



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**A GOVERNANÇA PÚBLICA EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS
DE ENSINO SUPERIORO ESTUDO DE CASO DE UMA
UNIVERSIDADE FEDERAL BRASILEIRA**

ANNE CAROLINE SILVEIRA, JOSÉ CARLOS DE JESUS LOPES

GT 20 - GOVERNANÇA, RISCOS E INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

A GOVERNANÇA PÚBLICA EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR: O ESTUDO DE CASO DE UMA UNIVERSIDADE FEDERAL BRASILEIRA

Resumo:

O Tribunal de Contas da União tem utilizado instrumentos técnicos para desenvolver a governança pública. Dentro do campo de atuação do órgão, estão incluídas as Instituições Federais de Ensino Superior. Este estudo objetiva analisar a atual situação da governança pública da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em comparação as demais Instituições Federais de Ensino Superior, sob a ótica do Tribunal de Contas da União. Toma-se como base os questionamentos feitos pelo TCU em seu Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública - ciclos 2017 e 2018. Trata-se de uma pesquisa de natureza descritiva e exploratória. Aplica-se um Estudo de Caso, amparado por uma pesquisa bibliográfica, complementada pela análise documental na coleta de dados. A análise dos dados coletados é mista. Por meio do diagnóstico efetuado, ficou evidenciada a existência de oportunidade de melhorias contínuas, tendo em vista as fragilidades encontradas, principalmente na área de Gestão de Pessoas.

Palavras chave: Administração Pública. Gestão Pública. Governança Pública Organizacional. Instituições Eficazes. Tribunal de Contas da União.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal do Brasil (CF-88), promulgada em 1988, legitimou a ampliação das forças sociais sobre o acompanhamento das coordenações das coisas públicas, exercidas pelos gestores e agentes públicos, por exemplo, no que diz respeito ao atendimento do Estado (WORLD BANK, 2020) para com as crescentes e complexas demandas dos cidadãos, bem como no que concerne às delegações dos agentes e servidores e aos processos de descentralização dos recursos públicos e de pessoal.

A literatura coloca que se faz necessária a utilização de instrumentos técnicos eficazes, vinculados à abrangência conceitual do termo governança (LOORBACH, 2010), para que os ativos organizacionais, possam ser coordenados, com diretrizes específicas, para o fiel alcance dos objetivos organizacionais, na criação e co-criação de valores, respeitando as tipicidade dos ativos privados, públicos, sociais, ambientais e governamentais e das emergências globais (ONU, 2015; OCDE, 2019).

O termo governança abrange dimensões nos ambientes das organizações privadas, como nos ambientes das organizações públicas (IBGC, 2015; OLIVEIRA; PISA, 2015; OCDE, 2018). Com vistas aos valores públicos e aos ativos sociais, a governança pública (BRASIL, 2020) é indicada, igualmente, na literatura e pela academia, que têm a competência sobre as públicas, como uma ferramenta eficaz para a coordenação dos arranjos entre os *Stakeholders* e demais partes interessadas.

Todo esse arranjo visa o atendimento das demandas da sociedade (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2016; BRASIL, 2017; BRASIL, 2018; WORLD BAN, 2020).

O art. 2º do Decreto nº 9.203, de 2017 (BRASIL, 2017), que instituiu a Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, definiu governança pública 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”.

De forma corroborativa, o TCU (BRASIL, 2014; 2020), órgão técnico auxiliar do Congresso Nacional, estabeleceu que a forma para que as funções de governança pública (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas, de forma satisfatória, exige que alguns mecanismos, a exemplo da liderança, da estratégia e do controle, devam ser adotados, quer sejam para otimizar o uso racional e responsável dos recursos públicos, quer sejam para minimizar a ocorrência de possíveis conflitos de interesses entre o principal e o agente público (JENSEN; MECKLING, 1976).

Neste sentido, o TCU (BRASIL, 2020), responsável pela fiscalização do controle externo, desde 2013, vem realizando levantamentos para definir a situação da governança no setor público e estimular os órgãos públicos a adotarem as boas práticas de governança pública para com o uso do erário público, bem como nos resultados obtidos, a partir desses recursos investidos, a serem devolvidos à sociedade.

Entre 2013 e 2016, o TCU realizou seis levantamentos de governança pública e gestão dos órgãos públicos, por conta da hierarquia existente entre os diversos níveis de execução dos gestores públicos, no comando das atividades públicas. Esses levantamentos e gestão organizacional foram avaliados sob quatro temas distintos, a saber: 1) Tecnologia da Informação (TI); 2) de Pessoas; 3) de Contratações; e 4) de Governança Pública.

