



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E
POLÍTICA (ILAESP)**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ÍNDICE DE GOVERNANÇA E GESTÃO: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE A
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANA E
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

Daiane Leticia Silva de Oliveira

Foz do Iguaçu
2022



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E
POLÍTICA (ILAESP)**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ÍNDICE DE GOVERNANÇA E GESTÃO: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE A
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANA E
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

Daiane Leticia Silva De Oliveira

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, sociedade e política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

Orientador: Prof^o. Dr^o. Jamur Johnas Marchi

Foz do Iguaçu
2022

DAIANE LETICIA SILVA DE OLIVEIRA

**ÍNDICE DE GOVERNANÇA E GESTÃO: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE A
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANA E
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de economia, sociedade e política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Jamur Johnas Marchi
UNILA

Prof. Dr. Daniel Teotonio do Nascimento
UNILA

Prof. Dra. Ligia Maria Heinzmann
UNILA

Foz do Iguaçu, 20 de dezembro de 2022.

TERMO DE SUBMISSÃO DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Nome completo do autor(a):

Curso:

	Tipo de Documento
(X) Graduação	(.....) artigo
(.....) especialização	(X) Trabalho de Conclusão de Curso
(.....) mestrado	(.....) monografia
(.....) doutorado	(.....) dissertação
	(.....) tese
	(.....) CD/DVD – obras audiovisuais
	(.....) _____

Título do trabalho acadêmico: _____

Nome do orientador(a): _____

Data da Defesa: ____/____/____

Licença não-exclusiva de Distribuição

O referido autor(a):

a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que o detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade.

b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder à UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue.

Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, declara que cumpriu quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo.

Na qualidade de titular dos direitos do conteúdo supracitado, o autor autoriza a Biblioteca Latino-Americana – BIUNILA a disponibilizar a obra, gratuitamente e de acordo com a licença pública *Creative Commons Licença 3.0 Unported*.

Foz do Iguaçu, ____ de _____ de _____.

Assinatura do Responsável

Dedico este trabalho ao meu marido, meus pais e minha irmã que me deram todo o suporte e apoio desde o início.

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer primeiramente a Deus por me capacitar e me ajudar com mais esta realização, me dando forças para não desistir e conseguir concluir esta graduação. Agradeço ao meu esposo Mateus Ribeiro que durante toda a minha trajetória neste curso me apoiou e encorajou a continuar.

Aos meus pais Mauro e Noeli que sempre me incentivaram a estudar e me deram todo o suporte necessário durante a vida, e também a minha única irmã Jéssica por todo o apoio e carinho.

Agradeço em especial ao professor orientador Jamur Johnas Marchi por toda a sua ajuda e paciência para me guiar e conseguir terminar este trabalho de conclusão. A todos os professores da UNILA e do curso de Administração Pública e Políticas Públicas que se dedicam a este projeto.

Aos meus colegas de turma, em especial Ana Maria e Júlio César, obrigada pela amizade e cooperação durante todo o curso, nas aulas e trabalhos que fizemos juntos.

“Tudo o que fizerem, seja em palavra, seja em ação, façam-no em nome do Senhor Jesus, dando por meio dele graças a Deus Pai.”

(Colossense 3:17)

RESUMO

A governança pública manifesta-se como um modelo diferenciado da nova gestão pública, cujo conjunto de ações e práticas buscam o aprimoramento do desempenho da gestão nas organizações públicas e o alinhamento aos interesses do cidadão. As universidades federais são instituições que compõem a administração pública, criadas sob a forma de autarquias e sendo sujeitas as leis que regulam o setor público. O presente trabalho tem como objetivo verificar e analisar o nível de aderência das boas práticas da governança pública dentro da estrutura da Universidade Federal da Integração Latino Americana. Utilizando-se da pesquisa qualitativa, onde realizou-se a análise documental comparativa e consultas a materiais como textos, artigos e livros referentes ao tema. Os resultados indicaram que a Universidade Federal do Paraná obteve um maior número de respostas consideradas satisfatórias em relação a Universidade Federal da Integração Latino Americana.

Palavras-Chave: Governança Pública; Gestão; Administração Pública; Tribunal de Contas da União; Universidades Federal.

RESUMEN

La gobernanza pública se manifiesta como un modelo diferenciado de la nueva gestión pública, cuyo conjunto de acciones y prácticas buscan la mejora del desempeño de la gestión en las organizaciones públicas y el alineamiento a los intereses del ciudadano. Las universidades federales son instituciones que integran la administración pública, creadas bajo la forma de autarquías y sometidas a las leyes que rigen el sector público. El presente trabajo tiene como objetivo verificar y analizar el nivel de adhesión a las prácticas de buena gobernanza pública dentro de la estructura de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana. Mediante investigación cualitativa, donde se realizó análisis documental comparativo y consulta de materiales como textos, artículos y libros sobre el tema. Los resultados indicaron que la Universidad Federal de Paraná obtuvo un mayor número de respuestas consideradas satisfactorias en relación a la Universidad Federal de Integración Latinoamericana.

Palabras clave: Gobernanza pública; Gestión; Administración pública; Tribunal Federal de Cuentas; Universidades federales.

ABSTRACT

Public governance manifests itself as a differentiated model of the new public management, whose set of actions and practices seek the improvement of management performance in public organizations and the alignment with the interests of the citizen. The federal universities are institutions that make up the public administration, created as municipalities and subject to the laws that regulate the public sector. The present work aims to verify and analyze the level of adherence to good public governance practices within the structure of the Federal University of Latin American Integration. The qualitative research was used, where comparative documentary analysis and consultation of materials such as texts, articles and books on the subject were carried out. The results indicated that the Federal University of Paraná obtained a higher number of answers considered satisfactory in relation to the Federal University of Latin American Integration.

Key-words: Public Governance; Management; Public Administration; Federal Audit Court; Federal Universities.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Categoria Governança Pública Organizacional	45
Quadro 2 – Categoria Governança e Gestão de Pessoas.....	48
Quadro 3 – Categoria Governança e Gestão de Tecnologia e Segurança da Informação.....	50
Quadro 4 – Categoria Governança e Gestão de Contratações.....	51
Quadro 5 – Categoria Governança e Gestão Orçamentária.....	53

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IES	Instituição de Ensino Superior
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IGG	Índice Integrado de Governança e Gestão
TCU	Tribunal de Contas da União
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	14
1.1 OBJETIVOS.....	17
1.1.1 OBJETIVO GERAL.....	17
1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	17
1.1.3 JUSTIFICATIVA.....	17
2.REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITO E EVOLUÇÃO	20
2.1.1 MODELO PATRIMONIALISTA.....	21
2.1.2 MODELO BUROCRÁTICO	22
2.1.3 MODELO GERENCIAL E A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	23
2.2 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO.....	25
2.2.1 ORIGEM E CONCEITO DE GOVERNANÇA	26
2.2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA SEGUNDO O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	27
2.2.3 ÍNDICE INTEGRADO DE GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICA	29
2.3.1 UNIVERSIDADES FEDERAIS: ESTRUTURA E GESTÃO	33
2.3.2 GOVERNANÇA NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.....	34
3.PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	37
3.1 QUANTO AO OBJETIVO DA PESQUISA	37
3.2 QUANTO À ABORDAGEM DA PESQUISA	38
3.3 QUANTO À COLETA DE ANÁLISE DE DADOS.....	39
4. RESULTADOS	42
4.1 BREVE DESCRIÇÃO HISTÓRICA: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR.....	42
4.1.2 BREVE DESCRIÇÃO HISTÓRICA: UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANA	43
4.2 ANÁLISE COMPARATIVA DAS RESPOSTAS DO QUESTIONÁRIO DE ÍNDICE DE GOVERNANÇA E GESTÃO	44
4.3 PRINCIPAIS RESULTADOS E SUGESTÕES PARA O APRIMORAMENTO DA GOVERNANÇA.....	54
5.CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59

1. INTRODUÇÃO

A administração Pública brasileira vista pelo seu lado histórico destaca-se pelo desenvolvimento e apropriação de alguns modelos de gestão pública, o que possibilita, assim, observar que a evolução da administração pública no Brasil foi embasada em três principais modelos básicos: modelo patrimonialista, burocrático e gerencial (ARAÚJO, 2014). Desta forma é possível perceber que cada modelo tem suas próprias particularidades e a administração pública os utilizou em momentos diferentes da sua história.

Conseqüentemente, o processo de melhoria da gestão pública envolve também o surgimento de novas práticas organizacionais que compensasse as ineficiências dos modelos anteriores, sem deixar de lado aspectos importantes dos antigos modelos, mas acrescentando ideias e aprimorando os debates na administração pública (De MATTIA, 2014). Nesse contexto, surge a governança que vem ganhando espaço não apenas no setor privado, mas também no meio público. Segundo Secchi (2009) a governança pública veio como uma maneira de resgatar a administração pública, reduzindo a importância e o foco somente nos padrões técnicos, mas fortalecendo também mecanismos de participação social no meio público.

De maneira geral a governança pública busca uma maior participação da sociedade nas políticas e decisões públicas, além de procurar a melhoria na eficiência e *accountability*. Segundo (TCU, 2014) pode-se entender governança pública como um sistema que promove o equilíbrio de poder entre os atores envolvidos (gestores, governantes e população), buscando assim, o alinhamento dos interesses para que os objetivos da maioria prevaleçam sobre o individual. É possível observar que a administração pública brasileira vem buscando implementar ferramentas que se utilizam de técnicas e condutas para a aplicação da governança dentro das suas instituições.

As universidades federais são instituições integrantes da Administração Pública constituídas sob a forma de autarquias ou fundações, estando sujeitas às leis e regulamentos que regem o setor público. Assim, mesmo que usufruam de certa independência, no entanto, está não acontece de maneira absoluta, pois, é necessário seguir a legislação que a envolve, além do controle da aplicação dos recursos a ela disponibilizados (BASTOS, 2019).

