

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS - CCJE
PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – PPGGP**

ANDRÉ ARAUJO MARTINI

**PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO DAS AÇÕES DE
GOVERNANÇA CORPORATIVA DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS
UTILIZANDO AS DIMENSÕES ADOTADAS PELO TRIBUNAL DE
CONTAS DA UNIÃO**

**VITÓRIA
2020**

ANDRÉ ARAUJO MARTINI

**PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO DAS AÇÕES DE
GOVERNANÇA CORPORATIVA DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS
UTILIZANDO AS DIMENSÕES ADOTADAS PELO TRIBUNAL DE
CONTAS DA UNIÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado Profissional em Gestão Pública da
Universidade Federal do Espírito Santo, como
um dos requisitos parciais para a obtenção do
grau de Mestre em Administração Pública.

**VITÓRIA
2020**

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

M386p Martini, André Araujo, 1987-
Planejamento e monitoramento das ações de Governança Corporativa das instituições públicas utilizando as dimensões adotadas pelo Tribunal de Contas da União / André Araujo Martini. - 2020.
71 f.

Orientador: Thalm de Paiva Coelho Junior.
Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Governança Corporativa. 2. Planejamento. 3. Administração Pública. 4. Dashboards (Sistemas de informação gerencial). I. Coelho Junior, Thalm de Paiva. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 35

ANDRÉ ARAÚJO MARTINI

**PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO DAS AÇÕES DE
GOVERNANÇA CORPORATIVA DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS
UTILIZANDO AS DIMENSÕES ADOTADAS PELO TRIBUNAL DE
CONTAS DA UNIÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Aprovado em 15 de junho de 2020.

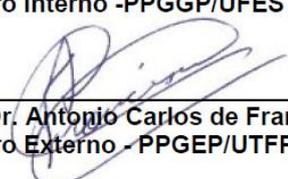
COMISSÃO EXAMINADORA



Prof. Dr. Thalm de Paiva Coelho Junior
Orientador -PPGGP/UFES



Prof. Dr. Taciana de Lemos Dias
Membro Interno -PPGGP/UFES



Prof. Dr. Antonio Carlos de Francisco
Membro Externo - PPGEP/UTFPR

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me guiar durante toda a trajetória deste curso.

A minha querida esposa Alnínive e a minha enteada Angelica, pelo apoio e paciência incondicionais mesmo nos momentos mais difíceis.

A minha mãe e minha irmã por sempre estarem por perto com uma palavra amiga.

A meu pai por sempre me incentivar a voar mais alto.

Ao amigo e orientador Thalmó por todas as horas de atenção e suporte, e a todos meus professores do curso.

Aos amigos e colegas da Diretoria de Planejamento do Ifes, a melhor equipe com quem já trabalhei, e os demais parceiros do Instituto.

E, em especial, a meu filho Alexandre, minha fonte inesgotável de alegria e paz.

RESUMO

O tema Governança Corporativa vem sendo debatido há algumas décadas nas instituições públicas e privadas de todo o mundo. Seja para atender a demandas fiscalizatórias ou para alcançar melhores resultados organizacionais, ações em prol do aprimoramento da governança, já há muito aplicadas pelas empresas de caráter privado, alcançaram um novo patamar de importância para as organizações governamentais. Nas instituições federais, a adesão às práticas de governança é monitorada pelo Tribunal de Contas da União por meio de um questionário denominado Levantamento Integrado de Governança Pública. Tal instrumento é composto por ações com complexidades diversas e que muitas vezes envolvem o trabalho de diversos setores e pessoas para seu cumprimento, representando um desafio para a gestão destas organizações. Neste contexto, o objetivo geral deste estudo é propor uma ferramenta gerencial de planejamento e monitoramento das ações de Governança Corporativa das instituições públicas utilizando as dimensões adotadas pelo Tribunal de Contas da União. Para cumprir esta entrega, foi realizada uma revisão sistemática de elementos de governança corporativa com base em artigos internacionais, a fim de mapear as áreas temáticas de governança mais discutidas nestes trabalhos. Posteriormente, foi feita uma pesquisa documental com a finalidade de estudar os parâmetros utilizados pelo Tribunal de Contas da União. A partir deste resultado, foi feito um comparativo entre os resultados de ambas metodologias, possibilitando a elaboração dos requisitos para uma ferramenta de monitoramento de governança aplicável a qualquer organização pública, que possa auxiliar os gestores e demais membros envolvidos no planejamento e monitoramento de ações de governança a curto, médio e longo prazo. Por fim, como produto técnico da pesquisa, foi construído o protótipo de uma ferramenta gerencial de planejamento e monitoramento da governança institucional alinhado às diretrizes propostas neste estudo e entregue ao Instituto Federal do Espírito Santo. Este protótipo foi aplicado ao Instituto e gerou resultados satisfatórios, proporcionando a visualização dos resultados em tempo real e a projeção de metas de cumprimento das ações de governança, auxiliando os gestores no processo de tomada de decisão. A pesquisa foi desenvolvida na Linha 2, Tecnologia, inovação e operações no setor público, cujo foco é o desenvolvimento profissional em gerenciamento de ações finalísticas de governo a partir do conhecimento de novas tecnologias de gestão, de inovação, de comunicação e de informação, bem como do domínio de mecanismos técnico-legais de execução do planejamento no Brasil, dentro do Projeto Complementar 2, na dimensão da formação, ou seja, “[...] atividades de educação relacionadas a diferentes níveis de formação profissional, com público alvo interno ou externo à instituição de origem” (PPGGP, 2020).

Palavras-chave: Governança Corporativa; Planejamento; Monitoramento; Gestão Pública; Ferramenta gerencial.

ABSTRACT

The theme Corporate Governance has been debated for some decades in public and private institutions around the world. Whether to meet regulatory demands or to achieve better organizational results, actions to improve governance, long applied by private companies, have reached a new level of importance for government organizations. In federal institutions, adherence to governance practices is monitored by the Federal Court of Accounts through a questionnaire called the Integrated Public Governance Survey. Such an instrument is composed of actions with different complexities and that often involve the work of different sectors and people to fulfill them, representing a challenge for these organizations management. In this context, the general objective of this study is to propose a managerial tool for planning and monitoring the Corporate Governance actions of public institutions using the dimensions adopted by the Federal Court of Accounts. To comply with this delivery, a systematic review of corporate governance elements based on international articles was conducted in order to map the thematic areas of governance most discussed in these papers. Subsequently, a documentary research was carried out in order to study the parameters used by the Federal Court of Accounts. From this result, a comparison was made between the results of both methodologies, making it possible to elaborate the requirements for a governance monitoring tool applicable to any public organization, which can assist managers and other members involved in the planning and monitoring of governance actions at short, medium and long term. Finally, as a technical product of the research, a management tool for governance planning and monitoring prototype aligned to the guidelines proposed in this study was built and delivered do the Federal Institute of Espírito Santo. This prototype was applied to the Institute and generated satisfactory results, providing a visualization of real time results and the governance actions compliance goals projection, assisting managers in the decision-making process. The research was developed on Line 2, Technology, innovation and operations in the public sector, whose focus is the professional development in management of final government actions based on the knowledge of new management, innovation, communication and information technologies, as well as the domain of technical-legal mechanisms for planning execution in Brazil, within the Complementary Project 2, in the dimension of training, that is, “[...] educational activities related to different levels of professional training, with an internal target audience or external to the home institution” (PPGGP, 2020).

Keywords: Corporate Governance; Planning; Monitoring; Public management; Managerial tool.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Princípios de boa governança no setor público.....	22
Figura 2 – Fases do <i>Methodi Ordinatio</i>	24
Figura 3 - Primeiras questões do questionário simulado.....	28
Figura 4 – Framework de elementos de GC em instituições de ensino superior	39
Figura 5 – 1ª questão do levantamento 2020 (sob validação).....	41
Figura 6 – Gráfico de radar apresentando o resultado geral do Ifes no questionário de governança de 2017.....	44
Figura 7 - Questões de entrada do indicador iGovPub	51
Figura 9 - Exemplo de ação do questionário simulado.....	68
Figura 10 - Resultados de governança do Ifes.....	68
Figura 11 - Linha do tempo projetada com dados fictícios	69
Figura 12 - Planilha de projeção das metas de governança do Ifes.....	69
Figura 13 - Curva de crescimento dos resultados de governança (dados fictícios) ..	70
Figura 8 - Comparativo entre os resultados do MAGo e os resultados oficiais do TCU no ano de 2018	71

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Matriz de Choguill adaptada.....	23
Quadro 2 – Mapeamento de modelos de governança em instituições acadêmicas..	30
Quadro 3 – Artigos selecionados no portfólio final da revisão sistemática.....	30
Quadro 4 – Interação dos elementos de governança do framework com as áreas temáticas do questionário do TCU, versão 2020.....	47

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resultados de governança do Ifes no ano de 2018	28
Tabela 2 – Pontuação das alternativas do questionário de governança do TCU	43

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

GC – Governança Corporativa

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IES – Instituição de Ensino Superior

IFES – Instituto Federal do Espírito Santo

IFAC – *International Federation of Accountants*

MAGo – Monitoramento de Ações de Governança

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

TCU – Tribunal de Contas da União

Ufes – Universidade Federal do Espírito Santo

SUMÁRIO

Agradecimentos	4
RESUMO	6
ABSTRACT	7
LISTA DE FIGURAS	8
LISTA DE QUADROS	9
LISTA DE TABELAS	10
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	11
1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	14
1.1. O PROBLEMA DE PESQUISA E SEU CONTEXTO	14
1.2. OBJETIVO GERAL	15
1.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	15
1.4. PRODUTO TÉCNICO OBTIDO	15
2. REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1. CONCEITOS E VALORES DE GOVERNANÇA CORPORATIVA	16
2.2. HISTÓRICO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA	17
2.3. GOVERNANÇA CORPORATIVA NO BRASIL.....	18
2.4. GOVERNANÇA CORPORATIVA EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS.....	20
3. REFERENCIAL PRÁTICO METODOLÓGICO	23
3.1. MODELO DE PESQUISA	23
3.2. REVISÃO SISTEMÁTICA DE ARTIGOS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR	23
3.3. PESQUISA DOCUMENTAL EM DOCUMENTOS DE GOVERNANÇA DO TRIBUNAL DE CONTAS UNIÃO	26
3.4. COMPARAÇÃO ENTRE OS RESULTADOS ENCONTRADOS COM A FORMA DE CÁLCULO PROPOSTA E OS RESULTADOS OFICIAIS DO TCU ...	27
4. RESULTADOS	30

4.1. REVISÃO SISTEMÁTICA: PROPOSTA DE UM <i>FRAMEWORK</i> DAS PRINCIPAIS DIMENSÕES DE GC EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR.....	30
4.2. PESQUISA DOCUMENTAL: LEVANTAMENTO INTEGRADO DE GOVERNANÇA PÚBLICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	39
4.3. COMPARATIVO ENTRE AS DIMENSÕES DE GOVERNANÇA DO <i>FRAMEWORK</i> COM AS ÁREAS TEMÁTICAS DO LEVANTAMENTO INTEGRADO DE GOVERNANÇA PÚBLICA DO TCU	46
4.4. REQUISITOS DE UMA FERRAMENTA GERENCIAL DE MONITORAMENTO DAS AÇÕES PREVISTAS NO LEVANTAMENTO INTEGRADO DE GOVERNANÇA DO TCU	48
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
6. REFERÊNCIAS	59
7. APÊNDICE	67
7.1. APÊNDICE A - PRODUTO TÉCNICO: FERRAMENTA GERENCIAL DE MONITORAMENTO DA GOVERNANÇA INSTITUCIONAL PARA O INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO.....	67
7.2. VALIDAÇÃO DOS MÉTODOS DE CÁLCULO DOS RESULTADOS DE GOVERNANÇA	70

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1.1. O PROBLEMA DE PESQUISA E SEU CONTEXTO

A Governança Corporativa, ou seja, o conjunto de mecanismos que buscam o equilíbrio de interesses entre os proprietários e as partes interessadas de uma organização (Rossetti e Andrade, 2011), surgiu na iniciativa privada com o objetivo de resolver problemas próprios das empresas com fins lucrativos. Originalmente, a raiz dos conflitos se encontrava na disparidade entre os interesses dos acionistas (ou coproprietários) e os interesses da gestão, e os aspectos financeiros se colocavam em primeiro plano: de forma geral, acionistas buscando maior retorno sobre o valor investido versus gestores buscando maiores remunerações (Rossetti e Andrade, 2011).

Ao longo do tempo, o tema passou a ser discutido também na esfera pública, seja por uma tendência mundial de adotar modelos que enfatizem os resultados (Flórez-Parra et al., 2017), seja pela busca por maior transparência e prestação de contas por parte das organizações públicas (Sánchez et al., 2020), dentre outros fatores. A necessidade por autonomia institucional sustentou-se sobre a tríade eficácia, economia e eficiência (Chan e Yang, 2018), e a Governança Corporativa se tornou um dos caminhos para alcançá-la. Esse processo, no entanto, acontece no meio de perspectivas conflitantes. Não há um entendimento unânime entre os diversos personagens de tais instituições sobre uma estrutura ideal de governança, de modo que encontrar um caminho que atenda a todos tornou-se uma tarefa árdua e complexa (Beverunge et al., 2014).

Especificamente no contexto das instituições federais do Brasil, a Governança Corporativa é monitorada e mensurada pelo Tribunal de Contas da União, órgão controlador que rege tais organizações, por meio de um instrumento denominado Levantamento Integrado de Governança Pública (TCU, 2018). Este levantamento é aplicado anualmente a todas as instituições federais do país, e abrange ações (ou boas práticas) de governança que devem ser adotadas pelos entes da esfera federal.

Além dos obstáculos de se implementar as ações de governança, há também o desafio de monitorar o andamento destas ações. As práticas de Governança Corporativa abrangem uma série de áreas distintas da organização (TCU, 2018), e,

portanto, envolvem pessoas de diferentes setores, tornando de suma importância tanto o planejamento para implementação de tais ações quanto o acompanhamento efetivo de cada uma delas. Ademais, acrescenta-se a importância da publicização das ações do gestor público, o que só é possível através do controle das informações gerenciais. Neste íterim, o presente estudo busca responder à seguinte questão de pesquisa: como realizar o planejamento e o monitoramento de ações de governança em instituições públicas?

1.2. OBJETIVO GERAL

O objetivo geral deste estudo é propor uma ferramenta gerencial de planejamento e monitoramento das ações de Governança Corporativa das instituições públicas utilizando as dimensões adotadas pelo Tribunal de Contas da União.

1.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Apresentar um panorama da Governança Corporativa em instituições públicas de ensino atualmente;
- Mapear as dimensões de Governança adotadas pelo Tribunal de Contas da União;
- Comparar as áreas temáticas identificadas na revisão sistemáticas com as dimensões adotadas pelo Tribunal de Contas da União;
- Identificar os requisitos para uma ferramenta de planejamento e monitoramento de Governança Corporativa para instituições públicas com base nas dimensões adotadas pelo Tribunal de Contas da União;
- Testar uma ferramenta de planejamento e monitoramento de Governança Corporativa com base nos requisitos identificados.