Em 2017, considerando que governança pública e gestão organizacional perpassam todas as funções administrativas, 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 dele e das demais partes interessadas. O órgão de controle passou a denominar o instrumento de avaliação de Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública (LIGOP).

Em 2018, o TCU aplicou o LIGOP nas entidades públicas, cujos dados, juntamente com os de 2017, serão analisados neste artigo. O levantamento previsto para 2020 não foi realizado devido a pandemia. No ano de 2021, o levantamento passou a ser

chamado de Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Pública (IGG 2021), contando com um sistema informatizado chamado de e-governança, no qual as organizações participantes enviaram as respostas do questionário até 18 de junho de 2021, e, que será oportunamente analisado pelo TCU.

Justifica-se, aqui, o entendimento que o LIGOP tem como intuito identificar os riscos mais relevantes e induzir melhorias na área de gestão de diversas unidades integrantes da administração pública federal. As organizações públicas brasileiras participam desse levantamento, respondendo ao TCU um questionário sobre os seguintes temas: a) Liderança; b) Estratégia; c) *Accountability*; d) Gestão de Pessoas; e) Tecnologia da Informação; f) Contratações; e g) Resultados Finalísticos.

O LIGOP tem dois principais objetivos. O primeiro é identificar os pontos mais vulneráveis para induzir melhorias nessas áreas, bem como riscos sistêmicos. O segundo é estimular a reflexão das organizações participantes sobre as boas práticas de governança e de gestão, incentivando, assim, uma mudança de comportamento tanto da alta administração como de seus servidores, dentro da administração pública brasileira.

No Brasil, as Universidades Federais (UF) e as Instituições da Rede Federal, que integram o conjunto das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), fazem parte da administração pública indireta, podendo ser autarquias ou fundações públicas. As autarquias são entidades administrativas criadas por lei específica, a qual lhes confere personalidade jurídica de direito público, com organização advinda de regulamento ou estatuto expedido por decreto (BITTENCOURT, 2005).

Além disso, as autarquias possuem patrimônio próprio, constituído a partir da transferência de bens móveis e imóveis originários das entidades estatais que as criaram, por meio de lei. Em síntese, a natureza autárquica exprime-se em uma “forma de descentralização administrativa, através da personificação de um serviço retirado da Administração centralizada” (MEIRELLES, 2010, p. 367).

As fundações públicas, por sua vez, desenvolvem atividades que não exijam execução por órgãos de direito público, possuindo um patrimônio personalizado, dirigido a um fim específico, que normalmente se trata do desempenho de atividades do Estado na ordem social, como por exemplo: educação; trabalhos assistenciais; culturais; e de pesquisa (CARVALHO FILHO, 2014).

Apesar de gozarem de autonomia administrativa, garantida pela CF-88, as UF submetem-se às normas aplicadas ao serviço público brasileiro, sendo, portanto, alvos de fiscalizações pelo TCU, utilizando-se do instrumento LIGOP, para o fiel cumprimento de sua missão institucional, na área da educação superior, uma vez que elas são mantidas por recursos públicos, disciplinados por Lei Orçamentária Anual (LOA), com fulcro no art. 71, inc. II, da CF-88 (BRASIL, 1988).

Diante do exposto, a problemática central deste estudo emerge sobre a situação da governança pública, que é exercida nas gestões universitárias. Assim, o problema de pesquisa é anunciado: A gestão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), particularmente a da UFMS atende as diretrizes do TCU? Neste sentido, este estudo objetiva analisar a atual situação da governança pública da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em comparação as demais Instituições Federais de Ensino Superior, sob a ótica do Tribunal de Contas da União. Especificamente, comparará a gestão universitária da UFMS com as demais IFES, sob a ótica do Tribunal de Contas da União.

Espera-se que os resultados a serem apontados neste estudo possam contribuir em duas dimensões. A primeira na dimensão acadêmica, a constituir mais um estudo, fundamentado por uma revisão bibliográfica, que possa basear as discussões teóricas entre alunos, docentes e pesquisadores. A segunda dimensão se dá no mundo real das práticas cotidianas das gestões universitárias, em especial, às IFES, ambas financiadas por recursos públicos e que têm missões sociais a cumprir e prestar contas à sociedade.

O texto compreende seis seções. Inicia-se com esta parte introdutória, que contextualiza a problemática central e declara o objetivo geral deste estudo. Em seguida são explicados os métodos investigativos aplicados. A revisão bibliográfica é trazida na terceira seção. Na quarta são descritos os resultados e análises. Logo após são colocadas as considerações finais, que são acompanhadas pelos agradecimentos e pelas referências, que deram todo o suporte instrumental e teórico para o resultado alcançado.