Sendo assim, faz-se necessário que as universidades públicas, assim como as demais instituições públicas demandem de mecanismos de governança, para que exerçam a devida transparência e prestação de contas, já que usufruem de recursos públicos.

As universidades públicas no Brasil se expandiram nos últimos anos saindo dos grandes centros urbanos se estabelecendo também em cidades do interior. Deste modo, houve uma expansão no ensino superior que resultou em um aumento na demanda (TEIXEIRA, 2018). Porém, nota-se a tempos que as universidades públicas também enfrentam grandes desafios em relação a sua estrutura ocasionada pela redução de verbas pelo Estado, e conseqüentemente faz com que as mesmas não consigam acompanhar as necessidades de operacionalização e acabem por propiciar deficiências no ensino e na infraestrutura física (LAMPERT, 2004).

Desta forma, percebe-se que as universidades públicas necessitam de mais atenção e investimentos do Estado, mas com isso, cresce também a necessidade de uma maior aplicação das boas práticas da governança pública dentro da sua estrutura. Essas novas dimensões atingidas pelas IFES levam a um aumento das exigências por parte de atores internos (alunos, docentes e servidores) e externos (associações, sociedade e governo) por um sistema mais planejado e controlado, além da cobrança por qualidade dos serviços e maior transparência. Logo, a governança torna-se cada vez mais importante nos dias atuais em que a sociedade demanda cada vez mais de ações transparentes em que a comunidade possa participar, conhecer as estratégias e decisões tomadas pela instituição.

Nesta perspectiva (Teixeira, 2019) sugere que as IFES se utilizem de ferramentas e mecanismos de governança pública dentro do seu arranjo institucional, pois, assim, se mostraram mais firmes e poderão justificar sua presença para a sociedade ao qual está inserida, além de comprovar sua essencialidade aos stakeholders. Seguindo esse raciocínio, desde de 2007 o Tribunal de contas da União vem elaborando várias atividades com o intuito de levantar informações sobre o cenário da governança na administração pública brasileira, e assim, incentivar a adoção destas práticas pelas organizações. Por conseguinte, no ano de 2017 foi realizado o primeiro trabalho de obtenção do perfil integrado de governança organizacional e gestão públicas (conhecido pela

sigla do seu principal indicador, o IGG), onde várias instituições públicas responderam um questionário auto avaliativo sobre governança. Este questionário conciliou em um mesmo instrumento os temas de governança pública organizacional, governança e gestão da tecnologia da informação, governança e gestão de pessoas, governança e gestão de contratações (Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas – TCU, 2021, p.9). O resultado deste trabalho foi publicado em 2018 pelo TCU, com um documento denominado “Levantamento de Governança e Gestão Públicas” e um novo levantamento foi publicado em 2021 com novos dados atualizados.

Diante do exposto constatou-se a seguinte problemática: a Universidade Federal da Integração Latino Americana em 2018 obteve um resultado referente ao IGG (índice integrado de governança e gestão públicas) de 48%, porém no levantamento de 2021 a IFES obteve um resultado inferior com 39,8%. Enquanto isso, a Universidade Federal do Paraná em 2018 obteve como resultado um IGG de 27%, já no levantamento de 2021 obteve um resultado superior com 63,9%. Verifica-se assim que de maneira geral, a UFPR conseguiu obter índices que demonstram o aperfeiçoamento do seu nível de governança pública, a UNILA, por sua vez, obteve índices que demonstraram dificuldades em atender os mesmos critérios do TCU.

É importante destacar que como o instrumento de avaliação do TCU sofreu aprimoramentos e modificações, não sendo possível afirmar que os estes índices demonstram evolução de uma instituição e retrocesso em outra. Contudo, considera-se relevante um estudo que analise os resultados das duas instituições para verificar em quais critérios uma ou outra instituição obteve bons resultados. Esses resultados decorrem de boas práticas que poderão contribuir para a melhoria dos processos de governança nas instituições.

Em face disso, este estudo busca responder à seguinte pergunta: *Quais foram os principais mecanismos de governança utilizados pela Universidade Federal do Paraná para elevar e fortalecer sua governança e ainda, quais as práticas adotadas pela UFPR podem ser aplicadas a UNILA?* Para isso, foi examinado o “Levantamento de Governança e Gestão Públicas”, documento elaborado pelo TCU relativo ao ano de 2021, referente a Universidade da Integração Latino Americana e Universidade Federal do Paraná. E assim, posteriormente pretende-se realizar uma análise comparativa dos resultados dos

relatórios das duas IFES e sugerir plano de melhoria para a UNILA embasado nos resultados nesta pesquisa.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 OBJETIVO GERAL

Analisar comparativamente as respostas das IFES referente ao “Questionário Índice de Governança e Gestão Pública” publicados pelo Tribunal de Contas da União, referente ao ano de 2021 da Universidade da Integração Latino Americana (UNILA) e da Universidade Federal do Paraná (UFPR), propondo melhorias de governança pública à UNILA com base nas melhores práticas observadas em outra IFES.

1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- A) Apresentar os principais conceitos utilizados pelo TCU para descrever governança pública;
- B) Averiguar quais as práticas de governança pública mais utilizadas pelas IFES analisadas de acordo com o levantamento;
- C) Caracterizar as IES em termos de estrutura e histórico.

1.1.3 JUSTIFICATIVA

A governança pública é um tema de relevância para a correta condução da administração pública. Governança no setor público nada mais é do que assegurar que as ações públicas estejam direcionadas e alinhadas aos objetivos da sociedade, e não a objetivos particulares (TCU, 2014). Assim, as instituições públicas buscam cada vez mais tomar medidas que visam a melhoria de sua governança, fazendo com que seus atos sejam alinhados aos interesses sociais, e o mesmo vale para as universidades federais de ensino superior público.

Essas são instituições de pessoa jurídica de direito público, com capacidade de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Contudo, segundo Bastos (2019), mesmo com certa autonomia, continuam fazendo parte da administração pública, sendo submetidas as leis e normas que regem as demais instituições públicas. Logo, ao atribuir sobre a aplicação dos recursos públicos na educação, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 213, § 2º, diz “as atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público” (BRASIL, 1988).

A importância desta pesquisa se justifica ao fato de que as IFES, além de atividades de ensino, pesquisa e extensão, possuem também a responsabilidade organizacional para com a sociedade, seus agentes, outras instituições públicas, agências reguladoras e fiscalizadoras. Pois, segundo Soares et al. (2021), como quaisquer organizações de repartição pública, as IES devem apresentar seus processos internos e, propor a aplicação de instrumentos de governança que garantam eficiência e transparência na gestão universitária. Sendo assim, percebe-se o quão fundamental é que as IES usufruam de mecanismos de governança, pois assim, se apresentaram mais fortes e poderão justificar sua presença na comunidade ao qual ela está estabelecida, além de propagar o valor da instituição aos stakeholders por meio da transparência, responsividade e eficiência.

Nesta concepção, acredita-se que esta pesquisa se faz relevante no ponto de vista de diferentes atores. Na perspectiva da sociedade, onde a comunidade poderá obter mais informações, exercendo seu direito a transparência e usando seu poder de fiscalização por meio da prestação de contas. Já na perspectiva dos gestores e agentes públicos, acredita-se ser mais uma fonte de conhecimento, através do estudo e análise de materiais para novas possíveis discussões sobre a aplicabilidade da governança dentro das instituições de ensino público, principalmente por parte da universidade da integração latino-americana. E para os discentes, entende-se que esta pesquisa poderá ser mais um instrumento de estudo e aprendizagem, e que ainda, poderá colaborar para a elaboração de estudos futuros sobre a temática abordada. Destaca-se, portanto, a importância e a atualidade deste estudo que buscará contribuir e ampliar os debates sobre a governança pública nas IFES.

Deste modo, este estudo buscará fornecer informações sobre o nível de governança pública na Universidade Federal da Integração Latino Americana, com a finalidade reconhecer a aplicação das boas práticas de governança pública em sua estrutura.

Percebe-se assim, a importância desta pesquisa, pois através dela poderá se obter um pouco mais de entendimento quanto as ações destas instituições, o que possibilitará conhecer melhor as ferramentas de governança pública usadas pelas IES. Ainda, de certa forma, busca-se prestar uma contribuição a comunidade aos gestores ao desenvolver um estudo sobre a análise da adoção da aplicação das boas práticas de governança pública na estrutura destas universidades e, ainda, poderá servir de parâmetro para novos estudos. Além de procurar propor o interesse de se pensar na governança universitária, sem deixar de lado sua missão principal de ensino de qualidade, pesquisa e extensão.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo encontra-se estruturado em três segmentos ou partes principais, são elas: Administração Pública: Conceito e Evolução (2.1); A origem da governança (2.2) e Universidades Federais: Estrutura e Gestão (2.3). A primeira parte abordará de forma breve a respeito da evolução da administração pública brasileira, apresentando as principais características e conceitos dos três modelos: Burocrático, Patrimonialista e Gerencial. A segunda parte falará sobre origem da governança, desde a governança corporativa que se originou do meio privado, até o surgimento da governança pública. E por fim, a última seção tratará acerca da estrutura e gestão das universidades federais brasileiras e sobre a governança dentro das IFES.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITO E EVOLUÇÃO

De acordo com Gregorius (2015) a administração pública é o meio pelo qual o Estado é retratado, encarregado de realizar atividades que visem o coletivo comum, através de planejamento, organização, gestão e controle de todos os procedimentos administrativos, a fim de satisfazer as necessidades da população. Assim, por causa de sua dimensão, há uma imensa dificuldade para definir seu conceito, já que a atividade pública pode ser usada tanto no seu modo funcional ou no organizacional. A administração pública pode ser definida como um conjunto formado por entidades, órgãos e agentes que buscam realizar as ações cabíveis ao estado.