1.4. PRODUTO TÉCNICO OBTIDO

Os requisitos apresentados foram utilizados para a construção de uma ferramenta gerencial de planejamento e monitoramento da governança institucional para o Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. CONCEITOS E VALORES DE GOVERNANÇA CORPORATIVA

O termo Governança Corporativa (GC) surgiu a partir das diversas transformações pelas quais as organizações passaram ao longo dos anos, desde as remotas corporações de ofício até as concepções atuais de empreendimento. Ao se considerarem os diversos prismas teóricos em que o termo pode ser enxergado, Rossetti e Andrade (2011, p. 150) propõem a seguinte definição de Governança Corporativa:

Conjunto de princípios, propósitos, processos e práticas que rege o sistema de poder e os mecanismos de gestão das corporações, buscando a maximização da riqueza dos proprietários e o atendimento dos direitos de outras partes interessadas, minimizando oportunismos conflitantes com esse fim.

À medida em que se variam as áreas ou os personagens analisados em uma organização, também podem variar as perspectivas pelas quais a expressão GC pode ser entendida e interpretada. Rossetti e Andrade (2011) afirmam que há quatro perspectivas cujos processos e objetivos estão mais sintonizados com a alta gestão. São eles:

- GC como guardião de direitos dos stakeholders cujos interesses estão em jogo nas organizações;
- GC como sistema de relações através do qual se dirige e se monitora as sociedades;
- GC como estrutura de poder dentro das corporações;
- GC como sistema normativo que rege as relações das companhias, sejam elas internas ou externas.

Complementando as perspectivas, a GC também é permeada por valores. Rossetti e Andrade (2011, p. 140) destacam que tais valores são “uma das mais importantes dimensões da GC”, responsáveis por dar sustentação e por amarram concepções, práticas e processos da alta administração. Os quatro valores que incorporam a GC são:

- *Fairness*: refere-se ao senso de justiça e equidade para com os membros acionistas, principalmente com relação aos direitos dos minoritários;

- *Disclosure*: refere-se à transparência das informações organizacionais, com prioridade sobre as que possam impactar as negociações ou que possam afetar resultados, oportunidades e riscos;
- *Accountability*: refere-se à prestação de contas tendo como base as melhores práticas contábeis e de auditoria;
- *Compliance*: refere-se à conformidade no cumprimento de normas reguladoras, em consonância com os estatutos sociais, regimentos internos e instituições legais presentes no país.

Estes valores representam a GC em sua concepção original, ou seja, são os elementos que fundamentam o conceito. Outros valores se desdobram destes quatro ao passo que se diversificam os contextos organizacionais.

2.2. HISTÓRICO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA

Rossetti e Andrade (2011) informam que a GC surgiu por meio da junção de três processos históricos preponderantes: a formação do sistema capitalista, a evolução do mundo corporativo e o desenvolvimento da ciência da administração. Com as drásticas mudanças ocorridas durante a Revolução Industrial, as empresas passaram a crescer de forma inédita, fazendo com que ocorresse a diluição do capital de controle e a separação entre propriedade e gestão. Daí, também, surge a figura do acionista, os proprietários passivos das organizações.

Deste novo paradigma emergiram os chamados Conflitos de Agência. De acordo com Rossetti e Andrade (2011), estes conflitos se fundamentam na divergência entre os interesses dos gestores (agentes outorgados) e dos acionistas (agentes outorgantes): enquanto estes buscam a maximização do lucro da empresa e, portanto, a maximização de suas próprias riquezas, aqueles buscam maximizar sua retribuição, ou seja, suas devidas remunerações pelos serviços de gestão.

Em 1992, foi publicado o primeiro código de GC: o *Cadbury Report* (1992). Este relatório definiu a GC como um sistema responsável pela direção e controle de organizações, gerenciadas ou não por um Conselho de Administração cujos membros são nomeados pelos acionistas, e que executa tarefas que incluem a definição de objetivos estratégicos e a liderança a ser executada, a supervisão dos negócios e a responsabilidade da empresa.

Neste íterim, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2004) destaca a importância das partes interessadas e do nível de confiança da empresa para o bom funcionamento da economia de mercado. Costa (2008) enfatiza que, entre os papéis da GC, estão diminuir os custos decorrentes do problema gerencial dos gerentes, ou seja, o conflito entre os interesses da alta gerência e a busca do objetivo ou missão da organização. Shleifer e Vishny (1997) informam que a GC busca, por meio de seus mecanismos, a garantia de retorno financeiro para os investidores de determinada organização. Tal garantia tornou-se necessária principalmente devido a esquemas e fraudes ocorridos no mercado norte-americano em uma discussão que já dura décadas (Almeida et al., 2010), trazendo a necessidade de se estabelecer princípios e diretrizes de GC a fim de orientar as instituições sobre boa governança.

Deste modo, as boas práticas de GC aparecem como propostas de solução para estes conflitos organizacionais. Na concepção embrionária de boas práticas de GC, buscou-se harmonizar o relacionamento entre gestores e acionistas. No cenário atual, tais práticas visam a resolução de problemas mais amplos e diversos.

2.3. GOVERNANÇA CORPORATIVA NO BRASIL

O ambiente corporativo brasileiro sofreu as maiores transformações no início dos anos 80. De acordo com Rossetti e Andrade (2011), pode-se citar três grandes mudanças que impactaram o modelo corporativo vigente até aquela época:

- Mudanças no ambiente político: com o fim do modelo político ditatorial, de poder centralizado e unipartidário, houve o estabelecimento do estado de direito cujas disputas pelo poder eram abertas e com a participação de diversos partidos;
- Mudança na orientação estratégica nacional: o modelo fechado de governo, caracterizado pelo nacionalismo, pela estatização e pelo protecionismo, foi substituído por um modelo de integração, identificado pelo crescimento das privatizações, pela abertura econômica e por um maior investimento de capitais estrangeiros;
- Mudança no alinhamento das empresas: outrora, as corporações brasileiras eram tipificadas pela “cartorização” (proteção oficial dos interesses privados), pelo “cartelização” (formação de coalizões propositalmente não competitivas),

por uma estrutura de concorrência engessada e pela aversão a alianças e fusões. Este paradigma caiu por terra, dando lugar a um ambiente de empresas qualificadas pela inovação, pela economia de escala, pela entrada de players globais, pela pressão na redução de custos sistêmicos, e pela regulação por órgãos de controle estatais.

Em outras palavras, houve o alinhamento do Brasil às grandes mudanças a nível global. Assim, as organizações brasileiras passaram a se adaptar a estas novas realidades. De forma geral, algumas práticas já comuns nos países desenvolvidos foram também implementadas nas empresas do Brasil, tal como as privatizações de estatais, a quebra de barreiras de entrada, as fusões e aquisições, a abertura de mercados e o trade-off abertura-productividade.

Em um nível mais específico, Rossetti e Andrade (2011) informam que a GC brasileira foi mais fortemente influenciada: pela maior presença de investimentos estrangeiros no mercado interno; pela maior presença de investimentos nacionais no mercado externo; pela grande busca das organizações brasileiras em se alinhar a padrões e práticas mundiais de governança, com o objetivo de melhorar a competitividade com as empresas estrangeiras e aprimorar o ingresso no mercado internacional; e pelo aumento da complexidade das estratégias de negócios, tendo em vista o aumento do ambiente competitivo.

A legislação federal que cita as diretrizes iniciais de GC em empresas privadas no Brasil é a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações. A norma mais recente sobre o assunto é de 2017, a Instrução CVM 586, que altera os requisitos para o *compliance* das empresas. Tal norma foi instituída pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), criada em 1976 pela Lei 6.385/16, cujo objetivo é “fiscalizar, normatizar, disciplinar e desenvolver o mercado de valores mobiliários no Brasil” (CVM, 2020).

Por meio de um estudo aplicado a 103 empresas de capital fechado (exceto micro e pequenas empresas), o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2019) analisou o quadro de GC no Brasil. As dimensões selecionadas pelo instituto foram: Sócios; Conselho; Diretoria; Órgãos de Fiscalização e Controle; e Conduta e Conflitos de Interesse. Em uma classificação de quatro estágios de adoção de governança, em ordem crescente, Embrionário, Inicial, Intermediário e Avançado, este estudo

identificou que a maior parte destas empresas se encontra no estágio Inicial, o que denota uma carência na aplicação de boas práticas de governança nestas organizações.

2.4. GOVERNANÇA CORPORATIVA EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Tais práticas alcançaram as instituições públicas principalmente devido a demanda por melhoria crescente no desempenho organizacional e a reestruturação do estado (Harvey, 2005 e Alexander, 2000). E, de forma análoga às empresas privadas, as organizações públicas também enfrentam os dilemas e conflitos de agência descritos por Rossetti e Andrade (2011), pois há a separação entre os gestores do bem público (Administração Pública) e seus proprietários (a sociedade como um todo), onde os interesses daquele nem sempre coincidem com os interesses deste.

Novos modelos começaram a surgir, muito mais próximos e semelhantes às empresas do universo corporativo, trazendo novas estruturas e formas de trabalho às organizações governamentais (Shattock, 2010). A governança, portanto, catalisou ainda mais a busca pela eficiência por parte das instituições públicas, seja em suas atividades finalísticas ou em suas operações de apoio (Moreno e Tadepali, 2002), e o estado, aos poucos, passou a assumir o papel de supervisor em vez de gestor destas organizações (Krücken, 2011). Lazzarini e Musacchio (2018) analisam que organizações públicas podem de fato desempenhar resultados comparáveis aos das empresas privadas, sob a perspectiva econômica, desde que suas estruturas de governança se adequem a mudanças rápidas, próprias do ambiente corporativo.

Em outras palavras, os órgãos públicos, mormente os federais, passaram a adotar características de organizações privadas e a serem cobradas, notadamente pelo Tribunal de Contas União, sob esta perspectiva, ainda que permaneçam vinculadas ao governo.

Na Administração Pública, as entidades governamentais representam os elementos de um sistema maior que é o próprio governo. Os princípios aplicáveis às unidades também são aplicáveis ao macro sistema (IFAC, 2014), cuja responsabilidade principal neste contexto é de gerir os recursos provindos de diversas fontes na sociedade, tais como impostos, doações, dentre outras, de modo que sejam utilizados para o bem público a todo momento.

IFAC (2014) enumera princípios para que a boa governança seja aplicada no setor público. Para atuar em consonância com o interesse público, o governo e suas entidades devem seguir os seguintes requisitos:

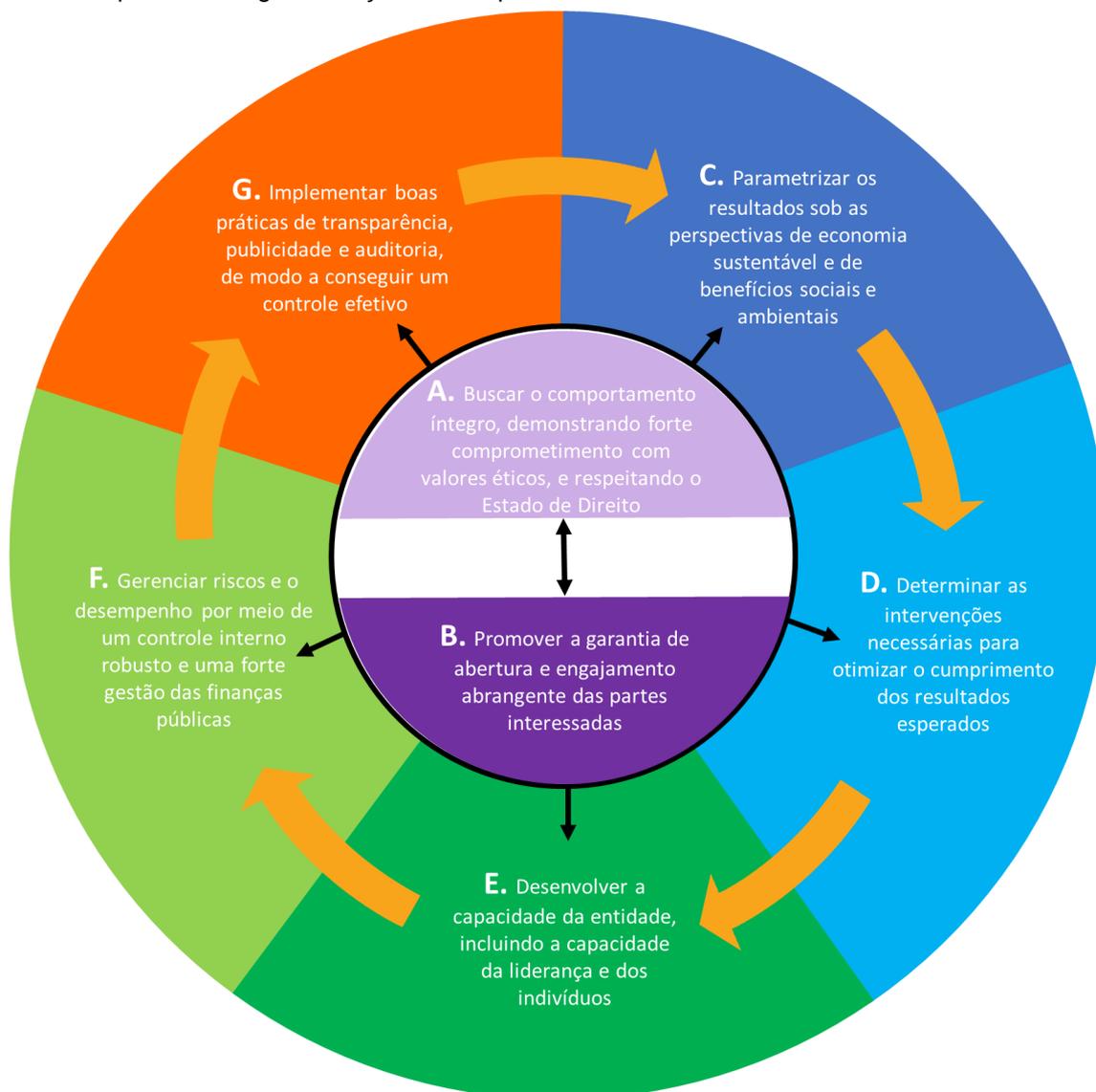
- A. Buscar o comportamento íntegro, demonstrando forte comprometimento com valores éticos, e respeitando o Estado de Direito;
- B. Promover a garantia de abertura e engajamento abrangente das partes interessadas.

Adicionalmente a estas, IFAC (2014) reforça que a boa governança também deve ser constituída pelos seguintes arranjos:

- C. Parametrizar os resultados sob as perspectivas de economia sustentável e de benefícios sociais e ambientais;
- D. Determinar as intervenções necessárias para otimizar o cumprimento dos resultados esperados;
- E. Desenvolver a capacidade da entidade, incluindo a capacidade da liderança e dos indivíduos;
- F. Gerenciar riscos e o desempenho por meio de um controle interno robusto e uma forte gestão das finanças públicas;
- G. Implementar boas práticas de transparência, publicidade e auditoria, de modo a conseguir um controle efetivo.