2. MÉTODOS DE PESQUISA

O tema deste estudo está diretamente ligado aos desafios propostos nos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS - (ONU, 2015), ao propor instituições mais eficazes no 16º ODS. A literatura coloca que a utilização da

característica da pesquisa, quando de forma adequada, contribui para que o pesquisador possa adotar as melhores técnicas de coleta e análise dos dados, deixando mais clara as propostas dos estudos pretendidos (CRESWELL, 2007).

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, com finalidade a ser aplicada nas IFES, a qual utilizou-se, exclusivamente, de dados secundários (GIL, 2017). A natureza deste estudo é exploratória, uma vez que investiga as gestões universitárias e descritiva, por relatar os resultados das avaliações do LIGOP. Tais procedimentos metodológicos conduzem à pesquisa a adotar uma abordagem mista para o tratamento dos dados coletados (MERRIAM, 1998; YIN, 2015).

Utilizou-se do Estudo de Caso (YIN, 2015; GIL, 2017), enquanto estratégia de pesquisa, em função da UFMS, localizada na região do centro-oeste brasileiro, *lócus* da pesquisa, por tratar-se de uma instituição normativa, pública, que se mantém, por verbas públicas, cuja gestão universitária é realizada por um conjunto de servidores públicos, o que a faz ser passível de ente avaliado à luz das diretrizes e dos princípios da governança pública (NARDIS; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2016; TCU, 2014; 2020).

A escolha da UFMS também se baseou no entendimento que a gestão universitária praticada numa IFES é similar, por leis e normativas, às gestões praticadas nas demais UF. Sendo assim, o caso poderá servir de exemplo didático-pedagógico e poderá vir a ser utilizado como base para comparação em estudos futuros sobre a governança pública exercida em outras IFES.

Os procedimentos metodológicos utilizados na realização deste estudo foram desenvolvidos em quatro etapas. Na primeira, foi realizada uma revisão bibliográfica da literatura, sob a qual foram verificadas as seguintes abordagens conceituais: Governança; Governança Pública; e IFES.

Na segunda etapa, passou-se a uma pesquisa documental, sob a qual foram coletados diversos documentos, bem como a legislação vigente relacionada à proposição deste estudo. Os principais documentos analisados foram: Referencial de Governança do TCU, Levantamento de Governança Organizacional Pública – ciclo 2017 e ciclo 2018, dentre outros complementares. A coleta dos documentos foi realizada por meio de cópias obtidas formato eletrônico nos endereços constantes no tópico Referências.

Na terceira etapa, após ter sido terminada a revisão bibliográfica e a pesquisa documental, passou-se à análise dos dados, considerando os aspectos apontados por Yin (2015), Merriam (1998) e Creswell (2007), que podem ser resumidos nas seguintes fases: 1) pré-análise; 2) exploração do material; 3) tratamento dos dados, inferências e interpretação. E, na última etapa, foi redigido o texto com os resultados do estudo. No corpo textual e nas referências foram aplicadas as normas da ABNT (2018).

3. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

O termo governança se difundiu e atualmente é, por vezes, utilizado para definir vários fenômenos. Isso se deve às várias perspectivas constantes na literatura sobre as abordagens conceituais e, ainda, à combinação com outros termos, passando a assumir outros significados, pois o conceito é substantivo (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2016). De qualquer forma, Alves (2010, p. 78) traz a seguinte abordagem conceitual:

[...] frequentemente difuso, podendo ser aplicado tanto a métodos de gestão da empresa (governança corporativa) quanto a meios de preservação do meio ambiente (governança ambiental) ou formas de combate ao suborno e à corrupção de funcionários públicos (governança pública). Não obstante, seu caráter difuso, o conceito de governança tem como ponto de partida a busca do aperfeiçoamento do comportamento das pessoas e das instituições.

Contudo, foi o Banco Mundial o precursor do conceito do termo governança e o explicou como a forma como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país visando ao desenvolvimento (WORLD BANK, 2020). De forma complementar, Bastos (2016, p. 2) postula o termo governança como “o processo de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições ou de redes organizacionais para alcançar objetivos que expressam consensos coletivamente construídos”.

Para Bresser-Pereira (2007, p. 29), a governança pública envolve um processo amplo, na medida em que transmite a ideia de que “as organizações públicas não estatais ou as organizações da sociedade civil, empresas comerciais, cidadãos individuais e organizações internacionais também participam do processo de tomada de decisões, embora o governo continue sendo o ator central”.

Neste sentido, para Bastos (2016), a governança envolve os processos de avaliar, monitorar e direcionar estratégias que fundamentam os processos de gestão propriamente ditos – planejar, executar, agir, controlar. De forma complementar, Nardes, Altounian e Vieira (2016, p. 177) colocam que a governança, enquanto mecanismo de comando tem a função de “avaliar, direcionar e monitorar”. Para eles,

a governança pública é a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de suas políticas ou serviços para atender às demandas da população, utilizando-se de um conjunto de instrumentos e ferramentas adequadas (IDEM, 2016, p. 177).