Para Meirelles (1989) a administração pública constitui-se de um conjunto de órgãos instituídos para a execução dos objetivos do estado e para o aspecto físico é como um conjunto de funções e ações necessárias para a realização dos serviços públicos. Já em outro momento Meirelles (1989) refere-se à administração como o aparelhamento do Estado com vistas a realização de ações para a satisfação das necessidades da sociedade. Nesse sentido, observa-se que a importância da administração pública ocorre da responsabilidade que são atribuídas às suas instituições, representantes e funcionários públicos, executores das diversas atividades atribuídas a ela no

limite de seus poderes, direitos e obrigações, para responder às necessidades e interesses da população. A administração pública no Brasil percorreu três distintos modelos, são eles: a administração patrimonialista, burocrática e gerencial.

2.1.1 MODELO PATRIMONIALISTA

Este modelo de gestão pública é baseado nos seguintes aspectos: estados autoritários ou absolutistas europeus firmados por volta dos séculos XVII e XVIII, onde os bens do rei se misturavam com os bens públicos, ou seja, a máquina estatal era como uma continuação do poder e o patrimônio do estado confunde-se com o patrimônio privado do governante. Para Faoro (2012), a administração patrimonialista no Brasil vem da colonização portuguesa e da sua forma de organização no estado brasileiro. O autor procura aplicar a tese do patrimonialismo weberiano, entendendo que este está presente na história da formação e formação do Estado Português. Já segundo Paludo (2012), o estado foi visto neste modelo como um alargamento de sua propriedade privada, onde as pessoas não levam em conta as necessidades da sociedade, mas sim de uma minoria que estava diretamente associada ao poder e o soberano agia de acordo com seus desejos, onde os únicos serviços disponíveis ao povo eram justiça que ele mesmo exercia, e a segurança protegendo o estado contra os invasores.

Outra característica desse modelo que deve ser ressaltada é o nepotismo e a corrupção. Funções de confiança e cargos públicos eram destinados a família e conhecidos do governante, muitas vezes atribuídos a indivíduos que não possuíam a capacidade necessária para ocupá-los. Assim, este regime abraça a relação de poder que Weber chama de “dominação tradicional”.

Há três tipos puros de dominação legítima, às quais podem, primordialmente, ser: 1. de caráter racional, baseada na crença na legitimidade das ordens estabelecidas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal); 2. de caráter tradicional, baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições representam a autoridade (dominação tradicional); e 3. de caráter carismático, baseada na veneração extraordinária da santidade do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por

esta revelada ou criadas (dominação carismática. (WEBER, 1991, pg. 139).

Sendo assim, é plausível analisar o modelo patrimonialista como sendo uma parte importante da história da administração pública brasileira. Contudo nota-se que o caráter dominante permanece incrustado em nossa sociedade até os dias atuais, mas hoje em dia as práticas clientelistas se mostram na forma de relações entre Estado e empresas, utilizadas na maioria das vezes para esconder conexões pessoais.

2.1.2 MODELO BUROCRÁTICO

Classifica-se como administração pública burocrática aquela na qual a autenticidade se baseia em leis e normas que são racionalmente definidas, buscando-se a eficiência. Segundo Bresser Pereira (1996), esse modelo foi empregado para substituir o modelo anterior patrimonialista, pois houve a necessidade de fazer-se a clara distinção entre o público-privado e também fazer distinção entre o governante político e o administrador.

Secchi (2009), este modelo é conferido a Max Weber, já que o mesmo constatou e sintetizou alguns de seus principais aspectos, mas ele ainda ressalta que desde o século XVI, o modelo burocrático era bastante propagado nas instituições religiosas e militares da Europa por exemplo. Secchi (2009), ainda expõem que na administração burocrática o poder advém das regras e as instituições são baseadas no paradigma da formalidade, e não mais do desenho carismático tradicional, e que a partir disto, surgem três importantes atributos da burocracia: a formalidade, impessoalidade e o profissionalismo.

Campelo (2010), ainda cita outras características do modelo burocrático como: regras e normas racionais legais, administradores profissionais, escritas exaustivas, hierarquização e divisão horizontal do trabalho com cargos definidos. Porém, com o tempo foi observado que o pressuposto da eficiência não se mostrou verdadeiro e que o modelo burocrático não oferecia o que foi esperado. Com isto, as críticas negativas ao modelo foram surgindo após a segunda guerra mundial.

Verificou-se que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (Bresser Pereira 1996, pg. 10 e 11).

Segundo Merton (1949), citado por Secchi (2009), o autor expõe críticas mais duras e taxativas ao modelo, verificando seus impactos negativos nas organizações públicas. Ele chamou esses impactos de “disfunções burocráticas”, como por exemplo a internalização das regras e apego aos regulamentos, excesso de formalismo e papelório, resistência a mudanças, dificuldade de atendimento a clientes e conflitos com o público entre outros. Diante disso, Bresser Pereira (1996), diz que a influência do modelo burocrático foi se desgastando e a atuação da administração de empresas foi aumentando, junto com as ideias de centralização e flexibilização também. Mas, a reforma só virá com mais força a partir da década de 1970, com a crise do estado e consequentemente a crise da burocracia.

2.1.3 MODELO GERENCIAL E A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Depois da segunda guerra mundial muitos países mostraram uma visível recuperação econômica, social e política. Mas isso acabou gerando um grande crescimento das funções sociais e econômicas do Estado que junto do avanço da tecnologia e da globalização mostrarão a necessidade de uma nova administração pública, com mais eficácia, eficiência e que também busque-se atender as demandas da sociedade.

A reforma gerencial do Estado deve ser compreendida no âmbito de duas grandes forças que moldaram a sociedade contemporânea no século XX. De um lado, a globalização, o fato de o capitalismo haver-se tornado dominante em nível mundial, e os mercados terem sido todos abertos para a competição capitalista. Isto obrigou os países a serem mais competitivos, e, por isso, contarem com um Estado que além de mais legítimo, porque democrático, fosse mais eficiente porque gerencial. (Bresser Pereira, 2011, pg. 2).

Ainda, segundo Bresser Pereira (2011) a reforma gerencial foi a segunda grande reforma feita na administração pública moderna e teve seu início

na Europa no começo da década de 80. Já no Brasil esta reforma teve início na década de 90, mais precisamente no governo do então presidente da república Fernando Henrique Cardoso no ano de 1995, e surgiu como resultado aos desafios retratados pela mudança do estado brasileiro depois da transição democrática. Depois da transição democrática o estado precisaria voltar a certificar-se de oferecer direitos políticos, tornar-se democrático, e ainda buscar disponibilizar uma melhor distribuição de renda para a população.

A administração pública gerencial ou a nova administração como também é conhecida, busca seguir os princípios do gerencialismo, e para chegar aos seus objetivos teria que realçar ou reforçar o uso de práticas de gestão do setor privado. Segundo Campelo, este modelo de gestão concentra-se no cidadão e não nos próprios processos, como no modelo burocrático. Secchi (2009), também cita que o modelo gerencial partilha de princípios como orientação ao serviço, produtividade, eficiência, descentralização, além da *accountability*.

Segundo Bevir (2010), este modelo pode ser descrito por buscar introduzir práticas vindas do meio privado em organizações públicas, com a argumento de buscar maior eficiência, tornando gerentes públicos em prestadores de serviços e cidadãos em clientes, e desta forma pretendendo introduzir nos Estados nacionais uma nova administração pública muito mais eficiente.

Em conclusão a administração pública gerencial adveio da necessidade por uma maior eficiência e menores custos, que continuou com a mudança do Estado democrático liberal para o social-democrático. Observa-se também que a reforma para o modelo gerencial não se restringiu-se somente nas questões administrativas, políticas e econômicas, mas também buscava melhorar aspectos de eficiência, flexibilização, contratos e contado com o cidadão. Porém os modelos de administração no Brasil foram de alguma maneira se misturando e com isso também foram se limitando, o que acabou por gerar um desempenho não esperado, mostrando algumas vulnerabilidades.

2.2 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Governança é uma expressão muito usada em diferentes setores da sociedade, com algumas diferenças dependendo da perspectiva analisada. Segundo (Heidemann, Kissler, 2006) governança pública corresponde a vários atores diferentes em redes que buscam assegurar o bem comum. De acordo com Secchi (2009), a governança pública manifestou-se como uma forma de superar o descontentamento vindo do modelo gerencial. Já Matia Pereira (2010), governança pública pode ser compreendida como um sistema que busca o equilíbrio entre os atores envolvidos (sociedade, governantes e administradores) com o objetivo do bem comum predominar sobre os interesses particulares.

O decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, expressa governança pública como “conjunto um de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. E mesmo que não possua impacto legal significativo na implementação de políticas de governança, esse conceito norteou a estrutura do decreto e serviu de certa forma como um ponto de partida para sua formação. Portanto, considera-se que governança pública é tudo que uma determinada instituição pública gera ou estabelece para garantir que suas ações se encontrem direcionadas e alinhadas aos objetivos e interesses da sociedade. (Guia da política de governança pública, 2018).

Ainda segundo o relatório de desenvolvimento do Banco Mundial (2017), refere-se a governança como um procedimento pelo qual, agentes e instituições públicas ou privadas conversam com o objetivo de elaborar e implementar políticas. Ou seja, é importante estabelecer regras e normas que ajudem na implementação de políticas públicas, bem como serviços públicos e práticas de boa governança que atendam aos interesses do povo.

De acordo com De Mattia (2014), a importância da governança se dá na medida que a população reconhece os problemas e entende a importância da participação no meio público, e assim, surge a necessidade de assegurar e proteger a vontade e os interesses da maioria, com a finalidade de responder as necessidades da população. Já segundo TCU (2014) é válido entender a governança no setor público basicamente pelos “mecanismos da governança

pública" são eles: liderança, estratégia e controle, que são colocados para avaliar, direcionar e monitorar o desempenho da gestão pública. E assim, verificar a direção e avaliação das políticas e serviços públicos de relevância para a sociedade.