IFAC (2014) ilustra a relação destes princípios da seguinte forma:

Figura 1 – Princípios de boa governança no setor público



Fonte: IFAC, 2014 (tradução livre)

No Brasil, a Lei nº 13.303/2016 passou a balizar e regulamentar as práticas de GC nas empresas estatais, abrangendo as empresas públicas, de economia mista e subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Entre outras disposições, esta legislação expõe a obrigatoriedade, por parte das organizações públicas, do atendimento, publicidade e fiscalização das ações de GC.

Também, a Constituição Federal discute, sob uma perspectiva mais ampla, algumas das motivações para a incorporação da GC no serviço Público. Branco e Cruz (2013) comentam que o texto constitucional o estabelecimento e acompanhamento de indicadores e metas de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.

3. REFERENCIAL PRÁTICO METODOLÓGICO

3.1. MODELO DE PESQUISA

O quadro abaixo, adaptado do originalmente proposto por Choguill (2005), apresenta os objetivos definidos para este trabalho e os respectivos métodos para atingi-los.

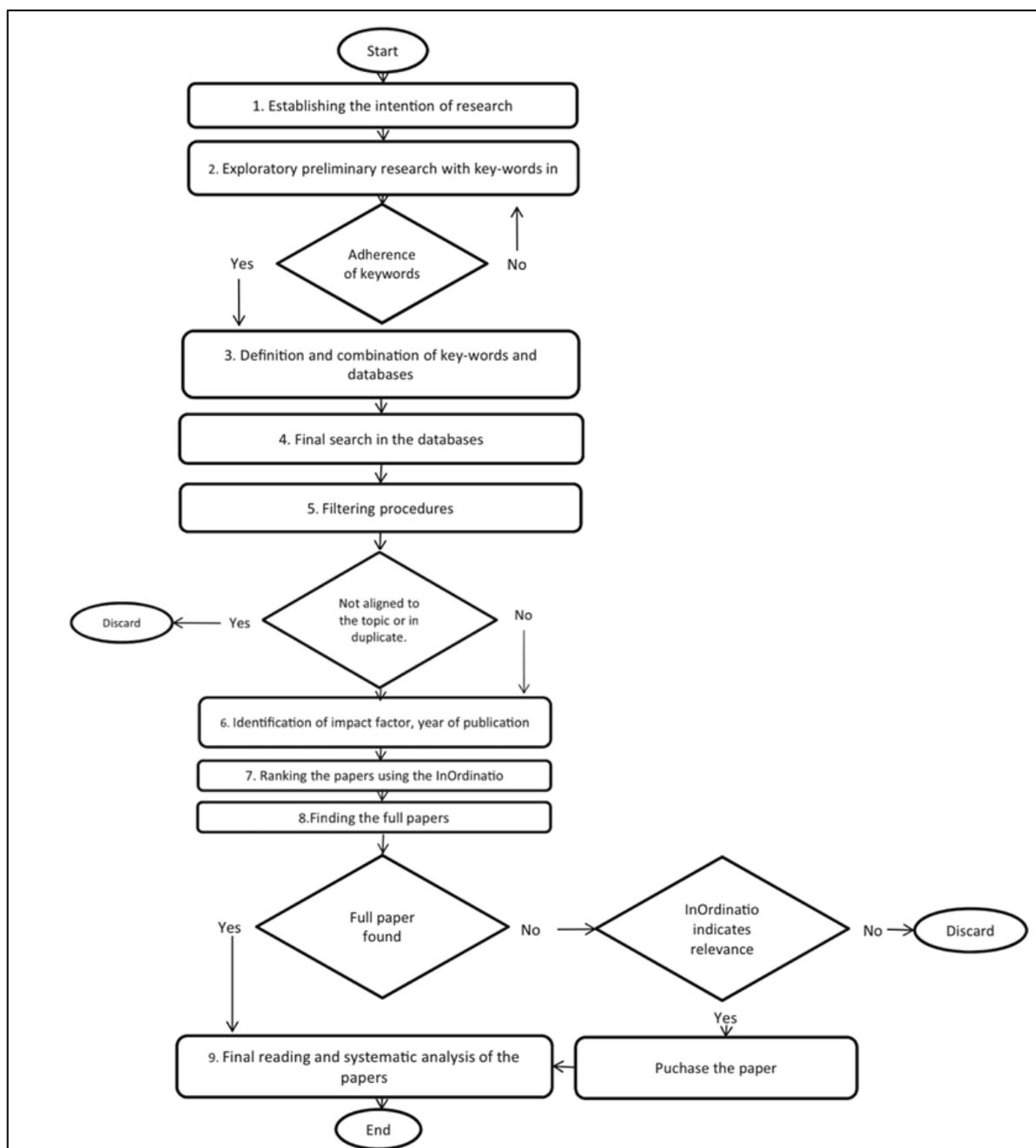
Quadro 1 – Matriz de Choguill adaptada

Objetivo principal	Objetivos específicos	Métodos
Propor uma ferramenta gerencial de planejamento e monitoramento das ações de Governança Corporativa das instituições públicas utilizando as dimensões adotadas pelo Tribunal de Contas da União	Apresentar um panorama da GC em instituições públicas de ensino atualmente	Revisão sistemática da literatura
	Mapear as dimensões de Governança adotadas pelo Tribunal de Contas da União	Pesquisa documental
	Comparar as áreas temáticas identificadas na revisão sistemáticas com as dimensões adotadas pelo Tribunal de Contas da União	Estudo comparativo entre os resultados da revisão sistemática e da pesquisa documental
	Identificar os requisitos para uma ferramenta de planejamento e monitoramento de GC para instituições públicas com base nas dimensões adotadas pelo Tribunal de Contas da União	Apresentação descritiva dos requisitos da ferramenta
	Testar uma ferramenta gerencial de planejamento e monitoramento de Governança Corporativa com base nos requisitos identificados	Aplicação do protótipo de uma ferramenta gerencial no Instituto Federal do Espírito Santo

Fonte: Choguill (adaptado, 2005)

3.2. REVISÃO SISTEMÁTICA DE ARTIGOS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR

Utilizando-se o método *Methodi Ordinatio*, que consiste em nove etapas de seleção, ordenação e filtragem de artigos, a fim de qualificar o portfólio a ser analisado (Pagani, 2015), foi feita uma revisão sistemática cujo produto é a proposta de um *framework* com as principais dimensões de GC em instituições públicas de ensino superior.

Figura 2 – Fases do *Methodi Ordinatio*

Fonte: Pagani et al. (2015)

Seguindo o método, o problema de pesquisa foi definido por meio pesquisas exploratórias no banco de dados *Scopus*. Ao todo, foram necessárias 12 pesquisas e testes preliminares para chegar aos descritores finais mais adequados, estes compostos por termos em inglês para englobar resultados e publicações a internacionais. O descritor final foi o seguinte:

Pesquisa no título, resumo e palavras-chave: “*governance approach*” OR “*institutional governance*” OR “*corporate governance*” AND

Pesquisa apenas no título: *university* OR *universities* OR “*higher education*”

O uso do descritor acima, apenas no título, justifica-se pelo fato de que as pesquisas iniciais realizadas retornaram muitos artigos cujas perspectivas de governança estavam fora do escopo pretendido.

A pesquisa final foi feita nas plataformas *Scopus* e *Web of Science* seguindo os seguintes parâmetros: (i) Período de publicação: artigos publicados nos últimos 5 anos (2015 a jul/2020); (ii) Tipo de documento: artigos de pesquisa e artigos de revisão. O resultado desta busca retornou 114 artigos no banco de dados *Scopus* e 68 artigos no banco de dados *Web of Science*, em um total de 182.

Artigos duplicados foram eliminados utilizando-se um *software* gerenciador de artigos. Após esta etapa, o portfólio recebeu mais uma filtragem por meio da leitura dos resumos, títulos e palavras-chave, resultando em um portfólio com 76 artigos. Realizou-se então uma ordenação e filtragem utilizando-se uma adaptação da equação prevista na metodologia *Methodi Ordinatio*. A equação utilizada foi:

- $n=FI+Ci$, onde:
 - n é o valor que irá definir a posição do artigo em uma lista ordenada;
 - FI é o fator de impacto do periódico, conforme informado pelo *Journal Citation Report* (JCR); e
 - Ci é o número de vezes que o artigo foi citado por outras publicações.

Foram filtrados todos os trabalhos publicados em periódicos sem fator de impacto. O portfólio final conteve 27 artigos realizados nas Instituições Públicas de Ensino Superior em nível institucional ou com implicações diretas para essas organizações.

A análise de conteúdo foi realizada com base na metodologia de Finfgeld-Connett (2013). Cada um dos artigos selecionados no portfólio final foi lido e interpretado, de modo a extrair as informações relevantes para o objetivo deste trabalho. Estas informações foram divididas em áreas temáticas, que, posteriormente, foram transformadas em dimensões de governança.

3.3. PESQUISA DOCUMENTAL EM DOCUMENTOS DE GOVERNANÇA DO TRIBUNAL DE CONTAS UNIÃO

Com o intuito de mapear os conceitos relacionados à Governança utilizados pelo Tribunal de Contas da União, de modo a definir os requisitos de uma ferramenta gerencial de monitoramento alinhado às diretrizes do órgão de controle, foi utilizada a pesquisa documental. Godoy (1995, p. 21) define esta metodologia como:

O exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ou interpretações complementares.

Os manuais e relatórios emitidos pelo TCU estão todos disponibilizados em páginas oficiais do tribunal na internet. Foram utilizados como fonte de informação os seguintes endereços na internet:

- **Acórdão nº 588/2018:**
 - Endereço na internet:
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%252a/NUMACORDAO%253A588%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOI NT%2520desc/0/sinonimos%3Dfalse;>
 - Data de acesso: 01/10/2019;
 - Objetivo da pesquisa: apresentar histórico da aplicação do Levantamento Integrado de Governança Pública do TCU.
- **Acórdão nº 2699/2018:**
 - Endereço na internet:
<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E674256D0016744D92B895862>
 - Data de acesso: 01/10/2019;
 - Objetivo da pesquisa: caracterizar conceitos relacionados aos indicadores descritos no Levantamento.
- **Estrutura para compreensão dos dados:**
 - Endereço na internet:
<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6B4849B5016B95821A292B17;>
 - Data de acesso: 01/10/2019;

- Objetivo da pesquisa: elucidar a forma de pontuação e classificação das ações de Governança conforme as marcações no Levantamento.
- **Questionário (versão 2020):**
 - Endereço na internet:
<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E71116C2501711D74F90D5F44>;
 - Data de acesso: 05/05/2020;
 - Objetivo da pesquisa: conhecer a estrutura geral do Levantamento em seu modelo original, ou seja, no formato em que é aplicado às instituições federais.
- **Relatório individual da autoavaliação do Ifes:**
 - Endereço na internet:
[http://www.cscruz.org/igg2018//256-IFES%20\(Instituto%20Federal%20do%20Esp%C3%ADrito%20Santo\).pdf](http://www.cscruz.org/igg2018//256-IFES%20(Instituto%20Federal%20do%20Esp%C3%ADrito%20Santo).pdf);
 - Data de acesso: 01/10/2019;
 - Objetivo da pesquisa: conhecer o formato do relatório de resultados de Governança do TCU.
- **Manual online:**
 - Endereço na internet:
<http://www.tcu.gov.br/govorganizacional2020/ManualOnLine.htm>;
 - Data de acesso: 01/10/2019;
 - Objetivo da pesquisa: conhecer a base de referências utilizadas pelo TCU para construção do questionário.

A pesquisa documental possibilitou a delimitação dos requisitos para uma ferramenta de monitoramento de GC nos moldes utilizados pelo Tribunal de Contas da União.

3.4. COMPARAÇÃO ENTRE OS RESULTADOS ENCONTRADOS COM A FORMA DE CÁLCULO PROPOSTA E OS RESULTADOS OFICIAIS DO TCU

Esta etapa da pesquisa teve como objetivo principal testar os métodos de cálculo explicitados na etapa de apresentação dos requisitos, e que representam o mecanismo principal de formação do panorama de governança atual e projetado. Para assegurar que os resultados encontrados por meio da ferramenta estejam próximos

dos resultados oficiais do TCU, os métodos de cálculo propostos foram testados tendo como base o levantamento de governança aplicado pelo TCU no de 2018 no Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes).

A Tabela 1 mostra os resultados do Ifes publicados pelo TCU no ano de 2018:

Tabela 1 – Resultados de governança do Ifes no ano de 2018

Opção escolhida	Pontuação
iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	34%
iGovPub (índice de governança pública)	48%
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	33%
iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas)	22%
iGovTI (índice de governança e gestão de TI)	40%
iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI)	35%
iGovContrat (índice de governança e gestão de contratações)	24%
iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações)	30%

Fonte: Relatório individual da autoavaliação do Ifes - 2018

Para isso, por meio uma plataforma de elaboração de planilhas digitais, foi criado um questionário simulando o levantamento do TCU em sua versão 2018 e utilizando os métodos de cálculo dos resultados de governança propostos nesta pesquisa.

Figura 3 - Primeiras questões do questionário simulado

Questionário de Governança - Versão 2018 (simplificado)

1000. Liderança

1111. A estrutura interna de governança da organização está definida. (tipo M) 86%

Adota em maior parte ou totalmente

- a) a organização dispõe de conselho ou colegiado superior
- b) a organização dispõe de auditoria interna
- c) a organização dispõe de corregedoria
- d) a organização dispõe de ouvidoria
- e) a organização dispõe de comissão ou comitê interno de ética e de conduta
- f) as responsabilidades dos membros da estrutura interna de governança da organização estão definidas

1112. Há segregação de funções para tomada de decisões críticas. (tipo A) 100%

Adota em maior parte ou totalmente

- a) as decisões críticas que demandam segregação de funções estão identificadas
- b) diretrizes e critérios para segregação de funções estão definidos, a exemplo da matriz RACI

Fonte: próprio autor

Este questionário simulado foi respondido exatamente da mesma forma que o levantamento oficial respondido pelo Ifes e avaliado pelo tribunal. Os resultados obtidos no questionário simulado foram, então, comparados com os resultados os oficiais do TCU.

Para isso, primeiramente foram listadas as áreas temáticas obtidas na revisão sistemática de literatura. Posteriormente, buscou-se as dimensões contempladas no Levantamento Integrado de Governança Pública do TCU cujos assuntos, conceitos e ideias se aproximassem qualitativamente das áreas temáticas discutidas no levantamento. Esta organização permitiu a elaboração de uma tabela comparativa entre os elementos identificados no resultado da revisão sistemática e as dimensões de GC adotadas pelo TCU em seu instrumento avaliatório.