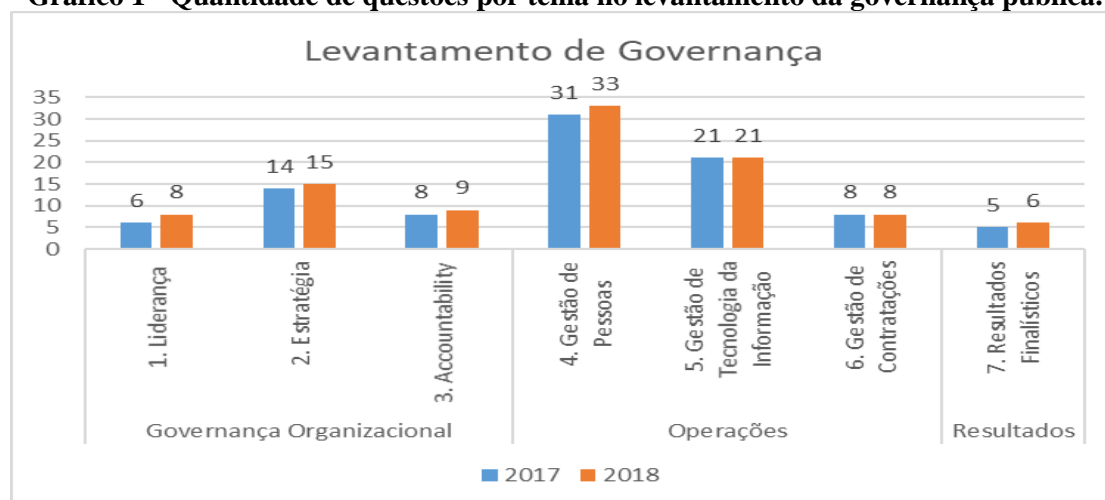
Sob esta perspectiva das abordagens conceituais e a fim de garantir uma administração pública, que atenda ao interesse coletivo da nação brasileira, o TCU publicou, em 2014, o documento Referencial Básico de Governança, com diretrizes e mecanismos administrativos e gerenciais aplicáveis aos órgãos e entidades da administração pública, que foi atualizado através da 3ª edição (BRASIL, 2020).

No referencial estão descritas quais práticas de governança devem ser adotadas na gestão pública, por meio de atendimento dos princípios e diretrizes que compreendem uma boa governança pública. O TCU instrui que governança no setor público “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” (BRASIL, 2020, p. 36).

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise se baseou nos dados dos levantamentos dos anos de 2017 e 2018. Os levantamentos de 2017 e 2018 contaram com a participação de 488 e 498 organizações públicas respectivamente, sendo 114 em 2017 e 120 em 2018, são IFES. O questionário, que foi utilizado no LIGOP do ciclo 2017, continha um total de 93 questões, enquanto o do ciclo 2018 continha 100 questões, divididos em três grupos, conforme Gráfico 1:

Gráfico 1 - Quantidade de questões por tema no levantamento da governança pública.



Fonte: Elaborado pelos autores, com base no LIGOP ciclos 2017 e 2018 (TCU, 2018) e (TCU, 2019).

Preliminarmente, cabe esclarecer que a análise foi feita nas seguintes categorias: 1) Governança Organizacional – que engloba Liderança; Estratégia e *Accountability*; 2) Operações – que abarca Gestão de Pessoas, Gestão de Tecnologia da Informação e Gestão de Contratações; e Resultados – que é composto por Resultados Finalísticos.

Com base no exposto, percebe-se conforme o Gráfico 1, que o tema que conta com mais questões é o de Operações – 60 questões em 2017 e 62 questões em 2018, seguido pelo tema Governança Organizacional – 28 e 32 questões, respectivamente, e finalmente o tema Resultados – 5 e 6 questões. Nota-se que houve um aumento de 7 questões de 2017 para 2018, dada à inclusão de questões sobre fraude e corrupção.

O LIGOP estabeleceu os seguintes índices: índice integrado de governança e gestão pública (IGG); índice de governança pública (iGovPub); índice de capacidade em gestão de pessoas (GestãoPessoas); índice de capacidade em gestão de tecnologia da informação (GestãoTI); e índice de capacidade em gestão de contratações (GovContrat). Os índices que compõem o LIGOP estão divididos em estágios de capacidade, conforme Tabela 1, seguindo as cores e as faixas os seguintes limites:

Tabela 1 – Níveis de Capacidade

ESTÁGIOS		INTERVALOS
INICIAL	Inexpressivo	0 a 14,99%
	Iniciando	15 a 39,99%
INTERMEDIÁRIO		40 a 70%
APRIMORADO		70,01 a 100%

Fonte: Elaborado pelos autores, com base no LIGOP ciclos 2017 e 2018 (TCU, 2018) e (TCU, 2019).