Sendo assim, podemos entender que a governança pública e suas boas práticas são de grande importância para uma gestão pública mais eficaz e transparente. Atuando como um sistema que busca dirigir, monitorar e incentivar as instituições públicas para que os interesses da sociedade se sobressaiam sobre os interesses privados. Nesta perspectiva, os órgãos de controles internos e externos desempenham uma importante função como atores que promovem e fomentam as boas práticas de governança pública.

2.2.1 ORIGEM E CONCEITO DE GOVERNANÇA

No início da década de 1990 estabeleceu-se um novo movimento principalmente nos Estados Unidos, onde acionistas viram a necessidade de usar novas normas e disposições, que de certa forma os protegessem contra os abusos das direções executivas de empresas, conselhos administrativos e das falhas das auditorias externas. Sendo assim, viu-se a necessidade de fazer a separação entre os interesses do proprietário e os ganhos e conveniências do agente ou gestor. Pois, estas divergências dificultavam o desenvolvimento de recursos diminuindo os retornos e era assim necessário reduzir esses conflitos para que houvesse melhores resultados.

Deste modo, observa-se que a governança adveio do meio privado e é também chamada de governança corporativa, que nada mais é do que um sistema pelo qual as instituições são direcionadas, controladas e incentivadas, tendo como essência a busca por um bom relacionamento entre esses agentes acima citados. Além de buscarem pelas boas práticas da governança corporativa e o alinhamento dos interesses de todos os atores envolvidos (IBGC, 2009).

Segundo o TCU (2014) mesmo que o termo governança tenha ganhado notoriedade somente nas últimas décadas, o termo já vinha sendo empregado a algum tempo. Mas somente no início dos anos 90 em um momento difícil de crises financeiras o banco da Inglaterra criou uma comissão para a construção de um Código de boas práticas de governança corporativa e que

acabou por resultar no chamado Cadbury Report. Nos anos seguintes questões relacionadas a governança não pararam de crescer e muitos mais códigos e estudos sobre o tema foram criados em diversos países. E no Brasil importância do tema ganha cada vez mais importância também, tanto no meio privado como no meio público com diversas iniciativas para o aperfeiçoamento da governança.

2.2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA SEGUNDO O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União foi criado em “7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, pelo Decreto nº 966-A criou-se o Tribunal de Contas da União, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia”. E a primeira Constituição republicana do Brasil no ano de 1891, o institucionalizou e lhe concedeu competências para “liquidar as contas da receita e da despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso Nacional” (TCU, 2020).

O TCU é um órgão de controle externo do governo federal, que tem o papel de auxiliar o Congresso Nacional no desempenho das atribuições de fiscalização da execução do orçamento e das finanças, contribuindo para o aprimoramento da administração pública em benefício da população (TCU, 2020). Segundo a Constituição Federal (Brasil, 1988) em seu art. 71 diz: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete”. Assim, com a Constituição Federal de 1988, o TCU obteve sua autoridade e competências significativamente aumentadas e recebeu a competência de ajudar o Congresso nacional com funções de

Artº.70 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (Brasil, 1988).

Na tentativa de contribuir com o processo de aperfeiçoamento da governança no setor público, o TCU elaborou o “Referencial básico de Governança Pública”. Este documento é como um manual que reúne e promove as principais práticas da boa governança pública, e que se estudadas e postas em execução podem ajudar a melhorar o desempenho órgãos públicos. Conforme (TCU, 2014, p. 6) “além de esclarecer e incentivar os agentes públicos na adoção de boas práticas de governança, este referencial se torna um guia para as ações do próprio TCU na melhoria de sua governança interna”. Portanto, a partir deste “Referencial básico de Governança Pública” publicado em 2014 e do “Referencial básico de Governança Organizacional para Instituições Públicas” publicado em 2020, pelo Tribunal de Contas da União, abordaremos alguns dos principais conceitos e princípios sobre governança pública segundo o TCU.

Em conformidade com o Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2011), governança pode ser apresentada como um conjunto pelo qual as instituições são dirigidas, monitoradas e incentivadas, criando um relacionamento entre administração, servidores, e a população. Ou seja, a boa governança pública tem como objetivo “conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público” (TCU, 2014, p. 17). Ainda de acordo com (MATIAS-PEREIRA, 2010), citado por TCU (2014), a governança pública pode ser compreendida como um sistema que ordena o equilíbrio entre as partes (cidadãos e administração) com propósito de fazer com que o bem comum domine sobre os interesses pessoais.

Ainda, conforme (TCU, 2020, p. 36), a governança pública organizacional compreende basicamente aos mecanismos de “liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Assim, a governança é a função direcionadora e a gestão é a função realizadora.

Conforme exposto no conceito, a governança envolve as atividades de avaliar o ambiente, os cenários, as alternativas, e os resultados atuais e os almejados, a fim de direcionar a preparação e a coordenação de políticas e de planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas; e monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os

com as metas estabelecidas. Manual 10 Passos para a Boa Governança (TCU, 2020, p. 12).

A fim de que as funções de governança como avaliar, direcionar e monitorar, sejam realizadas de forma adequada, alguns mecanismos precisam ser usados como: a liderança, que aponta sobre as práticas que sustentam a presença de circunstâncias mínimas para o exercício das boas práticas de governança; a estratégia, que a abrange viabilizar o direcionamento estratégico da organização; e o controle, que inclui questões como a efetividade de uma auditoria interna, processos transparentes e *accountability*.

Perante a literatura internacional e do Decreto (9.203/2017) referente a norma pública de governança, é viável extrair uma série de princípios que atuam como valores correlativos e, assim, servem de guia para a realização de atividades das organizações públicas, que procuram melhores resultados e garantir a confiança social. Sendo assim, os princípios da boa governança para o setor público são: capacidade de resposta; integridade; transparência; equidade e participação; *accountability*; confiabilidade; e melhoria regulatória.

Diante o exposto, em resumo a governança no meio público pode ser compreendida essencialmente pelos “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014, p. 26). Os fundamentos da boa governança são como apoio e suporte para se conseguir mais transparências nos processos internos de uma instituição e construir uma imagem agradável perante a população, já que a mesma pode ser vista como uma forma de representação democrática da comunidade, além de ajudar os gestores públicos e ainda, servir como um guia de estratégia e direcionamento.

2.2.3 ÍNDICE INTEGRADO DE GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICA

Os indicadores de governança são instrumentos fundamentais para acompanhar e mensurar as ações de uma instituição. Para (Santos et al., 2017) citado por (Martins et al., 2020, p.7) “a utilização de indicadores para mensurar os resultados alcançados refere-se a uma técnica relacionada com o conceito de

accountability e contribui ainda para o processo de transparência”. Assim, os indicadores são dados que tem a capacidade de apresentar o grau de funcionamento e desempenho de uma instituição. O autor ainda cita que “os indicadores são importantes ferramentas de comparação da eficiência das UFs, sendo possível realizar avaliações quantitativas ou qualitativas”.

Conforme (Guia da Política de Governança Pública, 2018, p.30) o uso de indicadores que se destinam ao cumprimento das atribuições institucionais é significativamente importante para a utilização das boas práticas de governança pública, onde, “ao comparar instituições a partir de um indicador, viabilizando diagnósticos personalizados, é possível tornar mais célere o processo de disseminação de boas práticas de governança”. Já segundo Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009) e citado por Enap (2013) “o indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação”. Ainda de acordo com o ENAP (2013), a organização que mede regularmente sua atuação pode efetuar intervenções mais rápidas e ágeis quando necessárias operando de acordo com as informações obtidas pelos indicadores, podendo averiguar o desempenho da gestão, processo, servidores, e com isso, tomar a melhor decisão. Além disso, com o uso de indicadores, “as organizações adquirem fundamentos para reorientar suas iniciativas e ações”.

De acordo com o TCU (2020) o Tribunal de Contas da União elabora desde 2007 levantamentos para conhecer e entender melhor o cenário da governança dentro de diversas instituições públicas, a fim de que estas organizações possam adotar as práticas da boa governança em sua estrutura. Entre 2007 e 2016, o TCU realizou 9 pesquisas de governança e gestão, e estão divididas em quatro temas diferentes: governança e gestão Tecnologia da informação, governança e gestão de pessoas, governança e gestão de contratações e governança pública organizacional. Já no ano de 2017, o TCU juntou os quatro temas analisados em um único documento auto avaliativo, para que se pudesse tirar possíveis repetições e proporcionar uma análise mais abrangente da gestão e governança.

Segundo o TCU (2020) no ano de 2019 foi adicionado um novo enfoque no instrumento de auto avaliação que é a dimensão da gestão orçamentária. Assim, para realizar seu propósito, a governança precisa apoiar

políticas e procedimentos das funções ou dimensões de gestão, garantindo que estes instrumentos representem diretrizes determinadas e possam aguentar os objetivos da organização. Em seguida estão relacionadas as dimensões de gestão e governança que são utilizadas no modelo de autoavaliação em governança realizado pelo TCU (governança e gestão Tecnologia da informação, governança e gestão de pessoas, governança e gestão de contratações e governança pública organizacional e orçamentária). Julgou-se considerável mencionar nesta pesquisa, a fim de evidenciar a importância de a governança alinhar-se com suas funções as estratégias organizacionais e conseguir desenvolver-se.

A) Governança e gestão de pessoas: A preparação e a organização da gestão de pessoas devem buscar o alinhamento das entregas dessa gestão em conjunto com as demandas e necessidades da organização. “Deve estabelecer claramente os objetivos e os indicadores, metas e responsáveis para cada objetivo, além das formas e da periodicidade do monitoramento do desempenho” (TCU, 2020, p. 149).

B) Governança e gestão Tecnologia da informação: Refere-se a vários processos com a intenção do adequado funcionamento da TI, sendo os principais expostos a seguir: Realizar o planejamento de tecnologia da informação, gerir serviços, gerir riscos de TI e a continuidade dos serviços, definir políticas de responsabilidades para a gestão da segurança da informação, estabelecer processos e atividades para a gestão da segurança da informação, executar processos de software e gerir projetos de tecnologia da informação (TCU, 2020).

