticas: 3110 (Promover a transparência); 3120 (Garantir a *accountability*); 3130 (Monitorar a satisfação dos usuários) e 3140 (Assegurar a efetividade da auditoria interna). O resultado da autoavaliação relacionado ao mecanismo de controle está apresentado na Figura 22.

Figura 22

Resultado da avaliação do mecanismo controle da UFMG – 2021



Nota. Relatório Individual da Autoavaliação (TCU, 2021).

No geral, a capacidade em controle da UFMG ficou classificada no limite entre o nível intermediário e o aprimorado, resultado superior às demais instituições analisadas, bem como ao resultado do levantamento anterior. Em se tratando da promoção da transparência (3110) e da garantia da *accountability* a universidade se classificou no nível aprimorado, evidenciando a implementação dessas práticas de governança pública. A prática “3130. Monitorar a satisfação dos usuários” foi incluída no levantamento em 2021 e, de forma geral, se classificou no limite superior do nível intermediário, se destacando em relação aos demais entes analisados.

A prática 3140 busca avaliar se está sendo assegurada a efetividade da auditoria interna por parte da instância superior, ela se classificou no nível inicial, bem abaixo das demais instituições analisadas, resultado preocupante, uma vez que a auditoria interna é meio para avaliar a atuação da instituição.

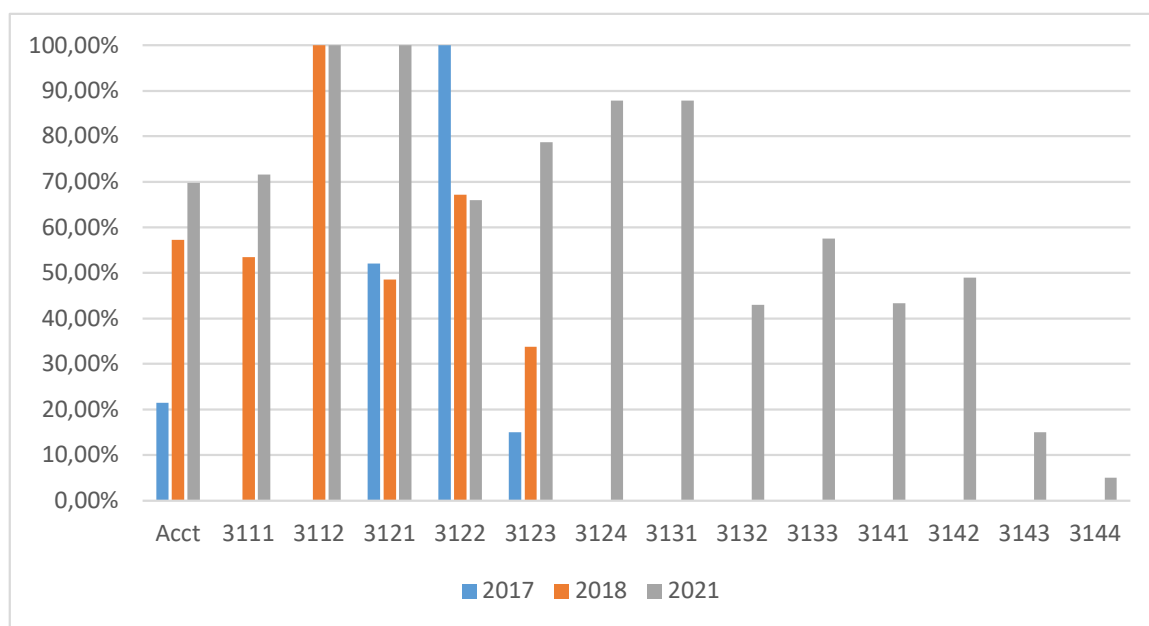
A UFMG de forma geral, obteve resultados superiores às demais instituições analisadas pelo TCU em seu levantamento. Apesar de ter se apresentado no nível aprimorado em alguns quesitos, no geral ela se apresenta no limite entre os níveis intermediário e aprimorado, quando se trata da

governança pública. Nesse sentido, os resultados apontam deficiências que precisam ser avaliadas e aperfeiçoadas, uma vez que tais limitações podem estar aumentando a exposição da instituição a riscos relevantes, reduzindo sua capacidade de alcance de resultados.

Os resultados comparados aos dos levantamentos de 2017 e 2018 são apresentados na Figura 23.

Figura 23

Comparativo dos resultados do mecanismo controle da UFMG – 2017, 2018 e 2021



Nota. Elaborado pela autora (2022).

O mecanismo de controle é composto pelas quatro questões citadas anteriormente.

O resultado da asseguuração da transparência às partes interessadas (3111) obteve um resultado superior ao levantamento anterior, alcançando o percentual de 70% em 2021, evidenciando que a UFMG vem atendendo aos requisitos de acesso à informação. O resultado da publicação de dados conforme os princípios de dados abertos (3112), se manteve no mesmo patamar do exercício anterior, ou seja 100%, com isso, a universidade vem demonstrando atender aos requisitos da Lei de Acesso à Informação.

No levantamento de 2021 a UFMG atingiu o patamar de 100% na prestação de contas direto à sociedade (3121), uma importante ferramenta de *accountability*, principalmente em um ente público. Já a publicação do extrato dos planos de sua responsabilidade, bem como os relatórios de acompanhamento (3122) vem observando uma queda com o passar dos anos. O estabelecimento de um canal de denúncias se mostrou estar 80% estabelecido, resultado superior aos anos anteriores. A questão 3124 sobre o estabelecimento de mecanismos para apurar indícios

de irregularidades e promover a responsabilização em caso de comprovação alcançou um resultado de quase 90%, isso mostra a preocupação da UFMG com a possível identificação de irregularidades.

A questão acerca do monitoramento da satisfação dos usuários (3130) foi incluída em 2021. A Carta de Serviços ao Usuário vem sendo atendida em cerca de 88%, facilitando o acesso dos usuários aos serviços prestados pela UFMG. Já em relação à acessibilidade dos serviços via internet (3132) e a participação dos usuários visando a melhoria dos serviços prestados (3133), obtiveram o resultado médio de 50%, necessitando de aprimoramento dessas práticas.

A efetividade da auditoria interna deve ser assegurada pela instância superior, que deve receber seus serviços, acompanhar seus resultados e avaliar seu desempenho. Em relação à participação da instância superior de governança, no caso da UFMG o Comitê de Governança, Riscos e Controle (CGRC), na elaboração Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) (3141) e o recebimento de serviços de auditoria que adicionem valor à instituição (3142), os resultados apontam que o CGRC não participa de forma efetiva, ficando à cargo da auditoria o planejamento das atividades a serem desenvolvidas.

O resultado da autoavaliação para as perguntas “3143. A organização acompanha os resultados dos trabalhos de auditoria interna” e “3144. A instância superior de governança da organização opina sobre o desempenho da função de auditoria interna” foram de 15% e 5%, respectivamente. Isso pode ocasionar um descolamento entre as atividades que são desenvolvidas pela auditoria interna e os objetivos estratégicos definidos pelas instâncias superiores.

Após a análise dos documentos que continham alguma relação com a governança pública organizacional na UFMG o que se pode observar é que, somente a partir do exercício de 2012 a palavra governança passou a ser mencionada em documentos oficiais da Universidade. Primeiramente, o termo “governança” aparece no relatório de gestão do referido ano, definindo os órgãos que constituem a estrutura de controle e governança da UFMG. Nesse mesmo ano, o Acórdão nº 12700/2016 – TCU – 2ª Câmara que julgou as contas da UFMG do exercício de 2012 recomendando a adoção de práticas que possam contribuir para o aperfeiçoamento da gestão da entidade.

No PDI da universidade a governança apareceu pela primeira vez em 2013, quando afirma que a UFMG tem intensificado ações visando dar maior transparência à sua atuação. Já em relação aos documentos produzidos pela Auditoria-Geral da UFMG, a governança apareceu pela primeira

vez no RAIN'T 2016 e no PAINT de 2017, em decorrência da entrada em vigor da IN Conjunta nº 01/2016.

O que se pode perceber a partir da análise documental é que o termo governança, da forma definida pelos órgãos de controle, é um processo relativamente recente na UFMG e que vem ocorrendo, principalmente, em detrimento de demandas desses mesmos órgãos, seja por meio de recomendações (Acórdãos do TCU), relatórios (CGU) ou normativos em vigor (principalmente IN Conjunta nº 01/2016 e Decreto nº 9.203/2017).

5.6 A governança pública na UFMG

5.6.1 Princípios de governança pública

A segunda questão do Protocolo do Estudo de Caso relacionado ao tema da Governança Pública buscou analisar se a UFMG adota princípios de governança pública de acordo com o que é definido no Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU (TCU, 2020) – aqui denominado Referencial – e no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta.

Nesse sentido, os princípios analisados foram: capacidade de resposta; integridade; transparência; equidade e participação; *accountability* (prestação de contas e responsabilidade); confiabilidade; e melhoria regulatória.

A) Capacidade de Resposta

Capacidade de resposta é a capacidade de responder de forma eficiente e eficaz às necessidades das partes interessadas, estimulando os agentes públicos a prestarem serviços com qualidade e rapidez, levando em conta a disponibilidade limitada de recursos (TCU, 2020). Do inglês, *responsiveness*, a capacidade de resposta requer que os servidores públicos sejam proativos e que seja desenvolvida capacidade estatal em áreas como inovação, liderança, processos colaborativos, entre outras (RGB, 2021).

Para implementar esse princípio o Decreto prevê, nos incisos I e II do art. 4º, duas diretrizes a serem seguidas: direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e as mudanças de prioridades; e promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a

integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico (Brasil, 2017).

As partes interessadas nos serviços públicos prestados pela UFMG são, principalmente, seus alunos, docentes, técnicos administrativos, órgãos de fomento, bem como o governo e a sociedade em geral. E os serviços prestados pela UFMG se classificam na tríade ensino, pesquisa e extensão.

Em se tratando da capacidade de responder às necessidades das partes interessadas, por meio de serviços públicos de qualidade, levando-se em conta a disponibilidade limitada de recursos, a UFMG tem se destacado. Considerando, principalmente, seu orçamento cada vez mais limitado e seu quadro de pessoal cada vez mais restrito, como citado pelos entrevistados.

Entrevistado 6: O risco principal [da UFMG] é o risco orçamentário. Você se planeja o ano inteiro e ao final, o Governo anuncia um corte orçamentário. O orçamento é um problema, porque você não tem controle. [...] outra questão é a deficiência de pessoal, que também pesa.

Entrevistado 1: Nós vamos virar o quinto ano consecutivo sem dívidas, mesmo com a quantidade de cortes que a gente teve do orçamento que foi aprovado na LOA, sem os cortes, nós estamos no mesmo patamar de 2009, antes do Reuni, antes da gente ter expandido, em média, 20% das vagas, na UFMG.

Entrevistado 2: o orçamento está planejado desde novembro do ano passado. Aí você chega no mês de outubro e fala, agora 8,2% do seu orçamento, está bloqueado. Qual planejamento pode lidar com uma situação dessas? [...] nós não temos orçamento para contratar as pessoas e os serviços necessários.

Nesse sentido, a despeito de a Constituição Federal estabelecer prazos para o envio ao Congresso Nacional e a devolução para sanção presidencial da Lei Orçamentária Anual (LOA), rotineiramente esses prazos são desrespeitados. Geralmente essas instituições iniciam o exercício financeiro sem uma LOA aprovada, e passam alguns meses nesta condição, o que prejudica seu planejamento e execução orçamentária. Aliado a isso as Universidades também são impactadas com a incerteza quanto ao montante de recursos que terão à sua disposição. Esta incerteza está relacionada, essencialmente à imposição de cortes orçamentários, ao contingenciamento do orçamento e à imposição de limites à execução de recursos próprios (Corrêa, 2021).

No entanto, a UFMG parece estar encontrando soluções para lidar com a limitação de recursos. Ela é a quinta melhor universidade da América Latina, a terceira melhor instituição de ensino superior e a melhor federal do Brasil, segundo o ranking da *Times Higher Education* (THE). Se manteve entre as sete universidades brasileiras mais bem avaliadas na edição de 2022 do ranking global QS (*QS World University Rankings*).

Em relação à registro de patentes, a UFMG é líder entre as instituições de ensino superior do país, recebendo o Prêmio de Inovação Universidades, oferecido pela *Clarivate Analytics*. Em relação à graduação, ela é a universidade federal mais bem avaliada do Brasil, segundo o *ranking* mais recente do Índice Geral de Cursos (IGC). Desde a criação do Índice, em 2007, a UFMG apresenta a nota máxima: 5. Já na pós-graduação, cerca de 68% dos 87 programas de pós-graduação *stricto sensu* obtiveram, na última avaliação, que compreende o período de 2013 a 2016, notas 5, 6 e 7, números que situam a UFMG em posição de destaque entre as instituições brasileiras de ensino superior.

Em relação à gestão de custos, a UFMG foi a universidade federal mais bem avaliada pela Secretaria de Tesouro Nacional (STN) no que se refere à qualidade da informação de custos, em 2021. No *ranking* do Relatório Foco em Custos relativo a 2020, o primeiro da série, a Universidade havia ficado em segundo lugar entre as 63 instituições.

Com a pandemia, diante de cortes orçamentários, a UFMG aportou recursos próprios para recompor o orçamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes). Oferecendo auxílio financeiro como medida de segurança alimentar, auxílio para transporte, auxílio para aquisição de tecnologias assistivas por estudantes com deficiência, auxílio de inclusão digital para estudantes indígenas, quilombolas e do campo, bem como apoio financeiro para compra de *notebooks* e pacotes de dados para acesso à internet, empréstimo de equipamentos etc. Com isso, conforme citado pelo entrevistado 1: “Dê uma olhada como anda o Calendário Escolar do Ensino Superior Público, no Brasil. A UFMG vai terminar o segundo semestre de 2022, no dia 23 de dezembro, e a partir do ano que vem, a gente começa o semestre, no calendário normal, como sempre foi. Isso significa que a gente atuou durante a pandemia, e tomou algumas medidas para fazer a coisa acontecer”.

Diante de todo o exposto, é possível afirmar que a UFMG vem obedecendo ao princípio da capacidade de resposta, atendendo as necessidades de suas partes interessadas apesar da limitada disponibilidade de recursos financeiros e de pessoal.

B) Integridade

Integridade diz respeito às ações organizacionais e ao comportamento do agente público, referindo-se à adesão e alinhamento consistente aos valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados (TCU, 2020). A

integridade, tradicionalmente, representa a busca pela prevenção da corrupção e pelo fortalecimento dos padrões morais de conduta (Brasil, 2018).

As reflexões atinentes à integridade devem estar presentes no dia a dia da instituição, a partir do reforço e aplicação consistente de valores que devem ser compartilhados entre a alta administração, gestores, servidores e colaboradores de todos os níveis hierárquicos, assim como terceiros que se relacionem (RGB, 2021).

Por isso, o Decreto prevê, no inciso VI, a seguinte diretriz: implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores (Brasil, 2017).

Importante ressaltar que, a despeito de o controle fazer parte de um programa de integridade efetivo, integridade e controle não são sinônimos. O controle interno é uma função que, junto com as demais, contribui para a boa gestão da integridade. Controles excessivos, inclusive, podem ser contraproducentes e atuar contra a boa gestão da integridade. Nesse sentido, a diretriz demonstra a importância de o controle interno atuar na prevenção, agindo na mitigação das vulnerabilidades e evitando a reincidência em casos futuros (Brasil, 2018).

Importante, portanto, para se incentivar um ambiente de integridade, que se privilegie o diálogo entre os tomadores de decisão e os responsáveis pelas unidades e funções que compõem a gestão da integridade, que terão a prerrogativa – e o dever – de apoiar o processo decisório por meio de abordagens baseadas no risco (Brasil, 2018).

Na UFMG não existe a figura do tomador de decisão individual, as decisões são discutidas e tomadas em órgãos colegiados. A estrutura organizacional e as instâncias de decisão são definidas no art. 7º do Estatuto da UFMG (Resolução nº 4, de 4 de março de 1999). São órgãos da Universidade, distribuídos de acordo com suas respectivas esferas de competência:

- I. De deliberação superior, o Conselho Universitário e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão;
- II. De fiscalização econômico-financeira, o Conselho de Curadores;
- III. De administração superior, a Reitoria com seus órgãos auxiliares e o Conselho de Diretores; e
- IV. De ensino, pesquisa e extensão, as Unidades e os Órgãos Suplementares.

Conforme citado pelo Entrevistado 1: as decisões são sempre tomadas em órgãos colegiados, em todos os níveis. O menor nível organizacional, da Universidade, é o Departamento. E em cada uma das instâncias, você tem órgãos colegiados de decisão. Algumas decisões administrativas ficam a cargo

da autoridade máxima, dos gestores a quem ela delega competência como, por exemplo, os Pró-Reitores. Mas estes apenas executam decisões tomadas no nível dos órgãos colegiados.

Sendo corroborado pelo Entrevistado 6: Nós temos órgãos colegiados para tudo. A gestão do curso é feita por colegiado, a gestão do pessoal docente é feita por órgão colegiado. Existem os colegiados superiores, o Coepe, o Conselho Universitário, que tratam dos assuntos mais amplos da Universidade. E tudo isso torna a nossa gestão muito distinta daquela de outras instituições. Os órgãos colegiados são uma estrutura de governança importante para a Universidade.

O art. 19 do Decreto estabelece que os órgãos que fazem parte do poder executivo federal devem instituir um programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção. Com isso, a UFMG instituiu, em novembro de 2018, o seu Programa de Integridade.

O Decreto também prevê a existência de uma unidade responsável pela implementação do programa de integridade. Já a Portaria CGU nº 57/2019 estabelece que a instituição do programa de integridade se desenvolverá em três fases: 1) constituir uma unidade de gestão da integridade; 2) aprovar os planos de integridade; e 3) executar e monitorar o programa de integridade. Nesse sentido, a UFMG criou sua unidade de gestão da integridade por meio da Portaria nº 160, de 04 de julho de 2018.

Analisando os documentos divulgados pela instituição, a UFMG apenas instituiu seu plano de integridade e a unidade de gestão da integridade, faltando o aspecto mais importante que é sua efetiva execução. E um plano de integridade que não se traduz em ações práticas não tem validade (RGB, 2021).

Apesar de o plano de integridade da UFMG não estar sendo colocado efetivamente em prática, a fala de alguns entrevistados contrapõe a visão de que a Universidade possa estar exposta à riscos de integridade.

Entrevistado 2: Eu acho que a gente tem uma gestão de integridade muito, muito bem feita, provavelmente não está de acordo com as vírgulas que a IN, DN, Decreto, ou quem fez esse negócio deseja. [...] nós já temos vários processos seguindo a questão da integridade. Por exemplo, num processo de licitação ver se você está seguindo a impessoalidade, se você está respeitando a livre concorrência, se você não está favorecendo ninguém, quer dizer, se a gente estivesse numa instituição desse tamanho, com o tanto que se compra ou com o tanto que se faz, nós estaríamos sendo vítimas de processos e de denúncia constantemente.

Além disso, a UFMG adota um Código de Conduta Ética dos Servidores da Universidade Federal de Minas Gerais (Resolução nº 15, de 02 de julho de 2013) que está de acordo com o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº

1.171, de 22 de junho de 1994). A UFMG também possui uma Comissão de Ética Pública (CEP), sendo um órgão integrante do Sistema de Gestão de Ética Pública do Serviço Público Federal, tendo como finalidade promover atividades que dispõem sobre conduta ética no âmbito do Poder Executivo Federal, orientando e aconselhando sobre a ética profissional do servidor no trato com as pessoas e com o patrimônio público, competindo-lhe conhecer concretamente de imputação ou de procedimento suscetível de censura.

A UFMG também conta com uma Unidade Seccional de Correição (USEC), instituída em 2013. De acordo com o descrito em seu plano de integridade, à USEC compete atuar na prevenção e apuração de irregularidades. A USEC possui livre acesso a todas as Unidades e Órgãos que compõem a UFMG, estando seus dirigentes obrigados a prestar informações solicitadas oficialmente.

Na UFMG funciona também a Diretoria de Governança Informacional (DGI) composta pela Ouvidoria Geral e pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). A Ouvidoria constitui um canal de interlocução entre a administração, a comunidade universitária e a sociedade, visando a prevenção e solução de problemas, inclusive de atos relacionados à integridade. Já o SIC atende aos requisitos da Lei de Acesso à Informação, constituindo um canal de comunicação com o cidadão, para acesso às informações públicas produzidas ou sob guarda da Universidade.

De acordo com o Entrevistado 5: a DGI funciona muito regulada pela CGU. Tudo que chega, e que tem elementos mínimos para a ação, é enviado para as Unidades, ou para os setores, para que eles respondam. A Ouvidoria tem o papel mediador. Então, esses órgãos apuram internamente e enviam a resposta para a DGI, que avalia se a resposta, de fato, condiz com o que estava sendo demandado. [...] o papel da DGI é assegurar que nada que chegue fique sem uma resposta satisfatória. [...] A Ouvidoria é uma porta de entrada muito importante, para a gente pensar a Integridade, dos diversos órgãos e unidades da Universidade, exatamente, porque pode ser anônimo, qualquer pessoa pode fazer, é acessível, as pessoas estão protegidas.

Diante de tudo que foi citado, em relação à integridade, a despeito de a UFMG não estar colocando em prática o programa de integridade nos termos firmados pelo Decreto e pela CGU, não se pode afirmar que suas ações não sejam íntegras. As decisões tomadas em órgãos colegiados buscam priorizar o interesse público, ou da maioria dos interessados, sobre os interesses privados, ou de um indivíduo, podendo ser caracterizadas como ações estratégicas de prevenção à fraude e à corrupção. Além disso, a Universidade conta com diversos órgãos que buscam conferir o caráter íntegro às suas ações, quais sejam: Comissão de Ética, Ouvidoria Geral e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC); que de forma ativa, ou passiva, são um canal de comunicação e recebimento de demandas e denúncias por parte da sociedade. Com isso,

pode-se afirmar que a UFMG, de maneira geral, vem obedecendo ao princípio da integridade agindo de acordo com valores, princípios e normas éticas, buscando priorizar o interesse público sobre os interesses privados.

C) Transparência

Transparência diz respeito a permitir que a sociedade obtenha informações atualizadas sobre operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do setor público. Consiste em disponibilizar, inclusive na forma de dados abertos, para as partes interessadas, as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos (TCU, 2020).

A organização transparente se obriga voluntariamente à divulgação oportuna de todas as questões relevantes a ela relacionadas. Abrange várias iniciativas, como: acesso à informação, divulgação de natureza obrigatória; divulgação de natureza proativa e voluntária, incluindo dados abertos do governo; e transparência fiscal e orçamentária (TCU, 2020).

O Decreto prevê uma diretriz diretamente ligada ao princípio da transparência (art. 4º, XI), prescrevendo a necessidade de se promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

A transparência consiste em dar publicidade às ações da organização, de maneira ativa, em linguagem simples e em formato inclusivo. A organização deve dispor de informações confiáveis, fidedignas, relevantes e tempestivas sobre suas atividades e dispor abertamente dos dados, a fim de permitir o controle social e o monitoramento das políticas públicas (RGB, 2021).

Em relação à transparência, o Entrevistado 1 afirma que: “A gente tem o Plano de Dados abertos, que é a Transparência Ativa; e nós temos o Relatório do Atendimento às demandas do público, que trata da Transparência Passiva, é o nosso Relatório SIC”.

Entrevistado 2: o site da PROPLAN fornece informações de quase duas décadas acerca da execução orçamentária, para cada uma das UGs da UFMG. E isso não se deu porque órgão nenhum mandou, é anterior. [...] as informações são diárias. Você sabe qual recurso está alocado em cada órgão da UFMG, quando foi executado. O quanto ainda falta ser executado, o que já foi empenhado, o que já foi liquidado. Todos os processos estão disponíveis. Os que são de licitação estão lá no Portal da Transparência. No caso da gestão orçamentária e financeira, não existe senha, está aberto a qualquer pessoa. [...]

tem 15 anos, pelo menos, que qualquer cidadão brasileiro pode entrar no site da Universidade e ter acesso a toda a informação, com atualização diária.

Entrevistado 3: são disponibilizadas todas as informações exigidas, dos pagamentos, dos contratos, do tempo de duração dos contratos, dos objetos. Algumas coisas fazem referência direta ao portal da transparência. Por exemplo, o plano de gerenciamento das contratações, é lançado no plano anual de contratações, que está no portal da transparência. Tudo isso tem sido colocado à disposição das pessoas.

Entrevistado 5: a UFMG tem tanto o SIC, quanto o Plano de Dados Abertos, regulados pela CGU. Agora, se a gente olhar para as negativas de informação, a gente vai ver que, na UFMG, elas se dão geralmente em função da gente não ter a informação. Porque a Lei de Acesso à Informação diz que não é necessário produzir um documento para responder a um pedido. Mas o grosso dos pedidos, a maioria absoluta dos pedidos, a UFMG concede. [...] ainda que o Plano de Dados Abertos seja uma exigência da Administração Pública Federal e da CGU, mais da metade das instituições federais, ainda não tem um Plano de Dados Abertos. Aqui, na UFMG, além de a gente ter esse Plano, e isso já nos coloca à frente da maioria da administração pública, a gente também faz, cotidianamente, negociações para a abertura de mais dados.