4. RESULTADOS

4.1. REVISÃO SISTEMÁTICA: PROPOSTA DE UM *FRAMEWORK* DAS PRINCIPAIS DIMENSÕES DE GC EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR

A GC em instituições públicas de ensino superior pode seguir diversos modelos e tendências, influenciadas pelo governo, pela gestão da instituição, pelo mercado, dentre outros fatores. Dobbins et al. (2011) mapearam modelos de governança de instituições acadêmicas, reunindo suas distinções guiadas por quatro perspectivas diferentes, conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Mapeamento de modelos de governança em instituições acadêmicas

Perspectiva	Modelo centrado no estado	Modelo centrado no mercado	Autogovernança acadêmica
Atores dominantes no processo decisório	Estado	Gestão universitária	Comunidade acadêmica / letiva
Estrutura organizacional	Agência estatal	Empresa	Parceria Estado-Universidade (corporativista)
Abordagem dominante de gestão	Burocrática	Empreendedor	Colegial
Missão primária da universidade	Satisfazer metas socioeconômicas	Fornecer serviços para os consumidores acadêmicos e satisfazer demandas de mercado	Liberdade acadêmica e comprometimento de longo prazo com a produção acadêmica

Fonte: Dobbins et al. (2011)

O quadro abaixo apresenta a descrição dos artigos selecionados por meio da aplicação da metodologia *Methodi Ordinatio* e que compõem o portfólio final da revisão sistemática realizada:

Quadro 3 – Artigos selecionados no portfólio final da revisão sistemática

Título do artigo	Autor	Objetivo
<i>Institutional governance and management systems in Sub-Saharan Africa higher education: developments and</i>	James B. Abugre	Mapear os problemas e desafios das universidades em países em desenvolvimento, identificando políticas institucionais deficientes e problemas de infraestrutura nessas instituições

Título do artigo	Autor	Objetivo
<i>challenges in a Ghanaian Research University</i>		
<i>Benchmarking universities' efficiency indicators in the presence of internal heterogeneity</i>	Tommaso Agasisti, Francesca Bonomia	Propor uma nova metodologia que mostre como o escore de eficiência obtido em um nível institucional difere do obtido em nível de escola (campus)
<i>Governance performance in complex environment: The case of a major transformation in a university hospital</i>	Monique Aubry, Marie-Claire Richer, Mélanie Lavoie-Tremblay	Avaliar a contribuição de escritórios de projeto para o desempenho organizacional
<i>Is UK Vice Chancellor Pay Justified by University Performance?</i>	Ray Bachan, Barry Reilly	Examinar a relação entre o pagamento do vice-chanceler e o desempenho da universidade e, fazendo isso, explicitar se o pagamento é justificado ou não
<i>Charity and finance in the university</i>	Armin Beverungen, Casper Hoedemaekers, Jeroen Veldman	Explorar a financeirização da universidade e descobrir como é possível para universidades se comportarem como corporações privadas apesar de legalmente terem status de caridade
<i>Who controls the board in non-profit organizations? The case of private higher education institutions in Colombia</i>	Henry Bradford, Alexander Guzmán, José Manuel Restrepo, María-Andrea Trujillo	Analisar como deve ser o sistema de governança em uma organização sem fins-lucrativos
<i>Why is quality in higher education not achieved? The view of academics</i>	Sónia Cardoso, Maria J. Rosaac, Bjørn Stensakerd	Averiguar quais são os fatores que promovem ou obstruem a garantia de qualidade na educação superior
<i>Losing autonomy? Restructuring higher education institutions governance and relations between teaching and non-teaching staff</i>	Teresa Carvalho, Pedro Videira	Analisar o nível de mudança no campo jurisdicional acadêmico e como as relações de poder se alteraram
<i>Governance styles in Taiwanese universities: Features and effects</i>	Sheng-Ju Chana, Chia-Yu Yangb	Investigar os estilos de governança em universidades Taiwanesas
<i>Higher Education Reform in Italy: Tightening Regulation Instead of Steering at a Distance</i>	Davide Donina, Michele Meolia, Stefano Palearia	Investigar a redefinição do papel do estado sob a luz das reformas administrativas públicas, ligando-as ao modelo de equalização da governança para avaliar como o processo de reforma afeta o arranjo de distribuição de poder e os mecanismos de coordenação no sistema educacional italiano

Título do artigo	Autor	Objetivo
<i>Transparency and its determinants at Colombian universities</i>	Jesús Mauricio Flórez-Parra, María Victoria López-Pérez, Antonio Manuel López-Hernández	Analisar e avaliar os fatores que afetam o nível de transparência em universidades colombianas tendo como base as percepções dos reitores destas universidades
<i>The mediatization of university governance: a theoretical and empirical exploration of some side-effects</i>	Andres Friedrichsmeier, Frank Marcinkowski	Analisar a relação entre as abordagens da mídia nacional e a governança universitária
<i>Influence of university-firm governance on SMEs innovation and performance levels</i>	Domingo Garcia-Perez-de-Lema, Antonia Madrid-Guijarro, Dominique Philippe Martin	Estudar como diferentes estilos de governança universidade-firma impactam a inovação e o desempenho de pequenas e médias empresas
<i>The Turkish Higher Education System from the Kaleidoscope of Martin Trow</i>	Enes Gök	Examinar o sistema do ensino superior turco utilizando o modelo de transição de 10 aspectos da elite para a massa, de Martin Trow, para o acesso universal à educação superior
<i>Knowledge acquisition by university researchers through company collaborations: Evidence from South Korea</i>	Martin Hemmert	Examinar a relevância dos mecanismos relacionais entre parceiros em colaborações universidade-empresa para a aquisição de conhecimento, no contexto de um processo recém-industrializado e país tecnologicamente avançado, como a Coreia do Sul
<i>Corporate Governance of Universities: Study of one hundred first universities of the ranking of Shanghai</i>	Jesús Mauricio Flórez-Parra, Ma. Victoria López Pérez, Antonio Manuel López-Hernández	Analisar os mecanismos de GC em universidades públicas, considerando a possível influência da cultura administrativa em que cada uma executa suas atividades
<i>The governance in the development of public universities in China</i>	Xu Liu	Examinar a governança institucional das universidades públicas chinesas por meio da investigação de até qual extensão o governo tem patrocinado a autonomia universitária desde as reformas de abertura de 1978
<i>Leadership and management in quality assurance: insights from the context of Khulna University, Bangladesh</i>	Afroza Parvin	Investigar o papel da gestão sênior da Universidade de Khulna em realizar o potencial máximo das responsabilidades constitucionais já existentes, desenvolvendo políticas e regulações apropriadas e garantindo a implementação e o monitoramento adequados dessas políticas

Título do artigo	Autor	Objetivo
<i>Governance of National Research University in Southeast Asia: the case of Chiang Mai University in Thailand</i>	Kreangchai Rungfamai	Identificar constantes problemas de arranjo de governança na Universidade de Chiang Mai
<i>A conceptual synthesis of organizational transformation: How to diagnose, and navigate, pathways for sustainability at universities?</i>	Alex Baker-Shelley, Annemarie van Zeijl-Rozema, Pim Martens	Delimitar os principais elementos de transformação organizacional para a sustentabilidade em universidades
<i>University governance in China and Japan: Major findings from national surveys</i>	Futao Huang	Explorar os aspectos de maior impacto da governança universitária em dois países, explicando as razões por trás das similaridades e diferenças e, mais importante, discutir a significância dos dois casos para o conhecimento acadêmico comum da governança universitária
<i>The unfading power of collegiality?</i> <i>University governance in Poland in a European comparative and quantitative perspective</i>	Marek Kwiek	Testar a aplicabilidade de um modelo colegial no setor universitário polonês através de estudos na literatura internacional de pesquisa
<i>The 'Milky Way' of intermediary organisations: a transnational field of university governance</i>	Kerstin Sahlin, Filip Wijkström, Lisa Dellmuth, Torbjörn Einarsson, Achim Oberg	Mapear organizações transnacionais de ensino superior e pesquisa intermediárias e seus vínculos entre si, a fim de verificar seu impacto em questões e ideias relacionadas à gestão e às métricas de desempenho universitário
<i>Expansion versus contribution of higher education in Africa: University-industry linkages in Mozambique from companies' perspective</i>	Nelson Casimiro Zavale	Examinar criticamente a contribuição socioeconômica da expansão do ensino superior na África Subsaariana
<i>Corporate governance and disclosure of information on corporate social responsibility: An analysis of the top 200 universities in the Shanghai ranking</i>	Raquel Garde Sánchez, Jesús Mauricio Flórez-Parra, María Victoria López-Pérez, Antonio Manuel López-Hernández	Determinar o impacto que a estrutura e os mecanismos de governança e as demandas das partes interessadas influenciam a política de divulgação das informações sobre Responsabilidade Social Corporativa
<i>Institutional governance and protection motivation: Theoretical insights into shaping employees' security compliance behavior in</i>	Sadaf Hina, Dhanapal Durai Dominic Panneer Selvam, Paul Benjamin Lowry	Analisar a relação entre a governança institucional e o comportamento dos membros de instituição de ensino superior no contexto da elaboração de políticas de segurança da informação.

Título do artigo	Autor	Objetivo
<i>higher education institutions in the developing world</i>		
<i>New public management: global reform script or conceptual stretching? Analysis of university governance structures in the Napoleonic administrative tradition</i>	Davide Donina, Stefano Paleari	Examinar as estruturas de governança das universidades sob a perspectiva da Nova Gestão Pública por meio de estudos de caso em instituições de ensino superior de Portugal e Itália.

Fonte: próprio autor, 2020.

A análise dos itens finais do portfólio possibilitou a identificação de oito dimensões-chave relacionadas à governança nas instituições públicas de ensino, que serão discutidas abaixo.

Accountability

Bradford et al. (2017) mencionam que a transparência da governança e a transparência financeira beneficiam as instituições de ensino, melhorando a atratividade para investidores externos. Flórez-Parra et al. (2016) e Flórez-Parra et al. (2014) afirmam que a escolha de modelo de governança da instituição de ensino é preponderante para alcançar melhores níveis de transparência organizacional e, portanto, trazer mais legitimidade às decisões de gestão. Eles também apontam que a adoção de formas corporativas de ação por universidades tem sido motivada por dois fatores principais: a busca por meios alternativos de financiamento público e a necessidade atender às demandas sociais por resultados. SÁNCHEZ et al. (2020) acrescentam que a demanda de *stakeholders* e a composição de membros da gestão exercem influência direta e significativa nos níveis de transparência e controle das instituições de ensino superior.

Analisando universidades inglesas, Beverunge et al. (2014) apontam a dificuldade de responsabilização dessas organizações aos seus numerosos interessados, enfim, tudo o que compõe a sociedade pública. Essa dificuldade enfraqueceu a ideia de universidade pública como um bem social e trouxe uma nova concepção, baseada na financeirização institucional.

Políticas internas e externas

Abugre (2017) ressalta que, segundo seu estudo realizado em Gana, a dependência das universidades em relação às políticas de governo se deve, entre outros fatores, aos conselhos institucionais, prejudicando diretamente o processo de tomada de decisão, administração e bem-estar da universidade. Frequentemente, como Sahlin et al. (2015) mencionam, diversas organizações exercem uma certa influência nas instituições de ensino superior, pulverizando ideias e moldando políticas através de uma ação intermediária entre instituições de ensino e pesquisa e governo.

Em um estudo com instituições de ensino superior italianas, Donina et al. (2015) mostra que as reformas realizadas pelo Estado nessas organizações não buscavam trazer autonomia ou independência a eles, mas reduzir os gastos do governo, uma questão também levantada por Gök (2016) em seu estudo sobre instituições de ensino superior turcas.

Huang (2018) enfatiza o contraste entre as instituições públicas de ensino do mundo por meio de pesquisa comparativa entre japoneses e organizações chinesas. Embora as universidades no Japão tenham grande autonomia, sendo amplamente governadas por comitês ou conselhos de professores, na China essas organizações são diretamente controladas pelo Partido Comunista.

Comunicação

Baker-Shelley et al. (2017) enfatizam a importância da comunicação com internos (gerentes) e agentes externos (legisladores) para a inclusão da sustentabilidade nos planos institucionais. Cardoso et al. (2015) enfatiza que uma comunicação ineficiente pode afetar a avaliação da garantia da qualidade institucional, quando houver divergências e desinformação sobre conceitos relacionados a esse assunto. Nesse sentido, Friedrichsmeier e Marcinkowski (2016) analisaram instituições públicas de ensino alemãs e concluíram que os políticos podem desempenhar um papel de influência direta na divulgação da mídia, mesmo que isso represente resultados satisfatórios na área de ensino.

Financiamento

Abugre (2017) relata que, em Gana, as arrecadações das universidades não são suficientes para a manutenção adequada da instituição. A tentativa de aumentá-las é suportada pelos estudantes, que por sua vez, são apoiados por líderes políticos. Isso

é, as organizações são ineficientes na coleta de recursos por conta própria. Rungfamai (2018) enfatiza que a implementação de ferramentas de governança que podem otimizar estruturas de incentivo e financiamento e instrumentos de supervisão deve considerar a cultura e a estrutura das instituições públicas de ensino, bem como o comportamento das partes interessadas da instituição.

Recursos humanos

Segundo Abugre (2017), a contratação e promoção de professores nas universidades são bastante ineficientes devido à baixa processos formulados e a ausência de políticas uniformes. O último fator afeta principalmente o moral entre os membros da equipe acadêmica. Assim, as atividades acadêmicas são diretamente afetadas. Além disso, não há pessoal qualificado suficiente universidades ganenses para realizar as tarefas administrativas, sobrecarregando assim o corpo acadêmico com essas funções.

Zavale (2017) reflete que as instituições públicas de ensino de Moçambique também passam por esses mesmos desafios de recrutamento. A respeito disso, Liu (2017) alerta que é de suma importância desenvolver a qualidade dos funcionários envolvidos governança, pois são os principais responsáveis pela alteração dos valores e orientações das instituições públicas de ensino. Ainda neste contexto, Hina et al. (2019) ressaltam a importância em aprimorar a cultura organizacional acerca de políticas de governança ao analisarem o impacto do comportamento de funcionários de instituições de ensino superior na área de segurança da informação dessas organizações.

Parcerias

Garcia-Perez-de-Lema et al. (2017) afirmam que a forma de estabelecer parcerias com micro e pequenas empresas pode ser decisiva para a eficácia de seu relacionamento com a universidade. Desta forma, é importante que a instituição pública de ensino considere a complementaridade da governança relacional e contratual em colaboração com as empresas. Nesse contexto, Hemmert (2017) afirma que o estreitamento dessa relação tem efeitos positivos na aquisição de conhecimento científico e tecnológico por pesquisadores universitários.

Estrutura de Governança

Agasisti e Bonomi (2014) indicam que muitas instituições públicas de ensino, para implementar sistemas de gestão de desempenho, adotaram uma estrutura de governança mais executiva, deixando para trás o modelo participativo tradicional. Carvalho e Vieira (2017), analisando as instituições de ensino superior portuguesas, afirmam que as reformas da Nova Gestão Pública fortaleceram um modelo em que uma minoria de professores é responsável por grande parte das decisões organizacionais e que essas constituem boa parte das instituições. Chan e Yang (2018) concluem que, comparado ao estilo colegiado de governança, cujos princípios de gestão estão ligados à liberdade acadêmica, os estilos burocráticos e corporativos são interpretados como os melhores para alcançar a eficácia institucional.

No entanto, Kwiek (2015) e Liu (2017) mostram que as universidades polonesas, como alguns outros países europeus, têm resistido às ondas de reforma e ainda mantêm um caráter profundamente colegial, definido como uma comunidade de estudiosos. Bradford et al. (2017), estudando instituições de ensino superior privadas da Colômbia, apresentam como mecanismo de governança uma Assembleia de Representantes, como um conselho de governança, cujo objetivo é proteger os objetivos principais da organização e garantir o bom uso dos recursos. Este conselho procura equilibrar o poder da alta administração e eliminar os riscos potenciais relacionados ao uso indevido de recursos pelos conselhos institucionais. Além disso, reforçam a ideia de que a presença de membros externos nos conselhos fornece resultados positivos no processo de tomada de decisão e ajuda a mitigar os problemas da agência, desde que sejam bem conhecidos em sua experiência profissional. Consoantes a esta ideia, Donina e Paleari (2019) elencam como parâmetros de importância na governança de instituições de ensino superior o poder de tomada de decisão, a escolha do reitor ou gestor maior da organização e a caracterização do conselho universitário ou conselho equivalente.