C) Governança e gestão de contratações: Neste ponto, práticas de boa conduta e princípios de comportamento da equipe, junto com a integralidade da área na contratação são de grande importância para uma boa gestão. “Trata-se de avaliar se os valores e padrões de conduta estabelecidos para a organização são suficientes para a área de contratações, ou se devem ser complementados para abordar aspectos específicos do processo de aquisições” (TCU, 2020, p. 177).

D) Governança pública organizacional e orçamentária: A dimensão da gestão orçamentária juntou-se ao modelo de governança e gestão organizacional no ano de 2019. “Essa inclusão decorre da importância do processo orçamentário para a consecução das metas organizacionais e para a efetiva entrega de resultados à sociedade brasileira” (TCU, 2020, p. 184). Nesta dimensão busca-se principalmente estabelecer um processo orçamentário organizacional e analisar as prioridades do orçamento.

Para se obter os dados do perfil integrado de governança e gestão públicas é utilizado o método CSA (Control Self-assessment ou autoavaliação de controles), onde é empregado questionário auto avaliativo a um conjunto de instituições, para assim, conseguir informações sobre o nível de governança e qual o potencial de gestão de tais organizações. O Tribunal de Contas da União, a cada etapa da aplicação do questionário IGG efetua uma reavaliação da lista de instituições que participam da pesquisa, além disto, é concedida a cada organização respondente uma chave de acesso particular ao questionário. O plenário do TCU conservou o acórdão 976/2019, “que manteve a decisão de que não somente organizações públicas podem ser selecionadas para participar do trabalho, mas também os demais entes jurisdicionados ao Tribunal” (TCU, 2020, p. 23).

As perguntas são aplicadas por meio eletrônico e de forma padronizada com amostra selecionada, e assim, “como resposta às questões, as organizações devem declarar o nível de adoção de cada uma das práticas de governança e de gestão sugeridas no modelo” (TCU, 2020, p. 14). Vale ressaltar ainda, que atualmente o ciclo em que ocorrem as pesquisas de IGG são de dois em dois anos e está sendo estudado um projeto para que haja a migração de toda a estrutura do questionário e documentos do IGG para o sistema e-Governança (TCU, 2020).

Os indicadores são medidos de acordo com um conjunto de práticas mínimas que o TCU julga serem adequadas para se proceder e tratar ameaças comuns em organizações públicas. Contudo, o TCU busca deixar claro que “o propósito não é o de estimular a adoção de metas simplistas de aumento desses indicadores, e sim de alertar os gestores para possíveis áreas em que os controles ainda não sejam suficientes frente aos riscos reais enfrentados” (TCU,

2020, p.30). Espera-se que estes relatórios individuais sejam usados pelas instituições como um dispositivo gerador de desenvolvimento e contribua com as organizações para a estruturação de novas ações de melhoria das práticas de governança e gestão interna. “Assim, o estímulo que o TCU vem dando é que as organizações avaliem os seus riscos reais (com auxílio do IGG) e que implementem somente os controles necessários” (TCU, 2020, p. 30).

2.3 UNIVERSIDADES FEDERAIS: ESTRUTURA E GESTÃO

Segundo Marks (2008), a estrutura organizacional é a maneira como está organizado os órgãos internos de uma determinada instituição, podendo ser caracterizada por um organograma, que de certa forma mesmo que limitado, mostra as ligações e relacionamentos de autoridade e subordinação. Ou seja, a estrutura organizacional pode ser entendida como a forma que uma organização está dividida e hierarquizada, como ela elabora e conduz seus processos, além da forma de divisão do poder.

As universidades são uma das formas de organizações mais complexas que se tem hoje em dia, e como tal sua estrutura também. Por isso, se faz necessário um sistema de gestão que seja eficiente e transparente, que consiga atender as particularidades da própria instituição de ensino sem deixar de lado o alinhamento aos interesses da sociedade. Segundo Oliveira, Kamimura e Tadeucci (2011), as universidades públicas brasileiras são rodeadas por processos burocráticos e centralizados que acabam por gerar dificuldades limitando em muitos casos a busca por inovação.

Segundo a Lei Orgânica das Universidades Públicas Federais (5.540 de 28 de novembro de 1968), estas são instituições de pessoa jurídica de direito público, contemplada com a capacidade de auto normação e de autogestão, podendo ser regida segundo seus próprios estatutos que são aprovados dentro da instituição. Contudo, são autarquias especiais da administração pública indireta e com isso, estão ligadas a administração pública. Em seu Art. 5º, diz que “as universidades públicas federais possuem três pilares, são eles: autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial,

e obedecerá ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”

Já a Lei nº 9.394 de 20 dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional declara em seu artigo nº 54 que “as universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura”. Ainda em seu Art. 56 afirma a respeito da interação que as universidades devem ter com a comunidade, onde “as instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional”.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 207 também afirma que “as universidades públicas gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988). Além destes artigos é importante destacar ainda o Art. 212, que aborda sobre o financiamento da educação e estabelece um limite mínimo de investimento a ser feito, derivado “da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988).

Percebe-se que mesmo possuindo independência, esta não acontece de maneira absoluta, e por mais que a Constituição Federal dê liberdade, a plena autonomia dentro das universidades públicas tem seus limites. Nota-se ainda que por este motivo, faz-se necessário que as universidades públicas, assim como as demais instituições públicas demandem de mecanismos de governança, para que exerçam a devida transparência e prestação de contas, já que usufruem de recursos públicos.

2.3.1 GOVERNANÇA NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Segundo Keller (1983, apud GESSER, et al. 2018), não existe um princípio ou conceito sobre a administração universitária, e que a gestão destas organizações tem se amparado em modelos e paradigmas oriundos de outros

contextos organizacionais. Os autores dizem ainda que as universidades tem como uma de suas características o fato de serem organizações complexas, carregando consigo algumas peculiaridades que as diferem das demais organizações.

De acordo com Gesser et al. (2018, p. 14), “o tema governança universitária é pouco explorado na literatura e é delineado sob as bases da governança corporativa e da governança pública, a depender da organização administrativa da IES (se pública ou privada)”. Já segundo Lillo e Aillañir (2016, apud GESSER, et al., 2018, p. 14), “o conceito de governança universitária formou-se a partir da aplicação da abordagem da governança ao contexto universitário”. E ainda para Balbachevsky, Kerbauy e Fabiano (2016, p. 127, apud GESSER et al., 2018, p. 14), o conceito de governança universitária tem sido empregado na literatura por meio de dois pontos de vista diferentes: “O primeiro focado nos mecanismos de ajustamento internos à instituição, e o segundo focado nas estruturas de coordenação que a universidade desenvolve com atores sociais externos”.

Já de acordo com Klein et al. (2018, p. 459), citado por Soares et al. (2021), “a compreensão do conceito de governança universitária envolve a percepção de que, diferentemente de outras instituições, a universidade se caracteriza por apresentar uma intensa concentração de autoridade e autonomia nas suas unidades básicas”. Ainda segundo (Soares, et al. 2021), como qualquer outra organização pública, “as universidades, além de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, possuem uma responsabilidade organizacional com a sociedade, seus servidores e órgãos fiscalizadores”.

Conforme Gesser *et al.* (2020), de forma geral, as universidades federais possuem uma certa inflexibilidade funcional e organizacional, o que acaba gerando uma certa resistência as pressões dos atores externos, e até mesmo objeção a mudanças. Já segundo Nogueira, Garcia e Ramos (2012), citado por Bastos (2019), as IFES atravessam um ambiente de novas transformações que desafiam sua atual estrutura tradicional. Com isso, é essencial que aspectos estratégicos como: transparência, qualidade e conhecimento, apareçam nesta nova conjuntura social, onde, mais uma vez a governança manifesta-se como instrumento, através da fiscalização das ações

dos gestores públicos em relação a execução da lei e a aplicação correta dos recursos, além da preservação de um ambiente social em equilíbrio.

Segundo a publicação elaborada pelo TCU intitulado “10 passos para a boa governança” (2021), apresenta de forma prática “dez etapas para que gestores que administram recursos públicos possam, conhecer essas práticas e aplicá-las com vistas ao aprimoramento da governança de suas organizações”. Ainda, conforme (Neves, 2016), “neste estudo, em específico, a ideia é direcionar aos gestores institucionais, essencialmente das IFES, a relevância desses dez passos no sentido de buscar a excelência da universidade pública”.

De acordo com Ferreira, Baidya e Dalbem (2018), referido por (Soares, et al. 2021, p. 5), salienta que “os princípios de governança proposto pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) aplicam-se também as IES, pois o seu Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa cita o termo organização, a fim de convertê-lo o mais abrangente possível”. E assim, Soares, et al. (2021), ainda finaliza citando:

Os princípios transparência, equidade, prestação de contas (accountability) e responsabilidade corporativa são pertinentes aos atos de governança universitária, assim como a implantação de uma estrutura organizacional que materialize esses princípios e que crie instâncias hierárquicas de decisão e para fiscalização e controle (Soares, et al. 2021, p. 5).

Neves (2016), em resumo diz que as IFES que buscam ter reconhecimento precisam obter um bom sistema de governança em suas diferentes instâncias, apoiada pelos três mecanismos: liderança, estratégia e controle, afim de seguir a direção do reconhecimento. Ainda segundo (GRANT, 2014), mencionado por Neves (2016), as universidades públicas que adotarem os principais mecanismos de governança, conseqüentemente terão maiores chances de alcançarem mudanças estruturais na gestão e possivelmente obterem status de world class.

Ainda conforme (Barbosa, 2019), toda a estrutura de governança que existe dentro de uma IFES pode ser observada conforme a teoria da Agência, entre o agente e o principal. Onde o agente são os gestores, docentes e demais servidores que irão administrar as ações da instituição, e eles precisam agir de

maneira a alcançar os objetivos do principal. O principal seria a sociedade, ou seja, os agentes devem atuar no propósito de atender aos anseios da sociedade, que mantém a universidade pública.