No site da UFMG (<https://ufmg.br/aceso-a-informacao>) são disponibilizadas informações sobre a Universidade, seus dirigentes, serviços, documentos e normas, permitindo ao cidadão obter conhecimento sobre a Instituição. As informações são apresentadas por área.

Institucional: informações institucionais e organizacionais sobre a UFMG que tratam de funções, competências, estrutura organizacional, legislação, relação de cargos e dirigentes.

Ações e Programas: informações pertinentes a programas, ações, projetos, atividades e Carta de Serviços ao Cidadão implementadas pela UFMG são encontradas em um *link* que dá acesso a uma página que remete ao Relatório de Gestão, ao PDI, ao Portal da Transparência do Governo Federal e à Carta de Serviços ao Cidadão da UFMG.

Participação Social: é apresentado um *link* que leva a informações referentes a audiências e consultas públicas e à página da Ouvidoria da UFMG.

Auditorias: informações referentes ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomada de contas realizadas na UFMG são apresentadas em *links* que direcionam à página da PROPLAN que contém os Relatórios de Gestão e de Prestação de Contas, e à página da Auditoria que contém os Relatórios Anuais de Auditoria Interna (RAINT) e os Planos Anuais de Auditoria Interna (PAINT).

Convênios e Transferências: para informações sobre os convênios da UFMG, com a descrição do objeto, datas e valores relacionados existe um *link* que direciona para o Portal da Transparência, cujos dados são obtidos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e atualizados periodicamente.

Receitas e Despesas: informações sobre a previsão e arrecadação de receita pública e execução orçamentária e financeira da UFMG são detalhadas por meio do Portal da Transparência.

Licitações e Contratos: a página remete ao site do Departamento de Logística de Suprimentos e de Serviços Operacionais (DLO) da UFMG, que contém a descrição e controle dos contratos, bem como ao Portal da Transparência.

Servidores: informações sobre concursos públicos de provimento de cargos e relação dos servidores públicos lotados ou em exercício na UFMG são apresentados em uma página específica sobre concursos; sobre terceirizados, na página da DLO; sobre recursos humanos na página da PRORH; e os pagamentos realizados são apresentados no Portal da Transparência.

Informações Classificadas: são apresentados o rol das informações classificadas em cada grau de sigilo e o rol das informações desclassificadas nos últimos doze meses no âmbito da UFMG.

Serviço de Informação ao Cidadão (SIC): é apresentado o formulário de pedido de acesso à informação, relatórios estatísticos de atendimento à Lei de Acesso à Informação na página da CGU, e a página de serviço de informação ao cidadão que remete ao site Fala.BR (Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação).

Perguntas frequentes: sobre as atividades desempenhadas pela UFMG ou sobre as ações no âmbito de sua competência. No entanto, o *link* não estava funcionando (acesso em janeiro/2023).

Dados Abertos: O Plano de Dados Abertos (PDA) é o documento orientador para as ações de implementação e promoção de abertura de dados da Instituição. É ele que organiza o planejamento referente à implantação e racionalização dos processos de publicação de dados abertos nas organizações públicas. O *link* leva ao PDA 2021-2022.

Transparência e Prestação de Contas: apresenta os objetivos, metas e indicadores de desempenho, valores públicos gerados e documentos como relatórios de gestão, plano de integridade, auditorias e atividades de correição.

Boletim Interno de Serviço On-line: publica documentos da Administração Central e das Unidades Acadêmicas da UFMG relativos a Sindicâncias Acusatórias (Sinac) e Processos Administrativos Disciplinares.

Fundações de apoio: cada fundação conta com um portal da transparência em que o cidadão pode acessar os projetos contratados.

Assim sendo, pode-se dizer que a UFMG vem obedecendo ao princípio da transparência, disponibilizando, inclusive na forma de dados abertos, para as partes interessadas, informações de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos, buscando divulgar de maneira voluntária e transparente suas atividades e resultados.

D) Equidade e Participação

Equidade e participação dizem respeito a promover tratamento justo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas (TCU, 2020).

Deve ser definida uma estratégia de relacionamento com as diversas partes interessadas, e as estratégias organizacionais e tomadas de decisão devem buscar o equilíbrio entre as expectativas desses públicos. Formas de participação social incluem iniciativas que promovam o diálogo com a sociedade, de forma que os anseios sociais sejam considerados na tomada de decisão, por exemplo: ouvidorias; audiências e consultas públicas; mesas de diálogo; conselhos gestores e comissões de políticas públicas; comitês técnicos; conferências de políticas públicas; orçamentos participativos (TCU, 2020).

Nessa perspectiva, o ensino superior não difere de outros serviços financiados pela sociedade como, por exemplo, assistência à saúde e à justiça. O corpo social pode pressionar os prestadores de serviços públicos a cumprir metas como a melhoria de custos, da qualidade do ensino e garantir a equidade social (Santos, 2021). A participação social é promovida com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização (TCU, 2020). Ela deve ser alcançada para que se estabeleça a estratégia que considera as necessidades das partes interessadas na tomada de decisão dos problemas públicos (Santos, 2021).

Como citado anteriormente as principais partes interessadas que atuam na UFMG são, seus alunos, docentes, técnicos administrativos, órgãos de fomento, bem como o governo e a sociedade em geral. Nesse contexto o Estatuto da UFMG (Resolução nº 04 de 04 de março de 1999) estabelece em seu art. 7º os órgãos que compõe a Universidade, dentre eles tem-se: o Conselho Universitário e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, órgãos de deliberação superior; e o Conselho de Curadores, órgão de fiscalização econômico-financeira.

O Conselho Universitário é o órgão máximo de deliberação na UFMG e é composto: pelo Reitor; pelo Vice-Reitor; pelos Diretores das Unidades Acadêmicas; pelos Diretores-Gerais das

Unidades Especiais; por 1 (um) professor de cada Unidade Acadêmica eleito pela respectiva Congregação; por professores eleitos pelo corpo docente da Universidade; por integrantes do corpo técnico e administrativo eleitos por seus pares; por integrantes do corpo discente; e por representação do Conselho de Integração Comunitária. Ao Conselho Universitário, cabe formular a política geral da Universidade nos planos acadêmico, administrativo, financeiro, patrimonial e disciplinar.

O Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão é órgão técnico de supervisão e deliberação em matéria de ensino, pesquisa e extensão. Ele é composto: pelo Reitor; pelo Vice-Reitor; pelos Pró-Reitores que presidam as Câmaras acadêmicas; por 1 (um) professor de cada Unidade Acadêmica, eleito pela respectiva Congregação; pelo Diretor-Geral de cada Unidade Especial; por 3 (três) professores eleitos pelos Coordenadores de Graduação; por 3 (três) professores eleitos pelos Coordenadores de Pós-Graduação; por até 6 (seis) docentes; e por integrantes do corpo discente.

O Conselho de Curadores, órgão de fiscalização econômico-financeira da Universidade, é composto por: 1 (um) membro docente da Comissão de Orçamento e Contas do Conselho Universitário, eleito por seus pares; 2 (dois) representantes docentes do Conselho Universitário eleitos pelo Plenário dentre seus membros; 3 (três) professores eleitos pelo corpo docente da Universidade; 1 (um) contador representante do Conselho Regional de Contabilidade de Minas Gerais (CRC-MG); 1 (um) docente representante do Ministério da Educação (MEC), designado por este; 1 (um) representante do corpo técnico e administrativo; por 1 (um) representante do corpo discente.

Nesse sentido, o Entrevistado 2 afirma que: o nosso regimento, que vai fazer 100 anos, prevê a existência do Conselho Universitário, do Conselho de Ensino e Pesquisa, da Câmara Departamental, da Congregação de Unidade, da Gestão Colegiada e Participativa. Aqui nós temos dentro do nosso estatuto, desde a criação, há 97 anos atrás, a participação estudantil em todos os órgãos colegiados.

Entrevistado 6: Acho uma estrutura muito forte, porque, na verdade, quem manda mesmo é o Conselho Universitário; e no âmbito de cada Unidade Acadêmica, a Congregação. O Conselho Universitário tem uma composição muito diversificada, todas as unidades estão representadas pelo diretor e por um membro eleito pela Congregação; e as categorias, os grupos, ainda têm uma representação adicional, são técnicos, discentes e docentes. O mesmo acontece na Congregação. É um com composição variada. O que eu acho que assegura uma boa qualidade de debate e de decisão. Então, assim, as coisas são muito, muito debatidas.

Nesse mesmo contexto, quando se trata da eleição dos membros da alta administração da Universidade, o Entrevistado 6 afirma que:

A regra diz que, a Reitora ou o Reitor, é escolhido pelo Presidente da República, a partir de uma lista tríplice, indicada pelos Conselhos mais altos. Existe um Colégio Eleitoral que é composto pelos membros do Conselho Universitário, do Coepe, do Conselho de Curadores; então, esses três órgãos se juntam num Colégio Eleitoral, e indicam, para o Presidente da República, três nomes. Mas há muito tempo, isso é feito a partir de uma consulta prévia à comunidade; então, professores, servidores técnicos e discentes participam de uma consulta. [...], hoje, então, funciona assim. E a mesma coisa, no caso de diretores, há consulta, a Congregação se reúne, forma uma lista tríplice e envia para a Reitora, que escolhe entre os três nomes, o diretor.

Em relação ao princípio da equidade e participação todas as decisões tomadas no âmbito da UFMG se dão de forma colegiada. Esses órgãos colegiados contam com a presença de seus principais interessados, quais sejam, docentes, técnicos-administrativos e discentes, bem como representantes de conselhos de classe como o MEC e o CRC-MG, buscando equilibrar os interesses e as expectativas desses públicos.

A participação social se dá por meio dos diversos canais disponibilizados pela Universidade, que incluem a Ouvidoria e o SIC. No entanto, essa participação social poderia ser mais efetiva com a implementação do Conselho de Integração Comunitária, citado no Estatuto como um dos membros do Conselho Universitário. O referido Conselho tem caráter consultivo e busca prover apoio institucional e técnico, além de subsídios de natureza crítica, visando uma maior integração entre a Universidade e a sociedade. No entanto, ele não está em funcionamento.

Apesar disso e levando em consideração tudo o que foi analisado, pode-se considerar que a UFMG vem respeitando o princípio da equidade e da participação, levando em consideração as necessidades e interesses das partes interessadas na tomada de decisão.

E) *Accountability*

Accountability (prestação de contas e responsabilidade) diz respeito à obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e corporações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar o cumprimento desses a quem lhes delegou essas responsabilidades (TCU, 2020).

Espera-se que os agentes públicos prestem contas de sua atuação espontaneamente, de forma clara e tempestiva, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões. Existem diferentes tipos de prestação de contas, como a administrativa, a financeira e orçamentária, a social e a referente a resultados de políticas públicas (TCU, 2020).

Cabe aos gestores de governança e à organização a obrigatoriedade de prestar contas da movimentação econômico-financeira, da execução orçamentária e sobre a atuação dos gestores, periodicamente. A prestação deve ser realizada de forma clara e objetiva, em linguagem acessível a fim de chegar a todos os interessados, e os gestores e a instituição devem assumir integralmente quaisquer atos e omissões que venham a cometer (RGB, 2021).

Em relação à prestação de contas, a UFMG disponibiliza informações acerca de sua execução orçamentária, como citado pelo Entrevistado 1:

Toda a execução orçamentária da UFMG é via SIAFI, qualquer pessoa que tenha uma senha no SIAFI, sabe o que a gente gasta, com o que a gente gasta.

Entrevistado 2: em relação à prestação de contas, é um processo multinível, sendo feito um acompanhamento constante. [...] o acompanhamento é em tempo real. No final do ano, acontece o processo de consolidação das informações. A prestação de contas é feita de forma colaborativa, são reunidas as informações de todas as UGs, trabalhando junto com a Auditoria. A prestação de contas passa pela Comissão de Orçamento e Finanças, do órgão colegiado do Conselho Universitário; posteriormente, vai para o Conselho de Curadores da Universidade, um outro órgão colegiado; por fim passa pela aprovação final do Conselho Universitário. Então, quer dizer, a prestação de contas passa por três instâncias de análise. Então, assim, governança maior do que essa, pelo amor de Deus. [...] a última gestão da universidade, que se encerrou em 2018, ela teve as contas aprovadas pelo TCU sem nenhuma ressalva. Qual outra instituição dessa que pode falar isso, nessa tranquilidade, com a complexidade que se tem?

Entrevistado 3: são fornecidas informações sobre frota, transporte, processos em andamento, contratações de terceirizados, tanto para a auditoria quanto para a PROPLAN. A prestação de contas é discutida em reunião do conselho, para ser aprovada.

Entrevistado 4: a Universidade tem que prestar contas para o Tribunal de Contas da União. Então, todo final de ano é feito um relatório de prestação de contas que passa pelo Conselho, além do processo de prestação de contas mesmo, que é feito pelo TCU em sistema de rodízio. E todo ano é feito o relatório de gestão da Universidade, ele é divulgado na página da PROPLAN. Então tem esse processo bem transparente.

Entrevistado 6: em relação aos projetos geridos pelas fundações de apoio; ao final, a gente tem que emitir um Relatório de Prestação de Contas. Atualmente, estamos emitindo um parecer sobre a gestão que a fundação de apoio fez dos recursos, atestar que a fundação de apoio geriu os recursos corretamente, que os recursos foram usados para o projeto e não para outros fins, que ela recolheu a taxa que a Universidade cobra de ressarcimento, se a taxa está adequadamente recolhida etc. Os dois documentos são enviados para a Câmara Departamental, onde são aprovados, primeiro na Câmara Departamental e depois na Congregação.

Além da questão financeira, a UFMG deve prestar contas para a sociedade das suas mais diversas atividades, em relação a isso o Entrevistado 6 cita que:

[...] Agora, por exemplo, nós tivemos uma cerimônia, que era uma forma de prestação de contas, uma cerimônia para anunciar o início da fase final de testes da vacina de Covid que está sendo desenvolvida pela UFMG. Vai ser a primeira vacina nacional. Não só de Covid, vacina nacional, no sentido geral. Então, a imprensa foi chamada, o Legislativo, a própria comunidade da universidade. [...] é importante a Universidade promover o seu trabalho, mas é uma prestação de contas; porque, afinal, a Prefeitura de BH botou dinheiro no desenvolvimento dessa vacina, o Governo do Estado, o Governo Federal, tem que dizer aonde esse recurso está sendo investido, e o resultado que isso teve. [...] eu acho que ninguém tem a visão do que a Universidade é e do que ela faz. Por exemplo, a Medicina é responsável pelo teste do pezinho no estado inteiro; a Veterinária tem programas importantíssimos na área de aquacultura, e não tem nem mar em Belo Horizonte, nem rio, mas a UFMG é um Centro de Referência. De vez em quando aparece uma parede pichada e alguém fala que isso aqui é um caos. Quando, assim, olha o que a gente faz, a gente como instituição, ela é necessária. Nesse período da pandemia, 30% dos testes de Covid foram feitos na UFMG, do Estado inteiro.

Em se tratando do princípio de *accountability*, diante de tudo o que foi exposto nesse item, bem como do que foi tratado em relação ao princípio da transparência, é possível afirmar que a UFMG vem prestando contas, não só financeira, mas acerca de suas mais diversas atividades, de como os recursos públicos vêm sendo investidos.

F) Confiabilidade

Confiabilidade representa a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político. Por isso, uma instituição confiável tem que se manter o mais fiel possível aos objetivos e diretrizes previamente definidos, passar segurança à sociedade em relação a sua atuação e, por fim, manter ações consistentes com a sua missão institucional. Há duas condições a serem satisfeitas para promover a confiabilidade: as organizações devem ser competentes, ou seja, fornecer serviços públicos acessíveis, eficientes e que atendem às necessidades e expectativas dos seus usuários; e as organizações devem atuar com base em valores, promovendo a integridade e o compromisso com o interesse público (TCU, 2020).

Portanto, para garantir que todos esses elementos sejam observados, é necessário que diretrizes, objetivos e resultados esperados sejam definidos a partir de um processo robusto de planejamento. O Decreto traz em seu art. 4º, III, uma diretriz relacionada à confiabilidade, onde prevê que a instituição deve monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.

Assim, as políticas e ações prioritárias da instituição devem ser norteadas pelo estabelecimento de metodologias de planejamento, pelo acompanhamento da execução orçamentária, pelo desenvolvimento de métodos de avaliação de processos e de alcance de resultados, pela apropriação de custos e pela preocupação constante com a qualidade do gasto público. Nessa perspectiva, são relevantes para a promoção da boa governança o estabelecimento de indicadores de desempenho e a preocupação constante com o monitoramento e a avaliação dos efeitos dos serviços e das políticas públicas (Brasil, 2018).

Em se tratando dos aspectos relacionados ao princípio da confiabilidade, quanto a se manter fiel aos seus objetivos e diretrizes previamente definidos, levando em consideração o disposto no art. 5º de seu Estatuto, a UFMG tem por objetivos precípuos a geração, o desenvolvimento, a transmissão e a aplicação de conhecimentos por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, de forma indissociada entre si e integrados na educação do cidadão, na formação técnico-profissional, na difusão da cultura e na criação filosófica, artística e tecnológica. Nesse sentido, acerca dos resultados alcançados pela Universidade já comentado, principalmente na discussão do princípio da transparência e da *accountability*, pode-se dizer que ela vem se mantendo fiel aos seus objetivos, bem como mantendo ações consistentes com a sua missão institucional.

A UFMG não apresenta um Planejamento Estratégico na forma estabelecida pelo TCU, levando em consideração uma gestão de riscos previamente estabelecida. No entanto, ela conta com o PDI, que é um importante instrumento de planejamento, e consiste em um documento no qual se definem a missão da instituição e as estratégias para atingir suas metas e objetivos para um período de cinco anos. Com isso, pode-se afirmar que a UFMG conta com um instrumento de planejamento de suas atividades. Apesar disso, ela não conseguiria manter suas atividades e o alcance de resultados como os já citados anteriormente, se não houvesse um planejamento financeiro capaz de se adaptar aos sucessivos cortes, bem como um planejamento para as áreas de ensino, pesquisa e extensão por suas diversas Unidades Acadêmicas.

A Universidade é complexa e cada Unidade, seja Administrativa ou Acadêmica, tem objetivos, metas e formas de alcançá-las muito distintas. A UFMG atua em frentes muito diversas, o que pode dificultar a formalização de um planejamento estratégico único e de longo prazo.

Em relação ao planejamento quando se trata de Pesquisa o Entrevistado 6 afirma que: [...] nós estamos falando de atividades que não podem ter um planejamento exaustivo, porque elas são atividades que, no meio da pesquisa eu vou descobrir que não era nada do que eu estava imaginando. Então, eu preciso ter uma certa flexibilidade para executar o meu orçamento, porque senão aquilo não é pesquisa. A gente gosta de dizer isso, assim: olha, se você sabia exatamente o que você ia fazer, isso não é pesquisa. Pesquisa é quando

“você não sabe qual vai ser o resultado, você vai descobrir fazendo. E isso tem reflexo no orçamento, no início você ia precisar disso, disso, disso; e depois, você descobre que, na verdade, você precisa de outras coisas.”

Com relação ao acompanhamento da execução orçamentária, ela pode ser feita diariamente pelo site da PROPLAN. A preocupação com a gestão dos custos e com a qualidade dos gastos públicos foram objeto de premiação pela STN no exercício de 2021, como já mencionado anteriormente. Seria importante, no entanto, para a promoção da boa governança, o estabelecimento de indicadores de desempenho e o monitoramento dos efeitos dos serviços prestados pela UFMG para a sociedade. Dessa forma, levando em consideração aspectos que podem ainda ser desenvolvidos, de maneira geral, pode-se dizer que a UFMG vem atendendo ao princípio da confiabilidade podendo avançar no aspecto da formalização do seu planejamento por meio do estabelecimento de indicadores de desempenho e seu monitoramento.

G) Melhoria regulatória

Melhoria regulatória representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas (TCU, 2020).

Não se restringe, portanto, à regulação econômica de setores específicos realizada pelas agências reguladoras. Vai além disso, uma regulação bem direcionada, baseada em evidências e escrita de forma simples, tem maior probabilidade de ser adequadamente implementada e atingir seus objetivos, sejam econômicos, sociais ou ambientais (Brasil, 2018).

Este princípio preconiza que o processo de estruturação de normas seja reformulado no sentido de que se diminuam custos compulsórios criados para a sociedade. O processo deve garantir regulações com apenas o necessário para alcance de objetivos, levando-se em conta uma lógica minimalista. Devem-se evitar regulações com problemas que envolvam, por exemplo, normas ambíguas, texto anticonstitucional e outras contradições (Brasil, 2018).

O art. 4º, VII, do Decreto traz uma diretriz relacionada a esse princípio, estabelecendo que as instituições públicas devem avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios.

A UFMG não estrutura normas a serem seguidas pela sociedade nem elabora propostas de criação de políticas públicas. Ela presta serviços nas áreas de ensino, pesquisa e extensão e,

para isso, ela obedece à normativos dos mais diversos órgãos, como o Governo Federal, o MEC, a CGU, o TCU, órgãos de classe, dentre outros. Toda a regulamentação expedida pela UFMG se dá por meio de Resoluções comuns e complementares que, de acordo com seu Regimento Geral, visam à regulamentação das matérias relativas às atividades habituais de natureza acadêmica e administrativa; dispor sobre matérias previstas no Estatuto e no Regimento; e produzir efeitos que têm implicações na estrutura organizacional da Universidade. Com isso, esse princípio não se aplica à UFMG na forma em que ela é constituída e diante de suas finalidades.

Um resumo da análise do atendimento dos princípios de governança pública é apresentado na Figura 24.

Figura 24

Análise do atendimento dos princípios de governança pública pela UFMG

Princípio	Atendimento pela UFMG
Capacidade de Resposta	Atende
Integridade	Atende em parte
Transparência	Atende
Equidade de Participação	Atende
Prestação de Contas	Atende
Confiabilidade	Atende em parte
Melhoria Regulatória	Não se aplica

Nota. Elaborado pela autora (2023).

Feitas as devidas ressalvas em relação à falta do estabelecimento do programa de integridade nos termos firmados pelo Decreto e pela CGU; da participação social, por meio da implementação do Conselho de Integração Comunitária; e da formalização de um planejamento estratégico de longo prazo, com o estabelecimento de indicadores de desempenho e seu monitoramento. Tendo como base os documentos e entrevistas analisados, levando em consideração os demais aspectos, é possível afirmar que a UFMG vem obedecendo aos princípios de governança pública, guiando suas ações para a busca dos resultados pretendidos e fortalecendo a confiança da sociedade, colocando em prática as recomendações de organismos internacionais e órgãos de controle, mais especificamente o que é estabelecido do Decreto e no Referencial.

5.6.2 O mecanismo de liderança na governança pública

A terceira questão do Protocolo do Estudo de Caso relacionado ao tema da Governança Pública buscou avaliar se a UFMG vem adotando as práticas relacionadas ao mecanismo de liderança, que são: estabelecer os modelos de governança; promover a integridade e promover a capacidade de liderança. O Decreto define liderança como o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: integridade; competência; responsabilidade; e motivação.

Liderança é sinônimo de instâncias internas de governança, e engloba os conselhos ou colegiados superiores e a alta administração da organização. As práticas que compõem o mecanismo de liderança são: estabelecer o modelo de governança; promover a integridade; e promover a capacidade da liderança (TCU, 2020).

A) Estabelecer o modelo de governança

A prática de estabelecer o modelo de governança consiste na definição de um conjunto de diretrizes (orientações), valores, processos e estruturas necessários para que as atividades de governança – avaliar, dirigir e monitorar a gestão – sejam desempenhadas de forma eficaz, de modo a possibilitar que a organização alinhe seus objetivos ao interesse público, gere seus riscos e entregue o valor esperado de forma íntegra, transparente e responsável (TCU, 2020).

O Decreto estabelece alguns aspectos relacionados à essa prática:

Art. 4º São diretrizes da governança pública: [...] X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais;

Art. 6º Caberá à alta administração dos órgãos e das entidades, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos neste Decreto.

Esta prática engloba duas questões principais, a primeira delas é a identificação das instâncias internas e as de apoio à governança. O Questionário utilizado pelo TCU para o levantamento de governança traz algumas questões a serem respondidas para que se possa efetivamente observar se as questões levantadas estão sendo atendidas.

As instâncias internas de governança da UFMG estão formalmente definidas conforme apresentado na Figura 7. Dispondo de órgãos de deliberação superior em seu modelo de

governança, como o Conselho Universitário, o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão e o Conselho de Curadores; bem como órgãos da administração superior, como a Reitoria e o Conselho de Diretores. Suas finalidades, composições e competências são definidas no Regimento e no Estatuto da UFMG.

As instâncias internas de apoio à governança também estão formalmente definidas e são apresentadas na Figura 7. Sendo compostas pela Auditoria-Geral, pela Ouvidoria, pela Procuradoria Federal junto à UFMG e por comissões e comitês como, por exemplo, o Comitê de Ética e o Comitê de Governança, Riscos e Controle.