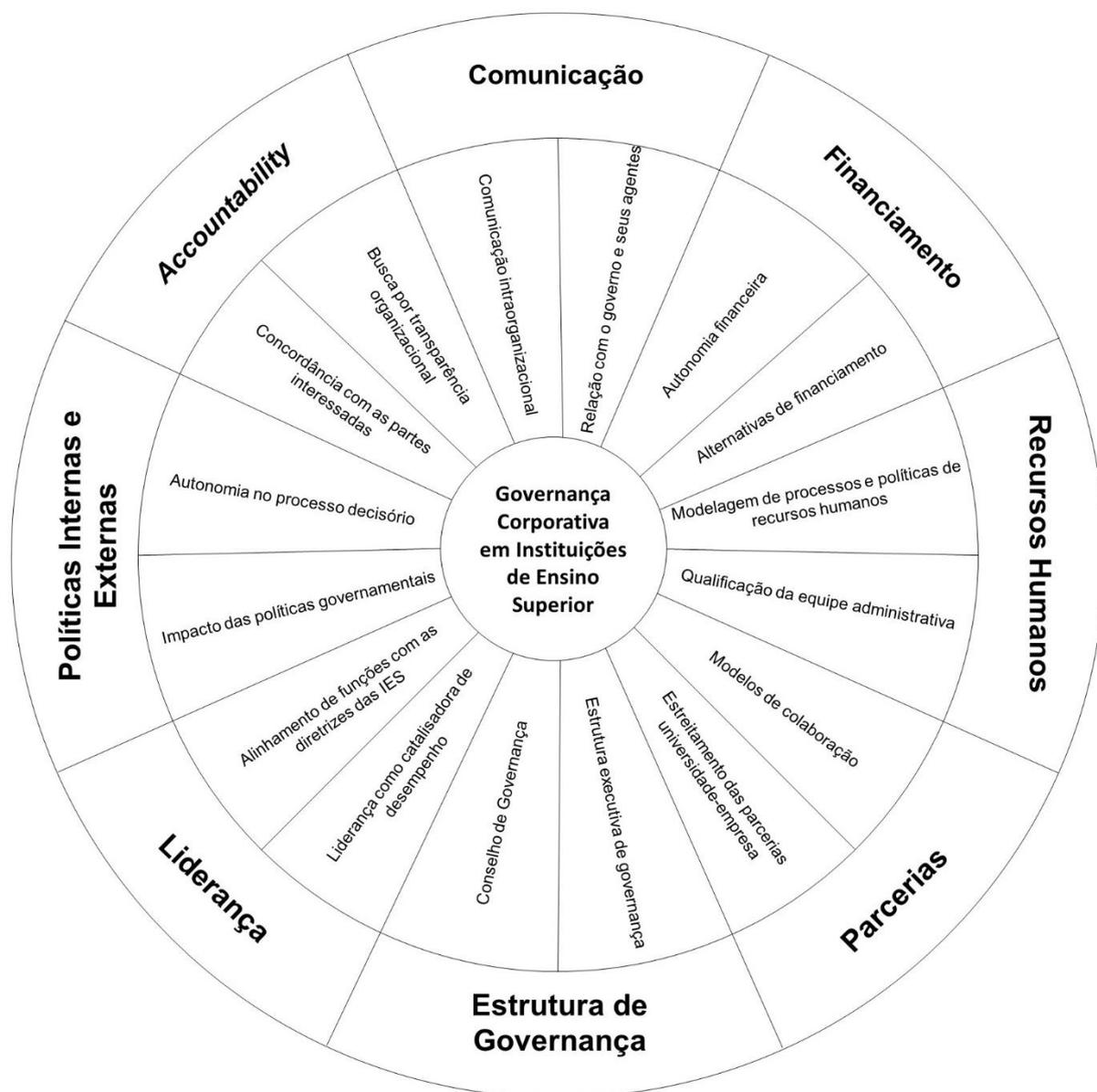
Bachan e Reilly (2015), em estudo com universidades inglesas, concluem que há indicações de que o atendimento à missão e aos planos estratégicos da instituição são fatores que impactam no salário dos vice-chanceleres, determinados pelos comitês de remuneração.

Liderança

Aubry et al. (2014) apontam o desempenho organizacional como uma construção social por meio da interação entre os personagens de uma organização, para que uma liderança eficaz possa contribuir positivamente para a melhoria dos indicadores institucionais. Parvin (2019) defende a importância por parte do líder em estabelecer papéis e responsabilidades claros, de acordo com as diretrizes da IES.

Por fim, com base nas contribuições extraídas de vários estudos selecionados na presente pesquisa, por meio da metodologia proposta, é possível apresentar um arcabouço das principais dimensões do GC nas instituições públicas de ensino, como mostra a Figura 4. Por escolha do autor, e a partir da leitura e interpretação dos artigos estudados, para cada uma das dimensões de governança contempladas no *framework*, duas subdimensões foram incluídas a fim de especificar os pontos de maior relevância encontrados nas pesquisas abrangidas por esta revisão sistemática.

Figura 4 – Framework de elementos de GC em instituições de ensino superior



Fonte: próprio autor, 2020

4.2. PESQUISA DOCUMENTAL: LEVANTAMENTO INTEGRADO DE GOVERNANÇA PÚBLICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Com a intenção de incentivar os entes da esfera pública federal na adoção de boas práticas de governança e de fazer um diagnóstico do nível de atendimento a tais práticas pelos órgãos públicos federais, o TCU vem realizando, desde 2013, uma série de levantamentos entre estas organizações (TCU, 2018). Até 2016, foram realizados seis levantamentos sobre governança e gestão, abrangendo as áreas de tecnologia

da informação (TI), pessoas, contratações e governança pública. Antes separados, estes levantamentos passaram a ser aplicados de forma unificada a partir de 2017, em um documento denominado Questionário Integrado de Governança Pública.

Este questionário é aplicado anualmente e seus resultados são publicados na página do TCU. Por meio de um ofício, as instituições de todo o país são convocadas a responder às questões que envolvem suas práticas de governança e gestão (TCU, 2018). Em sua última versão (ano de 2018), cada organização pública teve um período de até cinco dias para responder aos questionamentos.

Conforme o Acórdão 588/2018 (TCU, 2018), o levantamento é fruto do trabalho realizado pelo Tribunal desde 2012, internamente em seu primeiro estágio, com relação à governança pública nos órgãos federais do país. Ao longo dos anos, o órgão buscou aperfeiçoar os mecanismos de gestão da governança do país aplicando alterações que pudessem ser consoantes com práticas tanto nacionais quanto internacionais sobre o tema.

Ainda de acordo com o Acórdão supracitado, a última aplicação do questionário ocorreu em 2018, em um universo de 526 organizações da Administração Pública Federal e outros entes jurisdicionados do TCU (TCU, 2018). Por motivos não divulgados, o Tribunal não realizará a aplicação do levantamento no ano de 2019. Contudo, foi publicada na página do tribunal a versão 2020, ainda em fase de validação.

O questionário é dividido em temas, subtemas, práticas e questões. Cada um destes elementos foi codificado em ordem crescente e começando a partir do código 1000. Os grandes temas variam de mil em mil, subtemas de cem em cem, e assim por diante, até a questão propriamente dita, conforme o exemplo abaixo:

- 1000. TEMA
 - 1100. Subtema
 - 1110. Prática
 - 1111. Questão

Conforme TCU (2018), cada questão possui nove classificações diferentes de resposta:

- Não se aplica porque há lei ou norma externa à organização que impede a implementação desta prática;
- Não se aplica porque há estudo(s) que demonstra(m) que o custo de implementar esta prática é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação;
- Não se aplica por outras razões;
- Não adota;
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la;
- Adota;
- Adota em menor parte;
- Adota parcialmente; e
- Adota em maior parte ou totalmente.

Figura 5 – 1ª questão do levantamento 2020 (sob validação)



Tribunal de Contas da União
 Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado
 Perfil de Governança e Gestão Públicas – Ciclo 2020 (TC 003.870/2019-7)

1000. Liderança

1100. Liderança

1110. Estabelecer o modelo de governança da organização

1111. A estrutura interna de governança da organização está estabelecida

a) estão formalmente definidas as instâncias internas de governança da organização, com suas respectivas finalidades, composições e competências (p. ex. conselho ou colegiado superior, alta administração). Indique, no campo 'evidências', as instâncias internas de governança existentes na organização. (nota: não necessariamente a organização deve ter todas as instâncias que foram informadas como exemplo)

b) estão formalmente definidas as instâncias internas de apoio à governança da organização, com suas respectivas finalidades, composições e competências (p. ex. auditoria interna, ouvidoria, corregedoria, assessoria jurídica, comitê de ética, comitê de gestão da integridade, instância de coordenação da gestão de riscos, função de conformidade, controladoria, comitês de assessoramento). Indique, no campo 'evidências', as instâncias internas de apoio à governança existentes na organização (nota: não necessariamente a organização deve ter todas as instâncias que foram informadas como exemplo)

c) o conselho ou colegiado superior é responsável pela estratégia e pelas políticas internas (p. ex. política de gestão da estratégia, política de gestão de pessoas, política de gestão de desempenho, política de remuneração, política de contratações, política de integridade, política de gestão de riscos)

d) o conselho ou colegiado superior é responsável pela supervisão da gestão e accountability da organização

e) estão definidos os fluxos de comunicação entre instâncias internas de governança e instâncias internas de apoio à governança da organização

f) há avaliação que demonstre que a estrutura interna de governança adotada é apropriada para o tamanho e perfil de risco da organização

Fonte: Levantamento Integrado de Governança Pública do TCU – 2020

Caso a questão se aplique à instituição, ou seja, caso haja algum nível de adoção da ação mencionada no enunciado, a resposta estará categorizada dentro das seguintes alternativas:

- Inexpressivo - Foram classificadas nesse estágio os seguintes tipos de respostas finais: “Não adota”; “Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la”. Essa classificação decorre do fato de que tais respostas declaram a inexistência da prática proposta
- Iniciando - nesse estágio, foi classificada a alternativa final: “Adota em menor parte”.
- Intermediário - nesse estágio, foram classificadas as respostas finais do tipo: “Adota parcialmente”.
- Aprimorado - nesse estágio, foram classificadas as respostas do tipo “Atende em grande parte ou totalmente” e “Adota”.

Esta categorização tem como objetivo apresentar de forma mais clara o nivelamento da instituição com relação às suas práticas de governança (TCU, 2018). Tal nivelamento é apresentado em um documento final, que explicita por meio de gráficos e percentuais o grau de atendimento da organização com relação aos tópicos exigidos pelo TCU.

Há, ainda, uma categorização importante para as respostas que se referem à adoção de uma determinada prática pelo órgão. Assim, se a alternativa escolhida for “Adota em menor parte”, “Adota parcialmente”, “Adota em maior parte ou totalmente” ou “Adota”, o questionário irá automaticamente desdobrar outros tópicos, relativos à materialidade da escolha feita. Além disso, independente da opção selecionada pela instituição, uma justificativa por escrito deve ser acrescentada, de modo a explicar o porquê da escolha. Por exemplo, dada a seguinte questão do questionário:

- O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido.

Uma das seguintes alternativas pode ser escolhida:

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota em menor parte
- Adota parcialmente
- Adota em maior parte ou totalmente
- Não se aplica

Para qualquer uma das alternativas escolhidas, uma justificativa deve ser redigida explicando o motivo da escolha. E, caso a opção selecionada seja “Adota em menor parte”, “Adota parcialmente” ou “Adota em maior parte ou totalmente”, os seguintes requisitos serão automaticamente exibidos:

- A política institucional de gestão de riscos está definida
- O processo institucional de gestão de riscos está definido
- Diretrizes e limites para exposição a risco estão definidos
- Critérios de avaliação de riscos institucionais estão definidos
- Critérios de avaliação de riscos de fraude e corrupção estão definidos
- O modelo de gestão de riscos da organização é divulgado

A instituição poderá marcar uma ou mais destas opções conforme as práticas que adota. Busca-se com este recurso que a organização apresente a materialidade de suas respostas, ou seja, no entendimento do TCU, para que a organização possa afirmar que adota em maior parte ou totalmente a prática mencionada, é preciso que, também, cumpra com todos os requisitos elencados.

Em uma situação hipotética, se a opção escolhida for “Adota em maior parte ou totalmente”, e a organização não marcar todos os requisitos, isso influenciará negativamente em sua pontuação. Da mesma forma, se a escolha for “Adota parcialmente”, e nenhum dos requisitos for selecionado, o valor da questão será descontado de modo a pontuar de forma equivalente à escolha da opção “Adota em menor parte”. Os valores das categorias de resposta são ordenados da seguinte maneira:

Tabela 2 – Pontuação das alternativas do questionário de governança do TCU

Opção escolhida	Pontuação
Não adota	0,00
Não se aplica (risco não tratado)	0,00
Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la	0,05
Adota em menor parte	0,15
Adota parcialmente	0,50
Não se aplica (risco medianamente tratado)	0,50
Adota em grande parte ou totalmente	1,00
Adota	1,00
Não se aplica (risco controlado ou inexistente)	1,00

Fonte: TCU (2018)

Há também uma pontuação específica para cada requisito escolhido. Conforme (TCU, 2018), a pontuação de cada requisito varia de acordo com um grau de importância definido pelo próprio TCU. Todas estas variáveis, portanto, irão determinar os percentuais finais de atendimento às práticas de governança de uma instituição conforme as orientações apresentadas pelo TCU.

As alternativas escolhidas pelo usuário irão determinar a pontuação da instituição. Após o registro das respostas, as pontuações irão passar por um tratamento estatístico e que irão compor os resultados da instituição. Estes resultados são apresentados por meio gráficos de radar, pontuações percentuais e indicadores específicos para cada área.

Figura 6 – Gráfico de radar apresentando o resultado geral do Ifes no questionário de governança de 2017



Fonte: Relatório individual da autoavaliação do Ifes, versão 2018

Os indicadores calculados pelo tribunal são:

- iGG - índice integrado de governança e gestão públicas;

- iGovPub - índice de governança pública;
- iGovPessoas - índice de governança e gestão de pessoas;
- GestãoPessoas - índice de capacidade em gestão de pessoas;
- iGovTI - índice de governança e gestão de TI;
- GestãoTI - índice de capacidade em gestão de TI;
- iGovContrat - índice de governança e gestão de contratações;
- iGovContrat - índice de capacidade em gestão de contratações;

Cada um destes indicadores considera um conjunto específico de questões do levantamento para o seu cálculo. Por exemplo, para definir o resultado do indicador iGovPub (índice de governança pública), a base de cálculo do sistema considera as seguintes questões:

- No tema Liderança:
 - 1110 (Estabelecer o modelo de governança da organização)
 - 1120 (Gerir o desempenho da alta administração)
 - 1130 (Zelar por princípios de ética e conduta)
- No tema Estratégia:
 - 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)
 - 2130 (Promover a gestão estratégica)
- No tema *Accountability*:
 - 3110 (Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas)
 - 3120 (Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna)

Cada um dos indicadores propostos pelo TCU possuem uma estruturação própria. Ou seja, são utilizadas diferentes questões de entrada para a construção de cada um deles. Estes percentuais, portanto, são as métricas de governança que o TCU utiliza para avaliar as instituições públicas federais. Os relatórios com os resultados de governança de cada instituição são disponibilizados alguns meses após a aplicação do levantamento.