Deste modo, mesmo as IFES possuindo autonomia prevista na Lei 5.540 de 28 de novembro de 1968, esta não acontece de forma total, pois, segundo (Bastos, 2019) as universidades são mantidas pelo Estado e continuam fazendo parte da administração pública, sendo submetidas as leis e normas que regem as demais instituições públicas. Conseqüentemente, assim, pode-se compreender que os conceitos e princípios usados para explanar ou definir governança pública nas instituições públicas serão os mesmos usados para delinear governança nas universidades federais públicas.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Segundo Marconi, Lakatos (2003, p.155) “a pesquisa é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais. Portanto o desenvolvimento de uma pesquisa e todos os seus processos, a metodologia é uma das partes significativas que integram os trabalhos acadêmicos. Os procedimentos metodológicos são todos os dispositivos e recursos que o pesquisador escolhe utilizar dentro da sua pesquisa. Este capítulo apresenta a metodologia utilizada para desenvolver este estudo, a princípio expõem-se os procedimentos metodológicos quanto a sua abordagem, objetivos e técnica. Por fim, revela-se a população estudada e a delimitação da área de atuação desta pesquisa.

3.1 QUANTO AO OBJETIVO DA PESQUISA

De acordo com Diehl (2004, apus DALFOVO; LANA; SILVEIRA, 2008) a seleção do método se fará em concordância com a natureza da problemática e com o seu grau de aprofundamento. Assim, tendo em vista a problemática de investigação deste estudo, esta pesquisa pode ser classificada quanto ao seu objetivo como uma pesquisa descritiva. De acordo com Nunes, Nascimento, Luz

(2016) a pesquisa descritiva engloba a observação e se analisa duas categorias ou grupos parecidos e, com isto, busca identificar e registrar os aspectos, particularidades e características que podem se relacionar com o objeto de estudo e, conseqüentemente, possibilitar diferentes perspectivas sobre algo que já era conhecido.

Sendo assim, tendo em vista que as pesquisas descritivas buscam levar em conta a perspectiva da elaboração de perguntas que orientam e conduzem o estudo, além de não haver interação e interferência do pesquisador com tema em estudo, esta pesquisa buscou descrever e compreender algumas das principais características de governança pública empregadas pela UNILA e pela UFPR, baseando-se na análise do questionário de índice de governança elaborado pelo Tribunal de Contas da União.

3.2 QUANTO À ABORDAGEM DA PESQUISA

Quanto à natureza podemos classificar como uma pesquisa de abordagem qualitativa. De acordo Oliveira (2011) as informações e materiais coletados na pesquisa qualitativa são prevalentemente descritivos, pois, são cheios de relatos de pessoas, ocorrências e documentos, logo todos esses dados reais são significativos. Deste modo, o método qualitativo surgiu da ideia de que algumas informações sobre a vida e o cotidiano das sociedades e não poderiam ser colocadas em números ou medidas, assim, era necessário ser explicitados de uma forma mais abrangente e clara (TRIVIÑOS, 1987).

Portanto a abordagem qualitativa procura entender e interpretar práticas das dinâmicas de relações sociais, características e procedimentos de determinados indivíduos, grupos ou fenômenos, buscando responder perguntas e o porquê das coisas, ou seja, o pesquisador tem o interesse em conhecer e estudar um certo problema para que se consiga averiguar como ele se mostra diante dos procedimentos e informações cotidianas.

Desse modo, este o presente estudo buscou compreender, analisar e comparar dados referentes ao questionário de índice de governança (IGG), este questionário é elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e respondido individualmente por cada instituição pública participante, a fim de verificar nível

de governança destas organizações públicas e, conseqüentemente, obter material para ser disponibilizado à sociedade e às organizações públicas com o objetivo de que as estas possam examinar o conteúdo apresentado e, assim, buscar cada vez mais o aprimoramento de seus mecanismos de governança. As informações alcançadas serão expostas em tabelas para comparação possibilitando uma melhor interpretação e entendimento dos resultados obtidos.

3.3 QUANTO À COLETA DE ANÁLISE DE DADOS

Para que se possa evoluir em uma pesquisa é necessário também selecionar como serão coletados dos dados, assim, em conformidade com as características da pesquisa e com os demais métodos, a escolha da técnica de coleta dos dados é de fundamental importância para a continuidade do estudo. Desta maneira, quanto a técnica de coleta dos dados essa pesquisa usou-se da pesquisa documental baseada no método comparativo. De acordo com Marconi e Lakatos (2003) o método comparativo auxilia em um melhor conhecimento do comportamento humano, realizando comparações com o intuito de apurar similaridades e ao mesmo tempo explicar diferenças.

O próximo método utilizado em conjunto com a análise comparativa é a análise documental. Segundo Triviños (1987), a análise documental é um dos modelos de estudo descritivo que oferece a possibilidade de se juntar uma vasta quantidade de dados como: leis, planos de estudo, livros, textos, processos etc. Lüdke e André (1986, apud KRIPKA, SCHELLER, BONOTTO, 2015) dizem que a análise de documentos pode ser compreendida como uma ordem de procedimentos que busca estudar um ou mais documentos, a vista de verificar e descobrir informações concretas para se descobrir sobre algo.

Para Kripka, Scheller, Bonotto (2015) a seleção da documentação compreende-se em uma maneira de delimitar universo de estudo. Os documentos que são utilizados para o estudo dependerão do problema ao qual se busca uma resposta, ou seja, não é uma escolha aleatória. Vale ressaltar ainda que as perguntas criadas pelo pesquisador ao documento são de fundamental importância, tal como o documento, pois lhe confere sentido.

Portanto, os principais documentos selecionados para esta pesquisa são: o "Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública" (edição 2), o "Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU" (edição 3), o "Manual de Orientações para Interpretação e Utilização dos Indicadores de Governança e Gestão em Trabalhos de Controle Externo" e o manual "Dez passos para a boa governança (edição 2). Vale ressaltar que todos estes documentos foram elaborados pelo Tribunal de Contas da União e se encontram no site da organização (portal.tcu.gov.br). Outrossim, conjuntamente utilizou-se nesta pesquisa como principal ferramenta de comparação o "Questionário de índice de Governança (IGG)". Este questionário também é elaborado pelo Tribunal de Contas da União e, respondido individualmente por cada instituição pública participante, a fim de verificar nível de governança destas organizações públicas e conseqüentemente obter material para ser disponibilizado para a sociedade e para as organizações públicas, com o objetivo de que as estas possam examinar o conteúdo apresentado e, assim, buscar cada vez mais o aprimoramento de seus mecanismos de governança.

Segundo o TCU (2020) o índice sobre o levantamento de gestão e governança pública é elaborado pelo Tribunal de Contas da União desde o ano de 2007. Até o ano de 2016 o levantamento era dividido em quatro temas diferentes: governança e gestão Tecnologia da informação, governança e gestão de pessoas, governança e gestão de contratações e governança pública organizacional, mas a partir do ano de 2019 uma nova categoria foi implementada ao instrumento de autoavaliação que é a categoria governança e gestão orçamentária. Sendo assim, o questionário de índice de governança analisado está dividido nas cinco categorias mencionadas acima. De cada uma destas, foram selecionadas cinco questões de cada categoria que entenderam-se ser mais relevantes na pesquisa para serem analisadas e comparadas posteriormente.

Ainda, conforme o TCU (2020) para responder as perguntas as instituições devem informar o nível de adesão de cada uma das práticas de governança e gestão questionadas. As questões iniciais são fechadas com base em escala gradativa de adoção onde o respondente pode manifestar as

seguintes opções: não adota (0% de adoção), há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la, não se aplica, adota em menor parte (acima de 0% e menos de 15% de adoção), adota parcialmente (entre 15% e menos de 85% de adoção) e adota em maior parte ou totalmente (acima de 85% de adoção). Além disso, de acordo com a resposta escolhida pode-se abrir questões adicionais como “sim e não”, ou ainda um campo para escrita livre. É também importante informar que a ferramenta usada para aplicar o questionário não autoriza uploads de documentos, somente permite colocar os links de acesso e indicação para confirmações e fundamentos.

Por fim, as cinco questões selecionadas em cada uma das cinco categorias diferentes foram expostas em tabelas para melhor visualização, entendimento e posterior comparação das respostas apresentadas pelas duas instituições de ensino analisadas neste trabalho, a Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA) e a Universidade Federal do Paraná (UFPR). Dentre todas as questões expostas no questionário do IGG foram escolhidas cinco questões em cada categoria, usando como critério de inclusão as perguntas que mais se caracterizavam com os principais objetivos da governança pública que envolve atividades como: transparência organizacional, avaliação do ambiente, buscar as melhores alternativas, traçar planos e políticas que estejam alinhadas aos objetivos da organização e da sociedade, além de monitorar os resultados e o desempenho baseando-se em metas que foram pré-estabelecidas.

Para isso, será analisado o Levantamento de Governança e Gestão Públicas do Tribunal de Contas da União, um documento elaborado pelo TCU desde 2017, em que mais de 300 instituições públicas participam respondendo um questionário. Assim, será analisado o levantamento feito referente a Universidade da Integração Latino Americana – UNILA e Universidade Federal do Paraná - UFPR relativo ao ano de 2021, comparando-os e verificando o nível da aplicabilidade das boas práticas de governança pública.

4. RESULTADOS

Este capítulo apresentou-se brevemente a história dos casos analisados, revelando um pouco sobre a trajetória e fundação das duas universidades aqui abordadas. Logo após, foram analisadas as respostas do questionário referente ao índice de governança das intuições de ensino pesquisadas. Após, será realizada uma comparação entre as respostas apresentadas buscando mostrar as suas principais similaridades e diferenças. Por fim, com base nos resultados são feitas algumas sugestões para o aprimoramento do sistema de governança da UNILA.