O Conselho Universitário é o órgão de deliberação máxima na Universidade. Como afirmado pelo Entrevistado 6: “na verdade, quem manda mesmo é o Conselho Universitário; e no âmbito de cada Unidade Acadêmica, a Congregação.” A administração superior, é composta pela Reitoria. A Reitoria, nos termos do Estatuto da UFMG é integrada: pelo Reitor; pelo Vice-Reitor; pelas Pró-Reitorias; pela Procuradoria Jurídica; e pela Assessoria. Sendo os Pró-Reitores, o Procurador-Geral e os Assessores de livre escolha do Reitor.

O Regimento da UFMG prevê que no Estatuto da UFMG são estabelecidas eleições em órgãos colegiados (Conselho Universitário e Coepe) para elaboração de lista de nomes para escolha do Reitor e do Vice-Reitor da Universidade. No entanto, na UFMG essa lista é feita tendo como base uma consulta à comunidade acadêmica, conforme citado na discussão acerca do princípio da equidade e participação. Uma vez eleito o Reitor, ele delega competência aos Pró-Reitores para o desempenho de tarefas administrativas ocupando, estes, cargos de confiança. A UFMG conta com as seguintes Pró-Reitorias: de Administração; de Assuntos Estudantis; de Extensão; de Graduação; de Pesquisa; de Planejamento e Desenvolvimento; de Pós-graduação; de Recursos Humanos; e de Cultura. Sendo, estas, responsáveis pelo estabelecimento das estratégias e das políticas internas, cada um em sua área específica.

Nesse sentido o Entrevistado 1 comenta que: “os Pró-Reitores, são escolhidos pela Reitora, são cargos de confiança. Tem um decreto que rege como é que você pode escolher cargos de confiança, não é qualquer pessoa; tem umas normas, que devem ser observadas, para que as pessoas possam vir a ser nomeadas. E aí, sim, uma vez nomeados, e uma vez com delegação de competência da Reitora, então, eles executam as tarefas e tomam as decisões, no lugar da Reitora, para seus âmbitos específicos.

Como já discutido anteriormente no princípio de *accountability*, a prestação de contas passa pela Comissão de Orçamento e Finanças, do Conselho Universitário, posteriormente, vai para

o Conselho de Curadores e, por fim, passa pela aprovação final do Conselho Universitário. Sendo, este, responsável pela supervisão da gestão e *accountability* da organização.

Nesse sentido, é possível afirmar que a estrutura interna de governança da UFMG está estabelecida. Apesar do percentual de 57,5 recebido nesse quesito no último levantamento de governança realizado pelo TCU e apresentado na Figura 19. A nota pode ter se dado pelo fato de a Universidade não possuir, formal e explicitamente, a definição de processos de trabalho e atividades relacionados à avaliação, ao direcionamento e ao monitoramento da organização. No entanto, esse ponto já foi explorado na discussão do princípio da capacidade de resposta em relação ao desempenho da Universidade e sua participação em diversos *rankings* e premiações, demonstrando a qualidade do serviço prestado e o atendimento das demandas das partes interessadas.

A segunda questão ligada à prática de estabelecer o modelo de governança busca garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções na tomada de decisões críticas. Esse tema foi amplamente debatido quando se tratou do princípio da integridade e da equidade. Foi citado que na UFMG não existem tomadores de decisão individuais, todas as decisões são amplamente debatidas em órgãos colegiados e passam por diversas instâncias até sua aprovação final. Nesse sentido, é possível afirmar que a UFMG assegura o adequado balanceamento de poder para tomada de decisões críticas. No último levantamento de governança realizado pelo TCU e apresentado na Figura 19 a UFMG recebeu o percentual de 5%, talvez pelo processo de tomada de decisão não estar definido nos moldes determinados pelo TCU.

Ante o exposto, é possível afirmar que a UFMG estabelece seu modelo de governança. Ele pode não estar definido da forma determinada pelo TCU, mas, uma vez que sua estrutura interna de governança está estabelecida, e é assegurado o adequado balanceamento de poder para tomada de decisões críticas, o modelo de governança está estabelecido.

B) Promover a integridade

A prática de promover a integridade diz respeito à definição e promoção dos valores da organização e dos padrões de comportamento esperados dos seus membros, a começar pelo comprometimento da liderança com esses valores e condutas. Possibilita à organização fomentar a integridade das suas atividades e a das pessoas que as executam, de modo a construir e preservar sua imagem, reputação e credibilidade perante as partes interessadas (TCU, 2020).

Esta prática engloba quatro questões principais, no Questionário utilizado pelo TCU para o levantamento de governança são levantadas algumas questões a serem respondidas para que se possa observar efetivamente a promoção ou não da integridade.

A primeira questão busca avaliar se os membros da alta administração estão comprometidos com a integridade. Todos os servidores da UFMG, independentemente de fazerem parte da alta administração, estão sujeitos ao Código de Conduta Ética dos Servidores da Universidade Federal de Minas Gerais (Resolução nº 15, de 02 de julho de 2013), assinando termo de compromisso com os valores éticos no momento da entrada em exercício na Universidade. Todas as políticas organizacionais, tanto as relacionadas à ética e integridade, quanto todas as demais são debatidas e aprovadas pelo Conselho Universitário. Uma questão passível de melhoria seria haver mais manifestações formais dos membros da alta administração de apoio aos programas de ética e de integridade. No entanto, a falta de manifestação formal não implica a falta de apoio ou o fomento de condutas antiéticas. Diante disso, e de tudo o que foi discutido em relação ao princípio da integridade, é possível observar que os membros da alta administração da UFMG se mostram comprometidos com a integridade. Ainda que, no último levantamento realizado pelo TCU, a UFMG tenha alcançado um percentual de 49% em relação ao tema, conforme demonstrado na Figura 19.

A segunda questão busca analisar a existência de gestão de ética na Universidade. Nesse sentido, existe a designação formal da Comissão de Ética da UFMG (Coepe), vinculada ao Conselho Universitário, sendo um órgão integrante do Sistema de Gestão de Ética Pública do Serviço Público Federal. Existe um código de ética aplicável a todos os servidores, tratando de questões éticas e comportamentais relacionadas às atividades específicas da instituição, uma vez que acolhe o que é definido no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. A UFMG também conta com uma Unidade Seccional de Correição (USEC) que atua na prevenção e apuração de irregularidades; e com a Diretoria de Governança Informacional (DGI) composta pela Ouvidoria Geral e pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) que buscam a prevenção e solução de problemas, inclusive de atos relacionados à integridade. No entanto, conforme o que consta no questionário, não é possível saber se a CEP se reuniu nos últimos 12 meses. Apesar disso, levando em consideração o exposto e o que foi discutido no princípio da integridade, pode-se observar que existe gestão de ética na UFMG, sendo necessária uma divulgação e comunicação mais efetiva das ações do CEP. Talvez, por isso, a nota da UFMG no último levantamento de governança em relação ao tema tenha sido de 52,78%, conforme apresentado na Figura 19.

A terceira questão trata do estabelecimento do Programa de Integridade. Nesse sentido, a instância formalmente responsável pelo acompanhamento e gestão do programa de integridade foi estabelecida por meio da Portaria nº 160, de 04 de julho de 2018. Como mencionado anteriormente, estão em funcionamento na UFMG diversas instâncias que tratam da integridade, como Coepe, USEC, Ouvidoria, SIC; e Auditoria. Contudo, os riscos de integridade não estão formalmente identificados nem foram estabelecidas medidas para tratamento desses riscos; não há plano de capacitação para fomentar a integridade na organização; e, apesar de terem sido definidos os mecanismos para monitoramento do programa de integridade, ele não vem sendo observado. Com isso, não é possível afirmar que o Programa de Integridade da UFMG tenha sido estabelecido plenamente, apesar de alguns temas já estarem sendo observados. Daí o último levantamento do TCU ter apresentado o resultado de 23,75% para essa questão, conforme apresentado na Figura 19.

Em relação à essa questão, o entrevistado 1 afirma que: “A primeira parte nós fizemos, que é fazer o programa. Na verdade, a gente não criou nada, a UFMG já tinha tudo. Tinha Comitê de Ética, vinculado à Presidência da República; tinha Ouvidoria, enfim, uma série de coisas. E a próxima questão não foi ainda uma obrigação, a gente não recebeu como obrigação entrar em campanha, essas coisas todas.”

A quarta questão trata do estabelecimento de medidas para identificação e tratamento de conflito de interesses. Uma vez que na UFMG todas as decisões, desde as mais simples, até as mais críticas são tomadas em órgãos colegiados e os processos de compras e contratações se realizam por meio de licitação e passam pelas mais diversas instâncias para conferência, o risco relacionado ao conflito de interesse é minimizado. Nesse sentido, não existe um membro que, isoladamente, seja capaz de tomar decisões na Universidade, como já foi discutido no princípio da integridade. Em relação a apresentação de informações sobre alterações patrimoniais no decorrer do mandato ou gestão, o Decreto nº 10.571, de 9 de dezembro de 2020, estabelece que todos os servidores públicos da administração pública federal devem autorizar acesso à Declaração do Imposto de Renda ou apresentar declarações patrimoniais à CGU e ao TCU periodicamente; e aqueles ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança de nível igual ou superior a 5 são obrigados a apresentar declaração sobre conflito de interesses à Comissão de Ética Pública. Nesse sentido, é possível afirmar que a UFMG possui medidas estabelecidas para identificação e tratamento de conflito de interesses. Apesar disso, no último levantamento de governança o percentual atingido pela UFMG para essa questão foi de 5%, conforme apresentado na Figura 19. Uma vez que a Universidade não estabelece tais medidas

da forma determinada pelo TCU, o que não quer dizer que tais medidas não estejam estabelecidas.

Nesse sentido, é possível dizer que a promoção da integridade na UFMG vem se dando em partes. Por um lado, os membros da alta administração se mostram comprometidos com a integridade; a Universidade possui medidas estabelecidas para identificação e tratamento de conflito de interesses; e existe gestão de ética. No entanto, as ações do Coepe precisam ser divulgadas e comunicadas de maneira mais efetiva; e o Programa de Integridade precisa ser estabelecido de maneira plena, por meio de seu monitoramento frequente e a identificação e estabelecimento de tratamento dos riscos de integridade.

C) Promover a capacidade da liderança

Os resultados de qualquer organização dependem das competências das pessoas que nela trabalham. Por isso, no contexto da governança, é fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes da liderança em prol da otimização dos resultados organizacionais. Assim, é importante que todos os dirigentes públicos sejam nomeados mediante processos transparentes e baseados em mérito; sejam responsabilizados pelo desempenho; e lhes sejam dadas oportunidades de desenvolver suas capacidades de liderança (TCU, 2020).

Esta prática engloba três questões principais, no Questionário utilizado pelo TCU para o levantamento de governança são levantados alguns pontos a serem respondidos para que se possa observar efetivamente a promoção ou não da capacidade de liderança.

A primeira questão diz respeito a escolha dos membros da alta administração, se ela é realizada com base em critérios e procedimentos definidos. Como já discutido na prática “estabelecer o modelo de governança”, o órgão de deliberação máxima da Universidade, o Conselho Universitário, que é quem efetivamente toma as decisões, tem sua composição definida no Estatuto da UFMG. Já a administração superior, composta pela Reitoria, tem seu representante escolhido por meio de uma consulta à comunidade acadêmica, como uma espécie de “eleição”. Com isso, os critérios gerais para seleção ou escolha dos membros da alta administração estão definidos, sendo verificado o cumprimento desses critérios, quando do ingresso do componente na alta administração. O processo se dá de maneira transparente, contando com a participação das partes interessadas. Não há que se dizer sobre definição do perfil profissional desejado para o exercício de cargos na alta administração, uma vez que eles são escolhidos dentre aqueles que apresentam propostas para a ocupação do cargo. Com isso, é possível afirmar que, na UFMG,

a escolha dos membros da alta administração se dá de acordo com critérios e procedimentos definidos. O último levantamento do TCU apresentou, para essa questão, o resultado de 83% conforme apresentado na Figura 19. Em relação a esse assunto, o Entrevistado 1 afirma que:

O Regimento da UFMG é claro no que diz respeito às autoridades, nos três níveis. A gente tem três níveis de organização. Um nível que é departamental, que é a menor organização administrativa da Universidade. O próximo nível, é o nível da escola, instituto e faculdade, cujo Conselho é a Congregação, o diretor é presidente da Congregação. Então, lá no Regimento, você tem como é que são as regrinhas para eleger; os dois tipos, tanto o Conselho, quanto a pessoa. No caso dos Chefes de Departamento, ele é eleito pelo Conselho, que se chama Câmara Departamental. No caso da Unidade, o Conselho, que é a Congregação, também elege, por escrutínio secreto, uma lista tríplice, e encaminha para a Reitora. Essa lista tríplice é prescindida de uma consulta prévia a todos os professores, servidores e alunos. E a mesma coisa o Reitor, só que o Reitor, não é o Conselho Universitário que elege o Reitor, é um grupo de três Conselhos, se chama Colégio Eleitoral; é formado pelo Conselho Universitário, pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, porque são os dois órgãos de decisão superior da UFMG; e o Conselho de Curadores, que tem um papel mais consultivo. Agora, os Pró-Reitores, eles não são autoridade máxima, eles são autoridades com competência delegada, pela Reitora, para tarefas administrativas.

A segunda questão se refere à avaliação do desempenho dos membros da alta administração. No âmbito da UFMG é realizado o Programa de Avaliação de Desempenho dos Técnicos Administrativos em Educação (TAE), instituído por meio da Resolução Complementar nº 05, de 11 de dezembro de 2012. Caso seja um servidor Docente ocupante de função gerencial, cuja equipe é formada por servidores técnico-administrativos em educação, sua participação é imprescindível, pois a atuação do docente no processo de gestão da Universidade estabelece a interface entre os dois segmentos (servidores técnico-administrativos em educação e docentes). Esse processo possui algumas etapas: autoavaliação, onde servidor realiza sua autoavaliação; autoavaliação da chefia, onde a chefia realiza sua autoavaliação enquanto gestor; Avaliação do servidor pela chefia, onde a chefia imediata avalia o servidor; Avaliação da chefia pela equipe, onde o servidor avalia a chefia; e Avaliação da equipe de trabalho, onde os membros da equipe devem se reunir, tendo como parâmetro os objetivos e metas do plano de trabalho do ano anterior, para refletirem sobre o desempenho da equipe. Nesse sentido, é possível dizer que existem critérios para avaliação de desempenho dos membros da alta administração e esta avaliação é feita periodicamente, uma vez que o programa de avaliação da UFMG ocorre anualmente. Nesse sentido o Entrevistado 2 afirma que:

Sim, eu sou avaliado pelos servidores sob minha chefia, então não sou só eu que avalio eles, eles me avaliam dentro de uma série de critérios. E eu sou avaliado pela Reitora, pelo chefe de gabinete da Reitora e por ela, dentro do desempenho em si, se está ocorrendo a contento ou não.

Entrevistado 3: Somos avaliados pelos subordinados e pela chefia imediata. [...] em termos da administração central, em termo das pró-reitorias existe um documento que é o relatório de gestão. E existe um plano de ação com metas de médio, curto e longo prazos. Então a gente tem reuniões da equipe da administração central, com todas as outras pró-reitorias, onde cada uma das unidades gestoras, das pró-reitorias, apresenta essas metas, colocadas naquilo que é previsto.

Os resultados das avaliações não são divulgados por conterem informações pessoais e sensíveis sobre a atuação dos servidores. O resultado obtido pela UFMG no último levantamento de governança do TCU alcançou o percentual de 71,67% conforme apresentado na Figura 19. Diante de todo exposto, pode-se afirmar que o desempenho dos membros da alta administração é avaliado.

A terceira questão busca analisar se as competências dos membros da alta administração são aprimoradas, ou seja, se as formas de fomento ao desenvolvimento dos membros da alta administração são definidas, se a organização dispõe de procedimentos definidos para transmissão de informação e conhecimento no momento da sucessão de membros da alta administração e se as competências dos membros da alta administração são desenvolvidas considerando as oportunidades identificadas. Nesse sentido, o Entrevistado 2 afirma que:

Nós sempre participamos de treinamentos. E não só de treinamentos, mas também dos fóruns que existem. São nesses ambientes que a gente troca informações. Mas eu acho que isso é de acordo com a necessidade [...]. O treinamento acontece primeiramente por um tempo de transição grande.

Entrevistado 5: no caso da DGI; principalmente, da Ouvidoria e do Serviço de Informação ao Cidadão, tem o treinamento da CGU.

Entrevistado 6: esse é um ponto que eu acho que a gente tem que avançar muito, é a preparação prévia daqueles que vão ocupar cargo de gestão. Eu acho que a formação dos dirigentes da universidade, é uma coisa que nós temos muito para melhorar. A gente apanha demais, podia aprender de uma maneira menos sofrida, correndo menos riscos, para a gente, individualmente, e para a instituição, também, claro. Então, esse ponto é um ponto que eu acho que merece atenção.

Nesse sentido não foi possível observar a definição de formas de fomento ao desenvolvimento dos membros da alta administração. Os cursos e treinamentos, com exceção da DGI, se dão conforme a necessidade de cada setor, sendo o principal veículo de treinamento o gestor anterior. Com isso, em relação à transmissão de informação e conhecimento no momento da sucessão de membros da alta administração não existem procedimentos definidos, mas boa vontade dos que estão deixando o cargo em passar as informações para os que vão assumir. E pode-se dizer que as competências dos membros da alta administração são desenvolvidas considerando as oportunidades de desenvolvimento identificadas, principalmente por meio de fóruns, onde gestores de várias universidades se juntam para tentar solucionar problemas

comuns. O resultado obtido pela UFMG no último levantamento de governança do TCU alcançou o percentual de 15% conforme apresentado na Figura 19. Esse resultado corrobora com a percepção de que as competências dos membros da alta administração não estão sendo aprimoradas de forma plena.

Nesse contexto, a promoção da liderança na UFMG está ocorrendo em partes, uma vez que a escolha dos membros da alta administração se dá de acordo com critérios e procedimentos definidos e seu desempenho é avaliado. No entanto, no que se refere ao aprimoramento das competências dos membros da alta administração ele não é formalizado, sendo um ponto que merece atenção, conforme mencionado pelo Entrevistado 6.

5.6.3 O mecanismo de estratégia na governança pública

A quarta questão do Protocolo do Estudo de Caso relacionado ao tema da Governança Pública buscou avaliar se a UFMG vem adotando as práticas relacionadas ao mecanismo de estratégia, que são: gerir riscos, estabelecer a estratégia, promover a gestão estratégica, monitorar o alcance dos resultados organizacionais e monitorar o desempenho das funções de gestão.

O Decreto conceitua estratégia como a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido.

As organizações públicas existem para produzir políticas, bens e serviços públicos, visando ao aumento, de forma sistêmica e integrada, do bem-estar social e das oportunidades aos cidadãos. Para isso é importante traçar claramente seus objetivos, definir sua estratégia de atuação, desdobrá-la em planos de ação e acompanhar sua implementação. As práticas que compõe o mecanismo de estratégia são: gerir riscos; estabelecer a estratégia, promover a gestão estratégica, monitorar os resultados organizacionais e monitorar o desempenho das funções de gestão (TCU, 2020).

A) Gerir riscos

A gestão de riscos serve para identificar e entender os riscos e manter as instâncias responsáveis informadas, para que as respostas aos riscos sejam apropriadas. Para isso, a organização precisa implantar estrutura de gestão de riscos adequada às suas necessidades, definir o processo de gestão de riscos e integrá-lo à gestão e à tomada de decisão, garantindo a alocação de recursos e a existência dos canais de comunicação necessários (TCU, 2020).

Esta prática engloba cinco questões principais, definidas no questionário utilizado pelo TCU para o levantamento de governança como: a estrutura da gestão de riscos está definida; atividades típicas de segunda linha estão estabelecidas; o processo de gestão de riscos da organização está implantado; os riscos considerados críticos para a organização são geridos; e a organização executa processo de gestão de continuidade do negócio.

Na página da UFMG, a Instituição afirma que reconhecendo a importância da incorporação de práticas de integridade e de boa governança na instituição, ela tem trabalhado no sentido de ampliar a eficiência das atividades, tanto fim quanto meio, fomentando a adoção de um modelo de administração pública orientada para os resultados, buscando reduzir riscos e aproveitar as oportunidades. Por essa razão, no que tange ao apoio à gestão de riscos e controles internos, foi instituído o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) cujo objetivo é implantar, monitorar e revisar a gestão de riscos de toda a universidade periodicamente.

No entanto, não foi divulgado (pesquisa em janeiro/2023) nenhum documento referente à atuação do CGRC. Em relação ao referido Comitê, o Entrevistado 1 afirma que:

O Comitê de Governança, Riscos e Controle, veio para cumprir uma obrigação legal. Ele tem tido o caráter de auxiliar a Reitora, no que diz respeito a oferecer a ela uma decisão colegiada sobre algumas políticas muito específicas. E no nosso caso, a gente só fez duas coisas até agora. A gente só tratou da Política de Integridade, que foi aprovada, e entrou no ar na primeira rodada do site de Integridade, feito pela CGU, em 30 de novembro de 2018. E a Política de Controle e Riscos, que foi aprovada em março, se não me engano, ou fevereiro de 2020. Então, veio a pandemia, a gente nunca mais se reuniu. Mas não é um Comitê que tenha uma periodicidade de reuniões de decisão, ele é convocado pela Reitora, no momento que você tem uma tarefa específica.

Em se tratando especificamente da gestão de riscos os entrevistados teceram diversas críticas à forma como o tema vem sendo tratado pelos órgãos de controle, uma vez que as atividades da Universidade são altamente reguladas e o principal risco ao qual ela está exposta é o risco orçamentário, ou seja, ela não ter o recurso disponível no momento em que ele é necessário.

Entrevistado 6: o que acontece, muitas vezes, é que esses programas, eles caem do céu, ignorando a existência de um cem número de práticas que vêm de muito tempo. [...] em geral, quando essas decisões são tomadas, elas são tomadas lá em Brasília, para o conjunto da administração federal, desconhecendo a diversidade que existe no âmbito da administração federal. [...] O contingenciamento orçamentário não está na minha alçada resolver. Tem uma negociação rolando, no Congresso, para isso. E não é uma planilha bem preenchida de riscos que vai resolver esse problema.

Entrevistado 1: o maior risco é o risco de o Governo decidir que não vai repassar dinheiro. Eu não tenho como fazer nada, se eu não tiver dinheiro vindo de fora. E no caso das atividades-fim é a mesma coisa, você tem que fazer licitação, você tem que contratar pessoal, você tem que fazer concurso

público. Cada um desses tem uma regra, então, assim, é meio redundante você identificar um risco num processo que está normatizado.

Entrevistado 2: A instituição é muito grande, para mapear todos os processos, são milhares. Então, os nossos métodos de trabalho são uma gestão de risco mais complexa do que se coloca. [...] por exemplo, para comprar um lápis na Universidade, você tem o acompanhamento de pelo menos dois órgãos colegiados. [...] nós não estaríamos sobrevivendo se a gente não tivesse um processo de antecipação, de mitigação de risco constante, e isso não está na IN. São processos que estão absolutamente institucionalizados dentro das diversas áreas. Quem determina o que vai ser comprado, o que vai ser consumido e a qualidade não é a administração central, é o cara que está dentro do laboratório, cinco estruturas hierarquias abaixo de mim.

Entrevistado 3: Na medida que a gente começou a usar a IN nº 5/2017 a gente começou a trabalhar com os estudos técnicos preliminares, com as comissões de planejamento, então isso já vem sendo feito. Todos os nossos contratos já têm esses estudos, já tem a gestão de riscos das contratações, e tem também as medições de resultados. [...] outro exemplo, são as obras. A gente tem o planejamento todo, sabe qual é a atividade crítica e a gente vai acompanhando semanalmente, mas não existe um documento formal sobre gestão de risco, isso está previsto no nosso dia a dia.

Entrevistado 4: Hoje a universidade não tem os processos dela todos mapeados com a identificação dos riscos. A Universidade é um mundo, completamente diferente dos outros órgãos. Então, assim, alguns sistemas não vão se aplicar nos processos da Universidade. O sistema ForRiscos foi desenvolvido direcionando para a Universidade, mas na minha opinião ele não atende à estrutura, quando ele vai medir o que precisa para melhorar aquele risco ele não chega ao final, ele não consegue cumprir o objetivo dele.

Entrevistado 5: todas as universidades, mudam muito depressa, é uma comunidade muito grande e que muda muito. Então, por conta disso, eu acho que esses processos demandam um mapeamento cotidiano, porque se dão a partir das relações das pessoas.

Entrevistado 6: (os riscos) estão sendo identificados. Tratados, na medida do possível. O problema orçamentário é o grande risco.

Diante de todo o exposto, percebe-se que a UFMG não vem atendendo às questões da forma que elas são colocadas no questionário utilizado para o levantamento de governança do TCU. No entanto, levando em conta a fala dos entrevistados, não se pode afirmar que a UFMG não faça gestão de riscos. Esse tema já foi debatido na discussão do princípio da capacidade de resposta, sendo levantado que o principal risco ao qual a Universidade está exposta é o risco orçamentário.

Foi possível observar também que, muitas vezes, as normas editadas para todo o poder executivo federal, não levam em consideração a complexidade de algumas instituições, como as universidades. Inclusive, a ferramenta disponibilizada pelo governo federal, por meio do MEC, para acompanhar e gerir os riscos advindos dos processos desenvolvidos pelas

instituições públicas: o ForRiscos, não pôde ser implementado na UFMG, porque não atendia às suas especificidades, se mostrando limitado e tendo a sua implementação abortada.