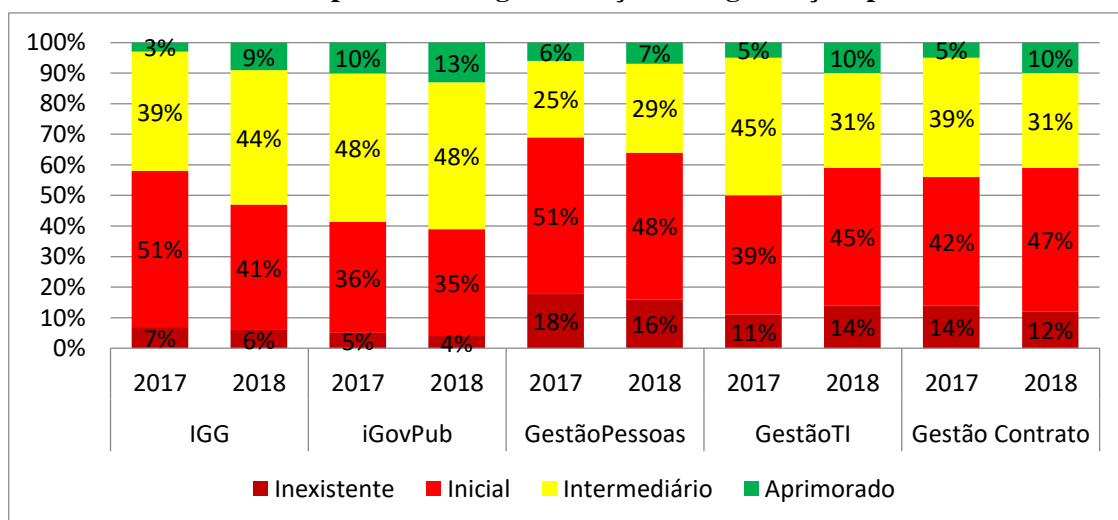
Os estágios representaram a fase da governança na qual a organização pública se enquadrava. O órgão público passa ser classificado no estágio inicial inexpressivo, caso ainda não tenha tivesse começado a utilizar as técnicas de governança e, no estágio inicial iniciando, quando a mesma estiver começando a usá-las.

Já o estágio intermediário representava o momento em que a organização pública já tinha iniciado o processo, mas ainda não tinha consolidado as práticas de boa governança pública, tal como recomenda o TCU (2017). Finalmente, o último estágio, o aprimorado, é aquele a que todas as organizações públicas devem alcançar.

Tal posição significa que a organização está conseguindo gerir com boa governança, por ter consolidado as práticas de uma boa governança pública. O Gráfico

2 representa a distribuição das 488 organizações pública respondentes, por estágio de capacidade, nas categorias que compõem o questionário.

Gráfico 2: Capacidade em governança das organizações públicas



Fonte: Elaborado pelos autores, com base no Relatório individual da autoavaliação – ciclo 2017 e 2018 (TCU, 2018) e (TCU, 2019).

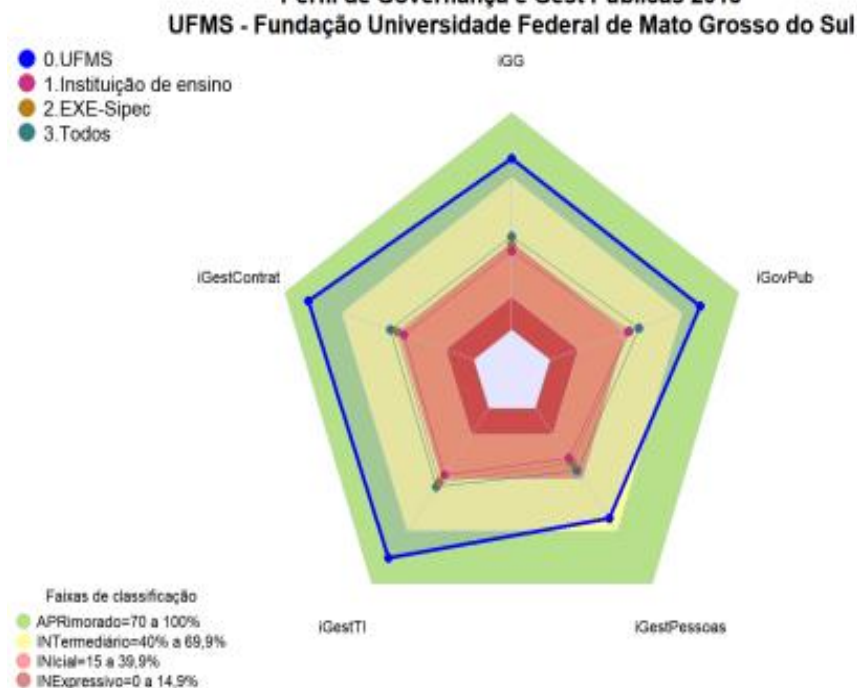
Segundo as respostas declaradas pelos órgãos públicos respondentes, nos levantamentos de 2017 e 2018, pode-se afirmar que houve melhora na capacidade em governança na gestão. Todavia, cabe ressaltar que 41% delas estão em estágio de capacidade inicial e 6% em estágio inexistente em relação à governança e gestão. O cenário mais preocupante é o de gestão de pessoas, em que 48% das IFES estariam no estágio inicial e 16% em estágio inexistente. A gestão de contratações também apresenta quadro crítico, com 47% da amostra em estágio inicial e 12% em estágio inexistente.