4.1 BREVE DESCRIÇÃO HISTÓRICA: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR

A Universidade Federal do Paraná foi oficialmente criada em 19 de dezembro de 1912 e foi idealizada por Victor Ferreira do Amaral e Silva que liderou a criação concreta da Universidade do Paraná. Segundo o site oficial da universidade (UFPR, 2022) era um período de grande crescimento e desenvolvimento na economia paranaense devido a vasta produção e comércio da erva mate. Com isso, no ano de 1913 a universidade começou a operar de modo particular e os primeiros cursos oferecidos foram: Engenharia; Comércio; Obstetrícia; Medicina e Cirurgia; Farmácia; Odontologia e Ciências Jurídicas e Sociais.

Porém, conforme aponta a UFPR (2022), em 1914 deu-se início a primeira guerra mundial e conseqüentemente instaurou-se uma crise e estagnação econômica em todo o mundo e também no Brasil, assim, dificuldades começaram a surgir. Uma dessas dificuldades foi uma lei que ordenava que todas as universidades particulares deveriam ser fechadas, era um esforço do governo federal em tentar centralizar o poder. Para não fechar a instituição foi necessário fragmentar a universidade em

faculdades autônomas e cada uma delas seria reconhecida individualmente pelo governo.

Durante cerca de 30 anos buscou-se restaurar a universidade, objetivo alcançado no fim da década de 40, quando as faculdades existentes, acrescidas da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, foram reunidas como a Universidade do Paraná. Para essa unificação foi fundamental o apoio da imprensa e da comunidade paranaense. (UFPR, 2022).

Em 1946, finalmente com a Universidade do Paraná restaurada, começou-se uma nova batalha mobilizada pelo reitor da época, Flávio Suplicy de Lacerda, juntamente com outras lideranças do Estado para federalizá-la. No ano de 1950 esse objetivo foi concluído e a universidade passou a chamar-se Universidade Federal do Paraná, uma instituição gratuita e pública de ensino, aderindo ao tripé de ensino, pesquisa e extensão (UFPR, 2022).

Em 2021, a Universidade Federal do Paraná contava com 43.084 alunos de graduação e pós-graduação; tendo 122 cursos de graduação, 106 cursos de especialização, com cerca de 5.919 servidores, entre os docentes e técnicos. Desta maneira, são mais de 100 anos de história combinada de perseverança e determinação dos seus fundadores, sendo uma das universidades mais antigas do país e causa de grande orgulho para o Paraná.

4.1.2 BREVE DESCRIÇÃO HISTÓRICA: UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANA

Segundo Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA, 2009) a Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA, começou a ser estruturada em dezembro de 2007, quando o Ministério da Educação apresentou ao então presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, o projeto de criação da universidade como uma instituição que teria sua sede em Foz do Iguaçu no Paraná, em razão da região possuir uma área estratégica de tríplice fronteira que muito beneficia na comunicação e integração regional. Assim, sua criação oficial se deu em 12 de janeiro de 2010, por meio da implementação da Lei nº

12.189/2010, tendo sua missão destacada em seu Art. 2º, como de formar recursos humanos aptos a contribuir com a integração latino-americana, com o desenvolvimento regional e com o intercâmbio cultural, científico e educacional da América Latina, especialmente no Mercado Comum do Sul – MERCOSUL.

Tornando-se um órgão autárquico de natureza jurídica que está diretamente ligado ao Ministério da Educação, a instituição foi estabelecida primeiramente no Parque Tecnológico de Itaipu e no dia 16 de agosto de 2010 iniciou suas atividades com cerca de 200 alunos de diferentes países, divididos em seis cursos (UNILA, 2022).

A UNILA foi criada para ser uma universidade bilíngue com a missão de colaborar com a integração latino-americana, com destaque para o Mercosul, “por meio do conhecimento humanístico, científico e tecnológico e da cooperação solidária entre as universidades, organismos governamentais e internacionais” (IMEA, 2009, p. 09). Além disso, sua missão é também a de contribuir para a evolução da região oferecendo cursos de graduação e pós-graduação, em diferentes áreas de conhecimento para pesquisadores, professores e alunos da América Latina.

Atualmente a Universidade Federal da Integração Latino América possui 29 cursos de graduação, 8 cursos de pós-graduação em nível de especialização, 12 cursos de mestrado e 1 doutorado. Conta ainda com cerca de 5.898 alunos matriculados nos cursos de graduação e 1.470 alunos nos cursos de pós-graduação; além de 357 professores e 525 técnicos administrativos em educação (UNILA, 2022). Sendo assim, a UNILA busca formar pessoas com conhecimento e capacidade para auxiliar no desenvolvimento da integração cultural e econômica da América Latina, estimulando o intercâmbio científico acadêmico oferecendo cursos e programas que são de grande relevância regional para os países latino-americanos.

4.2 ANÁLISE COMPARATIVA DAS RESPOSTAS DO QUESTIONÁRIO DE ÍNDICE DE GOVERNANÇA E GESTÃO

Como mencionado anteriormente para esta análise foram escolhidas cinco questões de cada uma das cinco categorias. As questões foram selecionadas de acordo com o grau de relevância dentro do relação governança pública com as categorias analisadas, em que, o critério de inclusão das perguntas selecionadas deu-se baseado nas perguntas que mais se caracterizavam com os principais objetivos da governança pública que envolve atividades como: transparência organizacional, avaliação do ambiente e dos seus agentes, buscar as melhores alternativas, traçar planos e políticas que estejam alinhadas aos objetivos da organização e da sociedade, além de monitorar os resultados e o desempenho baseando-se em metas que foram pré-estabelecidas.

Outro ponto importante, de acordo com o TCU (2020) é a validade das respostas que estão inseridas no questionário, visto que, as informações postas podem não condizer com a realidade de governança vivenciadas de fato dentro da organização. Já que o respondente do questionário pode entender uma determinada pergunta de forma incerta e acabar por responder de forma parcial ou imprecisa. “Tal validade só pode ser diretamente aferida por meio de auditorias de campo, especialmente desenhadas para esse fim, o que seria bastante oneroso se fossem realizadas com a mesma frequência e escopo em que ocorrem as autoavaliações” (TCU, 2020, p. 19).

As questões foram dispostas em quadros onde são exibidas a questão e ao lado as respostas referentes às instituições de ensino superior analisadas. Ao final de cada quadro as respostas apresentadas são comparadas e analisadas, verificando entre as duas IFE qual apresenta resultado mais significativo em cada categoria. O apresentam 5 questões selecionadas e as respostas apresentadas pelas duas universidades públicas analisadas.

Quadro 1 – Categoria Governança Pública Organizacional

Questão	UFPR	UNILA
1. A estrutura interna de governança da organização está estabelecida	Adota maior parte/totalmente	Adota maior parte/totalmente
2. Há avaliação que demonstre que a estrutura interna de governança adotada é apropriada para o tamanho e perfil de risco da organização	Não	Não
3. Os riscos considerados críticos para a organização são geridos	Adota maior parte/totalmente	Não adota

4. Os serviços de auditoria interna prestados anualmente para a organização cobrem processos de governança organizacional	Sim	Sim
5. A organização publica seus dados de forma aderente aos princípios de dados abertos	Adota maior parte/totalmente	Adota parcialmente

Fonte: dados da pesquisa.

Ao verificar as respostas é importante referir novamente sobre o que significa a governança pública organizacional, para que assim possamos entender a importância dos resultados exibidos acima. Segundo o TCU (2021) no manual “Dez passos para a boa governança”, a governança não é o mesmo que gestão, pois a governança tem a função de direcionar enquanto a gestão tem a função de realizar. Logo, as atribuições da governança abrangem avaliar o ambiente, as alternativas e os resultados obtidos para que, assim, seja possível direcionar e preparar planos e políticas organizacionais futuras que estejam ajustadas aos anseios e necessidades das partes envolvidas sempre comparando com as metas que foram estabelecidas.

Ainda de acordo com o mesmo manual os principais princípios e diretrizes para uma boa governança pública organizacional envolvem: Capacidade de resposta; Integridade; Transparência; Equidade e participação; *Accountability*; Confiabilidade; e Melhoria regulatória. Deste modo, ao analisar as respostas no Quadro 1, referente a categoria governança pública organizacional, é possível identificar que alguns desses princípios requerem mais atenção por ambas as IFES. A questão 1, ambas as universidades indicaram que possuem iniciativas “em maior parte/totalmente”. Na resposta da questão 2, ambas as instituições sinalizaram que “não adotam”, o que pode indicar fragilidade no sistema de avaliação de risco das duas instituições. Já na questão 3 onde se é questionado se os riscos mais críticos são geridos pelas instituições vemos uma resposta do tipo “adota em maior parte/totalmente” da UFPR, mas por outro lado, a UNILA indicou que ainda “não adota”. Entende-se assim que a UNILA necessita de uma melhor avaliação e a implementação de um sistema de gestão de risco e controles internos mais eficazes.

A questão 4 aborda o tema de auditoria interna, no processo de auditoria são realizados procedimentos de observação, conferência, recomendação de mudanças para uma melhor qualidade dos serviços prestados. É perceptível a importância de se realizar uma boa auditoria interna

também dentro dos processos de governança organizacional para o bom funcionamento dos trabalhos e, assim, ao analisar as respostas vê-se que tanto a UFPR quanto a UNILA apresentam resultados positivos em suas respostas, sendo a primeira adotando “em maior parte” e a segunda “parcialmente”. Quanto à questão 5, que aborda a publicação e transparência dos dados seguindo os princípios dos dados abertos, a resposta da UFPR é mais satisfatória “adotada maior parte ou totalmente” enquanto a resposta da UNILA é de que a instituição de ensino “adota parcialmente”.