A atividade desempenhada pela UFMG é altamente regulada e, como já discutido anteriormente, todas as decisões são tomadas em órgãos colegiados e amplamente debatidas. Os processos de compra, os contratos e os convênios passam por vários níveis de checagem. Com isso, é possível afirmar que a Universidade faz a gestão de seus riscos, só que não no formato como está sendo demandada pelos órgãos de controle, até porque, a falta de pessoal também é um dificultador para que novas estratégias sejam implementadas. “Cada um desses setores já tem um trabalho exaustivo de fazer essa estrutura funcionar com a devida segurança” (Entrevistado 3).

Apesar disso, em relação às contratações, a gestão dos riscos e a medição dos resultados já vem sendo feitas. Um projeto piloto junto ao Departamento de Engenharia de Produção vem sendo desenvolvido para o mapeamento dos riscos da Universidade, bem como um mapeamento dos riscos relacionados às metas estabelecidas no PDI. No levantamento de governança do TCU o resultado para a gestão de riscos ficou classificada no nível inicial (entre 15 e 39,9%), inferior a todas as outras instituições analisadas de forma geral.

B) Estabelecer a estratégia

A estratégia não é sinônimo de visão, missão, objetivos, prioridades e planos, e sim o resultado das escolhas feitas com o objetivo de criar e maximizar valor a longo prazo para as partes interessadas (TCU, 2020). Estabelecer a estratégia engloba três questões principais, definidas no questionário utilizado pelo TCU para o levantamento de governança: o modelo de gestão da estratégia da organização está estabelecido; a estratégia da organização está definida; e a organização definiu metas para a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos.

Em relação ao estabelecimento da estratégia, a UFMG elabora o PDI, sendo uma ferramenta que busca consolidar as bases em que se fundamentam o planejamento e a gestão interna da instituição, sendo um importante instrumento de planejamento institucional. Nele, são definidas a missão da instituição, bem como as estratégias para atingir suas metas e objetivos, abrangendo um período de cinco anos. No entanto, para os órgãos de controle ele não é reconhecido como uma ferramenta de planejamento estratégico. Tendo, a questão do estabelecimento da estratégia recebido muitas críticas, descritas a seguir:

Entrevistado 1: essa é uma ideia meio utópica para nós. Que você vai guiar toda a instituição pelo planejamento estratégico, quer dizer: Cumpriu essa ação? Não cumpriu? Por que não cumpriu? Vai cumprir? Não vai cumprir? Não é assim que anda. Na maior parte do tempo, nós estamos tentando sobreviver. [...]o recurso não é meu, eu fico na dependência, mês a mês, de receber o financeiro de uma dotação aprovada por lei, e que nunca vem no início do ano.

Entrevistado 6: O que a gente, historicamente, sempre defendeu, foi que o PDI era o nosso Plano Estratégico. Ele é discutido com a comunidade, é colocado em consulta pública, são realizadas várias reuniões, as pessoas podem sugerir, pela Internet. [...], no entanto, a Universidade não pode ser pensada como uma fábrica de salsicha. Se alguém acha que a gente consegue pensar o que a Universidade vai ser em 05 anos, esse alguém está pensando Universidade a partir de um modelo equivocado. Claro, que nós não podemos navegar às escuras, nós temos que ter um plano, mas esse plano tem que ser flexível o bastante para permitir um ajuste ao longo do caminho. E, de novo, aí tem dois problemas. Tem o problema orçamentário, que você não tem controle. O segundo ponto, ainda que você me dissesse que o recurso garantido, nossos processos não se repetem no tempo. A cada semestre, eu dou aula para duas turmas de 40 alunos, não tem duas turmas iguais, e os resultados variam. Então, essa é a nossa peculiaridade, que não é levada a sério. Vá olhar se lá fora, as pessoas aplicam as planilhas, assim, do jeitinho que recebem, a mesma planilha que iria para o Ministério da Economia, chega aqui no MEC, chega nas universidades, não é assim.

Isto posto, é possível observar que a UFMG não atende às questões da forma que elas são colocadas no questionário utilizado para o levantamento de governança do TCU. No entanto, levando em conta a fala dos entrevistados e os documentos analisados, não se pode afirmar que a UFMG não tenha sua estratégia estabelecida. Esse tema já foi debatido na discussão do princípio da confiabilidade podendo, o PDI, ser considerado um instrumento de planejamento.

O PDI 2018-2023 da UFMG apresenta objetivo geral, objetivos específicos e as ações necessárias para atingir esses objetivos para as diversas áreas de atuação da Universidade, quais sejam: ensino de graduação; ensino de pós-graduação; pesquisa; extensão; cultura; ensino básico e profissional; educação a distância; políticas para estudantes; inovação e empreendedorismo; esporte e lazer. O PDI é um documento extenso, que demanda tempo para ser produzido e conta com a participação de toda a comunidade em sua elaboração.

Ainda que o PDI não seja um Planejamento Estratégico em sua essência, uma vez que se mostra mais operacional, buscando alinhar a gestão institucional aos pressupostos da gestão acadêmica, e possui um horizonte temporal definido, não se pode afirmar que a UFMG não tenha planejamento nenhum, como demonstrado no resultado do levantamento de governança do TCU, no qual a Universidade ficou classificada no nível inexpressivo (entre 0 e 14,9%). Resultado muito inferior ao de todas as outras instituições analisadas pelo TCU. Deve-se considerar também, conforme já discutido anteriormente e explicitado na fala dos entrevistados,

as limitações impostas pela falta de pessoal e a incerteza quanto ao orçamento, bem como a natureza da Universidade que atua em frentes diversas e mutáveis.

C) Promover a gestão estratégica

Esta prática trata do desdobramento da estratégia nas diversas unidades organizacionais, e de sua execução e eventuais ajustes no planejamento. É a comunicação eficaz e implementação da estratégia, a fim de que o planejamento das operações esteja alinhado verticalmente com a estratégia organizacional e articulado horizontalmente com as demais unidades, de modo a gerar a sinergia necessária à entrega de valor pretendido. A prática é essencial para a execução da estratégia, pois cada unidade organizacional traduz os objetivos estratégicos em objetivos e metas para as suas respectivas áreas, desenvolvendo planos que apoiem as prioridades da organização (TCU, 2020).

Promover a gestão estratégica engloba cinco questões principais, definidas no questionário utilizado pelo TCU para o levantamento de governança: estabelecer modelo de gestão dos processos finalísticos; estabelecer modelo de gestão de pessoas; estabelecer modelo de gestão de tecnologia da informação; estabelecer modelo de gestão de contratações; estabelecer modelo de gestão orçamentária e financeira.

Na UFMG existe a identificação das unidades finalísticas – de ensino, pesquisa e extensão e administrativas – que tratam de sua gestão, conforme apresentado nas Figuras 4, 5, 6 e 7. O Estatuto e o Regimento da UFMG estabelecem a organização institucional dos órgãos, ou seja, a composição e o funcionamento dos órgãos colegiados, do ensino superior, da educação básica e profissional, bem como a forma como ocorre a eleição de seus representantes, a estrutura das unidades e o seu funcionamento. São estabelecidos também a forma de ingresso e responsabilidade do corpo docente e técnico-administrativo, assim como do corpo discente. Além de situações de ordem econômico-financeira. No PDI estão definidos os objetivos, indicadores e metas para cada unidade finalística e administrativa, alinhados com a missão, visão e estratégia organizacionais. Ele traz também uma avaliação e acompanhamento do desenvolvimento institucional, que permite acompanhar a evolução dos indicadores e dos planos de ação, viabilizando ações corretivas.

Nesse sentido, é possível afirmar que a UFMG promove sua gestão estratégica. No resultado do levantamento de governança do TCU, a Universidade ficou classificada no nível intermediário (entre 40 e 69,9%), semelhante às demais instituições analisadas.

D) Monitorar os resultados organizacionais

Cabe à liderança a responsabilidade de implementar as formas de criação de valor para a sociedade, de acordo com os propósitos de criação e as competências de sua organização (TCU, 2020).

Segundo o art. 6º do Decreto, compete à alta administração implementar instâncias, mecanismos e práticas de governança, incluindo formas de acompanhamento de resultados, soluções para melhoria do desempenho das organizações e instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.

Monitorar os resultados organizacionais engloba três questões principais, definidas no questionário utilizado pelo TCU para o levantamento de governança: a execução da estratégia é monitorada (eficácia); a eficiência dos principais processos pelos quais a estratégia é implementada é avaliada; os efeitos da estratégia são avaliados (efetividade).

Com base nos documentos analisados e nas entrevistas não foi possível encontrar indícios de que a UFMG vem monitorando seus resultados organizacionais. Isso é corroborado pelo resultado inexpressivo (entre 0 e 14,9%), no levantamento de governança feito pelo TCU, resultado muito inferior ao de todas as outras instituições analisadas. Mais uma vez, esse resultado demonstra uma fragilidade quanto à avaliação do atingimento ou não dos resultados pretendidos pela Instituição.

E) Monitorar o desempenho das funções de gestão

Essa prática está diretamente relacionada à prática “Promover a gestão estratégica”, pois o monitoramento do desempenho das funções de gestão pressupõe que os objetivos, indicadores e metas das unidades de negócio e de suporte estejam definidos, alinhados à estratégia organizacional, comunicados e alinhados entre elas (TCU, 2020).

Monitorar o desempenho das funções de gestão engloba cinco questões principais, definidas no questionário utilizado pelo TCU para o levantamento de governança: a liderança monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos; a liderança monitora o desempenho da gestão de pessoas; a liderança monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação; a liderança monitora o desempenho da gestão de contratações; a liderança monitora o desempenho da área de gestão orçamentária e financeira.

Para considerar que o desempenho é monitorado, o questionário estabelece que as rotinas de monitoramento do desempenho da gestão devem estar definidas; que haja acompanhamento da execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas; que os indicadores de desempenho estejam implantados; e que relatórios de medição de desempenho estejam disponíveis à liderança. Na forma exigida, a UFMG não vem monitorando o desempenho das funções de gestão. No entanto, levando em consideração a fala do Entrevistado 3: “a gente tem reuniões da equipe da administração central, com todas as outras pró-reitorias, que a gente já fez até evento nesse primeiro semestre, onde cada uma das unidades gestoras, das pró-reitorias, apresenta essas metas, colocadas naquilo que é previsto”. Demonstrando que, o desempenho de seus gestores é monitorado e, apesar de ela não avaliar seus objetivos estratégicos, internamente, o resultado de seus gestores é monitorado. Nesse quesito, a UFMG se destaca no levantamento de governança do TCU, obtendo um resultado aprimorado (entre 70 e 100%), acima das demais instituições analisadas.

Nesse contexto, a promoção da estratégia na UFMG vem sendo implementada em partes, uma vez que sua gestão estratégica é promovida. Apesar de não acontecerem no formato definido pelos órgãos de controle, a gestão de seus riscos vem ocorrendo; existe um instrumento de planejamento, o PDI; e o desempenho de seus gestores é monitorado. No entanto, os resultados da organização não estão sendo monitorados.

5.6.4 O mecanismo de controle na governança pública

A quinta questão do Protocolo do Estudo de Caso relacionado ao tema da Governança Pública buscou avaliar se a UFMG vem adotando as práticas relacionadas ao mecanismo de controle, que são: promover a transparência, garantir a *accountability*, avaliar a satisfação das partes interessadas e assegurar a efetividade da auditoria interna.

O Decreto define controle como processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

Os cidadãos delegam ao setor público o poder para gerir os recursos públicos e alcançar os resultados esperados. Em contrapartida, as organizações do setor público devem prestar contas aos cidadãos, demonstrando que administraram os recursos a elas confiados em conformidade com os princípios éticos, as diretrizes estabelecidas e as normas aplicáveis. Assim, o controle

sobre como os recursos públicos estão sendo empregados e se as metas estão sendo atingidas é um requerimento da sociedade e só é viável se houver práticas de transparência e de prestação de contas eficazes (TCU, 2020).

A) Promover a transparência

Desde a Constituição Federal de 1988, o acesso à informação é um direito fundamental do cidadão. Outro dispositivo legal que garante o direito constitucional de acesso à informação é a Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei nº 12.527/2011). O Decreto define transparência como princípio da governança pública, e estabelece, como uma das diretrizes da governança, a promoção da comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Esta prática engloba duas questões principais, definidas no questionário utilizado pelo TCU para o levantamento de governança: transparência ativa e passiva são asseguradas às partes interessadas; a organização publica seus dados de forma aderente aos princípios de dados abertos.

Como observado a partir dos documentos analisados, das informações constantes no site da UFMG e da fala dos entrevistados a UFMG se preocupa e vem buscando se aprimorar na questão da transparência. Entrevistado 1: “a gente tem o Plano de Dados abertos, que é a transparência ativa; e o relatório de atendimento às demandas do público, que trata da transparência passiva, é o nosso Relatório SIC”. Entrevistado 2: “tem 15 anos, pelo menos, que qualquer cidadão brasileiro, pode entrar no site da Universidade e acessar toda informação financeira, com atualização diária”. Entrevistado 5: “nos últimos anos, houve uma preocupação em, de fato, fornecer as informações demandadas”.

Conforme discutido no princípio da transparência, a UFMG vem assegurando a transparência ativa e passiva às partes interessadas, uma vez que disponibiliza uma série de informações de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições legais, divulgando de maneira voluntária suas atividades e resultados.

Outra questão relacionada à promoção da transparência, é a disponibilização de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos, buscando facilitar o manuseio e a análise das informações. Nesse sentido o Entrevistado 5 afirma que: “em relação a dados abertos, ou seja, a transparência ativa, a UFMG tem feito além da maioria absoluta dos outros órgãos. Se você olhar o Painel de Dados Abertos, ainda que o Plano de Dados Abertos seja uma exigência da

Administração Pública Federal e da CGU, mais da metade das instituições federais ainda não tem um Plano de Dados Abertos. A UFMG além de ter o Plano, vem negociando, cotidianamente, a abertura de mais dados”.

Nesse sentido, pode-se dizer que a UFMG vem promovendo a transparência disponibilizando, inclusive, informações na forma de dados abertos, para as partes interessadas. No levantamento de governança do TCU o resultado da Universidade acerca da promoção da transparência se classificou no nível aprimorado (entre 70 e 100%), conforme apresentado na Figura 22. Resultado superior às demais instituições analisadas.

B) Garantir a *accountability*

A liderança é responsável por garantir que a implementação do modelo de governança pública inclua mecanismos de *accountability* (prestação de contas e responsabilização), em contexto de transparência que lhes garanta a efetividade em direção ao interesse da sociedade e que garanta o acesso a todas as informações de interesse público, e não somente daquelas previamente obrigatórias por norma (TCU, 2020).

Esta prática engloba quatro questões principais, definidas no questionário utilizado pelo TCU para o levantamento de governança: a organização presta contas diretamente à sociedade; a organização publica extrato de todos os planos de sua responsabilidade e respectivos relatórios de acompanhamento, excepcionados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação; o canal de denúncias está estabelecido; mecanismos para apurar indícios de irregularidades e promover a responsabilização em caso de comprovação estão estabelecidos.

Com isso, garantir a *accountability* contempla prestar contas da atuação organizacional, não se restringindo aos relatórios entregues aos órgãos de controle, nem a disponibilizar à sociedade somente o que está imposto em norma, mas garantir que estejam disponíveis, em locais de amplo acesso (como a internet), as informações de interesse geral, e que essas possibilitem uma avaliação do valor que a organização entrega à população (TCU, 2020). Esse aspecto foi amplamente discutido na análise do princípio da transparência, sendo demonstrado que a UFMG disponibiliza informações não somente financeiras, mas de sua atuação nas mais diversas esferas, prestando contas de sua atuação diretamente para a sociedade.

Com vistas a garantir a *accountability* também é necessário estabelecer canal para recebimento de manifestações das partes interessadas. Nesse sentido, funcionam na DGI da UFMG a Ouvidoria e o SIC. A Ouvidoria da UFMG é um órgão mediador, suas ações visam aprimorar

os serviços prestados, ampliar os canais de participação social na avaliação institucional, incentivar o exercício dos direitos do cidadão e contribuir para a formulação de políticas públicas. Já o SIC se constitui em um canal de comunicação com o cidadão, para acesso às informações públicas produzidas ou sob guarda da Universidade. Podendo, também, estes funcionar como um canal de denúncias.

A garantia da *accountability* também se dá por meio da designação de instâncias responsáveis por apurar e tratar desvios éticos e infrações disciplinares cometidos por gestores, servidores ou empregados da instituição. Para isso, existem na UFMG a Comissão de Ética e a USEC. A Comissão de Ética da UFMG, tem como finalidade orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, atuando também, como supervisora da observância do Código de Conduta da Alta Administração Federal e, quando for o caso, comunicando a ocorrência de fatos que possam configurar descumprimento desse Código. Já a USEC atua na prevenção e apuração de irregularidades, possuindo livre acesso a todas as Unidades e Órgãos que compõem a UFMG.

Diante do exposto, pode-se considerar que a UFMG vem garantindo a *accountability*, uma vez que presta contas de sua atuação diretamente à sociedade, estabelece canais para recebimento de manifestações e possui instâncias responsáveis por apurar e tratar desvios éticos. No levantamento de governança do TCU o resultado da Universidade acerca da garantia da *accountability* se classificou no nível aprimorado (entre 70 e 100%), evidenciando a implementação dessa prática de governança pública, conforme apresentado na Figura 22. Resultado superior às demais instituições analisadas.

C) Avaliar a satisfação das partes interessadas

Esta prática implica monitorar e avaliar a imagem da organização perante as partes interessadas, bem como a satisfação destas com bens, serviços e políticas sob responsabilidade da organização, cuidando que ações de melhoria sejam implementadas, sempre que necessário (TCU, 2020).

Esta prática engloba três questões principais, definidas no questionário utilizado pelo TCU para o levantamento de governança: a organização elabora, divulga e mantém atualizada Carta de Serviços ao Usuário contendo informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado; a organização assegura que os serviços acessíveis via internet atendam aos padrões de interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade, e que as informações pessoais utilizadas nesses

serviços sejam adequadamente protegidas; a organização promove a participação dos usuários com vistas à melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados.

Para avaliar a satisfação das partes interessadas, a organização deve elaborar, divulgar e manter atualizada Carta de Serviços ao Usuário contendo informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado. A UFMG elaborou e divulgou sua Carta de Serviços ao Usuário, como determina o Decreto nº 6.921/2009. Na referida carta a Instituição afirma que, para além do atendimento à legislação vigente, a elaboração do documento pretende oferecer à sociedade uma síntese das atividades desempenhadas pela UFMG. No documento são apresentados os serviços prestados pela Universidade nas mais diversas áreas. No entanto, em relação à atualização, a carta cita que as informações ali contidas estão atualizadas até 30/04/2014, e que para se ter acesso a informações atualizadas deve-se remeter aos respectivos sites ou ao Portal da UFMG, onde constam informações atualizadas.

A satisfação das partes interessadas também é avaliada ao se identificar os requisitos a serem considerados para a prestação dos serviços, incluindo os demandados pelos usuários e os requeridos pelos normativos aplicáveis, assegurando-se de que sejam atendidos. Atendendo ao princípio da legalidade, a UFMG vem atendendo aos normativos que regulam sua atuação. No entanto, em relação à consideração dos requisitos demandados pelos usuários, assim como a realização de pesquisas de satisfação, com a divulgação dos resultados dessas pesquisas e utilizando os seus resultados para promover melhorias na prestação dos serviços não foi possível avaliar se esses quesitos vêm sendo atendidos pela UFMG.

Nesse sentido, é possível afirmar que a UFMG avalia a satisfação de suas partes interessadas em parte, uma vez que elaborou e divulgou sua Carta de Serviços ao Usuário, mantém as informações atualizadas no Portal da UFMG e atende aos normativos que regulam sua atuação. Contudo, não foi possível observar a consideração dos requisitos demandados pelos usuários e a realização de pesquisas de satisfação. No levantamento de governança do TCU o resultado da Universidade acerca do monitoramento da satisfação dos usuários se classificou no nível intermediário (entre 40 e 69,9%), conforme apresentado na Figura 22, se destacando em relação aos demais entes analisados.

D) Assegurar a efetividade da auditoria interna

A auditoria interna deve aumentar e proteger o valor organizacional, fornecendo avaliação, assessoria e conhecimento objetivos baseados em riscos. A atividade de auditoria interna agrega

valor quando oferece maneiras de aprimorar os processos de governança, gestão de riscos e de controle (TCU, 2020).

O Decreto destaca o papel da auditoria interna governamental de adicionar valor e melhorar as operações das organizações para o alcance de seus objetivos, realizando trabalhos de avaliação e consultoria, adotando abordagem baseada em riscos e promovendo a prevenção, detecção e investigação de fraudes praticadas por agentes públicos ou privados na gestão de recursos públicos federais.

Esta prática engloba quatro questões principais, definidas no questionário utilizado pelo TCU para o levantamento de governança: a instância superior de governança da organização participa da elaboração Plano Anual de Auditoria Interna; a instância superior de governança recebe serviços de auditoria interna que adicionam valor à organização; a organização acompanha os resultados dos trabalhos de auditoria interna; a instância superior de governança da organização opina sobre o desempenho da função de auditoria interna.

A efetividade da atuação da auditoria interna está diretamente relacionada à consideração dos riscos no planejamento das suas atividades (TCU, 2020). O Plano Anual de Auditoria Interna é elaborado pela Auditoria-Geral da UFMG de acordo com as diretrizes estabelecidas pela CGU e tem como principal objetivo definir os trabalhos prioritários a serem realizados durante o ano. De acordo com o Manual de auditoria Interna, da Auditoria-Geral da UFMG, na elaboração do PAINTE, deve-se considerar o planejamento estratégico da Unidade Auditada, as expectativas da alta administração e demais partes interessadas, os riscos significativos a que a Unidade Auditada está exposta e os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos. Com base nessas informações, a UAIG deverá elaborar seu Plano de Auditoria Interna, priorizando os assuntos organizacionais de maior risco. De acordo com o Manual de Rotinas e Procedimentos da Auditoria-Geral da UFMG, levando em consideração que a UFMG não possui um gerenciamento de riscos formalizado com seus riscos mapeados, os temas utilizados no PAINTE são extraídos do PDI e classificados com base em uma matriz de riscos, permitindo que sejam mensurados, avaliados e ordenados os eventos de riscos que possam afetar o alcance dos objetivos da unidade.

Em relação ao envolvimento da alta administração na elaboração do PAINTE, o Entrevistado 1 afirma que: “no planejamento, a Auditoria-Geral vem, a gente faz uma discussão, eu levo para a Reitora. E no caso do relatório (RAINT), a mesma coisa. É anual.” Entrevistado 2: plano de trabalho é discutido conosco. [...] a gente trabalha de forma colaborativa, inclusive nessa

definição do que vai ser feito. Nesse sentido, é possível afirmar que a alta administração da UFMG participa da elaboração Plano Anual de Auditoria Interna.

As IN nº 3 e 8 de 2017 estabeleceram que as auditorias internas singulares dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (Audin) considerem, ao planejar os seus trabalhos, as estratégias, os objetivos, as metas institucionais e os riscos a que os processos da unidade auditada estão sujeitos, além das expectativas das partes interessadas. Somente dessa forma, os trabalhos de auditoria estarão alinhados às reais demandas das unidades auditadas e poderão contribuir de forma tempestiva e efetiva, em assuntos relevantes, críticos e/ou estratégicos para a organização (TCU, 2020). Agregando, portanto, valor à instituição.

Além da questão de os serviços de auditoria agregarem valor para a UFMG, os entrevistados demonstraram preocupação em relação à sujeição do órgão da Universidade à CGU. Nesse sentido o Entrevistado 1 afirma que:

Acho que é muito mais vantajoso a gente ter alguém de dentro olhando as questões que são problemáticas, e nos informando isso. O problema é que a Auditoria faz parte de um sistema, que, tecnicamente, é vinculado a outro órgão; então, eles são obrigados a informar tudo à CGU. [...] no atual sistema, o trabalho da Auditoria não serve só para agregar valor, ele serve também para fiscalização externa.

Entrevistado 2: Eu acho que na nossa (Auditoria), sim; porque nós ainda estamos conseguindo manter uma independência, uma autonomia. Outras universidades, não. O que a gente está vendo são os órgãos de controle querendo impor pessoas lá dentro.

Entrevistado 3: No nosso caso, adiciona assim. Quando eles vêm auditar algum processo, a gente trabalha muito próximo, eles ajudam a gente a corrigir alguma coisa que talvez não esteja muito bem, traz uma informação diferente, que a gente pode incorporar nos nossos processos ou atualizar uma legislação.

Entrevistado 5: a Auditoria faz um trabalho importantíssimo, no sentido do monitoramento de riscos, desse mapeamento constante. Então, eu acredito que é um trabalho fundamental.

Entrevistado 6: [...] na UFMG tem prevalecido essa linha mais orientadora. Eu acho que é muito bom. Agora, tenho uma enorme preocupação com a subordinação cada vez maior das auditorias à CGU. É um órgão da Universidade, mas a gente sabe que isso está disputado. Acho que a exemplo do que aconteceu com a AGU, isso é um problema.