4.3. COMPARATIVO ENTRE AS DIMENSÕES DE GOVERNANÇA DO FRAMEWORK COM AS ÁREAS TEMÁTICAS DO LEVANTAMENTO INTEGRADO DE GOVERNANÇA PÚBLICA DO TCU

De acordo os documentos analisados na fase de pesquisa documental, é possível verificar que o Levantamento Integrado de Governança do TCU utiliza temas e subtemas de GC para serem utilizados como áreas de avaliação das instituições públicas federais. Em sua versão 2020, os temas utilizados pelo levantamento são:

- Liderança;
- Estratégia;
- Controle;
- Operações, cujos subtemas são:
 - Gestão de Pessoas;
 - Gestão de Sistemas de Informação e da Segurança da Informação;
 - Gestão de Contratações;
 - Gestão Orçamentária.
- Resultados.

Cada um destes temas e subtemas foram escolhidos pelo TCU por meio de estudos acadêmicos. As raízes teóricas que embasam as práticas que se desdobram destes temas podem ser visualizadas no próprio site do tribunal pelo link: <http://www.tcu.gov.br/govorganizacional2020/ManualOnLine.htm>. Deste modo, é seguro afirmar que o levantamento foi moldado em consonância com os trabalhos realizados na comunidade científica.

Por outro lado, o *framework* definido a partir da revisão sistemática também se desdobrou em dimensões ou elementos de GC. Os elementos gerados pela revisão sistemática e extraídos a partir da interpretação dos artigos são:

- *Accountability*;
- Políticas internas e externas;
- Comunicação;
- Financiamento;
- Recursos humanos;

- Parcerias;
- Estrutura de Governança;
- Liderança.

Tendo em vista ambas listas de dimensões, temas ou elementos de GC, é possível realizar um estudo comparativo. Este estudo visa, principalmente, compreender o nível de aderência do Levantamento Integrado de Governança Pública do TCU com estudos recentes da área de GC, sintetizados pelo *framework* proposto. Assim, em última instância, objetiva-se com esta tarefa saber se o trabalho proposto pelo Tribunal está atualizado e alinhado com as pesquisas contemporâneas no assunto.

Para a realização deste estudo, utilizou-se como informação base os elementos de GC contemplados no *framework*. Então, cada um destes elementos foi confrontado com os temas, práticas e questões presentes no levantamento do TCU, buscando-se verificar se há alguma associação entre eles. O Quadro 4 apresenta a forma com que cada elemento do *framework* interage com os as áreas temáticas do TCU:

Quadro 4 – Interação dos elementos de governança do framework com as áreas temáticas do questionário do TCU, versão 2020

Framework de Governança	Interação com o questionário do TCU
Liderança	Representado pelo tema Liderança
Accountability	Representado pelo tema Controle
Recursos humanos	Representado pelo subtema Gestão de Pessoas
Parcerias	Representado pelo tema Gestão de Contratações
Estrutura de Governança	Há questões no tema Liderança ligados a este elemento
Financiamento	Representado pelo tema Gestão Orçamentária
Políticas internas e externas	Há questões relacionadas a políticas internas e externas em diversas ações do levantamento
Comunicação	Há questões relacionadas a comunicação em diversas ações do levantamento

Fonte: próprio autor, 2019

O Quadro 4 mostra que os temas adotados pelo TCU em seu levantamento possuem ligação com os elementos de GC do TCU. Desta forma, considerando-se que o *framework* se constitui de elementos extraídos de artigos publicados entre 2015 e 2019, e publicados em periódicos com fator de impacto, pode-se afirmar que o questionário de governança do TCU está atualizado e fundamentado em bases teóricas com alto nível de confiabilidade. O resultado deste estudo comparativo mostra que é possível a utilização do Levantamento Integrado de Governança Pública do

TCU como base para a construção de requisitos para uma ferramenta de GC com informações atualizadas e coerentes com os contextos teóricos discutidos com pesquisas feitas entre 2015 e 2019.

4.4. REQUISITOS DE UMA FERRAMENTA GERENCIAL DE MONITORAMENTO DAS AÇÕES PREVISTAS NO LEVANTAMENTO INTEGRADO DE GOVERNANÇA DO TCU

A partir da pesquisa documental sobre o Levantamento Integrado de Governança do TCU, foi elaborado um conjunto de requisitos para uma ferramenta de monitoramento de ações de Governança. Tal ferramenta tem como propósito principal prover aos gestores envolvidos na governança institucional uma forma de monitorar o andamento das ações de governança em uma organização. Notadamente, a ferramenta buscará cumprir dois grandes objetivos:

- Apresentar os resultados de governança de uma instituição com base no percentual de atendimento de ações de governança;
- Apresentar uma projeção do percentual de governança na instituição ao longo de um tempo predeterminado.

De forma sintetizada, busca-se com esta ferramenta um mecanismo que auxilie os gestores no planejamento e no monitoramento de ações de governança com métricas diretamente ligadas às demandas do TCU, que é o órgão de controle responsável por acompanhar e cobrar as instituições federais com relação aos seus níveis de governança. Contudo, enfatiza-se que a ligação atestada entre o Levantamento Integrado de Governança Pública do TCU e os trabalhos recentes realizados pela comunidade científica indica que uma ferramenta que tem como base as ações propostas pelo questionário poderão ser utilizadas por qualquer instituição pública.

A pontuação principal será representada por um valor percentual construído com base em dois fatores: a pontuação de cada questão e o grau de preenchimento do questionário. Os dados principais de entrada serão as respostas das questões do questionário. Conforme o usuário alimenta a ferramenta com os dados, no caso, as respostas das questões, serão apresentados os resultados de governança em tempo real. Posteriormente, ao se estabelecer as metas de conclusão de cada ação de governança, a ferramenta irá gerar a projeção do percentual de êxito da instituição.

A pontuação por questão seguirá as mesmas regras estabelecidas pelo questionário em sua versão 2018, tendo em vista que a versão 2020 ainda não foi divulgada. Ou seja, o valor de cada questão irá variar entre 0 e 1, e será impactada tanto pela opção escolhida pelo usuário (grau de adoção da ação) quanto pelas questões adicionais marcadas, quando houver.

Ao responder uma questão, escolhendo uma alternativa principal e marcando as questões adicionais, quando for o caso, o usuário estará registrando o *status* atual da instituição. Este *status* atual irá servir de base para a construção dos resultados projetados. Assim, à medida que o usuário registrar as datas de previsão de conclusão das ações, ou metas, a projeção será criada. Para a criação desta projeção, foram feitas as seguintes considerações:

- Se mais de 85% das questões adicionais forem concluídas em determinado momento da projeção, o valor da questão principal será automaticamente 1 (adoção total ou em grande parte) neste mesmo momento, independente da alternativa escolhido no status atual;
- Senão, se mais de 15% das questões adicionais forem concluídas em determinado momento da projeção, o valor da questão principal será automaticamente 0,5 (adoção parcial) neste mesmo momento, independente da alternativa escolhido no status atual;
- Senão, o valor principal não será alterado.

Tais considerações significam que a quantidade de questões adicionais atendidas irá afetar diretamente o grau de adoção de determinada ação, para fins de projeção

Tendo em vista a variação de 0 a 1 da pontuação de cada questão, a ferramenta irá converter automaticamente os pontos em valores percentuais de 0% a 100%. A partir daí, o cálculo de preenchimento de toda a ferramenta é feito com base na média entre os percentuais, podendo variar entre 0% (nenhuma ação atendida) e 100% (todas as ações atendidas por completo).

Na prática, o Levantamento Integrado de Governança Pública do TCU utiliza uma métrica parecida de pontuação. Conforme o Acórdão 588/2018 do TCU (TCU, 2018), as questões recebem um tratamento estatístico denominado Análise de Componentes Principais (ACP), ponderando cada questão com pesos próprios. Além disso, o

método estatístico utilizado pelo Tribunal também usará os resultados das demais instituições no cálculo do resultado. Isso significa que o percentual final da ferramenta não irá necessariamente coincidir com o percentual de atendimento do indicador IGG (Índice de Governança Pública), o principal indicador do questionário do TCU. Porém, este fato não impossibilita a instituição a utilizar a ferramenta como instrumento de planejamento, haja vista que, apesar da margem de erro entre o resultado da ferramenta e o resultado do TCU, a ferramenta irá indicar o mesmo sentido de crescimento ou decréscimo do resultado apresentado pelo tribunal.

Outra informação relevante para o gestor é o “Índice de Governança do TCU”. Nesta tela, a ferramenta irá simular os percentuais aproximados de todos os principais indicadores de governança do TCU, a saber:

- iGovPub;
- iGovPessoas;
- iGestPessoas;
- iGovTI;
- iGestTI;
- iGovContrat;
- iGestContrat.

Para a determinação dos resultados dos indicadores, foram seguidas as mesmas regras de estruturação colocadas pelo TCU. Cada indicador possui como entrada um conjunto distinto de questões. Na prática, utilizou-se como método a média dos resultados de cada conjunto de questões.

Figura 7 - Questões de entrada do indicador iGovPub

<p>iGovPub (índice de governança pública) ← Lid, Estr, Acct; onde:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Lid (índice de capacidade em liderança) ← 1110, 1120, 1130, onde: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1110 (Estabelecer o modelo de governança da organização) ▪ 1120 (Gerir o desempenho da alta administração) ▪ 1130 (Zelar por princípios de ética e conduta) ○ Estr (índice de capacidade em estratégia) ← 2111, 2112, 2120, 2130, onde: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 2110 (Gerir os riscos da organização) <ul style="list-style-type: none"> • 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) ▪ 2130 (Promover a gestão estratégica) ○ Acct (índice de capacidade em accountability) ← 3110, 3120, onde: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 3110 (Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas) ▪ 3120 (Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna)

Fonte: Relatório individual da autoavaliação do Ifes, versão 2018

Por exemplo, a Figura 7 mostra o conjunto de questões que formam o indicador iGovPub. Para a formação do resultado do conjunto 1110 de questões, será feita a média aritmética simples do resultado de todas as questões deste conjunto. O mesmo procedimento será aplicado para os conjuntos 1120 e 1130. A média destes três conjuntos formarão o conjunto maior, denominado Lid. Esta etapa se repetirá para todos os conjuntos de questões, até a formação do resultado do indicador iGovPub.

Por sua vez, as metas de conclusão serão escalonadas ao longo do tempo utilizando-se a mesma lógica da pontuação principal. Se a questão possuir “questões adicionais”, cada uma destas terá um campo de metas. Assim, à medida que estas metas forem preenchidas, o percentual de êxito da questão irá aumentar ao longo da linha do tempo. Caso a questão não possua “questões adicionais”, a ferramenta irá considerar que a ação será 100% concluída apenas na data da meta.

Além dos indicadores propostos pelo TCU, foi criado um indicador ao qual nomeamos de Êxito. Este indicador representa a média dos percentuais de atendimento de todas as ações de governança. Os indicadores oficiais do TCU são construídos pelo encadeamento específico de determinados indicadores, ao passo que o Êxito é criado pela média simples dos percentuais. Ele foi criado com o intuito de indicar a evolução linear das ações, para que o instituto e os demais interessados tenham uma referência simplificada do seu resultado de governança. É a partir deste indicador que a projeção é construída.

Uma outra vantagem significativa de se utilizar este percentual é que, por ele ser baseado no resultado de todas as questões de governança, ele será menos impactado com as mudanças nas métricas ou no próprio levantamento, haja vista que todas as questões possuem o mesmo peso para sua formação. Os demais indicadores, por outro lado, como são gerados a partir do encadeamento de conjuntos específicos de questões, sofrerão um impacto maior no caso eventuais alterações no questionário ou nas métricas. O uso do indicador de Êxito permite a elaboração de uma série histórica com uma menor margem de erro para a instituição mesmo que o TCU altere o número de indicadores ou suas estruturas.

A ferramenta apresentará todas as questões do Levantamento Integrado de Governança Pública do TCU. Cada questão estará dividida nos seguintes campos:

- Responsável: pessoa da instituição responsável pelo cumprimento ou apenas pela comunicação do cumprimento daquela determinada ação. Este campo é preenchido em uma tela própria de responsáveis;
- Setor: setor onde se encontra lotado o responsável pela ação. Também preenchido em tela própria de responsáveis;
- Resposta: ao clicar, o usuário será apresentado com as alternativas de nível de adoção daquela questão;
- Tratamento do risco (apenas para questões “Não se aplica”): caso a resposta da questão seja “Não se aplica”, seja qual for o motivo, o usuário deverá escolher o nível de tratamento do risco de não se aplicar aquela ação. O grau de tratamento do risco resultará em uma pontuação distinta conforme a escolha do usuário;
- Questões adicionais: algumas questões do levantamento possuem questões adicionais que buscam especificar a resposta dada pelo usuário. Caso a questão tenha sido cumprida, basta que o usuário marque a caixa de seleção à esquerda da questão;
- Justificativa e materialidade: neste campo, o usuário irá justificar as respostas colocadas e comprovar o cumprimento da ação enunciada. Caso geral, este campo será preenchido com um link para o documento comprovante da materialidade;

- Meta: caso o usuário não tenha concluído a questão adicional ainda, ele deverá estabelecer uma meta de cumprimento. É este campo que irá formar a projeção de metas de governança.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O atendimento às boas práticas de Governança se tornou uma realidade para as instituições públicas. Seja pelo entendimento das próprias organizações de que o aprimoramento destas práticas impactará positivamente em seus resultados, seja por imposição dos órgãos de controle, a adoção de ações nesta área tem se desenvolvido de forma constante.

No Brasil, as principais métricas de governança são estabelecidas pelo TCU, que monitora a esfera federal por meio da aplicação do Levantamento Integrado de Governança Pública. Este levantamento é aplicado anualmente e abrange questões de diversas áreas e diferentes graus de complexidade.

Para que as ações se concretizem nas rotinas das entidades governamentais, é necessário que estas sejam amplamente planejadas e monitoradas pela gestão. Em face a este desafio, esta pesquisa teve como objetivo apresentar os requisitos para uma ferramenta gerencial de monitoramento das ações de Governança Corporativa das instituições públicas utilizando as dimensões propostas pelo TCU.

Para isso, foi realizada uma revisão sistemática utilizando-se o método *Methodi Ordinatio*. Foram pesquisados artigos nos últimos cinco anos que tratassem de práticas de GC em instituições públicas de ensino superior ao redor do mundo. Posteriormente à busca e filtragem sistemática, foi feita uma análise de conteúdo do portfólio final. A entrega principal destas atividades foi um panorama atual de GC, para, especificamente, saber quais são os temas ou áreas temáticas mais discutidos no último quinquênio.