A governança pública destaca-se dentre as organizações, de forma geral, com 35% delas encontrando-se em estágio inicial e 4% em estágio inexistente. Entretanto, comparando-se esse resultado com o apresentado na gestão de pessoas, TI, contratações e resultados, verifica-se que, apesar de ser o menor resultado em estágio inicial, pondera-se que essa governança das IFES não está sendo efetiva, tendo em vista que não está contribuindo para melhorar a gestão de outras áreas da gestão universitária.

A partir do Acórdão nº 2699/2018 – TCU – Plenário, o Tribunal de Contas da União divulgou o Relatório Individualizado da UFMS (TCU, 2018). Com o objetivo de verificar quais práticas de governança pública são menos adotadas pela gestão universitária, apresenta-se a Figura 1. Nela é possível estabelecer uma comparação entre

a gestão universitária da UFMS dentre as demais IFES, a considerar sobre quais seriam as oportunidades de melhoria da maturidade da governança pública da UFMS.

Figura 1 Resultado geral da autoavaliação da organização em relação a seu contexto
Perfil de Governança e Gest Públicas 2018



Fonte: Relatório individual da autoavaliação – 2018 (TCU, 2019).

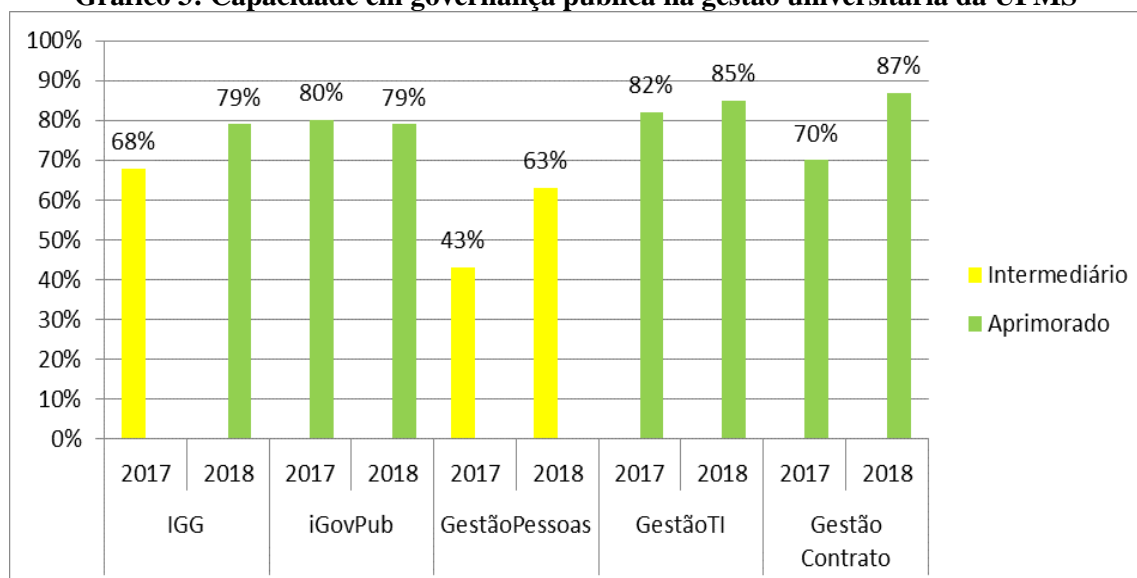
A Figura 1 representa o resultado geral da autoavaliação da UFMS. Nela são apresentados os valores do iGG (índice integrado de governança e gestão públicas), iGovPub (índice de governança pública), iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas), iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI) e iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratos), comparados às médias obtidas pelas organizações públicas do mesmo tipo, segmento e com todos os demais 498 órgãos públicos avaliados.