Apesar da limitação de servidores no quadro da Auditoria-Geral e de sua subordinação imposta cada vez mais aos órgãos de controle, foi possível observar que a alta administração considera que os serviços prestados pela Auditoria-Geral da UFMG vêm agregando valor à Universidade.

Os resultados dos trabalhos de auditoria interna devem ser comunicados à liderança, a quem cabe acompanhar e discutir sobre as recomendações e garantir que sejam adotadas as providências necessárias (TCU, 2020). De acordo com o Manual de Rotinas e Procedimentos

da Auditoria-Geral da UFMG em cada trabalho de auditoria é emitido um Relatório Final de Auditoria, que consiste em um documento de caráter formal e técnico, emitido pela equipe de auditoria, que refletirá o objetivo e as questões de auditoria, o escopo e as limitações de escopo, a metodologia utilizada, os achados de auditoria, a manifestação do auditado, as conclusões e as propostas de encaminhamento, e este será enviado à Unidade Auditada e à Administração Superior informando acerca das conclusões da auditoria. Além disso, ao final do ano é elaborado o RAINT, que apresenta as informações sobre a execução do PAINT e a análise dos resultados decorrentes dos trabalhos de auditoria.

Quanto ao acompanhamento dos resultados dos trabalhos de auditoria o Entrevistado 1 afirma:

Eu acho que isso tem evoluído, porque, antigamente, era uma coisa assim, de apontar o problema. E eu tenho visto que tem se tentado uma coisa mais colaborativa, do ponto de vista de antecipar, ou de fazer algum tipo de ajuda, de implantação de processos.

Entrevistado 4: toda finalização de um trabalho de auditoria é enviada tanto para o gestor da unidade auditada, quanto para a alta administração, para a reitora. A auditoria faz o monitoramento das recomendações, por meio desse monitoramento é elaborado o RAINT, que é enviado para a Controladoria Geral da União.

Diante do exposto, é possível afirmar que a alta administração tem ferramentas para realizar o acompanhamento dos resultados dos trabalhos de auditoria.

O desempenho da atividade de auditoria interna deve ser avaliado por programa de avaliação e melhoria da qualidade e por meio de métricas que permitam medir a eficiência e eficácia da sua atuação (TCU, 2020). A IN SFC nº 3, de 09 de junho de 2017 determinou a instituição e manutenção de um Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ) que contemple toda a atividade de auditoria interna governamental, desde o seu gerenciamento até o monitoramento das recomendações emitidas, com o objetivo de promover a avaliação e a melhoria contínua dos processos de trabalho, dos produtos emitidos e da eficácia e da eficiência da atividade de auditoria interna governamental.

Em relação ao PGMQ da Auditoria-Geral da UFMG, conforme o RAINT-2021, foi elaborado o Planejamento Estratégico da Auditoria Geral da UFMG – 2021-2023, com o objetivo de estabelecer atividades destinadas a avaliar a qualidade, produzir informações gerenciais e promover ações que visem à melhoria contínua dos processos de trabalho e dos produtos decorrentes das ações da auditoria interna. E, afim de garantir a eficiência do PGMQ, foi estipulada data limite para cumprimento das ações. Das atividades propostas para o ano de 2021, 75% foram concluídas e 20% estão em andamento. Com base nas avaliações realizadas,

foi possível observar a existência de relevantes avanços no processo, especialmente a partir da elaboração do Planejamento Estratégico 2021-2023 e monitoramento PGMQ 2021. Nesse sentido, foi possível observar que a Auditoria vem cumprindo o disposto na IN SFC nº 3/2017 quanto a instituição e manutenção do PGMQ. No entanto, não foi possível concluir se a alta administração da Universidade opina sobre o desempenho da função de auditoria interna.

Nesse contexto, a asseguarção da efetividade da auditoria interna na UFMG vem ocorrendo em grande parte, uma vez que a alta administração participa da elaboração do Plano Anual de Auditoria Interna; considera que os serviços prestados pela Auditoria agregam valor à Universidade; e possui ferramentas para realizar o acompanhamento dos resultados dos trabalhos de auditoria. No entanto, apesar de a Auditoria ter instituído e estar mantendo seu PGMQ, não foi possível observar se a alta administração opina sobre o desempenho da função de auditoria interna. O resultado da UFMG no levantamento de governança do TCU em relação a essa prática se classificou no nível inicial (entre 15 e 39,9%), conforme apresentado na Figura 22, bem abaixo das demais instituições analisadas e distante da realidade observada na pesquisa.

Nesse contexto, o controle na UFMG vem sendo exercido em partes, uma vez que ela promove a transparência e garante a *accountability*. Entretanto, apesar de a Universidade ter elaborado sua Carta de Serviços ao Usuário e manter as informações atualizadas no Portal da UFMG; e participar da elaboração do planejamento dos trabalhos de auditoria e acompanhar seus resultados, cujos serviços agregam valor à Universidade. Não foi possível observar se as demandas dos usuários dos serviços da UFMG são levadas em consideração por meio de pesquisas de satisfação e nem se a alta administração opina sobre o desempenho da função de auditoria interna.

Um resumo da análise do atendimento dos mecanismos de governança pública é apresentado na Figura 25.

Figura 25

Análise do atendimento dos mecanismos de governança pública pela UFMG

Mecanismo	Atendimento pela UFMG
Liderança	Atende em parte
Estratégia	Atende em parte
Controle	Atende em parte

Nota. Elaborado pela autora (2023).

Feitas as devidas ressalvas em relação ao aprimoramento das competências dos membros da alta administração, que não é formalizado; à falta de monitoramento dos resultados da

organização; à falta de elementos para avaliar se as demandas dos usuários dos serviços da UFMG estão sendo levadas em consideração por meio de pesquisas de satisfação; e a avaliação do desempenho da auditoria por parte da alta administração. Tendo como base os documentos e entrevistas analisados, levando em consideração os demais aspectos, é possível afirmar que a UFMG vem implementando os mecanismos de governança pública em sua maior parte, sendo colocados em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade, colocando em prática as recomendações de organismos internacionais e órgãos de controle, mais especificamente o que é estabelecido do Decreto e no Referencial.

5.6.5 Percepção dos Gestores

A sexta questão do Protocolo do Estudo de Caso relacionado ao tema da Governança Pública buscou analisar como os gestores da UFMG vem percebendo o processo de implementação da governança pública organizacional por parte dos órgãos de controle. Inicialmente, foi analisado o que os gestores entrevistados entendem por governança pública.

De acordo com o Entrevistado 1: “a função da governança é atribuir responsabilidades de gerência e, sobretudo, relacionar a responsabilidade pela administração, também pela responsabilização em termos da gestão dos recursos que são públicos.”

Para o Entrevistado 2: “governança é um conjunto de normativos, internos e externos, que podem se dar na forma de resoluções, portarias, regimento, estatuto, que adequam as atividades da instituição à legislação vigente.”

Já o Entrevistado 3 entende a governança pública como: “uma coisa que vai direcionar as nossas ações. Enquanto na gestão a gente tem que realizar e acompanhar a gestão, a governança, eu entendo como um direcionamento às nossas ações.”

Para o Entrevistado 4: “o processo de governança abarca todos os eixos da gestão. No que tange ao ambiente interno, a fixação de objetivos, a gestão de pessoas, o planejamento estratégico, o mapeamento das atividades de controle e a gestão de riscos. Mas é realmente ter o controle de tudo e o estabelecimento de metas e objetivos bem definidos, sabendo onde se quer chegar dentro de um planejamento bem estabelecido.”

O Entrevistado 5 entende a governança pública como: “um conjunto de processos, que buscam o bom funcionamento, a transparência, o cumprimento dos preceitos. Tem duas coisas aí. Uma,

é o que a legislação demanda de nós. Por outro lado, é o cumprimento de metas, objetivos, que tem a ver com a Universidade que a gente deseja, que a gente acredita.”

Já o Entrevistado 6 entende a governança pública como: “mecanismos, procedimentos, regras, para a gestão de uma instituição pública. [...] A Universidade constituiu uma série de mecanismos para viabilizar a sua governança, a sua estrutura de funcionamento, responsabilização, auditoria, etc.”

Governança pública de acordo com o Referencial (TCU, 2020) e o Decreto nº 9.203/2017 é definida como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Analisando as falas dos entrevistados acerca do que entendem se tratar a governança pública, nenhum deles citou os três mecanismos simultaneamente. O mecanismo de liderança e suas práticas não foi mencionado nenhuma vez. O entendimento dos entrevistados sobre o conceito de governança pública tratou de elementos do mecanismo de estratégia, ao citarem controle, planejamento e gestão de riscos, bem como a necessidade de se estabelecer e buscar atingir as metas. O mecanismo de controle foi abarcado ao mencionarem práticas como a necessidade de se prestar contas da utilização dos recursos públicos, a responsabilização, o acompanhamento das ações da gestão, a transparência e a auditoria interna. Foi mencionada também a necessidade de se atender à legislação vigente, mas esse conceito está mais ligado ao princípio constitucional da legalidade, do que aos princípios de governança pública.

Nesse contexto, é possível observar que, apesar de os gestores entrevistados compreenderem o conceito de governança pública de maneira geral, é necessário difundir o conhecimento sobre todos os aspectos que são englobados por esse conceito, para que ele seja conhecido de forma completa e bem compreendido, possibilitando ser efetivamente colocado em prática. Com base nas respostas, foi possível avaliar que cada entrevistado entende a governança pública principalmente em relação aos aspectos da atividade que desempenha e do setor em que atua. Contudo, os conhecimentos e as competências de cada gestor se somam no momento da tomada de decisão, uma vez que todas as decisões tomadas na Universidade são discutidas em órgãos colegiados, contando com a contribuição da visão de cada um.

No levantamento a respeito da percepção dos gestores sobre a implementação da governança pública organizacional na UFMG, além dos conhecimentos sobre governança pública e a implementação dos princípios, mecanismos e práticas pela UFMG, já discutida anteriormente,

também foram expostos pelos entrevistados questionamentos e críticas, principalmente em relação à forma como o processo vem sendo conduzido pelos órgãos de controle.

No Brasil, as Universidades Federais são autarquias ou fundações públicas pertencentes à Administração Pública indireta e vinculadas ao Ministério da Educação (MEC). O papel das Universidades é o de formar profissionais para atuação no mercado, alavancar a produção do conhecimento científico e tecnológico, e promover o desenvolvimento cultural (Roczanski, 2020).

A UFMG é uma Universidade constituída sob a forma de autarquia de regime especial o que confere a ela, de acordo com o Art. 207 da CF/88, autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. As autarquias possuem como característica principal a autonomia de gestão, uma vez que são consideradas um serviço autônomo com patrimônio e receita próprios (Oliveira et al., 2016).

Apesar da autonomia garantida pela Constituição, as Universidades Federais devem se submeter às normas aplicadas ao Serviço Público Brasileiro, sendo fiscalizadas e por vezes direcionadas pelo TCU, uma vez que são mantidas por recursos públicos. Com isso, devem obedecer às normas da política oficial de educação superior, além da dependência orçamentária, tanto para pessoal como para outros custeios e capital, sujeitando-se a um enorme aparato burocrático e normativo (Roczanski, 2020). Nesse sentido, a plena efetivação de sua autonomia não ocorre, levando em consideração a rigidez da legislação que envolve a definição da estrutura organizacional e o controle da aplicação dos recursos (Sales et al., 2020).

Para melhor compreensão e organização da discussão dos temas levantados, as críticas e comentários dos entrevistados foram divididos em grandes temas, quais sejam: autonomia universitária e excesso de normas infralegais; tomada de decisão por órgãos colegiados; complexidade da instituição; e o estabelecimento de formas de atuação sem considerar os controles que a Universidade já possui.

Autonomia Universitária e excesso de normas infralegais

Os entrevistados fizeram críticas em relação à subordinação da Corregedoria à AGU e das unidades de Auditoria-Geral e de Correição à CGU, bem como ao excesso de normas infralegais que, muitas vezes, vão de encontro ao estabelecido pela Constituição. Em se tratando de princípios constitucionais, foram feitas críticas quanto à falta de respeito à autonomia universitária. Nesse contexto, o Entrevistado 1 afirma que:

Se você for olhar cada um dos cinco eixos, que eles (CGU) têm atribuição, você tem um Sistema Federal de Correição, um Sistema Federal de Acesso à Informação, um Sistema Federal de Ouvidoria, um Sistema Federal de Integridade; e o quinto é a Área de Auditoria, propriamente, que regula o trabalho das auditorias internas em todos os órgãos. Cada um desses sistemas foi criado por Decreto, e cada um deles solapam, um pouco, a autonomia universitária. Veja, por exemplo, o caso da nomeação de Auditor Chefe ou de Corregedor. A portaria da CGU é clara em estabelecer alguns requisitos, e a autoridade máxima não pode nomear, ela solicita, à CGU, a aprovação. [...] o Auditor-Geral é um cargo de confiança da Reitora, mas ela não pode nomear quem ela quer; ela precisa cumprir os requisitos da CGU.

Entrevistado 6: Eu tenho uma enorme preocupação com a subordinação cada vez maior das auditorias à CGU, é um órgão da Universidade. Acho que a exemplo do que aconteceu com a AGU (Advocacia-Geral da União), isso é um problema. A mesma coisa em relação à Auditoria, precisa ter Auditoria, mas essa Auditoria tem que ser da Universidade. [...] eu acho que isso é uma ameaça à autonomia universitária enorme.

Quanto ao excesso de normas infralegais, além de limitarem a forma de atuação da Universidade o que, conseqüentemente, limita sua autonomia, isso também gera demandas para um corpo técnico já deficitário, sendo que essas atividades, nem sempre vão trazer benefícios para a UFMG, proporcionais aos seus custos de execução. Nesse sentido o Entrevistado 1 comenta que:

A gente tem, ao longo dos últimos 20 anos, uma série de determinações que estabelecem uma organização nas atividades-meio, e terminam, depois, por centralizar a orientação técnica desse sistema, para fora dele, para fora da gente, e eu me refiro ao papel da CGU. [...] então, assim, tudo que a gente faz, que tem a ver com Educação, cabe ao MEC dizer se a gente está, ou não, de acordo. Então, dentro desse modelo de organização extra órgão a gente tem várias propostas impostas por uma normatização externa para gerenciar uma atividade específica, o que me parece muito incoerente com a estrutura de autogestão da Universidade. [...] e essas imposições legais vem sem a necessária dotação orçamentária. Por exemplo, alguém faz o planejamento estratégico central e resolve que nós vamos ter que ter uma Lei de Acessibilidade, que devemos cumprir tais requisitos, põe a Lei e põe o prazo. Mas não tem um centavo adicional de recurso para cumprir aquilo.

Entrevistado 2: hoje nós estamos sofrendo um atropelo de normativos infralegais. [...] houve um aumento exponencial de normativos infralegais que não tem a sensibilidade, na sua geração, de perceber a complexidade e a diversidade das instituições que fazem parte desse sistema. Isso não é justificativa para que eu não seja fiscalizado. Você pode vir me fiscalizar a hora que você quiser. Agora, dizer que se você não cumpre a IN, significa que você é corrupto. Não, vem cá, me fiscaliza, e me prova que tem alguém desviando recurso público aqui.

Em documento técnico publicado pelo MEC (MEC, 2017), pode-se verificar que as Universidades têm dificuldade de exercer sua autonomia em virtude de limitações definidas em normas infralegais e infraconstitucionais e que estas restringem sua liberdade de administração. Além dos comandos da Constituição e da Lei nº 9.394/1996, Lei que estabelece as diretrizes e

bases da educação nacional (LDB), há uma série de Instruções Normativas, Portarias, atos declaratórios e outras normas que orientam ou restringem as atividades das Universidades, como o caso da implantação de modelos de gestão determinada via Decretos e normativos legais (Bauer, 2020).

Contribui, ainda, para a falta de autonomia das universidades, a política econômica de alguns governos, refletindo na liberação de recursos financeiros, impedindo uma gestão financeira própria (Bauer, 2020). Esse tema foi discutido na análise da gestão de riscos da UFMG, quando foi verificado que, de acordo com os entrevistados, o maior risco ao qual a Universidade está exposta é o risco orçamentário. O fato de os orçamentos dependerem integralmente do Poder Executivo, pode constituir fonte de vulnerabilidade financeira para as Universidades (Corrêa, 2021). Os critérios de distribuição orçamentária, operados pelo aparelho burocrático dos ministérios, criam um permanente estado de carência em rubricas essenciais e às vezes excesso em outras, isso significa dizer que não há uma conveniente distribuição dos recursos, de acordo com as necessidades de cada instituição (Sales, 2014).

No documento técnico do MEC (MEC, 2017) é feito um resumo dos problemas que atrapalham o desenvolvimento das universidades públicas, sendo eles: limitações gerenciais que dificultam seu pleno desenvolvimento; características do relacionamento das universidades públicas com seus mantenedores podem ter como consequência o não desenvolvimento integral das potencialidades daquelas instituições; atuação do Estado sobre o conjunto do sistema universitário através de normas legais que se multiplicam e invadem os diversos campos da gestão administrativa e pedagógica; definição detalhada pelo Estado da forma de criação e credenciamento das universidades, sua estrutura interna e as carreiras e cargos do magistério; ampliação da burocracia pelo Estado, cujo poder decorre da fiscalização do cumprimento das normas criadas por ele mesmo. A burocracia acaba se sobrepondo ao mérito e o sistema de governança acaba por se tornar altamente verticalizado (MEC, 2017). Nesta relação entre a governança e a autonomia nas universidades públicas, o que parece ocorrer é que o sistema de governança vigente não tem os atributos necessários que garantam os aspectos relevantes para a autonomia dessas instituições (Roczanski, 2020).

Cada instituição, dentro da sua autonomia, deve desenvolver a sua administração em conformidade com as suas demandas locais e seguindo características próprias. Assim, qualquer tentativa de se tabular uma metodologia única não tem como prosperar. O objetivo, ao se traçar uma metodologia, é mostrar o caminho de como seria possível a sua adoção, desde que devidamente adequada às realidades de cada instituição (Bauer, 2020).

Além disso, ao observarmos o conceito de autonomia administrativa, ela é compreendida como a liberdade de organizar-se internamente, condição para o exercício pleno das dimensões didática e científica (Peter, 2007). Aliada a ela, a autonomia financeira é imprescindível para que as universidades possam estabelecer suas próprias prioridades. A contrapartida da autonomia administrativa é a responsabilidade pela eficiência na utilização de recursos humanos e materiais para cumprimento de sua missão, pois sem este compromisso a Universidade tende a ser apenas mais uma repartição pública cheia de entraves burocráticos que não condizem com o fim para que foram criadas. Já a autonomia financeira compreende a iniciativa de elaborar e executar seu orçamento, garantindo um fluxo regular de recursos que possibilite um planejamento racional das suas atividades e garanta, pelo menos, a sua sobrevivência (Peter, 2007). Nesse contexto, as universidades públicas brasileiras teriam condições de exercer sua autonomia da forma como ela é estabelecida na Constituição.

O próprio TCU, em seu Referencial (TCU, 2020), ao responder ao seguinte questionamento: “Tenho de adotar tudo o que aparece neste Referencial?”, responde que não é intenção do TCU que o Referencial (ou os questionários subjacentes ou qualquer *ranking* criado a partir dos indicadores de governança gerados pelo Tribunal) seja tomado como fórmula prescritiva, pois as práticas de governança podem ser implementadas de maneiras diferentes e com níveis de complexidade diversos, dependendo das necessidades da organização. Por isso, recomenda-se que cada organização observe a natureza do seu negócio, o contexto no qual se encontra inserida, seus objetivos mais relevantes e os riscos a eles associados, e implemente as práticas de governança com formato e nível de complexidade adequados, de acordo com a sua realidade, evitando a implementação de controles cujos custos superem os possíveis benefícios (TCU, 2020).

Em relação à implementação de controles cujos custos superem os possíveis benefícios, o Entrevistado 6 comenta que:

Outra coisa que me causa muito desconforto, é isso, eu falava com eles (órgãos de controle) assim: escuta, quanto custa essa reunião que nós estamos fazendo aqui, em torno desses controles? Quanto custa executar esses controles? Eles fazem sentido? Porque são os mesmos controles, quando a gente está falando de uma obra, da construção de um prédio novo na Universidade, e da compra de um livro. Esse procedimento burocrático inteiro, ele tem custo, nós estamos levando isso em conta? Isso não é barato para o contribuinte. Às vezes, éramos cinco, seis, sete pessoas, numa mesa, eu falava: quanto custamos, nós, aqui uma hora, duas horas?

De acordo com o Art. 14 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que trata sobre a organização da Administração Federal, o trabalho administrativo deve ser racionalizado

mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

Em outro documento (10 passos para a boa governança), o TCU (TCU, 2021) estabelece como primeiro passo para a boa governança, que o modelo de governança seja adequado à realidade da organização. Afirmando, ainda, que o alcance de uma boa governança depende fundamentalmente da definição e da implantação de um modelo de governança adequado ao tamanho, complexidade, negócio e perfil de risco da organização (TCU, 2021). No entanto, não é esse o comportamento que vem sendo observado por parte dos órgãos de controle, mas sim a cobrança pela implementação de diversas práticas sem a análise do caso individual e, inclusive, realizando comparações entre Universidades que se encontram em níveis diferentes de adoção de práticas de governança pública, sem levar em consideração sua dimensão, contexto e complexidade.

Sobre isso, o Entrevistado 1 afirma que: nós temos um Regimento e um Estatuto, neles tem tudo, como você faz eleição, quem pode votar, quais são os órgãos, qual é a competência de cada um. Então, nesse caso, chega lá uma atribuição nova, “Você precisa de um Comitê para cuidar de Riscos e Controle”. Bastaria olhar quais são os órgãos que a gente já compôs e os colegiados que a gente já tem, e atribuir a um desses essa função. Mas daí vem a CGU e determina a criação de um Conselho de Gestão de Riscos que envolva a alta administração. E você põe lá o Reitor e um monte de Pró-Reitor que não são da área. Você cumpriu, ou não cumpriu, a determinação da CGU? Cumpriu, mas não vai resolver o problema tecnicamente. Mas a lei não quer saber como é que você funciona, a lei quer que todo mundo faça do mesmo jeito.

Em relação à não observação da realidade de cada instituição, o Entrevistado 6 afirma que: as mesmas exigências que se apresenta para a UFMG, se apresenta para a Federal do Oeste da Bahia, que surgiu há 10 anos. Isso é loucura. Assim, no caso da UFMG, porque você está ignorando toda a história dela e o que ela já faz. E ao mesmo tempo, para uma instituição que nasceu ontem, você quer que ela já esteja com todos os controles de uma instituição que tem um orçamento muito maior que o dela. As duas coisas me parecem pouco sensatas.

Tendo como base o relato dos entrevistados e o relatório do MEC, é possível observar que a autonomia universitária não vem sendo exercida na forma estabelecida na CF/88, principalmente pela entrada em vigor de diversos dispositivos infralegais de diferentes órgãos que estabelecem formas de gestão e organização para as universidades sem levar em consideração a realidade e a complexidade de cada uma delas, além disso o excesso de controle e burocracia pode gerar custos para as instituições superiores aos benefícios.

Decisões colegiadas

Outro tema de crítica por parte dos entrevistados trata da questão da tomada de decisão de forma colegiada, o que, na Universidade, é realidade desde a sua constituição.

Nesse sentido o Entrevistado 2 afirma que: eu tive de ouvir da CGU que a partir de agora eles iam ter decisões colegiadas. Eu faço parte de uma Instituição, que funciona assim no mundo todo, onde essas regras de governança estão definidas há séculos. [...] isso que se chama governança, já está presente aqui antes deles inventarem essa palavra.

Da mesma forma, o Entrevistado 6 acrescenta que: a tomada de decisão no âmbito da Universidade obedece a mecanismos que são poucos usuais na administração pública. Nós temos órgãos colegiados para tudo.

De acordo com o Art. 56 da LDB, as instituições públicas de educação superior devem obedecer ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, dos quais participarão representantes da comunidade institucional, local e regional.

O TCU aponta a importância do balanceamento de poder, e recomenda que se deve evitar a concentração de poder, autoridade e responsabilidade nas mãos de um ou de poucos indivíduos. Como regra básica, decisões e atividades críticas devem ser tomadas ou executadas por colegiado constituído por membros competentes e mutuamente independentes (TCU, 2020). Essa gestão por meio de colegiados representativos, de modo descentralizado, busca equilibrar poder, responsabilidade e gerenciamento de riscos (Santos, 2020). Dessa forma, a UFMG atende à LDB e à prática relacionada ao estabelecimento do modelo de governança, uma vez que seu sistema de governança é baseado em órgãos colegiados em seu processo decisório.

Complexidade

Outra questão que deve ser levada em consideração é a complexidade que envolve a gestão de uma Universidade. As universidades são organizações complexas, que possuem características que as diferenciam das demais, estilo próprio de estrutura e forma de agir e tomar decisões. São instituições singulares divididas em várias subculturas, caracterizadas pela diversidade e ambivalência de objetivos (Bauer, 2020).

Estas distinções em relação a outras organizações podem ser caracterizadas pela concentração de poder e autonomia, pelo tipo de profissional que nela atua, sua diversidade de objetivos e suas atribuições no ensino, pesquisa e extensão. São, portanto, organizações pluralistas com multiplicidade de membros, estrutura organizacional própria, objetivos e grupos internos,

muitas vezes, conflitantes. Tudo isso faz com que a gestão e o processo decisório sejam complexos (Santos, 2021).