Em seguida, foram feitas pesquisas documentais em documentos do TCU, todos publicados na página do tribunal na internet. Entre os documentos, foram analisados manuais, acórdãos e o próprio questionário aplicado. O objetivo desta etapa foi de mapear os conceitos de GC utilizados pelo órgão de controle, para o alinhamento de requisitos da ferramenta com as métricas do TCU.

Os resultados da revisão sistemática foram comparados com as informações mapeadas na pesquisa documental, com o intuito de verificar o alinhamento dos conceitos utilizados pelo TCU com os temas de GC discutidos pela comunidade científica na última meia década. Concluiu-se que os parâmetros de GC colocados

pelo tribunal são aderentes aos recentes estudos na área, explicitando que uma ferramenta gerencial fundamentada nestes parâmetros também estará condizente com estudos atualizados sobre GC.

Com base nos conteúdos extraídos nas atividades metodológicas, foram elaborados requisitos para uma ferramenta gerencial de monitoramento da governança institucional em instituições públicas. Tais requisitos foram definidos tendo como base dois objetivos principais: a apresentação dos resultados atuais de governança de uma instituição e a projeção dos resultados ao longo de um tempo predefinido, tendo como base as métricas adotadas pelo TCU. A possibilidade da apresentação de resultados atuais e futuros para cada uma das ações também permitiu a formação dos percentuais dos indicadores elaborados pelo tribunal, com os quais a capacidade de governança das instituições federais é mensurada.

Estes requisitos foram validados por meio da simulação do levantamento de governança feito por meio de planilhas, utilizando-se os dados de governança do Ifes no ano de 2018 e os comparando com os resultados oficiais do TCU. A linha principal de definição dos requisitos foi o Levantamento Integrado de Governança Pública do TCU, ou seja, almejou-se a máxima aproximação aos moldes do questionário aplicado pelo tribunal, tal como a forma de pontuação e a divisão por áreas temáticas. Entendeu-se que buscar métricas distintas às aplicadas pelo TCU seria pouco prático, haja vista que não haveria uma contrapartida oficial de alcance de resultados, a não ser a da instituição consigo mesma. Conectar os requisitos com os parâmetros do tribunal possibilita a comparação e a projeção de resultados aderentes aos apresentados pelo o órgão de controle.

Também, foi considerado o impacto da participação dos usuários neste contexto, seja para a entrada de dados ou para a visualização as informações. É importante ressaltar que a entrega principal da ferramenta seria a de acompanhamento da governança pela gestão. Portanto os requisitos permeiam os pontos de maior valia para os gestores, tais como a visualização dos resultados por meio de gráficos e outros recursos visuais e o monitoramento do trabalho dos envolvidos na governança da instituição.

Com base nestes requisitos, um protótipo da ferramenta foi construído e aplicado no Ifes. Para isso, foi utilizada uma plataforma de criação de planilhas digitais para

implementação dos requisitos identificados nesta pesquisa. Com o apoio de membros diretamente envolvidos nas práticas de GC da instituição, a ferramenta foi alimentada com as informações necessárias por meio de respostas a um questionário simulado de governança. Esta etapa permitiu a apresentação dos resultados do Ifes à gestão e aos integrantes dos setores relacionados à governança, possibilitando a construção de uma série histórica mais completa e a comparação com as metas do Planejamento Estratégico. O próximo passo será a definição de metas para a elaboração da projeção dos resultados.

O Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes), tal como os demais órgãos da esfera pública federal, tem como demanda responder anualmente o Levantamento Integrado de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (TCU). Buscando um melhor alinhamento com os órgãos de controle, o instituto estabeleceu em seu Planejamento Estratégico a melhoria dos níveis de governança.

Um trabalho já vem sendo feito pelo Ifes em busca do aprimoramento dos resultados nesta área. Porém, o instituto carece de um maior controle das atividades relacionadas à governança, tendo em vista a complexidade das ações avaliadas pelo TCU, o caráter sistêmico do instrumento avaliatório e as mudanças ocorridas no conteúdo das questões do levantamento.

Para a elaboração do protótipo, foi utilizada o Google Planilhas. Esta é uma plataforma que permite a criação de planilhas e gráficos por meio online. Deste modo, foram criadas planilhas tendo como base a forma de cálculo definida neste trabalho. Este protótipo foi apelidado de MAGo (Monitoramento de Ações de Governança).

Para alimentação da ferramenta, foi elaborada uma simulação do Levantamento Integrado de Governança Pública do TCU. Esta simulação permite que sejam determinados os níveis de adoção de governança do instituto a partir das respostas colocadas.

O produto técnico obtido, uma ferramenta gerencial de planejamento e monitoramento de ações de GC elaborado em consonância com as diretrizes adotados pelo TCU, é uma tecnologia inédita para o Ifes, a instituição onde a ferramenta está sendo aplicada. Portanto, representa uma inovação para o instituto no contexto de apoio à tomada de decisão, Planejamento Estratégico, Governança Corporativa, dentre outros

aspectos, comprovando-se, assim, aderência à Linha 2, Tecnologia, inovação e operações no setor público, do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da Ufes.

O protótipo, atualmente, possibilita a visualização do quadro atual da governança do Ifes. Futuramente, irá proporcionar as metas projetadas. Com estas informações, a gestão irá coordenar esforços para que as metas sejam escalonadas conforme o Planejamento Estratégico. Isso significa, na prática, que os prazos colocados poderão ser visualizados de uma perspectiva mais ampla, por meio de gráficos. Em outras palavras, a ferramenta irá auxiliar os gestores envolvidos na tomada de decisão.

De forma geral, a comunicação será aprimorada com o uso da ferramenta. Isso porque ela implica que os setores envolvidos em governança deverão se organizar para registrar os dados atuais e definir as metas. Com a ferramenta, tais informações serão centralizadas em uma plataforma acessível por todos.

Também, com o questionário simulado em mãos, a instituição poderá antecipar-se à demanda do TCU. Quando o levantamento for aplicado pelo tribunal, o Ifes terá a capacidade de respondê-lo de imediato, já sabendo com certa segurança quais serão seus resultados.

Previamente à aplicação da ferramenta, o Ifes já atendia à demanda colocada pelo TCU em responder o questionário, porém sem o uso de métodos ou sistemas que pudessem subsidiar a instituição no planejamento e monitoramento das ações de governança. Deste modo, estima-se que o produto técnico é de médio impacto para a organização.

Por meio dos requisitos apresentados, ferramentas poderão ser desenvolvidas em outras plataformas e softwares, com resultados semelhantes e modelados para diferentes tipos de instituição. O formato apresentado pelo protótipo pode ser utilizado por qualquer outra instituição que tenha acesso à internet.

A ferramenta é aplicável a qualquer instituição cujas estruturas de governança estejam alinhadas às métricas de governança do TCU. Especificamente, ela será aderente a todas as organizações federais do país. Portanto, o produto técnico é de alta aplicabilidade, realizada e potencial, e alta replicabilidade.

Os requisitos desenvolvidos para a construção da ferramenta gerencial aplicada nos lfes utilizam métricas pré-concebidas pelo TCU. De fato, as formas de cálculos não representam inovação, porém, é inédita a utilização destas para a formulação de um método de projeção de resultados de governança. Neste sentido, entende-se que o produto é de médio teor de inovação.

Para a elaboração dos requisitos, foram utilizadas apenas as métricas adotadas pelo TCU, ainda que confrontadas com estudos recentes sobre GC para fins de validação. Esta limitação foi proposital, haja vista que se pretendia, com a construção da ferramenta, a maior aderência possível aos conceitos utilizados pelo tribunal. O uso de dimensões que não estivessem no escopo do Levantamento Integrado de Governança Pública poderia representar obstáculos ao objetivo de cumprir à demanda fiscalizatória. Assim, é possível afirmar que esta pesquisa é baixa complexidade, por utilizar conhecimento pré-estabelecidos de uma única fonte.

O uso de uma ferramenta gerencial de monitoramento da governança institucional é uma solução que pode ser aplicada por qualquer instituição que trabalhe com recursos básicos de tecnologia. Ainda, deve-se considerar que a facilidade de uso e implementação de instrumentos e os custos aos cofres públicos têm grande peso no processo de escolha de ferramenta de trabalho. A ferramenta poderá ser aplicada em qualquer instituição cujas ações de governança sejam estejam alinhadas às métricas propostas pelo TCU, tal como os órgãos públicos federais.

Vislumbra-se que os requisitos definidos nesta pesquisa possam ser aplicados de forma semelhante em trabalhos futuros, não só para resultados de governança, como também para outras áreas gerenciais.

6. REFERÊNCIAS

- ABUGRE, J. B. Institutional governance and management systems in Sub-Saharan Africa higher education: developments and challenges in a Ghanaian Research university. **Higher Education**, v. 75, n. 2, p. 323-339, 2018.
- AGASISTI, T.; BONOMI, Francesca. Benchmarking universities' efficiency indicators in the presence of internal heterogeneity. **Studies in higher education**, v. 39, n. 7, p. 1237-1255, 2014.
- ALEXANDER, F. K. The changing face of accountability: monitoring and assessing institutional performance in higher education. **The Journal of Higher Education**, vol. 71, n. 4, p. 411-431, 2000.
- ALMEIDA, M. A. **Evolução das práticas de governança corporativa e desempenho das empresas brasileiras de capital aberto não listadas em bolsa**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.
- AUBRY, M.; RICHER, M.; LAVOIE-TREMBLAY, M. Governance performance in complex environment: The case of a major transformation in a university hospital, **International Journal of Project Management**. International Journal of Project Management, v. 32, n. 8, p. 1333-1345, 2014.
- BACHAN, R.; REILLY, B. Is UK vice chancellor pay justified by university performance? **Fiscal Studies**, vol. 36, n. 1, p. 51-73, 2015.
- BAKER-SHELLEY, A.; VAN ZEIJL-ROZEMA, A.; MARTENS, P. A conceptual synthesis of organizational transformation: How to diagnose, and navigate, pathways for sustainability at universities? **Journal of Cleaner Production**, vol. 145, n. 1, p. 262-276, 2017.
- BEVERUNGEN, A.; HOEDEMAEKERS, C. Charity and finance in the university. **Critical Perspectives on Accounting**, vol. 25, n. 1, p. 58-66, 2014.
- BRADFORD, H.; GUZMÁN, A.; RESTREPO, J. M.; TRUJILLO, M.-A. Who controls the board in non-profit organizations? The case of private higher education institutions in Colombia. **Higher Education**, vol. 75, n. 5, p. 909-924, 2018.

BRANCO, C. S. C.; CRUZ, C. S. A prática de governança corporativa no setor público federal. **Revista do TCU**, n. 127, p. 20-27, 2013.

BRASIL. LEI Nº 13.303, DE 30 DE JUNHO DE 2016. **Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, Brasília, DF. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 19 jun. 2020.

CADBURY, A. (1992). The Financial Aspects of Corporate Governance. **Cadbury Report**, Londres, 1 dez. 1992. Disponível em:

<https://ecgi.global/sites/default/files//codes/documents/cadbury.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2019.

CARDOSO S.; ROSA, M. J.; STENSAKER, B. Why is quality in higher education not achieved? The view of academics. **Assessment & Evaluation in Higher Education**, vol. 41, n. 6, p. 950-965, 2016.

CARVALHO, T., VIDEIRA, P. Losing autonomy? Restructuring higher education institutions governance and relations between teaching and non-teaching staff. **Studies in higher education**, vol. 44, n. 4, p. 762-773, 2017.

CATAPAN, A.; COLAUTO, R. D.; BARROS; C. M. E. A relação entre a Governança Cooperativa e o Desempenho Econômico-Financeiro de Empresas de Capital Aberto do Brasil. **Revista Contabilidade**, vol. 16, n. 2, p. 16-30, 2013.

CHAN, S.; YANG, C. Governance styles in Taiwanese universities: Features and effects. **International Journal of Educational Development**, vol. 63, n. 1, p. 29-35, 2018.

CHI, L. C. Do transparency and disclosure predict firm performance? Evidence from the Taiwan market. **Expert Systems with Applications**, vol. 36, n. 8, p. 11198-11203, 2009.

CHOGUILL, C. L. The research design matrix: a tool for development planning research studies. **Habitat International**, vol. 29, n. 4, p. 615-626, 2005.

- COSTA, G. S. **A influência da governança corporativa no desempenho econômico de empresas de capital aberto no Brasil**. 2008. Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.
- DOBBINS, M.; KNILL, C.; VÖGTLE, E. M. An analytical framework for the cross-country comparison of higher education governance. **Higher Education**, vol. 62, n. 5, p. 665-683, 2011.
- DONINA, D.; MEOLI, M.; PALEARI, S. Higher education reform in Italy: Tightening regulation instead of steering at a distance. **Higher Education Policy**, vol. 28, n. 2, p. 215-234, 2015.
- DONINA, D.; PALEARI, S. New public management: global reform script or conceptual stretching? Analysis of university governance structures in the Napoleonic administrative tradition. **Higher Education**, vol. 78, n. 2, p. 193-219, 2019.
- FINFLGELD-CONNETT, D. Use of content analyst to conduct knowledge-building and theory-generating qualitative systematic reviews. **Qualitative Research**, vol. 14, n. 3, p. 341-352, 2013.
- FLÓREZ-PARRA, J. M.; LOPEZ-PEREZ, M. V.; LOPEZ-HERNANDEZ, A. M. Corporate governance, analysis of the top 100 universities in the Shanghai ranking. **Revista de Educación**, vol. 364, n. 1, p. 170-196, 2014.
- FLÓREZ-PARRA, J. M.; LOPEZ-PEREZ, M. V.; LOPEZ-HERNANDEZ, A. M. Transparency and Its Determinants at Colombian Universities. **Higher Education Research and Development**, vol. 36, n. 4, p. 674-687, 2017.
- FRIEDRICHSMEIERS, A.; MARCINKOWSKI, F. The mediatization of university governance: A theoretical and empirical exploration of some side-effects. **Policy & Politics**, vol. 44, n. 1, p. 97-113, 2016.
- GARCIA-PEREZ-DE-LEMA, D.; MADRID-GUIJARRO, A.; MARTIN, D. P. Influence of university–firm governance on SMEs innovation and performance levels. **Technological Forecasting and Social Change**, vol. 123, n. 1, p. 250-261, 2017.
- GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, vol. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GÖK, E. The Turkish higher education system from the Kaleidoscope of Martin Trow. **Education and Science**, vol. 41, n. 184, p. 147-168, 2016.

HARVEY, D. **A brief history of neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2005, 249 p.

HEMMERT, M. Knowledge acquisition by university researchers through company collaborations: Evidence from South Korea. **Science Public Policy**, vol. 44, n. 2, p. 199-210, 2016.

HINA, S.; SELVAM, D. D. D. P.; LOWRY, P. B. Institutional governance and protection motivation: Theoretical insights into shaping employees' security compliance behavior in higher education institutions in the developing world. **Computers & Security**, vol. 87, art. 101594, 2019.

HO, L. P., TOWER, G., BARAKO, D. Improving Governance Leads to Improved Corporate Communication. **Corporate Ownership & Control**, vol. 5, n. 4, p. 26-33, 2008.