Em análise percebe-se que as Instituições de Ensino estão, em média, no estágio inicial, enquanto a média das organizações públicas respondentes encontra-se na maioria dos índices no estágio intermediário, com exceção do iGestPessoas. Esta fragilidade apontada, graficamente, há de ser considerada como uma oportunidade para os gestores líderes da gestão universitária a promover melhorias contínuas no quesito pessoal.

Comparando com estágio alcançado pela UFMS, entende-se que ela está melhor posicionada em relação à média dos Instituições de Ensino, bem como do total geral das

organizações públicas respondentes. O Gráfico 3 compara os índices de capacidade de governança pública na gestão universitária da UFMS, nos anos de 2017 e 2018.

Gráfico 3: Capacidade em governança pública na gestão universitária da UFMS



Fonte: Elaborado pelos autores, com base no Relatório individual da autoavaliação – ciclo 2017 e 2018. (TCU, 2018) e (TCU, 2019).

Ao comparar o desempenho da governança pública na gestão universitária da UFMS, nos anos de 2017 e 2018, percebe-se aumento de percentual nos índices de IGG, GestãoPessoas, GestãoTI e GestãoContrato. Apenas o índice iGovPub foi menor em 1 ponto percentual em 2018. Com relação às demais IFES, podem ser feitas as seguintes análises: 1) A UFMS já superou o estágio de capacidade inicial; 2) Quanto a GestãoPessoas encontra-se no estágio intermediário, mesmo diante de um aumento de 20% em relação ao último levantamento; 3) Posiciona-se no estágio aprimorado em IGG, iGovPub, GestãoTI, GestãoContrato; 4) O melhor desempenho da governança pública na gestão universitária da UFMS foi em GestãoContrato com 87%.

Com base nos resultados individuais do LIGOP – ciclo 2017 e 2018, de 60 UF, elaborou-se dois *rankings* em ordem decrescente, de acordo com IGG, que é composto pela soma dos índices: iGovPub, GestãoPessoas, GestãoTI, GestãoContrat. Os resultados demonstram que a maioria das UF ainda está em estágio de capacidade inicial e intermediário em governança pública inserida nas gestões universitárias das mesmas. Os dados evidenciaram que a UFMS tem ocupado a segunda posição do *ranking*, por dois anos consecutivos.

Diante dos dados estudados, até aqui, foi possível compreender que a governança pública é um complexo de princípios e práticas que envolvem a direção do

gerenciamento no setor público da sociedade, como bem adverte o TCU (2014; 2020). Embora, prevaleçam processos burocráticos de ordem administrativa, isto não é impedimento para que as boas práticas da governança pública estejam presentes em uma gestão universitária das IFES. Com esse estudo de caso, buscou-se mostrar alguns pontos sobre as práticas da boa governança pública definidas pelo TCU (2014; 2020).

5. CONCLUSÕES

Este estudo teve por objetivo analisar a atual situação da governança pública da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em comparação as demais Instituições Federais de Ensino Superior, sob a ótica do Tribunal de Contas da União. Por conta dos procedimentos metodológicos aplicados, o estudo evidenciou oportunidades de melhoria, em que se espera que haja o aprimoramento da governança pública, no âmbito das gestões das IFES, a partir do que se estudou sobre a gestão universitária da UFMS, atendendo as disciplinas dadas no Decreto 9.203/2017.

Esse avanço de gestão pública responsável ocorreu, incentivando e sensibilizando servidores, por meio das iniciativas voltadas à execução de ações e mediante o estabelecimento de metas para o constante aprimoramento da governança pública, nas gestões universitárias das IFES, tal como disciplinam, as normativas do Estado e do órgão de controle, o Tribunal de Contas da União (TCU).

Por força do estudo empreendido foi diagnosticada a existência da oportunidade de melhoria na gestão universitária das IFES, tendo como base o LIGOP - ciclos 2017 e 2018. Por conseguinte, foram detectados através dos resultados obtidos a existência de deficiências de Governança e Gestão em grande parte das organizações públicas respondentes, incluindo as IFES.

Avaliou-se que, segundo a média das Instituições de Ensino ainda apresenta baixa capacidade nos temas avaliados, em que pese tenha-se verificado sinais de evolução. Deve-se ressaltar que a adoção das boas práticas de governança pública deve guiar não somente a atuação das gestões universitárias das IFES; mas, igualmente, pela gestão dos demais órgãos públicos, possibilitando assim o alinhamento dos objetivos organizacionais dos órgãos públicos ao interesse da população e das demais partes interessadas, a otimização na produção de resultados, a melhoria na eficiência da aplicação dos recursos públicos.