Nesse sentido, o Entrevistado 6 comenta que: estamos falando de uma instituição que reúne em torno de 8 mil servidores, entre docentes e técnicos administrativos, um número que gira entre 40, 50 mil estudantes, com Unidades espalhadas pelo Estado. Isso exige um conjunto de regras e procedimentos que viabilizem o seu funcionamento, a sua gestão, e que sejam, sobretudo, reconhecidos pela comunidade. [...] aqui se pratica ensino, mas, ao mesmo tempo, pesquisa e extensão. Nós estamos falando de uma instituição que desenvolve atividades que vão além de suas atividades finalísticas e que não podem ser codificadas, a priori. [...] lidamos com a criação de conhecimento e, portanto, com a incerteza. A mesma coisa em relação ao ensino, o resultado da disciplina depende da interação com os alunos. Essa instituição tem muitas peculiaridades, e a governança tem que levar em conta isso.

Para o Entrevistado 2: a abordagem do TCU me parece muito pouco adequada ao que a gente faz, ela se amolda muito bem a organizações que têm atividades-fim claramente definidas, e as atividades-meio são autorreferenciadas. Isso não acontece aqui. A Petrobrás, por exemplo, tem como objetivo a área de petróleo e gás. Nós também temos gente que trabalha com petróleo e gás, fazendo inovação, gerando produtos para a sociedade.

Entrevistado 6: a UFMG é de 1927, mas quando ela foi constituída, ela já foi constituída pela soma de quatro faculdades que existiam anteriormente, e depois, vieram se somando outras tantas. Então, até hoje, se você olhar para dentro da UFMG, tem uma diversidade de culturas institucionais. Agora, imagina a Universidade em relação a outras, e ao conjunto do serviço público federal. [...] a gente tem a sensação, ao receber esses normativos, de que a gente está trabalhando num país de “faz de conta”, com o qual a gente tem que lidar, porque senão eu serei responsabilizado.

Nesse contexto, pode-se observar que a gestão nas universidades é complexa e deve se dar de forma diferenciada, não havendo regra ou princípio que possa ser indiscriminadamente aplicado a todas as instituições (Gesser, 2018). As características organizacionais das universidades são tão diferentes das demais teorias tradicionais da administração que não podem ser aplicadas a elas sem se considerar cuidadosamente se funcionam neste cenário organizacional único (Corrêa, 2021). Isso reforça a necessidade de que as características e particularidades de cada instituição que compõe a administração pública federal devem ser levadas em consideração no processo de implementação de um modelo de governança pública. Esse é um outro ponto levantado pelos entrevistados, tratar todos os órgãos da mesma forma sem observar o que eles já vêm fazendo.

Nesse sentido, o Entrevistado 2 comenta que: o que acontece, por exemplo, é o sujeito lá no Ministério da Agricultura, o cara pensa em alguma coisa maravilhosa e transforma ela em uma Instrução Normativa, ele pensa no prédio dele em Brasília. Na hora que o cara pega uma Universidade multicampi, que tem descentralização orçamentária e financeira, aquilo não funciona.

Entrevistado 6: o que acontece, muitas vezes, é que esses programas caem do céu, ignorando a existência de um cem número de práticas que vêm de muito tempo. [...] em geral, quando essas decisões são tomadas, elas são tomadas lá em Brasília, para o conjunto da administração federal, desconhecendo a diversidade que existe no âmbito da administração federal.

Entrevistado 5: O Ministério da Economia, o Ministério do Planejamento, funcionam em um prédio. É muito mais simples, até porque, elas são feitas pensando nesses lugares. A maioria dessas regulamentações não é feita pensando na Universidade, numa instituição pública desse tamanho. Então, eu acho que, talvez por isso, apesar de haver uma série de esforços, eles não estão exatamente colocados dentro daquela forminha. Porque, aquela forminha, não nos cabe, nós não cabemos nela, ela não foi feita para nós. Eu acho importante a gente pensar nessas coisas.

Entrevistado 6: então, é essa peculiaridade da coisa acadêmica, que eu acho que falta, muitas vezes, aos colegas das áreas de controle perceber, entender e levar a sério. Nós estamos diante de atividades que são diferentes na sua natureza. E nós não estamos inventando nada, as universidades existem no mundo há 800, 900 anos.

O código de boas práticas em governança pública da RGB (RGB, 2021) reforça a necessidade de que as práticas em governança devem ser adaptadas aos diferentes tipos de organizações, levando em consideração seus distintos portes, estruturas e recursos. Cada instituição possui necessidades específicas e, ao implementar tais práticas, é preciso respeitar essas especificidades (RGB, 2021). Entretanto, o tratamento por parte dos órgãos de controle se dá de forma geral para tribunais, empresas, autarquias, fundações e órgãos da administração direta do Executivo. As universidades federais por seu histórico e autonomia possuem características próprias que requerem análises personalizadas, pensadas desde sua gênese em respeito às individualidades, cultura, localização geográfica e cenário socioeconômico (Farias, 2020).

No Canadá e no Reino Unido foram desenvolvidos instrumentos específicos com relação a governança para as IES, com o devido cuidado e respeito às suas particularidades e na busca de resultados pautados para este tipo de instituição (Rockzanski, 2020). A universidade não é uma empresa nem tampouco uma entidade governamental. Trata-se de uma organização *sui generis* cuja complexidade, objetivos e especificidades influenciam sobremaneira sua administração (Meyer Júnior, 2014).

Os desafios colocados para as universidades evidenciam a necessidade de um modelo administrativo apropriado para atender sua singularidade e pluralidade de atribuições. É necessário encontrar um modelo capaz de nortear desde a organização administrativa até o relacionamento com outras instituições, buscando contribuir para o desenvolvimento do país (MEC, 2017).

Nesse contexto, é possível concluir que a adoção das práticas de governança pública nas universidades é complexa, sendo possível à medida em que haja integração com os modelos de gestão existentes (Gonçalves, 2017). Ou seja, a complexidade das Universidades, com suas características, particularidades e práticas já adotadas, precisa ser levada em consideração para que seja possível ocorrer a efetiva implementação dos mecanismos de governança pública nessas instituições.

Exigência de adequar a gestão a um formato pré-determinado

Os entrevistados teceram críticas, também, em relação à imposição, por parte dos órgãos de controle, da utilização de ferramentas de planejamento e práticas, sem que seja levado em consideração as ferramentas e práticas já adotadas pela Universidade, o que acarreta retrabalho e um maior volume de demanda sobre o corpo técnico, que já sofre devido à escassez de mão-de-obra, problema já citado anteriormente como um dos riscos ao qual a UFMG está exposta.

Para o Entrevistado 2: a UFMG tem governança. O que dificulta colocar tudo que você tem de exigência no formato, primeiro é a falta de orçamento para contratar as pessoas e os serviços necessários.

O Entrevistado 1 afirma que: a gente [...] não tem um mapinha com a cor bonitinha, igual a CGU quer. O que a gente tem é um sistema altamente eficiente, que foi produzido ao longo de gestões na UFMG. [...] as cabeças das Pró-Reitorias trocam em função dos reitores do momento, mas toda a espinha dorsal de decisão interna, de fluxo, é mantida de Reitor para Reitor. Então, com isso, você especializa um servidor. Ah, tem uma outra norma não escrita, é que o Reitor que entra, não desfaz o que o Reitor anterior fez. Agora, como se faz isso? Porque você tem um Regimento e um Estatuto que estabelece competências, depois, você tem as Portarias de delegação de competências, que distribui para os aspectos técnicos específicos e aí a Reitora escolhe de acordo com a pessoa que pode cumprir isso daí, e embaixo dessa pessoa, você tem um corpo técnico altamente qualificado. Então, assim, na verdade, cá para nós, eu te diria que a gente não precisaria fazer esse mapa de cor, porque não vai ser útil, na maior parte do tempo.

Entrevistado 6: Nós vamos começar a não avançar, por exigências de ter que preencher o formulário Y, cumprir a obrigação não sei o que, enquadrar o nosso planejamento num modelo que não funciona para a gente. Eu acho que falta uma certa compreensão da diversidade, de que as instituições já têm as suas práticas. Eu entendo, que quando você preenche um formulário que é igual para todo mundo, eu facilito muito a vida do auditor, porque ele vai receber uma informação que está padronizada, fica muito mais fácil para ele fazer uma avaliação. Mas, por outro lado, isso, muitas vezes, implica, para quem está preenchendo, um trabalho duplo, na forma como é cobrado e de uma maneira que é muito pouco sensata, às vezes, porque nós estamos tratando processos que envolvem valores e riscos completamente desiguais, como se eles fossem, todos, igualmente merecedores da mesma atenção.

As Universidades apresentam comportamentos próprios que não se enquadram nos formalismos dos modelos. Além disso, deve ser levado em consideração seu tempo de existência e suas experiências anteriores com implantação de modelos prescritos e revogados pelos órgãos de controle, induzidas por políticas de Governo. Essa experiência, faz com que essas instituições mantenham uma postura institucionalizada de resistência à adoção de modelos, como forma de inovação nas práticas de gestão, ao encarar como modismo cada novo modelo apresentado (Bauer, 2020).

Os órgãos de controle externo– TCU e CGU – atuam de forma equivocada e não valorizam critérios de qualidade. Seus trabalhos resumem-se ao exercício das práticas de restrição da criatividade e da interferência indevida na administração das universidades. A visão burocrática desses órgãos contribui para tornar as universidades cada vez mais emperradas e, como consequência, atrasar o crescimento científico do país. Atualmente, as universidades são obrigadas a preencher um formulário do TCU que pretensamente trata de desempenho sem que os indicadores ali definidos tenham sido discutidos por quem entende de educação (MEC, 2017).

Bauer (2020), em sua pesquisa, analisou a adesão e a implantação da Gestão de Riscos (GR) em Instituições Federais de Ensino Superior do RS. Uma das análises buscou identificar atributos que inibem a adesão ao modelo de GR, foram eles: falta de entendimento dos benefícios do modelo; falta de priorização para adoção de modelos; falta de motivação; falta de pensamento estratégico; e nível de exigência dos órgãos de controle. O nível de exigência dos órgãos de controle está relacionado à existência de um arcabouço normativo rígido e detalhado, que busca atender a demanda de inúmeros segmentos, dificultando o entendimento do benefício interno (Bauer, 2020).

Os entrevistados, de forma geral, identificam que a UFMG possui mecanismos de governança. No entanto, eles não são formalizados ou não estão nos moldes exigidos pelos órgãos de controle. Nesse sentido, o entrevistado 4 afirma o seguinte:

Eu acho que a universidade tem muita coisa, só que ela precisa realmente materializar isso. [...] ela já adota algumas práticas, que às vezes ela nem reconhece como práticas de governança, mas que ela tem a necessidade de formalizar. Na minha opinião ela tem que ser formalizada. Ela tem muita coisa de governança, mas não está materializado.

Na mesma linha, o Entrevistado 5 afirma que: “a gente tem várias ações de governança, mas, muitas vezes, a gente nem chama as ações de controle dessa maneira, porque a própria ideia de governança ainda é muito nova no Brasil.”

Nesse contexto, é necessário que a UFMG formalize e comunique as práticas de governança que ela já aplica. Já por parte dos órgãos de controle, é necessário um diálogo maior com os entes públicos buscando observar o que já está sendo aplicado, ou seja, uma análise individual e o respeito pela individualidade de cada instituição.

5.6.6 Modelo próprio de governança pública

A primeira questão do Protocolo do Estudo de Caso relacionado ao tema da Governança Pública buscou avaliar se a UFMG possui um modelo próprio de governança. Após a análise dos documentos e das entrevistas foi possível perceber que na UFMG não existe um “modelo de governança” sendo executado. No entanto, ela possui uma estrutura de governança bem estabelecida, composta por órgãos colegiados responsáveis pelo funcionamento da Universidade em suas mais diversas instâncias e atividades, sendo compostos por docentes, técnicos-administrativos, discentes e indivíduos da sociedade. Nesse sentido, não é possível afirmar a existência de um modelo teórico de governança implementado na Universidade, mas a realização de práticas ligadas à boa governança pública.

Todo órgão e entidade da Administração Pública possui e executa um modelo de governança adequado às suas realidades e necessidades, mesmo que não formalizado e documentado (Soares et al., 2021). Além disso, um modelo de governança nunca estará finalizado. Se tratando de um processo constante de desenvolvimento a partir da dinâmica adaptável dos modelos de governança no campo da Administração Pública (Brasil, 2018).

5.7 Teoria Institucional

A Teoria Institucional, como visto no referencial teórico, afirma que a adoção de uma política ou programa se torna importante para uma organização, na medida em que é institucionalizada, seja por lei ou por legitimação gradual. Ou seja, refere-se ao processo pelo qual componentes da estrutura formal são amplamente aceitos, considerados apropriados e necessários, o que serve, também, para legitimar as organizações (Tolbert e Zucker, 1999). O problema é que a legitimidade organizacional não é diretamente acessível (Chaerki et al., 2020). Para sobreviver, as organizações acabam acomodando expectativas institucionais, mesmo que simbolicamente (DiMaggio & Powell, 1983). Isso acontece por influência de regras, normas e ideologias do ambiente, fazendo com que essas organizações se tornem isomórficas a esse contexto, buscando se legitimar (Meyer & Rowan, 1977). No entanto, apesar de a adaptação aos critérios de

legitimidade aumentar a chance de as organizações sobreviverem, isso pode ir de encontro aos requisitos de eficiência, e esse conflito pode levar as organizações a uma “dissociação” entre a sua prática e as regras (Meyer e Rowan, 1977).

Conforme DiMaggio e Powell (1983), a mudança isomórfica institucional pode ocorrer por meio de três mecanismos: coercitivo, mimético e normativo. O isomorfismo coercitivo vem de pressões legais, políticas ou o tipo de pressão intensa que organizações poderosas são capazes de exercer sobre organizações menos poderosas e dependentes (Jacobson, 2009). Já o isomorfismo mimético é uma resposta à incerteza, que resulta da adoção de práticas que foram reconhecidamente bem-sucedidas ou legitimadas por outras organizações (Jacobson, 2009; Oliveira & Resende, 2020). Por sua vez, o isomorfismo normativo decorre principalmente da profissionalização, associada à educação formal e às redes profissionais (Jacobson, 2009; Rossetto & Rossetto, 2005).

Para a Teoria Institucional, a separação entre o que se pratica e o que está documentado ocorre pela não institucionalização do procedimento na organização (Silva, 2017). Assim, enquanto não institucionalizada, as pessoas não reconhecem ou não há legitimação como prática a ser seguida (Meyer & Rowan, 1977).

No Protocolo do Estudo de Caso foram levantadas algumas questões acerca da Teoria Institucional. Uma delas buscou identificar por meio de qual mecanismo vem ocorrendo a institucionalização dos mecanismos de governança organizacional na UFMG (coercitivo, mimético ou normativo).

Uma vez que esta tese buscou analisar a governança pública organizacional na UFMG a partir dos moldes determinados pelo TCU em seu Referencial (TCU, 2020) e pelo Decreto nº 9.203/2017, levando em consideração o que trata a Teoria Institucional, as constatações demonstram que a institucionalização da governança pública na Universidade vem se dando por meio do isomorfismo coercitivo. As universidades possuem características próprias de processo de legitimação e, uma vez que não há discussão da melhor forma de se implementar a governança nessas instituições, nem o respeito pelo que já praticado, elas terminam por atender às normas e implementar os modelos por uma questão proforma.

Os órgãos de controle atuam como uma força externa significativa dentro das Universidades utilizando mecanismos para as tornarem similares umas às outras, publicando inclusive *rankings* de índices de governança. Desta forma, os órgãos de controle atuam como indutores do isomorfismo coercitivo, tendo em vista que a organização busca cumprir normativas. Com

isso, as práticas adotadas não se fundamentam em sua estratégia, o que pode dificultar a execução de ações que influencie efetivamente seus resultados (Bauer, 2020).

Nesse sentido, o entrevistado 1 afirma que: O tempo todo, os órgãos de controle estão cobrando da gente, se criou o Comitê, etc. Agora, exatamente, o que isso influencia no dia a dia da instituição, eles não têm como saber, e nunca perguntaram [...]. Pressão tem, de várias maneiras, mas a principal é [...] designa um funcionário para isso, manda fazer aquilo. É uma pressão mais simbólica, toda hora você tem que ficar respondendo esses negócios.

Para o Entrevistado 2: isso que se chama governança, já está presente antes deles inventarem essa palavra. [...] é uma coisa que faz parte da índole dela (UFMG), é uma característica institucional. Não acho que foi por pressão externa, nesse sentido. No entanto, ela sofre pressão externa para adoção das práticas de governança constantemente. O próprio TCU chega e fala assim: fizemos isso, mas isso aqui não é ranking, cinco minutos depois já tem um ranking, que alguém fez. [...] então, eu acho que tem pressão, inclusive ameaça de punição a gestores. [...] o que era para aprimorar as instituições, virou uma coisa de relações públicas, de mostrar que a governança lá, é melhor aqui.

Já o Entrevistado 4 afirma que: a Universidade tem várias ações de boa governança, tanto que ela se destaca no atendimento de seu objetivo que é ensino, pesquisa e extensão. [...] a UFMG sofre pressão externa para adoção de práticas de governança pública, o próprio questionário do TCU, o IGG, é uma forma de pressão. A Universidade quando responde de maneira bem subjetiva aquelas perguntas do IGG, acaba ficando em uma classificação ruim em relação às demais Universidades. [...] essa pressão existe, por meio dos próprios normativos do TCU, ela realmente sofre quanto a isso, por não materializar no formato que eles exigem.

Para o Entrevistado 5: atender à legislação é algo fundamental. Mas, nem sempre a Universidade faz de acordo com esses moldes que estão lá na CGU e no TCU. Eu acho que isso é um indicativo de que a Universidade faz, porque considera importante, se a Universidade não considerasse importante, isso não estava feito, só que muitas vezes é feito fora desse padrão. [...] A UFMG sofre pressão externa para adotar as práticas de governança. A CGU, o tempo todo, cobra de nós. Muitas vezes, cobra, inclusive, coisas que a gente já fez, já enviou para lá.

O Entrevistado 6 em relação à implementação por parte da UFMG de práticas de governança afirma que: a imensa maioria delas foi por uma compreensão da necessidade de ter um ordenamento para isso. Agora, há coisas que a gente faz por exclusiva urgência dos órgãos de controle. Só que numa comunidade, com esse tamanho, com esses atos de governança democrática, colegiada, [...] as coisas que você faz por pura exigência externa, tem efeito limitado. Então, tem consequências muito aquém daquelas que uma decisão formada internamente, tomada coletivamente, tem. Porque é uma coisa que fica no papel. [...] muitas vezes atende à exigência, mas não ganha vida.

Da fala dos entrevistados pode-se depreender que, da mesma forma citada em seções anteriores, a Universidade adota práticas de boa governança, tanto que ela se destaca em *rankings* que avaliam ensino, pesquisa e extensão, que são seus objetivos institucionais. Tais práticas são adotadas por se mostrarem importantes, no entanto, muitas vezes, elas não possuem exatamente o formato exigido pelos órgãos de controle. Apesar de a UFMG fazer o que a legislação exige,

ela sofre pressão externa por não materializar suas ações no formato exigido pelo TCU e pela CGU. A ferramenta de levantamento utilizada pelo TCU, o IGG, é subjetiva e, muitas vezes, é utilizada para fazer comparações entre instituições que não podem ser comparadas, devido ao seu objetivo institucional, complexidade e tamanho. A governança pública, da forma que é exigida pelos órgãos de controle, pode ser de difícil institucionalização por trazer uma lógica diferente das práticas já adotadas pela Universidade. Os órgãos de controle determinam o que deve ser feito, mas não buscam avaliar na prática os efeitos de tais determinações, podendo surtir um efeito limitado nos resultados da instituição, uma vez que são colocados em prática unicamente por exigência externa. É pura formalidade, fica no papel, a exigência é atendida, mas não ganha vida. Nesse sentido, respondendo a outro questionamento levantado no Protocolo do Estudo de Caso, a UFMG vem incorporando mecanismos de governança pública organizacional com o intuito de se legitimar e sobreviver, atendendo às demandas dos órgãos de controle, independentemente do impacto dessas ações sobre sua eficiência e desempenho.

As organizações estão mais suscetíveis ao isomorfismo coercitivo de acordo com seu nível de dependência (Assis, 2019). Nesse sentido, uma vez que a Universidade é totalmente dependente dos recursos financeiros repassados pelo governo federal, grande é o poder deste de agir coercivamente. Além disso, na maioria das vezes a questão das pressões normativas por parte dos órgãos de controle impõem obrigações para a Universidade, sem levar em conta o tempo necessário de maturidade que cada tema tem que dispor para gerar resultados (Bauer, 2020).

Assim sendo, é possível observar que a implementação da governança pública por meio do isomorfismo coercitivo vem suscitando o desacoplamento ou conformidade cerimonial na UFMG, uma vez que ela obedece apenas superficialmente à pressão institucional, adotando novas estruturas sem necessariamente implementar as práticas relacionadas a elas (Boxenbaum & Jonsson, 2008). Sendo possível observar uma separação entre sua estrutura formal e a prática de suas atividades. Respondendo às questões do Protocolo do Estudo de Caso que buscavam avaliar se a UFMG faz algum tipo de separação entre sua estrutura formal e suas atividades reais, praticando o desacoplamento das práticas de governança da forma como é exigida pelos normativos e órgãos de controle externo.

Com isso, a Universidade vem cumprindo as formalidades exigidas sem, no entanto, alterar as suas práticas. O que, como já foi discutido anteriormente, gera custos e não traz necessariamente os benefícios esperados com a adoção de boas práticas de governança pública.

5.8 Teoria da Escolha Pública

A escolha pública é o processo pelo qual as preferências individuais são conjugadas nas decisões coletivas (Slomski et al., 2008). As decisões coletivas podem ser divididas em três categorias: as prejudiciais (ocorrem quando o governo toma decisões que prejudicam a situação de todos), as redistributivas (há somente um resultado distributivo, onde a sociedade pode cobrar impostos de um grupo para beneficiar outro) e as eficientes (nas quais, as ações que podem levar a melhoria e satisfação de todos, onde todos fiquem em uma situação melhor) (Samuelson e Nordhaus, 1993). No entanto, nem sempre a escolha pública conduz à eficiência.

Como já discutido anteriormente, diversos são os *stakeholders* que se relacionam em uma Universidade como a UFMG, dentre eles: governo, alunos, docentes, sociedade, órgãos de fomento, sindicatos, técnicos administrativos, entre outros. Nesta tese, o principal conflito observado se deu entre seus agentes internos, representados pela alta administração da Universidade e o governo, representado principalmente pelos órgãos de controle. Esses órgãos vêm exercendo pressão sobre os entes da administração pública federal para a implementação de mecanismos de governança pública organizacional, buscando o desenvolvimento dessas instituições.

A questão levantada no Protocolo do Estudo de Caso buscou avaliar se a forma e a profundidade acerca da implementação dos mecanismos de governança pública organizacional na UFMG podem ser consideradas uma escolha pública. Da forma como o processo está sendo conduzido, não vem sendo respeitado o que cita o próprio TCU em relação a seu Referencial, de que este não pode ser tomado como uma fórmula prescritiva, e que as práticas de governança podem ser implementadas de maneiras diferentes e com níveis de complexidade diversos, dependendo das necessidades da organização (TCU, 2020). Com isso, a forma e a profundidade acerca da implementação dos mecanismos de governança pública organizacional deveriam ser responsabilidade dos gestores de cada instituição, que tomariam a decisão sobre como proceder, podendo, daí ser considerada uma escolha pública.

Nesse sentido, pode-se avaliar que na verdade o que existe nas Universidades é uma “pseudoautonomia”, uma espécie de “dependência autônoma” das decisões do governo, submetidas a uma série de fatores determinantes de comportamento cujas tomadas de decisão nada mais são que o cumprimento do estabelecido em outros níveis de governo e que, por aspirações individuais ou pressão social, a única escolha que as instituições podem tomar é entrar no jogo (Brito & Brito, 2019). Com isso, o comportamento e a escolha dos gestores

públicos são tolhidos pelos aspectos normativos, o que acaba, também, limitando a autonomia universitária, como já discutido anteriormente.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo de caso realizado na UFMG analisou os princípios e mecanismos de governança pública organizacional praticados na Universidade. Com isso, buscou-se identificar os princípios, mecanismos e práticas que estão sendo adotados e por meio de qual mecanismo vem ocorrendo a mudança isomórfica na instituição. Além disso, empenhou-se em conhecer a percepção dos gestores em relação aos aspectos positivos e desafios enfrentados nesse processo e, a partir desse levantamento, sugerir princípios que possam nortear a UFMG na implementação da governança pública organizacional.

O primeiro objetivo específico buscou descrever a historicidade da governança pública organizacional na UFMG por meio da análise bibliográfica e documental. Para isso, foi feita uma análise dos documentos que continham alguma relação com a governança pública na UFMG sendo, o termo governança, mencionado em documentos oficiais da Universidade somente a partir de 2012, sendo possível perceber que a governança, da forma como é estabelecida no Referencial do TCU (TCU, 2020) e no Decreto nº 9.203/2017, é um processo relativamente recente e vem ocorrendo, principalmente, em detrimento de demandas dos órgãos de controle.