HUANG, F. University governance in China and Japan: Major findings from national surveys. **International Journal of Educational Development**, vol. 63, n. 1, p. 12-19, 2017.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**. 2001, Nova Iorque: International Public Sector Study. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-public-sector>. Acesso em: 28 mai. 2019.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **International Framework: good governance in the public sector**. 2014, Nova Iorque: International Public Sector Study. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Governança corporativa**. 2015, São Paulo: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Disponível em:

<http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/governanca-corporativa>. Acesso em: 28 mai. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Métrica de Governança Corporativa**. 2019, São Paulo: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Disponível em:

<https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=24123>. Acesso em: 19 jun. 2020.

KRÜCKEN, G. **A European perspective on new modes of university governance and actorhood**. Research & Occasional Paper Series: CSHE.17.11. 2011, Berkeley: Center for Studies in Higher Education. Disponível em:

<https://cshe.berkeley.edu/sites/default/files/publications/rops.kruecken.euroview.12.13.11.pdf>. Acesso em: 03 out. 2019.

KWIECK, M. The unfading power of collegiality? University governance in Poland in a European comparative and quantitative perspective. **International Journal of Educational Development**, vol. 43, ed. C, p. 77-89, 2015.

LAZZARINI, S. G.; MUSACCHIO, A. State ownership reinvented? Explaining performance differences between state-owned and private firms. **Corporate Governance: An International Review**, vol. 26, n. 4, p. 255-272, 2018.

LIU, X. The governance in the development of public universities in China. **Journal of Higher Education Policy and Management**, vol. 39, n. 3, p. 266-281, 2017.

MCNAY, I. Changing cultures in UK higher education: the state as corporate market bureaucracy and the emergent academic enterprise. *In*: D. BRAUN, F.-X. M. **Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View**. London & Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers, 1999. pp. 34-58.

MORENO, A.; TADEPALI, R. Assessing academic department efficiency at a public university. **Managerial and Decision Economics**, vol. 23, n. 7, p. 385-397, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Governança corporativa**. 2015, São Paulo: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Disponível em:

<http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/governanca-corporativa>. Acesso em: 28 mai. 2019

NOBRE, F. F.; STROUP, D. F. A monitoring system to detect changes in public health surveillance data. **International Journal of Epidemiology**, vol. 23, n. 2, p. 408-418, 1994.

NOGUEIRA, J. M. S.; MEIRA, D. M. The SIS project: a distributed platform for the integration of telecommunication management systems. *In: PROCEEDINGS OF NOMS '96 - IEEE NETWORK OPERATIONS AND MANAGEMENT SYMPOSIUM*, 1996, Kyoto.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Corporate Governance**. 2004, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/oecd-principles-of-corporate-governance-2004_5lmqcr2jdghb.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2F9789264015999-en&mimeType=pdf. Acesso em: 28 mai. 2019.

PAGANI, R. N.; KOVALESKI, J. L.; RESENDE, L. M. Methodi Ordinatio: a proposed methodology to select and rank relevant scientific papers encompassing the impact factor, number of citations, and year of publication. **Scientometrics**, vol. 105, n. 3, p. 2109-2135, 2015.

PARVIN, A. Leadership and management in quality assurance: insights from the context of Khulna University, Bangladesh. **Higher Education**, vol. 77, n. 4, p. 739-756, 2019.

ROSSETTI, J. P.; ANDRADE, A. Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências. São Paulo: Atlas, 5 ed., 2011, 596 p.-

RUNGFAMAI, K. Governance of National Research University in Southeast Asia: the case of Chiang Mai University in Thailand. **Studies in higher education**, vol. 43, n. 7, p. 1268-1278, 2006.

SAHLIN, K.; WIJKSTRÖM, F.; DELLMUTH, L.; EINARSSON, T.; EINARSSON, T. The Milky Way of intermediary organisations: a transnational field of university governance. **Policy & Politics**, vol. 43, n. 3, p. 407-424, 2015.

SÁNCHEZ, R. G.; FLÓREZ-PARRA, J. M.; LÓPEZ-PÉREZ, M. V.; LÓPEZ-HERNÁNDEZ, A. M. Corporate Governance and Disclosure of Information on Corporate Social Responsibility: An Analysis of the Top 200 Universities in the Shanghai Ranking. **Sustainability**, vol. 12, n. 4, art. 1549, 2020.

SCHIMANK, U.; LANGE, S. Germany: A Latecomer to New Public Management. *In*: PARADEISE, E.; REALE, E.; BLEIKLIE, I.; FERLIE, E. **University Governance: Western European Comparative Perspectives**. Dordrecht: Springer, 2009. pp. 51-75.

SHATTOCK, M. University governance in flux. The impact of external and internal pressures on the distribution of authority within British universities: a synoptic view. **Higher Education Quarterly**, vol. 71, n. 4, p. 384-395, 2017.

SHLEIFER, A., VISHNY, R. W. A survey of corporate governance. **Journal of Finance**, vol. 52, n. 2, p. 737-783, 1997.

TAVARES, V. B.; PENEDO, A. Níveis de Governança Corporativa da B3: Interesse e Desempenho das Empresas – uma Análise por meio de Redes Neurais Artificiais. **Contabilidade, Gestão e Governança**, vol. 21, n. 1, p. 40-62, 2018.

TCU. Acórdão nº 588/2018. Relator: Ministro Bruno Dantas. DS: 21/03/2018. TCU, 2018. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%252a/NUMACORDAO%253A588%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%3Dfalse>>. Acesso em: 01 out. 2019.

TCU. Acórdão nº 2699/2018. Relator: Ministro Bruno Dantas. DS: 21/11/2018 – Ordinária. TCU, 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E674256D0016744D92B895862>>. Acesso em: 01 out. 2019.

TROW, M. (2007). Reflections on the transition from elite to mass to universal access: Forms and phases of higher education in modern societies since WWII. *In*: FOREST, J. J. F.; Altbach, P. G. **International Handbook of Higher Education**. Nova Zelândia: Springer, 2007. pp. 243-280

VILELA, J. R. P. X.; CARVALHO NETO, A.; BERNARDES, P.; CARDOSO, M. B. R. Governança e Relações de Poder: Orientando as Boas Práticas em Cooperativas e outras Sociedades de Pessoas. **Contabilidade, Gestão e Governança**, vol. 18, n. 2, p. 69-84, 2015.

ZAVALE, N. C. Expansion versus contribution of higher education in Africa: University–industry linkages in Mozambique from companies’ perspective. *Science and Public Policy*, vol. 45, n. 5, p. 645-660, 2018.

7. APÊNDICE

7.1. APÊNDICE A - PRODUTO TÉCNICO: FERRAMENTA GERENCIAL DE MONITORAMENTO DA GOVERNANÇA INSTITUCIONAL PARA O INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA



PRODUTO TÉCNICO RESULTANTE DE DISSERTAÇÃO

PROGRAMA DE MESTRADO EM GESTÃO PÚBLICA - UFES	
Nome: André Araujo Martini	
Título da dissertação: Apresentação de requisitos para uma ferramenta gerencial de planejamento e monitoramento das ações de governança corporativa das instituições públicas utilizando as dimensões adotadas pelo Tribunal de Contas da União	
Orientador: Thalmó de Paiva Coelho Junior	
Data da titulação: 15/06/2020	
Vínculo de trabalho: Instituto Federal do Espírito Santo	
Celular: (27) 9 9875-4054	E-mail: andre.martiini@gmail.com
Entrega do produto técnico: Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional do Instituto Federal do Espírito Santo	
Local: Diretoria de Planejamento do Instituto Federal do Espírito Santo	

VITÓRIA

2020

A ferramenta gerencial construída foi apelidada de MAGo (Monitoramento de Ações de Governança). Para alimentação da ferramenta, foi elaborada uma simulação do Levantamento Integrado de Governança Pública do TCU. Esta simulação permite que sejam determinados os níveis de adoção de governança do instituto a partir das respostas colocadas.

Figura 8 - Exemplo de ação do questionário simulado

1122. O desempenho dos membros da alta administração é avaliado

Responsável Setor

Resposta **Adota em maior parte ou totalmente**

Tratamento do risco (para alternativas "Não se aplica")

Questões adicionais

Questões adicionais	Metas de conclusão
<input checked="" type="checkbox"/> a) critérios para avaliação de desempenho dos membros da alta administração estão definidos	<input checked="" type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/> b) os membros da alta administração são avaliados periodicamente com base nas metas institucionais	<input checked="" type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/> c) os resultados das avaliações de desempenho dos membros da alta administração são divulgados às partes interessadas	<input checked="" type="checkbox"/>

Justificativa e materialidade

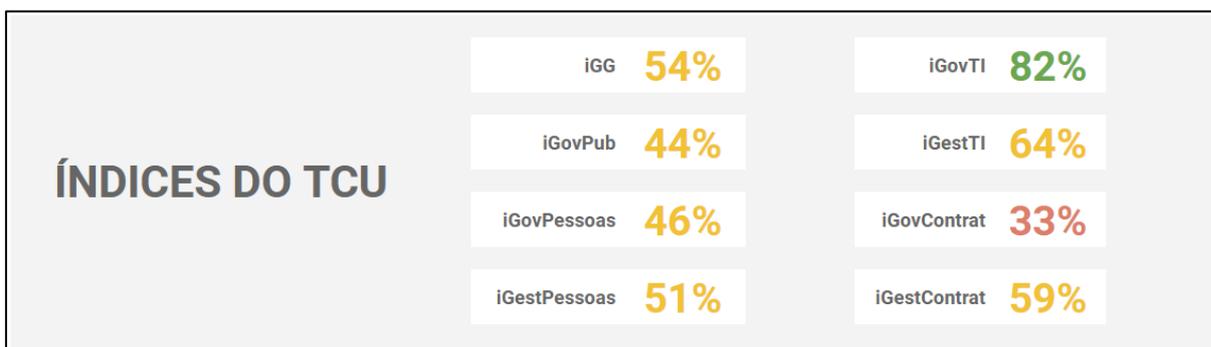
É realizada a cada 9 meses Avaliação Gerencial que compõe um dos pilares da Avaliação de Desempenho, o qual é avaliado o desempenho do servidor que compõe a alta administração. O formulário encontra-se disponível através do link <https://prodi.ifes.edu.br/component/content/article/2-uncategorised/16308>

Fonte: próprio autor, 2020

O campo Metas de conclusão é o local em que será colocada a data prevista para a conclusão da ação. Através da definição das metas de todas as ações, será gerada a projeção.

As questões utilizadas nesta simulação referem-se à versão 2020 do levantamento, ainda sob validação (acesso em 05/05/2020). A simulação será atualizada à medida que o TCU decidir por alterações no conteúdo das questões. A entrada de dados no questionário simulado permite tanto a criação de um quadro com os resultados atuais de governança quanto a projeção de metas de conclusão de cada ação.

Figura 9 - Resultados de governança do Ifes



Fonte: próprio autor, 2020

O protótipo construído para o Ifes está em suas fases iniciais de preenchimento. As metas de atendimento das ações de governança ainda não foram definidas pelos setores envolvidos. Para que o recurso de projeção da ferramenta seja apresentado,

foram colocados níveis de Êxito fictícios. Supondo um crescimento do aleatório deste indicador, a ferramenta irá gerar uma linha do tempo, como apresentado na Figura 10.

Figura 10 - Linha do tempo projetada com dados fictícios

Linha do tempo		▼								
		INICIANDO								
Tema	Inicial	Ano 2020								
	1º Bimestre 01/05/20	2º Bimestre 01/07/20	3º Bimestre 31/08/20	4º Bimestre 31/10/20	5º Bimestre 31/12/20	6º Bimestre 02/03/21	7º Bimestre 02/05/21	8º Bimestre 02/07/21	9º Bimestre 01/09/21	10º Bimestre 01/11/21
% Êxito	40%	40%	40%	48%	53%	53%	55%	55%	57%	57%

Fonte: próprio autor

Esta projeção será feita para todas as ações de governança a partir das metas colocadas. Assim, será possível saber quais são as áreas e setores a serem consultados para que a melhoria da governança seja eficaz.

Figura 11 - Planilha de projeção das metas de governança do Ifes

Linha do tempo		▼			
		INICIANDO			
Tema	Inicial	Ano 2020			
	1º Bimestre 01/05/20	2º Bimestre 01/07/20	3º Bimestre 31/08/20	4º Bimestre 31/10/20	5º Bimestre 31/12/20
% Êxito	40%	40%	40%	40%	40%
1000. Liderança	54%	54%	54%	54%	54%
1111	0%	0%	0%	0%	0%
1112	0%	0%	0%	0%	0%
1121	29%	29%	29%	29%	29%
1122	100%	100%	100%	100%	100%
1123	27%	27%	27%	27%	27%
1131	83%	83%	83%	83%	83%
1132	100%	100%	100%	100%	100%
1133	79%	79%	79%	79%	79%
1134	68%	68%	68%	68%	68%

Fonte: próprio autor

Com tais informações, é possível a criação de gráficos que possam auxiliar a gestão na visualização do andamento das tarefas de governança e traçar a curva de crescimento projetada.

Figura 12 - Curva de crescimento dos resultados de governança (dados fictícios)



Fonte: próprio autor

7.2. VALIDAÇÃO DOS MÉTODOS DE CÁLCULO DOS RESULTADOS DE GOVERNANÇA

Por meio da ferramenta, um questionário foi criado seguindo os moldes da versão 2018 do levantamento e foi posteriormente preenchido com as mesmas respostas marcadas pelo Ifes. Tendo os resultados oficiais do TCU em mãos, realizou-se um comparativo dos valores encontrados com a finalidade de validar os métodos de cálculo propostos nesta pesquisa.

Como já citado, os resultados de Governança podem diferir dos resultados oficiais publicados pelo TCU tendo em vista a impossibilidade de realizar se a análise comparativa com os todos os órgãos testados. Porém, após a comparação, verificou-se que a margem de erro média entre os valores simulados e oficiais no ano de 2018 foi de 1,02% (Figura 13).

Figura 13 - Comparativo entre os resultados do MAGo e os resultados oficiais do TCU no ano de 2018

Índices do TCU - Ano 2018			
	MAGo	TCU	% erro
iGG	33%	34%	0,8%
iGovPub	47%	48%	1,3%
iGovPessoas	33%	33%	0,2%
iGestPessoas	21%	22%	0,6%
iGovTI	41%	40%	0,5%
iGestTI	33%	35%	1,7%
iGovContrat	29%	24%	4,8%
iGestContrat	31%	30%	1,4%
		Média	1,02%

Fonte: próprio autor

Como o TCU não aplicou o levantamento em 2019, não é possível realizarmos a estimativa deste ano. Porém, os resultados de 2018 mostram que é possível obter resultados simulados bastante próximos aos oficiais. Considerando a margem de erro média encontrada, é possível afirmar que os resultados simulados indicarão com certa segurança os resultados de governança da instituição sob as métricas do TCU.

Estes valores representam um quadro fixo de governança, baseados no atendimento registrado das ações de governança. A projeção dos resultados de governança, propostos nesta pesquisa, seguem a mesma metodologia de cálculo, com a diferença de que, caso a ação possua questões adicionais, o cumprimento destas terá um crescimento gradual conforme os requisitos propostos.