Considerou-se que a iniciativa do TCU de realizar o Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública de forma sistêmica e continuada, possibilita aos gestores perceberem os pontos forte e fracos de suas organizações, podendo estabelecer um planejamento em busca do aprimoramento da governança pública. Por conta dos resultados obtidos neste estudo, espera-se que as discussões aqui colocadas possam criar possibilidade de subsídio na definição de objetivos e na estruturação de ações de melhorias contínuas em governança pública.

Há de se considerar, ainda, que os mecanismos de governança pública, a exemplo do caso da UFMS, aqui estudado, indicam um estágio aprimorado de governança pública na gestão universitária, e que contribuem para o alcance da missão da Universidade, enquanto unidade pública de desenvolvimento das pessoas e da região.

Importante ressaltar, que esses levantamentos, realizados pelo TCU, constituem importante oportunidade para se identificar as causas primárias de falta de efetividade institucional, e incentivar a adoção das boas práticas de governança pública nas gestões universitárias, contribuindo para que a Administração Pública Federal, como um todo, organize-se de forma adequada para prestar bons serviços à sociedade.

O modelo de gestão, proposto dentro dos moldes do TCU, corresponde a um modelo de gestão institucional pública, intertemporal. O modelo visa garantir que qualquer agente público ou servidor que ocupe cargos de liderança deverá melhorar, ainda mais, de forma contínua, o que se propõe. Em outras palavras, é necessário que se dê continuidade a este modelo.

Deste estudo, compreendeu-se que as IFES cumpram, efetivamente, as suas missões institucionais, e possam apresentar excelência em gestão universitária à luz da governança pública, é necessário envidar mais esforços, no sentido de buscar o aprimorar os mecanismos de governança pública, ainda não adotados, ou adotados parcialmente, no intuito de aprimorar o índice integrado de governança e gestão pública.

Por fim, esclarece-se que este estudo não possui o intuito de esgotar as possibilidades de ações que possam ser adotadas para a melhoria contínua da governança e da gestão da UFMS, mas sim de trazer à tona a discussão, com vistas a fortalecer as políticas institucionais, os controles internos e mitigar os eventuais riscos que possam impedir ou dificultar o alcance da missão e dos objetivos organizacionais declarados em documentos oficiais.

AGRADECIMENTOS

Os autores são gratos aos incentivos institucionais e à disponibilização dos recursos humanos e de infraestruturas pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

REFERÊNCIAS

- ALVES, Lauro Eduardo Soutello. Governança e Cidadania empresarial. **Revista de Administração de Empresa**, v. 41, n. 4, p. 78-86. dez. 2010.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **ABNT NBR 6023** – Informação e documentação – Referências – Elaboração. 2. ed. Rio de Janeiro, 2018.
- BASTOS, Antônio Virgílio Bittencourt; SOUZA, Graceane Coelho; RIBEIRO, Jorge Luiz Lordelo Sales; PEIXOTO, Adriano De Lemos Alves. **O papel dos conselhos superiores na estrutura de governança das universidades federais brasileiras: o caso da UFBA**. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/172081>. Acesso em: set. 2018.
- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- _____. **Decreto nº 9.094**, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9094.htm. Acesso em: jul. 2020.
- _____. **Decreto nº 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: nov. 2019.
- _____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.
- _____. **Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública** - ciclo 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2017/>. Acesso em: ago. 2020.
- _____. **Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública** - ciclo 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/>. Acesso em: ago. 2020.

- _____. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e outros entre jurisdicionais ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020.
- BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. **Manual de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia pública e reforma gerencial**. Revista do Serviço Público de 1937 a 2007, p. 29. 2007.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2014.
- CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto**. São Paulo: Artmed, 2010.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2015.
- JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360. 1976.
- LOORBACH, Derck. Transition Management for Sustainable Development: A prescriptive, Complexity-Based Governance Framework. **An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 23, n. 1, p. 161–183. 2010.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MERRIAM, S. B. **Qualitative research and case studies applications in education**. San Francisco: Jossey-Bass Publications, 1998.
- NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública: O desafio do Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte – MG: Editora Fórum, 2016.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **17 Objetivos para Transformar o Nosso Mundo (ODS)**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: set. 2020.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais**. Edição 2015. Paris: OECD Publishing, Paris, 2018.
- OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Rev. Adm. Pública**, 49(5):1263-1290, set./out. 2015.
- WORLD BANK. **The International Bank for Reconstruction and Development. Worldwide Governance Indicators (WGI)**, 2020. Disponível em: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>. Acesso em: nov. 2020.
- YIN, Robert. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.