O segundo objetivo específico procurou identificar os princípios, mecanismos e práticas de governança pública organizacional adotados pela UFMG, tendo como fonte de dados os documentos analisados e as entrevistas realizadas, foram avaliados o atendimento por parte da UFMG dos princípios e dos mecanismos de governança pública dispostos no Referencial do TCU (TCU, 2020) e no Decreto nº 9.203/2017. Em relação aos princípios, foram analisados: capacidade de resposta; integridade; transparência; equidade e participação; *accountability*; confiabilidade; e melhoria regulatória. O princípio da melhoria regulatória, não se aplica à UFMG por sua constituição e finalidade.

É possível afirmar que a UFMG atende em grande parte os princípios de governança pública, uma vez que possui capacidade de resposta, atendendo as necessidades de suas partes interessadas, apesar de sua limitada disponibilidade de recursos financeiros e de pessoal; é transparente, disponibilizando informações além daquelas impostas legalmente; respeita o princípio da equidade e da participação, tendo suas decisões amplamente discutidas e tomadas em órgãos colegiados e mantendo canais como a Ouvidoria e o SIC; e presta contas, não só financeira, mas acerca de suas mais diversas atividades diretamente para a sociedade.

Em relação à integridade, apesar de a tomada de decisão se dar em órgãos colegiados e da existência de órgãos que conferem integridade às suas ações, tendo como base o Referencial e

o Decreto, é necessário que a UFMG coloque em prática seu programa de integridade nos termos firmados. Contudo, não se pode afirmar que suas ações não sejam íntegras e que ela não haja de acordo com valores, princípios e normas éticas.

Quanto à confiabilidade, uma instituição confiável deve se manter fiel aos seus objetivos e diretrizes definidos e manter ações consistentes com sua missão institucional, ações que se pode afirmar que a UFMG vem praticando. No entanto, ela não apresenta um Planejamento Estratégico na forma estabelecida pelo Referencial, nem estabelece e monitora indicadores de desempenho dos serviços prestados à sociedade, possuindo aspectos que ainda podem ser desenvolvidos para que ela atenda plenamente ao princípio da confiabilidade. Apesar de possuir alguns pontos de melhoria, de maneira geral, a UFMG vem obedecendo aos princípios de governança pública, guiando suas ações para a busca dos resultados pretendidos, fortalecendo a confiança da sociedade e colocando em prática as recomendações de organismos internacionais e órgãos de controle nacionais.

Em relação aos mecanismos de governança pública organizacional, foram analisados os mecanismos de liderança, estratégia e controle, e suas práticas. Acerca do mecanismo de liderança, apesar de o modelo de governança da UFMG não estar definido estritamente da forma determinada pelo TCU, ele é estabelecido, uma vez que sua estrutura interna de governança está estabelecida, e é assegurado o adequado balanceamento de poder para tomada de decisões críticas. Com respeito à promoção da integridade ela ocorre em partes, uma vez que as ações do CEP precisam ser divulgadas de maneira mais efetiva e o Programa de Integridade precisa ser estabelecido de maneira plena, por meio de seu monitoramento frequente e identificação e estabelecimento de tratamento dos riscos de integridade. Quanto à promoção da capacidade de liderança, ela também vem ocorrendo em partes, à medida em que o aprimoramento das competências dos membros da alta administração não é formalizado, sendo um ponto que merece atenção.

Quanto ao mecanismo de estratégia, que engloba a gestão de riscos, a UFMG não vem atendendo aos requisitos determinados pelos órgãos de controle, sendo que seu principal risco, de acordo com os entrevistados, é o risco orçamentário. Em contraponto, deve ser levado em conta a complexidade da Universidade, a alta regulação de sua atividade, o fato de que as decisões são amplamente debatidas em órgãos colegiados e que os processos de compra, contratos e convênios passam por diversos níveis de checagem. Nesse sentido, não é possível afirmar que a UFMG não possui gestão de riscos, ela só não é feita no formato exigido pelos órgãos de controle.

No que se refere ao estabelecimento da estratégia, a UFMG não atende às exigências no formato exigido, no entanto, o PDI pode ser considerado um instrumento de planejamento, ainda que não seja um Planejamento Estratégico em sua essência. Com relação à promoção da gestão estratégica, ela é promovida à medida em que existe a identificação das unidades finalísticas que tratam de sua gestão, o Estatuto e o Regimento estabelecem a organização institucional dos órgãos, a forma de ingresso e a responsabilidade do corpo docente, técnico-administrativo e discente, além de situações de ordem econômico-financeira. No PDI estão definidos os objetivos, indicadores e metas para cada unidade finalística e administrativa, alinhados com a missão, visão e estratégia organizacionais. Sobre o monitoramento dos resultados organizacionais, não foi possível encontrar indícios de ele venha ocorrendo na UFMG. Já em relação ao monitoramento do desempenho das funções de gestão, na forma exigida pelos órgãos de controle, ela não ocorre. No entanto, foi possível observar que o desempenho dos gestores é monitorado. Com isso, pode-se concluir que a promoção da estratégia na UFMG vem sendo implementada em partes, sendo necessário aprimorar o processo de monitoramento dos resultados da instituição.

No mecanismo de controle, quando se analisa a transparência, percebe-se que ela vem ocorrendo na UFMG, inclusive, por meio da divulgação de informações na forma de dados abertos. No que diz respeito à garantia da *accountability*, é possível considerar que ela vem sendo garantida na UFMG, uma vez que ela presta contas de sua atuação diretamente à sociedade, estabelece canais para recebimento de manifestações e possui instâncias responsáveis por apurar e tratar desvios éticos. Com relação à avaliação da satisfação das partes interessadas, é possível afirmar que ela vem ocorrendo em parte, uma vez que não foi possível observar a consideração dos requisitos demandados pelos usuários e a realização de pesquisas de satisfação. Por fim, acerca da efetividade da auditoria interna, sua asseguuração ocorre em grande parte, não sendo atendido os requisitos apenas em relação à avaliação do desempenho da função de auditoria interna por parte da alta administração. Nesse contexto, pode-se concluir que o mecanismo de controle vem sendo exercido em partes. Diante disso, a UFMG vem implementando os mecanismos de governança pública em sua maior parte, sendo colocados em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

O terceiro objetivo específico tratou de analisar os resultados da UFMG no levantamento de governança pública do TCU, comparando-a às demais instituições avaliadas por meio dos relatórios divulgados pelo TCU. Como já citado, para analisar a governança em instituições

públicas o TCU avalia os mecanismos de liderança, estratégia e controle. Foram analisados os levantamentos realizados de forma integrada nos anos de 2014, 2017, 2018 e 2021.

No primeiro levantamento, os resultados obtidos demonstravam deficiências na maior parte das entidades que compõe a administração pública federal revelando, de forma geral, baixa capacidade em praticamente todas as práticas sugeridas nos modelos de governança. No entanto, nos levantamentos seguintes houve evolução nos índices. Podendo, esses resultados, se darem pelo o esforço de implementação das boas práticas pelas organizações respondentes, bem como, pela entrada em vigor de novos normativos que tratam de governança pública.

Em relação à UFMG, os resultados apresentados em seu relatório individual apontaram que, da mesma forma que as demais instituições, houve uma evolução em seus índices com o passar dos anos. No entanto, ela se manteve no nível intermediário tanto em relação ao iGG (índice integrado de governança e gestão públicas), quanto em relação ao iGovPub (índice de governança pública). De forma geral, a UFMG obteve resultados superiores às demais instituições analisadas, no entanto, uma vez que o levantamento se trata de uma autoavaliação, seu resultado se mostra subjetivo, não sendo possível avaliar se, na prática, houve evolução na implementação dos mecanismos de governança nas instituições públicas avaliadas, bem como na UFMG, ou se a forma de compreender e responder ao levantamento é que sofreu alteração.

O quarto objetivo específico buscou caracterizar como a implementação da governança pública organizacional na UFMG é percebida pelos gestores, o levantamento se deu por meio de entrevistas. No decorrer das entrevistas, foram levantados questionamentos e críticas, principalmente quanto à forma como o processo vem sendo conduzido pelos órgãos de controle. Um dos pontos levantados, citado também em um relatório do MEC (MEC, 2017), é que a autonomia universitária não vem sendo exercida na forma estabelecida pela CF/88, principalmente pela entrada em vigor de diversos dispositivos infralegais de diferentes órgãos que estabelecem formas de gestão e organização para as universidades sem levar em consideração a realidade e a complexidade de cada uma delas, podendo, o excesso de controle e burocracia, gerar custos para as instituições superiores aos benefícios.

O quinto objetivo específico procurou analisar a implementação da governança pública organizacional na UFMG à luz das Teorias Institucional e da Escolha Pública. Em se tratando da Teoria Institucional, a governança pública, da forma como vem sendo exigida, pode ser de difícil institucionalização por trazer uma lógica diferente das práticas já adotadas pela Universidade. Os órgãos de controle determinam o que deve ser feito, mas não buscam avaliar na prática os efeitos de tais determinações, podendo surtir um efeito limitado nos resultados,

uma vez que são colocados em prática unicamente por exigência externa. Dessa forma, levando em consideração o que é determinado pelo Referencial e pelo Decreto, a institucionalização da governança pública vem se dando por meio do isomorfismo coercitivo. E uma vez que não há diálogo com os órgãos de controle acerca do processo nessas instituições, nem o respeito ao que já vem sendo praticado, elas terminam por buscar apenas o atendimento estrito da norma, gerando desacoplamento, ou conformidade cerimonial, uma vez que as práticas são adotadas apenas superficialmente não sendo institucionalizadas e, portanto, não modificando seu modelo de gestão e suas práticas, não sendo possível alcançar os benefícios de se implementar a governança em instituições públicas.

Analisando o processo de implementação da governança pública organizacional na UFMG sob a ótica da Teoria da Escolha Pública, uma vez que não é observada a individualidade de cada instituição, e a forma e a profundidade acerca da implementação não estão a cargo dos gestores da Universidade, sendo estes constantemente limitados por diversos normativos, ele não pode ser considerado uma escolha pública.

Nesse contexto, buscando responder à questão de pesquisa acerca de quais princípios e mecanismos de governança pública estão sendo praticados na UFMG, os resultados indicam que a UFMG vem implementando em grande parte os princípios e práticas de governança pública. No entanto, corroborando a tese defendida de que apesar de adotar princípios e práticas de governança pública, a UFMG apresenta baixo nível de adesão ao modelo de governança exigido pelos órgãos de controle, ela se classifica nos limites inferiores do nível intermediário, demonstrando um descasamento entre as exigências dos órgãos de controle e as práticas adotadas pela instituição. Nesse cenário é urgente um debate acerca de um modelo administrativo que seja mais adequado à singularidade e pluralidade de uma universidade. Sua complexidade, características, particularidades e práticas já adotadas precisam ser levadas em consideração para que seja possível ocorrer a efetiva implementação dos mecanismos de governança pública nessas instituições. Da forma como o processo vem sendo desenvolvido, o objetivo do TCU ao elaborar o Referencial não vem sendo atingido e a UFMG não vem se beneficiando de forma plena da implementação dos preceitos da governança pública.

Em relação ao sexto objetivo específico de identificar fatores críticos e sugerir princípios norteadores da governança pública organizacional na UFMG, se faz necessário que a UFMG formalize e comunique as práticas de governança que ela já aplica. Por parte dos órgãos de controle, é necessário um diálogo maior com os entes públicos buscando observar o que já está implementado, respeitando a individualidade de cada instituição. Unindo esforços para que as

normas e recomendações expedidas se adequem às necessidades e à realidade das instituições, buscando minimizar esse jogo de forças, possibilitando maior aderência aos normativos e evitando que estes sejam atendidos apenas cerimonialmente, gerando mais custos do que benefícios para as instituições públicas. É necessária uma busca conjunta por soluções efetivas e práticas, levando em consideração a limitação de cada ente, como a orçamentária e a de pessoal, para que se possa alcançar os resultados esperados e, conseqüentemente, gerar benefícios para toda a sociedade.

No entanto, a adoção de princípios e mecanismos de governança pública podem trazer também uma carga administrativa para a Universidade, podendo trazer conseqüências tanto positivas quanto negativas. Por um lado, a ênfase na prestação de contas e transparência pode contribuir para uma gestão mais eficaz e confiável. Por outro lado, pode aumentar a burocracia e a carga de trabalho administrativo, potencialmente desviando recursos e atenção de outras atividades acadêmicas ou prioridades institucionais. Assim sendo, a implementação da governança pública pode gerar um encargo administrativo adicional, envolvendo maior prestação de contas, conformidade regulatória, engajamento das partes interessadas e monitoramento. É importante encontrar um equilíbrio entre as demandas de governança e a capacidade das instituições de cumprir essas exigências sem comprometer sua missão acadêmica.

As discussões levantadas nesta tese podem contribuir para o avanço do conhecimento acerca da implementação da governança pública em instituições públicas de ensino superior, ao detectar seus atributos e restrições, que fazem com que haja uma maior ou menor adesão ao processo. Adicionalmente, os resultados da pesquisa contribuem ao lançar luz à necessidade de se tratar da gestão de instituições distintas de maneira distinta, não sendo possível tratar todas as entidades que fazem parte da administração pública federal de maneira homogênea, principalmente quando se trata da gestão universitária, que possui características tão diferentes das dos demais órgãos.

De maneira mais específica, a pesquisa pode contribuir para a gestão da Universidade, como um diagnóstico, podendo melhorar a eficácia e a eficiência de suas operações e processos institucionais. A pesquisa contribui, também, para os professores e pesquisadores que se interessam pelo estudo da governança em instituições públicas de ensino superior. Os discentes da Universidade podem se beneficiar da pesquisa, uma vez que terão uma compreensão mais ampla das estruturas e processos de governança da instituição, podendo gerar um senso de pertencimento, engajamento e participação na governança universitária, além de aumentar a transparência nas políticas e decisões que afetam sua experiência acadêmica. Além dos

discentes, a pesquisa traz benefícios para toda a comunidade acadêmica, à medida em que o desenvolvimento da governança na Universidade proporciona a criação de canais de comunicação mais eficazes, promove a participação no processo de tomada de decisão, garante equidade e transparência, e promove uma cultura institucional que valoriza a governança. E, de maneira geral, a pesquisa contribui para toda a sociedade, uma vez que as Universidades desempenham um papel fundamental no desenvolvimento educacional, cultural e econômico de uma sociedade. Um estudo aprofundado da governança pública pode ajudar a garantir uma gestão eficaz e responsável das instituições de ensino superior, promovendo a prestação de serviços de qualidade, o uso adequado de recursos públicos e a transparência nas atividades acadêmicas. Nesse sentido, os resultados da pesquisa podem ser reproduzidos em instituições que possuam as mesmas características, abstraindo elementos que possam ser transferidos.

Visando a ampliação do conhecimento a respeito da implementação da governança pública organizacional, sugere-se o desenvolvimento de pesquisas em outras universidades, buscando identificar se as potencialidades e desafios enfrentados são semelhantes aos da UFMG possibilitando, no futuro, o desenvolvimento de um possível modelo de governança específico para as universidades públicas brasileiras. Da mesma forma, este levantamento pode ser replicado em outros entes públicos buscando comparar os desafios e propondo melhorias, viabilizando demonstrar a pluralidade da administração pública brasileira. Além disso, sugere-se uma análise mais aprofundada acerca dos reais benefícios trazidos pela implementação de princípios e práticas de governança pública, frente aos custos impostos aos entes. A governança pública é apresentada como uma abordagem que busca promover transparência, prestação de contas e participação social. No entanto, é importante questionar até que ponto esses princípios são efetivamente aplicados e quais são as limitações e tensões que surgem na prática.

REFERÊNCIAS

- Alves Júnior, P. S. V. (2019). *Análise da eficiência das Universidades Federais Brasileiras com enfoque sobre a governança pública*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Ceará]. <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/50126>
- Australian National Audit Office – ANAO. (2014). *Public sector governance: strengthening performance through good governance – better practice guide*.
- Araújo, P. T. (2016). *Governança Pública na Universidade Federal de Sergipe: Uma Análise Angular Da Relação Entre Auditoria Interna, Conselho Universitário e Alta Gestão* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Sergipe]. https://ri.ufs.br/handle/riufs/11275/simple-search?query=&sort_by=score&order=desc&rpp=10&filter_field_1=dateIssued&filter_type_1>equals&filter_value_1=2016&etal=0&filtername=subject&filterquery=Administração+pública&filtertype>equals
- Arrow, K.J. (1951). Abordagens alternativas à teoria da escolha em situações de risco. *Econometric: Journal of the Econometric Society*, 19(4), pp. 404-437. <https://doi.org/10.2307/1907465>
- Azevedo, R. R. (2016). *Resistências ao planejamento de resultados e a lógica orçamentária dominante em municípios* [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo]. <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-02032017-111312/en.php>
- Barbosa, C. P. (2019). *Governança em Universidades Federais brasileiras – uma contribuição a partir do IG-SEST* [Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais]. <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/32864/1/Tese - CLÊUBER - Governança em UFs brasileiras - VERSÃO REPOSITÓRIO.pdf>
- Bardin, L. (2016). *Análise de Conteúdo*. Edições 70.
- Barroso, E. S. S. (2017). *Influência da aderência às práticas de Governança Corporativa da Dimensão Controle no desempenho das Universidades Federais Brasileiras* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Ceará]. <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/32603>
- Bastos, A. V. B., Souza, G. C., Ribeiro, J. L. L. S., & Peixoto, A. D. L. A. (2016). O Papel Dos Conselhos Superiores Na Estrutura De Governança Das Universidades Federais Brasileiras: O Caso Da UFBA. *XVI Colóquio Internacional de Gestión Universitaria*, 1–13. <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/172081>
- Bauer, V. C. T. (2020). *Um estudo sobre a adesão e a implantação da Gestão de Riscos em Instituições Federais de Ensino Superior do RS* (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande). <http://repositorio.furg.br/handle/1/9364>
- Bayar, Y. (2016). Public governance and economic growth in the transitional economies of the European Union. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 1(48), pp. 5–18. https://www.researchgate.net/publication/305430607_Public_Governance_and_Economic_Growth_in_the_Transitional_Economies_of_the_European_Union
- Benedicto, S. C., Rodrigues, Â. C., & Abbud, E. L. (2008). Governança corporativa: uma análise da sua aplicabilidade no setor público. *XXVIII Encontro Nacional De Engenharia De Produção*. http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2008_tn_sto_079_548_11648.pdf

- Berger, P. L., & Luckmann, T. H. (1967). Aspects sociologiques du pluralisme. *Archives de sociologie des religions*, 12 (23), pp. 117-127.
- Berle, A. & Means, G. (1932). *The Modern Corporation and Private Property*. Câmara de Compensação de Comércio, Nova York.
- Black, D. (1958). *The theory of committees and elections*. Kluwer Academic Publishers.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69 (3), pp. 313–328. <https://doi.org/10.1177/0020852303693002>
- Boxenbaum, E., & Jonsson, S. (2008). *Isomorphism, Diffusion and Decoupling*. In *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (Issue November 2015, pp. 78–98). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781849200387.n3>
- Brasil. (1988). *Constituição da república federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil (2017). *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm
- Brasil. (2018). *Guia da Política de Governança Pública*. <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>
- Brasil, M. F. T. (2018). *Implantação do Sistema de Governança na Universidad e Federal do Ceará na percepção dos gestores* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Ceará]. <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/54207>
- Brito, J. R. S., & Brito, J. V. C. S. (2019). O paradoxo entre autonomia e dependência: uma análise das decisões dos municípios brasileiros no contexto fiscal-federativo. *Revista Interface*, 16(1), pp. 166-187. <https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/1093>
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent Ann Arbor*. University of Michigan Press.
- Burns, J., & Scapens, R. W. (2000). Conceptualizing management accounting change: an institutional framework. *Management Accounting Research*, 11(1), pp. 3–25. <https://doi.org/10.1006/mare.1999.0119>
- Buta, B. O., & Teixeira, M. A. C. (2020). Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, 27(94), pp. 370–395. <https://doi.org/10.1590/1984-9270941>
- Cardozo, M. A. (2012). *A evidenciação das políticas de governança nas IFES: um estudo nas Universidades Federais do sul do Brasil* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina]. <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/100641>
- Carnegie, G. D., & Tuck, J. (2010). Understanding the ABC of University Governance. *Australian Journal of Public Administration*, 69(4), pp. 431–441. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2010.00699.x>
- Carvalho, A. G. de. (2002). Governança corporativa no Brasil em perspectiva. *Revista de Administração*, 37(3), pp. 19–32. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902008000200007&lng=pt&tlng=pt

- Castro, C. J., & Silva, G. V. (2017). Boas práticas de governança aplicadas ao setor público: Uma análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. *Revista Espacios*, 38(17), pp. 1–26.
<https://www.revistaespacios.com/a17v38n17/a17v38n17p26.pdf>
- Chaerki, K. F., Ribeiro, G., & Ferreira, J. M. (2020). Uma introdução à Teoria Institucional do ponto de vista sociológico. *Caderno de Administração*, 27(1), pp. 62–91.
<https://doi.org/10.4025/cadadm.v27i1.48409>
- Claessens, S. (2006). Corporate Governance and Development. *The World Bank Research Observer*, 21(1), pp. 91–122. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkj004>
- Colbari, A. (2014). *A Análise de Conteúdo e a Pesquisa Empírica Qualitativa*. In Metodologias e análises qualitativas em pesquisa organizacional [recurso eletrônico]: uma abordagem teórico-conceitual. http://repositorio.ufes.br/handle/10/774/browse?type=title&sort_by=1&order=ASC&rpp=20&etal=-1&null=&offset=0
- Corrêa, L. A. (2021). *Aspectos orçamentários e financeiros de uma universidade federal brasileira*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais].
<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/42652>
- Correia, L. F., & Amaral, H. F. (2008). Arcabouço teórico para os estudos de Governança Corporativa: os pressupostos subjacentes à Teoria da Agência. *Revista de Gestão*, 15(3), pp. 1–10. <https://doi.org/10.5700/rege334>
- Costa, N. S. da. (2019). *Administração Pública e Governança: Uma análise da Universidade Federal da Paraíba à luz da Instrução Normativa MP/CGU 01/2016* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Paraíba].
<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/19374>
- Couto, R. M. (2018). *Governança nas instituições de ensino superior: análise dos mecanismos de governança na Universidade Federal de Santa Catarina à luz do modelo multilevel governance* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina]. <http://btd.egc.ufsc.br/wp-content/uploads/2018/05/Rogéria-M-Couto.pdf>
- Creswell, J. W. (2014). *Investigação Qualitativa & Projeto de Pesquisa: Escolhendo Entre Cinco Abordagens*. In *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), pp. 951–952.
- Daiser, P., Ysa, T., & Schmitt, D. (2017). Corporate governance of state-owned enterprises: a systematic analysis of empirical literature. *International Journal of Public Sector Management*, 30(5), pp. 447–466. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-10-2016-0163>
- Denis, D. K., & Mcconnell, J. J. (2003). International Corporate Governance. *The Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 38(1), pp. 1–36.
<https://www.jstor.org/stable/4126762>
- Dias, L. P. P., Gomes, D. G., Angonese, R., & Quintana, A. C. (2020). Auditoria interna e gestão: estudo de caso em uma universidade federal à luz da teoria institucional. *Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL*, pp. 116–139.
<https://doi.org/10.5007/1983-4535.2020v13n2p116>
- Dias, M. A. (2009). James Buchanan e a “política” na escolha pública. *Ponto-e-Vírgula: Revista de Ciências Sociais*, 6, pp. 201–217.
<https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/viewFile/14047/10349>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), pp. 143–166. [https://doi.org/10.1016/S0742-3322\(00\)17011-1](https://doi.org/10.1016/S0742-3322(00)17011-1)

- Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of political economy*, 65(2), pp. 135-150.
<https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/257897>
- Eisenhardt, K. M. (1988). Agency- and Institutional-Theory Explanations: The Case of Retail Sales Compensation. *Academy of Management Journal*, 31(3), pp. 488–511.
<https://doi.org/10.2307/256457>
- Eisenhardt, K. M. (2015). Teoria da Agência: Uma Avaliação e Revisão. *Revista de Governança Corporativa*, 2(1), pp. 1–36. <https://www.rgc.org.br/ojs-3.2.1-2/index.php/Journals/article/view/14>
- Fama, E. F. (1980). Agency Problems and the Theory of the Firm. *Journal of Political Economy*, 88(2), pp. 288–307. <https://www.jstor.org/stable/1837292>
- Farias, M. S. D. A. (2020). *Contexto institucional da governança nas universidades federais do nordeste brasileiro*. (Tese de Doutorado, Universidade Federal de Alagoas).
<http://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/riufal/7204>
- Fiirst, C., Baldissera, J. F., Martins, E. B., & Nascimento, S. A. A. (2018). A Influência dos Índices Socioeconômicos e Contábeis no nível de Transparência Eletrônica dos Estados Brasileiros sob a ótica da Teoria da Escolha Pública. *Administração Pública e Gestão Social*, 10(4), pp. 272–281. <https://doi.org/10.21118/apgs.v10i4.2008>
- Freire, B. D., & Conejero, M. A. (2018). Governança Universitária: Estudo Das Publicações Sobre O Tema Na Base De Dados Web of Science. *XVIII Coloquio Internacional de Gestión Universitaria*, pp. 1–15. <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/190470>
- Friedland, R., & Alford. R. (1991). *Bringing Society Back In: Symbols, Practices and Institutional Contradictions*, in W.W. Powell and P.J. DiMaggio (eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press.
- George, E., Chattopadhyay, P., Sitkin, S. B., & Barden, J. (2006). Cognitive Underpinnings of Institutional Persistence and Change: A Framing Perspective. *Academy of Management Review*, 31(2), pp. 347–365. <https://doi.org/10.5465/amr.2006.20208685>
- Gesser, G. A. (2018). *Accountability e transparência como elementos de governança das universidades públicas brasileiras* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina]. <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/205596>
- Gesser, G. A., Oliveira, C. M. D., Machado, M. R., & Melo, P. A. D. (2021). Governança universitária: um panorama dos estudos científicos desenvolvidos sobre a governança em instituições de educação superior brasileiras. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 26(1), pp. 5-23.
<https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/4648>
- Gialdino, I. V. (2009). Los fundamentos ontológicos y epistemológicos de la investigación cualitativa. *Forum Qualitative Social Research*, 10(2).
- Girardi, J., & Oliveira, A. G. (2019). A governança na Administração Pública Federal para a mitigação da corrupção: uma análise de conteúdo da política pública. *Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade*, 7(27), pp. 59–72.
<https://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/ragc/article/view/1722>
- Gonçalves, J. E. (2017). *Governança Corporativa e Desempenho Organizacional nas Universidades Federais Brasileiras* [Dissertação de Mestrado, Universidade FUMEC].
<https://repositorio.fumec.br/xmlui/handle/123456789/232>

- Greenwood, R., & Hinings, C. R. (1996). Understanding Radical Organizational Change: Bringing Together the Old and the New Institutionalism. *Academy of Management Review*, 21(4), pp. 1022–1054. <https://doi.org/10.5465/amr.1996.9704071862>
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R., & Lounsbury, M. (2011). Institutional Complexity and Organizational Responses. *The Academy of Management Annals*, 5(1), pp. 317–371. <https://doi.org/10.1080/19416520.2011.590299>
- Guedes, D. R., & Silva Júnior, A. R. (2021). Governança Pública no Brasil: Estado da Arte dos Estudos Publicados de 2009 a 2019. *Revista Controladoria e Gestão*, 2(1), pp. 370–387. <https://seer.ufs.br/index.php/rcg/article/view/14126>
- Henn, S. A., Casagrande, J. L., Nunes, N. A., Leite, A. L. S., & Picolli, I. (2017). Planejamento estratégico de uma instituição de ensino superior federal brasileira: uma análise à luz do movimento da governança pública. *Revista Organizações em Contexto*, 13(25), pp. 219–243. <https://doi.org/10.15603/1982-8756/roc.v13n25p219-243>
- Hodgson, G. (2006). What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*, 40(1), pp. 1–25. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2007-8-28-48>
- Hurtado, A. B., Benini, E. G., & Figueiredo, J. de C. (2020). O Processo de Institucionalização do levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública no Brasil. *IV Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação*, pp. 1–20. <https://periodicos.ufms.br/index.php/EIGEDIN/article/view/11673/8389>
- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC. (2015). *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5.ed. <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>
- International Federation of Accountants – IFAC. (2001). *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*.
- Jacobson, D. D. (2009). Revisiting IT Governance in the Light of Institutional Theory. *42nd Hawaii International Conference on System Sciences*, 1–9. <https://doi.org/10.1109/HICSS.2009.374>
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), pp. 305–360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (2008). Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. *Revista de Administração de Empresas*, 48(2), pp. 87–125. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902008000200013>
- Kickert, W. J. M. (1997). Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American “Managerialism.” *Public Administration*, 75(4), pp. 731–752. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00084>
- Lima, E. C. P. (2012). A Democracia e seus problemas: breves notas à luz da teoria da escolha pública. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, 10(1), pp. 13–30. <https://doi.org/10.32586/rcda.v10i1.164>
- Lima, T. S. de M., Ferreira, V. R. S., & Rosim, D. (2020). Estruturas de Governança Universitária e a Força do Isomorfismo. *XLIV Encontro da Anpad - EnANPAD 2020*. http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=Mjg3NzE=
- Linczuk, L. M. W. (2012). *Governança aplicada à administração pública – A contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em universidades públicas federais*

- [Dissertação de Mestrado, Universidade Tecnológica Federal do Paraná].
[https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/381/3/CT_PPGGPGP_M_Linczuk%2C Luciane Mialik Wagnitz_2012.pdf](https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/381/3/CT_PPGGPGP_M_Linczuk%2C%20Luciane%20Mialik%20Wagnitz_2012.pdf)
- Loureiro, N. D. A. (2020). Governança no setor público: um estudo de caso na Universidade Federal do Ceará [Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho].
<http://hdl.handle.net/1822/69228>
- Marconi, M. D. A., & Lakatos, E. M. (2021). *Fundamentos da metodologia científica*. 9. ed. Atlas.
- Marques, P. V. D. S. B., Peter, M. G. A., Nascimento, C. P. S., & Machado, M. V. V. (2020). Governança nas Universidades Federais do Brasil segundo o “Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública” do Tribunal de Contas da União. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, 18(2), pp. 164–196.
<https://doi.org/10.32586/rcda.v18i2.629>
- Martins, V. A., Jeremias Junior, J., & Enciso, L. F. (2018). Conflitos de agência, Governança Corporativa e o serviço público brasileiro: um ensaio teórico. *Revista de Governança Corporativa*, 5(1), pp. 1–30. <https://doi.org/10.21434/rgc.v5i1.44>
- Martins, G. de A., & Theóphilo, C. R. (2016). *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. 3. ed. Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 2(1), pp. 109–134.
<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>
- Meyer Júnior, V. (2014). A prática da administração universitária: contribuições para a teoria. *Universidade em Debate*, (2). *Revista Universidade em Debate*, 2 (1), pp. 12-26.
http://www2.pucpr.br/reol/index.php/universidade?dd1=14749&dd2=7188&dd3=pt_BR&dd99=pdf.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Made Helpful Suggestions. *American Journal of Sociology*, 83(2), pp. 340–363.
https://security.ufpb.br/gets/contents/documentos/meyer_rowan_teorias_institucional.pdf
- Ministério da Educação (MEC). (2017). *PRODUTO 2 – Documento técnico contendo estudo analítico dos dados referentes à organização acadêmica, organização da pesquisa, as novas formas de ordenamento e organização institucional das Universidades públicas, bem como suas formas de relacionamento com os espaços de desenvolvimento econômico e políticos sociais*. <http://portal.mec.gov.br/docman/setembro-2017-pdf/72071-produto-2-estudo-sobre-organizacao-academica-da-pesquisa-novas-formas-de-ordenamento-e-organizacao-institucional-pdf-1/file>
- Mueller, D. C. (1976). Public Choice: A Survey. *Journal of Economic Literature*, 14(2), pp. 395–433. <https://www.jstor.org/stable/2722461>
- Mulili, B. M. (2014). Corporate governance in Kenya’s public universities. *Journal of Applied Research in Higher Education*, 6(2), pp. 342–357.
<https://doi.org/10.1108/JARHE-02-2013-0008>
- Mussi, C. C., & Zwicker, R. (2009). Compreendendo Avaliações de Sistemas de Informação: uma Perspectiva Interpretativista. *Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, pp. 1–16.
http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/45/ADI3183.pdf

- Nardes, A., Altounian, C. S., & Vieira, L. A. G. (2019). *Governança Pública: o desafio do Brasil*. Editora Fórum.
- Oliveira, A. B., Flôres, F. D., & Pinto, N. G. M. (2020). Transparência e accountability: uma análise das Universidades Federais do Rio Grande do Sul à luz dos princípios de governança da administração pública federal. *REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade*, 10(2), pp. 12–22. <https://doi.org/10.18696/reunir.v10i2.787>
- Oliveira, A. G., & Pisa, B. J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 49(5), pp. 1263–1290. <https://doi.org/10.1590/0034-7612136179>
- Oliveira, A. G., Pisa, B. J., & Augustinho, S. M. (2016). *Gestão e Governança Pública: Aspectos Essenciais*. UTFPR. <http://repositorio.utfpr.edu.br:8080/jspui/handle/1/2050>
- Oliveira, N. dos P. (2017). *Avaliação da governança organizacional no setor público: estudo de caso do Inep* [Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília]. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/31508>
- Oliveira, N. P., & Resende Junior, P. C. (2020). Proposta de instrumento para avaliação da governança organizacional em uma instituição do setor público. *Revista do Serviço Público*, 71(2), pp. 397–426. <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i2.3523>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. (2005). *Modernising Government: The Way Forward*. OECD.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press.
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971). Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. *Public Administration Review*, 31(2), pp. 203–216. <https://doi.org/10.2307/974676>
- Pereira, M. J. L. B. (1985). Desenvolvimento organizacional na administração pública - A correlação entre grau de institucionalização e a efetividade da mudança. *Revista de Administração Pública*, 19(3), pp. 75–105. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/10276>
- Pereira, P. T. (1997). A teoria da escolha pública (public choice): Uma abordagem neoliberal? *Análise Social*, 32(141), pp. 419–442. <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf>
- Peter, M. G. A. (2007). *Planejamento institucional e projeto pedagógico nas universidades federais brasileiras*. (Tese de Doutorado, Universidade Federal do Ceará). <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/3579>
- Ramos, K. H. C., Montezano, L., Pinheiro, A. O., & Avelar, M. C. (2021). Percepções de comitês sobre a aplicação da governança pública federal. *Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios*, 14(1), pp. 95-119. <https://doi.org/10.19177/reen.v14e1202195-119>
- Randall, J., & Procter, S. (2013). When Institutional Logics Collide: Reinforcing Dominance in a Merged Government Department. *Journal of Change Management*, 13(2), pp. 143–158. <https://doi.org/10.1080/14697017.2012.741074>

- Rede Governança Brasil – RGB. (2021). *Código de boas práticas em governança pública*.
Mente Aberta.
- Ribeiro, H. C. M., & Santos, M. C. (2015). Perfil e Evolução da Produção Científica do Tema Governança Corporativa nos periódicos Qualis / Capes Nacionais: Uma Análise Bibliométrica e de Redes Sociais. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 18(3), pp. 4–27. <http://www.spell.org.br/documentos/ver/38294/perfil-e-evolucao-da-producao-cientifica-do-tema-governanca-corporativa-nos-periodicos-qualis-capes-nacionais--uma-analise-bibliometrica-e-de-redes-sociais>
- Riker, W. H. (1962). *The theory of political coalitions*. Yale University Press.
- Roczanski, C. R. M. (2020). *O sistema de governança e a autonomia nas instituições de ensino superior públicas brasileiras e portuguesas*. (Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina). <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/216085>
- Ross, S. A. (1973). The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *The American Economic Review*, 63(2), pp. 134–139. <https://www.jstor.org/stable/1817064>
- Rossetto, C. R., & Rossetto, A. M. (2005). Teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar. *RAE Eletrônica*, 4(1). <https://doi.org/10.1590/S1676-56482005000100010>
- Rossoni, L., & Machado-da-Silva, C. L. (2010). Institucionalismo organizacional e práticas de governança corporativa. *Revista de Administração Contemporânea*, 14(spe), pp. 173–198. <https://doi.org/10.1590/S1415-6552010000600008>
- Saccol, A. Z. (2009). Um retorno ao básico: Compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. *Revista de Administração da UFSM*, 2(2), pp. 250–269. <https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/1555>
- Saito, R., & Silveira, A. D. M. (2008). Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. *Revista de Administração de Empresas*, 48(2), pp. 79–86. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902008000200007>
- Sales, E. C. A. S. (2014). *Governança do Setor Público segundo a IFAC - estudo nas Universidades Federais brasileiras* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Ceará]. <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/15836>
- Sales, E. C. A. S., Peter, M. G. A., Machado, M. V. V., & Nascimento, C. P. S. (2020). Governança no setor público segundo a IFAC – estudo nas Universidades Federais Brasileiras. *Brazilian Journal of Business*, 2(2), pp. 1477–1495. <https://doi.org/10.34140/bjbv2n2-040>
- Samuelson, P., & Nordhaus, W. D. (1993). *Economia*. Portugal: Mcgraw-Hill.
- Santiago, A. L. N., Borges, F. Q., & Borges, F. Q. (2014). Teoria da Escolha Pública (PUBLIC CHOICE): uma análise no ambiente do setor de energia elétrica no Brasil. *Revista Gestão Pública Práticas e Desafios*, 5(1), pp. 39–53. <https://doi.org/https://doi.org/10.51359/2177-1243.2014.1710>
- Santos, D. J. (2021). *A Governança Pública na Gestão da Universidade Federal da Grande dourados (UFGD)* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Grande Dourados]. <https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/MESTRADO-ADMINISTRACAO-PUBLICA/DISSERTACOES-DEFENDIDAS/DeusdeteJuniorSantos - dissertacao.pdf>

- Santos, D. J., & Souza, K. R. (2022). A governança nas instituições de ensino superior públicas brasileiras. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, 17(3), pp. 1532-1557. <https://doi.org/10.21723/riaee.v17i3.17085>
- Santos, L. J. S., Inocêncio Junior, J., Freitas, M. A. L., & Tavares, M. F. N. (2021). Governança nas Universidades Federais: Um Estudo da Eficácia das Auditorias Internas sob o Enfoque Institucional e Teoria da Agência. *21º USP International Conference in Accounting*, pp. 1–13. <https://congressousp.fipecafi.org/anais/21UspInternational/ArtigosDownload/3270.pdf>
- Santos, L. L., Cremasco, D. J., Pinheiro Filho, C., Silva Neto, J. M., & Siena, O. (2015). Estudo bibliométrico sobre gestão universitária: a produção científica nos últimos 10 anos. *XV Colóquio Internacional de Gestão Universitária*, pp. 1–16. https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/136218/102_00227.pdf?sequenc e=1&isAllowed=y
- Santos, L. L., & Silva Neto, J. M. (2017). Administração complexa: uma análise teórico-empírica a partir das práticas empreendidas pelos pró-reitores da Universidade Federal de Rondônia. *XVII Colóquio Internacional de Gestão Universitária*, pp. 11–40. <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/181021>
- Santos, F. N. (2016). *Governança no setor público: análise dos mecanismos de governança nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) da Paraíba* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte]. <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/21353>
- Santos, N. R. D. (2020). *Governança pública na Universidade Federal de Santa Catarina: mecanismos para o aperfeiçoamento da gestão universitária* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina]. <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/219214>
- Scott, W. R. (1987). The Adolescence of Theory Institutional. *Administrative Science Quarterly*, 32(4), pp. 493–511. <https://doi.org/10.2307/2392880>
- Scott, W. R. (2004). Reflections on a Half-Century of Organizational Sociology. *Annual Review of Sociology*, 30(1), pp. 1–21. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.30.012703.110644>
- Scott, W. R. (2008). Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. *Theory and Society*, 37(5), pp. 427–442. <https://doi.org/10.1007/s11186-008-9067-z>
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: ideas, interests, and identities*. 4. ed. In Sage Publications.
- Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1997). A Survey of Corporate Governance. *The Journal of Finance*, 52(2), pp. 737–783. <https://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/surveycorpgov.pdf>
- Siffert Filho, N. F. (1998). Governança Corporativa: Padrões Internacionais e Evidências Empíricas no Brasil nos Anos 90. *Revista do BNDES*, 5(9), pp. 123–146. https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Governanca_Corporativa/199806_2.html
- Silva, E. O. D. (2018). *A transparência em Universidades Federais Brasileiras: uma análise dos controles de governança* (Mestrado, Universidade Federal de Pelotas). <http://guaiaca.ufpel.edu.br:8080/handle/prefix/4545>

- Silva, G. S. (2017). *Governança aplicada ao setor público: uma análise da institucionalização de práticas de governança nas universidades federais do nordeste brasileiro* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Paraíba]. <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/12569>
- Silva, J. G., Araújo, K. D., Pimenta, D. P., & Soares, J. L. (2020). Relação entre a estrutura das receitas e o índice de governança das universidades federais brasileiras. *10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças*, pp. 1–17. <https://eced.face.ufg.br/p/33076-publicacoes>
- Silva, M. C. C. (2016). *A Governança nas Instituições de ensino superior: O caso da Universidade Federal de Pernambuco* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco]. <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/20568>
- Silveira, A. D. M. D., Barros, L. A. B. D. C., & Famá, R. (2003). Estrutura de governança e valor das companhias abertas brasileiras. *Revista de Administração de empresas*, 43(3), pp. 50-64. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902003000300005>
- Slomski, V., Mello, G. R. D., Tavares Filho, F., & Macêdo, F. D. Q. (2008). *Governança corporativa e governança na gestão pública*. Atlas, 2008.
- Soares, L. F., Felismino, M. M., Bravo, C. B., Nobre, A. P. S. S., & Vasconcelos, A. C. (2021). Governança Universitária: Criação, Contribuições e Desafios da Secretaria de Governança na Universidade Federal do Ceará. *21º USP International Conference in Accounting*, pp. 1–20. <https://congressosp.fipecafi.org/anais/21UspInternational/ArtigosDownload/3152.pdf>
- Souza, G. H. D. (2020). *Desenvolvimento local e desempenho do cooperativismo de crédito: um estudo da Sicoom Credichapada* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais]. <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/36572>
- Sobreira, K. R., & Rodrigues Junior, M. S. (2018). Governança no setor público: avaliação do nível de aderência de uma instituição de ensino superior ao modelo de governança pública da IFAC. *Revista de Governança Corporativa*, 5(1), pp. 82-110. <https://doi.org/10.21434/rgc.v5i1.63>
- Souza, L. M. C. G., & Faria, E. F. (2017). Governança Corporativa na Administração Pública Brasileira: Um Processo Em Construção! *Revista Jurídica Direito & Paz*, 37(7–12), pp. 273–292. http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/6FC8373CC2389118E050A8C0DD016FCF
- Souza, T., & Pinto, N. G. M. (2018). Governança Pública: levantamento de noções de governança em uma área administrativa de uma unidade gestora do exército brasileiro. *Práticas de Administração Pública*, 2(3), pp. 66-85. <https://doi.org/10.5902/2526629239075>
- Stake, R. E. (2010). *Qualitative Research: Studying How Things Work*. Guilford Press.
- Subramaniam, N., Stewart, J., Ng, C., & Shulman, A. (2013). Understanding corporate governance in the Australian public sector: A social capital approach. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 26(6), pp. 946–977. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-Jan-2012-00929>
- Teixeira, A. F., & Gomes, R. C. (2019). Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público*, 70(4), pp. 519–550. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>

- Teixeira, L. I. L., Almeida, A. J. B., Paiva, S. C. Q., & Rodrigues, M. V. (2018). Governança em IFES do Nordeste: Concepção, Execução e Monitoramento da Gestão Estratégica. *Revista Organizações em Contexto*, 14(28), pp. 265-291. <https://doi.org/10.15603/1982-8756/roc.v14n28p265-291>
- The World Bank. (1992). *Governance and Development*. <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/604951468739447676/governance-and-development>
- Thornton, P. H., & Ocasio, W. (1999). Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958 –1990. *American Journal of Sociology*, 105(3), pp. 801–843. <https://www.jstor.org/stable/10.1086/210361>
- Tolbert, P. S. (1985). Institutional environments and resource dependence: Sources of administrative structure in institutions of higher education. *Administrative Science Quarterly*, 30(1), pp. 1–13. <https://doi.org/10.2307/2392808>
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1999). *The Institutionalization of Institutional Theory*. In *Studying Organization: Theory & Method* (pp. 169–184). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446218556.n6>
- Tribunal de Contas da União – TCU. (2014). Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 2 ed. TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>
- Tribunal de Contas da União – TCU. (2015). *Acórdão TCU 1273/2015 – TCU – Plenário*. Gestão de Riscos Levantamento de Governança Pública. <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/gestao-de-riscos-levantamento-de-governanca-publica.htm>
- Tribunal de Contas da União – TCU. (2018). *Acórdão TCU 2699/2018 – TCU – Plenário*. Levantamento de Governança e Gestão Públicas – Relatório individual da autoavaliação – Universidade Federal de Minas Gerais. <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E7BE7E47C017C0DA388291F10>
- Tribunal de Contas da União – TCU. (2020). Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado. <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>
- Tribunal de Contas da União – TCU. (2021a). *Acórdão TCU 2164/2021– TCU – Plenário*. Levantamento de Governança e Gestão Públicas – Relatório individual da autoavaliação de: Universidade Federal de Minas Gerais. <https://www.tcu.gov.br/igg2021/iGG2021%20-%20165%20-%20UFMG.pdf>
- Tribunal de Contas da União – TCU. (2021b). 10 passos para a boa governança. 2. ed. TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado. https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_pas_sos_para_boa_governanca_v4.pdf

- Trigueiro-Fernandes, L., Santos, F. J. S., & Costa, L. S. (2020). Fundamentos do Modelo Gerencial Brasileiro: Estudo de Caso na Câmara Municipal de Natal à Luz da Teoria da Escolha Pública. *Revista Perspectivas Contemporâneas*, 15(2), pp. 21–34.
<http://revista2.grupointegrado.br/revista/index.php/perspectivascontemporaneas/article/view/3033/1138>
- Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. (2013). *Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) – 2013-2017*.
https://ufmg.br/storage/7/e/f/d/7efdc27d6d46eaf954bca25fc423931e_153472246341_1967195189.pdf
- Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. (2018). *Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) – 2018-2023*.
https://ufmg.br/storage/c/e/c/9/cec964e64ae9ba1b073e4c169c50165f_15525812888029_1368629454.pdf
- Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. (2019). *Relatório de Gestão 2019*.
<https://www.ufmg.br/proplan/wp-content/uploads/2021/09/Relatorio-de-Gestao-2019.pdf>
- Vieira, D. V. (2019). *Diagnóstico das práticas de governança no setor público da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri em 2017 e 2018* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri].
<https://hdl.handle.net/10438/11247>
- Yin, R.K. (2015). *Estudo de caso. Planejamento e métodos*. Tradução de Daniel Grassi. 5. ed. Bookman.
- Zorzal, L. (2015). *Transparência das informações das Universidades Federais: Estudo dos Relatórios de Gestão à Luz dos Princípios de Boa Governança na Administração Pública Federal* [Tese de Doutorado, Universidade de Brasília].
<https://repositorio.unb.br/handle/10482/19202>
- Zorza, L., Rodrigues, G. M. (2016). Transparência e boas práticas de governança: análise de padrões e princípios nos relatórios de gestão de universidades federais brasileiras. *XVII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação*.
<http://www.ufpb.br/evento/lti/ocs/index.php/enancib2016/enancib2016/paper/viewFile/3789/2209>.
- Zucker, L. G. (1983). Organizations as Institutions. *Sociology of Organizations*, 2, pp. 1–47.
<https://doi.org/10.2307/2075478>
- Zucker, L. G. (1987). Institutional Theories of Organization. *Annual Review of Sociology*, 13(1), pp. 443–464. <https://doi.org/10.1146/annurev.so.13.080187.002303>

APÊNDICE – Roteiro de Entrevista Semiestruturada

GERAL

1) O que você entende por governança em organizações públicas? Em sua opinião, qual o papel da governança na UFMG?

LIDERANÇA

2) Como membro/apoio técnico do Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) você poderia comentar sobre as atividades que vem sendo desempenhadas por este órgão interno de governança?

3) Qual sua percepção acerca da implementação, gestão e monitoramento do programa de integridade da UFMG.

4) Você poderia comentar sobre o processo de seleção dos membros da alta administração? Existe alguma preparação ou treinamento para a ocupação desses cargos? O desempenho deles é avaliado?

ESTRATÉGIA

5) Em sua opinião, os processos críticos, e que possam comprometer o alcance dos objetivos institucionais, são identificados, analisados, avaliados e tratados? De que forma isso ocorre?

6) O planejamento estratégico da UFMG está formalizado? De que forma ocorre a formulação, o monitoramento e a avaliação dos resultados estabelecidos? Há a medição do alcance das metas (indicadores)?

CONTROLE

7) Quanto à transparência, você poderia comentar sobre os canais de comunicação mantidos pela UFMG? Em sua opinião, eles asseguram o acesso, a solicitação e a divulgação de informações?

8) Comente sobre o processo de prestação de contas da UFMG, ele é feito diretamente à sociedade? Por quais meios?

9) Em sua opinião, os serviços prestados pela Auditoria-Geral da UFMG adicionam valor à organização? Você saberia me dizer se os planejamentos dos trabalhos de auditoria interna e seus resultados são acompanhados pelo CGRC e pela alta administração?

TEORIAS

- 10) Em sua opinião, as práticas de governança já adotadas na UFMG tiveram como objetivo principal o atendimento de exigências legais ou buscavam melhorar os resultados dos serviços públicos prestados por ela?
- 11) Você acredita que a UFMG sofre algum tipo de pressão externa para a adoção de práticas de governança? Se sim, de quem e de que forma?

FINAL

- 12) Quais fatores você identifica que dificultam a implementação da governança na UFMG?
- 13) Você acredita que a responsabilidade pela implementação da governança na UFMG é de quem?