Em conformidade com o que foi analisado nesta categoria, seria importante destacar que a UNILA poderia adotar algumas práticas em sua estrutura para aprimorar seu nível de governança organizacional. Podendo tomar como exemplo o que foi respondido pela Universidade Federal do Paraná no questionário de IGG do TCU onde os mesmos relataram que possuem uma “Coordenadoria de Governança e Riscos que juntamente com a Agência de Tecnologia de Informação e Comunicação criaram e implementaram um sistema chamado Ágatha que tem como objetivo ajudar no monitoramento dos riscos e auxiliar a tomada de decisão dos gestores. Além disso, eles possuem uma “Política de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão (PGIRC) criado em criado em 3 de dezembro de 2018, que tem como objetivo instituir princípios, diretrizes e responsabilidades que devem ser consideradas e seguidas.

A segunda categoria analisada é a Governança e Gestão de Pessoas, esta categoria segundo o “Referencial básico de governança organizacional” (TCU, 2020) deve realizar o planejamento procurando alinhar as entregas as necessidades da organização, assim, este planejamento precisa incluir todas as funções (subsistemas) de gestão de pessoas. Necessita-se também definir metas e indicadores, além dos modelos e a regularidade do monitoramento de desempenho, contudo, este monitoramento deve ser de acordo com a área de gestão de pessoas, mas buscando englobar toda a instituição. Sendo assim, a falta de um bom planejamento e direcionamento na área de gestão de pessoas para as funções e subsistemas pode acabar por “impedir a organização de identificar resultados abaixo do esperado, bem como operações desconexas entre si ou que não apoiam a estratégia organizacional, dificultando a correção de eventuais distorções de rumos” (TCU, 2020, p. 150). Amparado nisto pode-

se entender a importância de um bom planejamento e delineamento da área de gestão de pessoas dentro de uma organização pública.

No Quadro 2, ao verificar a respostas das duas universidades referente a questões as 1 e 2, que tratam sobre planejamento, metas, objetivos e desempenho, é possível notar que somente a UFPR respondeu que inclui esses procedimentos, já por parte da UNILA obtivemos respostas do tipo “não adota” ou “adota em menor parte”. Tomando como exemplo novamente, a UFPR utiliza-se de alguns critérios e instrumentos que poderiam ser postos em prática pela UNILA também como por exemplo o “Plano de Gestão” que é uma espécie de manual, onde seriam apresentadas as metas, projetos e estratégias para a área. Além disso, seria de grande importância conter de forma clara e objetiva como se dá a escolha de cada perfil profissional e dos gestores da área de gestão de pessoas, analisando assim, se os mesmos possuem capacidade para o cargo em questão. Vale ressaltar ainda, que a UNILA criou em 2022 o seu primeiro plano de gestão de riscos e o FOR Riscos, como sistema de gestão de riscos, isso mostra um primeiro passo por parte da UNILA e que poderá ser melhor trabalhado e exposto no próximo IGG. Na UFPR, o plano de gestão é incentivado pelo “Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal do Paraná (2017-2021) e pelo Levantamento de Governança e Gestão Públicas do Tribunal de Contas da União” e elaborado pela Pró Reitoria de Gestão de Pessoas, tendo como objetivo sugerir planos, metas e atividades, além do aperfeiçoamento de serviços já ofertados nesta área de gestão de pessoas.

Quadro 2 – Categoria Governança e Gestão de Pessoas

Questão	UFPR	UNILA
1. Definiram-se objetivos, indicadores e metas de desempenho para cada função (subsistema) de gestão de pessoas	Adota maior parte/totalmente	Não adota
2. Há plano(s) específico(s) para orientar a gestão de pessoas na organização	Adota maior parte/totalmente	Não adota
3. Os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de gestão estão definidos e documentados	Adota parcialmente	Adota menor parte
4. A escolha dos gestores ocorre segundo perfis profissionais previamente definidos e documentados	Adota maior parte/totalmente	Adota menor parte

5.O ambiente de trabalho organizacional é avaliado	Adota maior parte/totalmente	Decisão/Plano para adotar
--	------------------------------	---------------------------

Fonte: dados da pesquisa.

Outro ponto importante na área de gestão de pessoas são os critérios para a seleção de colaboradores e gestores. Pois, essa escolha deve ser feita na quantidade certa e com o perfil profissional apropriado que atenda às necessidades impostas pela organização. Além disso, de acordo com o TCU (2020) o perfil profissional conecta de certa maneira todos os procedimentos realizados por esta área como recrutamento, seleção e a avaliação de desempenho. As questões 3 e 4 abordam essa temática, e ao analisá-las se percebeu, novamente, respostas mais satisfatórias por parte da UFPR que respondeu que “adota parcialmente ou totalmente” esses procedimentos, enquanto a UNILA respondeu que “adota em menor parte”.

A questão 5 analisada nesta categoria, fala sobre a avaliação do ambiente de trabalho. Baseado nisso, a UNILA respondeu que tem “plano de adotar” um sistema de avaliação no futuro, ao passo que a UFPR respondeu que “adota maior parte ou totalmente” procedimentos de avaliação do ambiente de trabalho. Nota-se nesta categoria que a Universidade Federal do Paraná tem adotado mais iniciativas que a Universidade Federal da Integração Latino Americana.

A terceira categoria analisada é gestão de tecnologia e segurança da informação (Quadro 3). Assim como nas demais categorias já mencionadas, obter um bom planejamento de TI é fundamental para o bom funcionamento da governança dentro de uma organização. Segundo o (TCU, 2020) o planejamento de TI é um recurso de gestão que abrange o reconhecimento e priorização das necessidades de uma organização, definindo assim, quais as melhores ações, projetos e metas para se adotar. Ou seja, dispor de um bom planejamento de TI ajuda a assegurar que as tecnologias estão sendo usadas em prol da instituição e não somente da área de TI em si. De acordo com isto, as questões 1 e 2 abordam a temática do planejamento de TI e as respostas de ambas as universidades foi a mesma “adota maior parte ou totalmente” salientando que as mesmas possuem e executam o planejamento em TI, além de publicá-los na internet com fácil acesso as partes interessadas.

De acordo com o “Referencial básico de governança organizacional” (TCU, 2020) a gestão de TI atende também a criação de um catálogo com os serviços de TI oferecidos, tem o objetivo de disponibilizar de forma congruente e atualizada a relação completa de serviços prestados e oferecidos pela área de TI. A questão 3 faz menção a elaboração e disposição deste catálogo por parte das duas universidades estudadas, e mais uma vez ambas deram a mesma resposta “adota maior parte ou totalmente” demonstrando que possuem grande parte deste serviço, como é apresentado no Quadro 3.

Quadro 3 – Categoria Governança e Gestão de Tecnologia e Segurança da Informação

Questão	UFPR	UNILA
1. A organização executa processo de planejamento de tecnologia da informação	Adota maior parte/totalmente	Adota maior parte/totalmente
2. O plano de TI é publicado na internet, para fácil acesso de partes interessadas e da sociedade	Sim	Sim
3. A organização elabora um catálogo de serviços de tecnologia da informação	Adota maior parte/totalmente	Adota maior parte/totalmente
4. A organização dispõe de uma política de segurança da informação	Adota maior parte/totalmente	Decisão/Plano para adotar
5. A organização executa regularmente testes de segurança em seu ambiente de TI (detecção de vulnerabilidades e testes de penetração)	Não	Não

Fonte: dados da pesquisa

Já as questões 4 e 5 falam sobre a segurança da informação dentro da área de tecnologia da informação. Ainda segundo o “Referencial básico de governança organizacional” a segurança da informação são ações coordenadas com o objetivo de proporcionar a acessibilidade, a totalidade, a confidencialidade e a veracidade das informações. Referente a questão 4 a UFPR respondeu que possui uma política de segurança da informação “adotando maior parte ou totalmente” como resposta, onde os mesmos citaram a resolução nº 21/14 que criou a política de segurança da informação da Universidade Federal do Paraná em 24 de setembro de 2014. Já a UNILA respondeu que possui o plano de “adotar” uma política de segurança da informação.

A questão 5 indaga se as instituições executam periodicamente testes de segurança em TI como a identificação de vulnerabilidades e testes de infiltração externas, e para este questionamento ambas as respostas foram negativas. Visto que a segurança da informação é um dos procedimentos mais importantes dentro da área de TI, nota-se a grande necessidade de mais atenção por parte das duas instituições neste ponto. Uma vez que é indicado que as organizações estabeleçam políticas de segurança da informação aprovada pela alta administração e publicada para todos os demais colaboradores e sociedade, ou seja, um documento que estabeleça “os objetivos, os princípios, os processos mais importantes e as responsabilidades relativas à segurança da informação em âmbito institucional” (TCU, 2020, p. 165).

Avaliando agora a categoria Governança e Gestão de Contratações, Quadro 4, a primeira questão como nas demais categorias refere-se à existência de um plano de contratações. De acordo com (TCU,2020) o plano de contratações é importante pois, é através dele que as organizações públicas determinam o planejamento de futuras contratações ou a prorrogação de contratos já existentes. Este documento deve possuir informações e descrição de itens, quantitativos, valores ou estimativa de valores, justificativa para a compra, prioridade, datas, etc. Além disso, a formulação deve ser realizada por um grupo que possa representar os diferentes setores da organização e aprovado pela alta administração, sendo ainda, revisado de tempos em tempos. Quanto a isso, como podemos observar logo abaixo, as respostas da questão 1 por parte das duas instituições foi a mesma em que ambas “adotam maior parte ou totalmente” um plano de contratações.

Quadro 4 – Categoria Governança e Gestão de Contratações.

Questão	UFPR	UNILA
1.A organização executa processo de planejamento das contratações	Adota maior parte/totalmente	Adota maior parte/totalmente
2. A organização promove a ética nas contratações	Adota maior parte/totalmente	Adota maior parte/totalmente
3. A organização torna públicos os documentos relacionados com cada contratação, contemplando as fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual, excepcionados os casos de sigilo amparados pela legislação	Adota maior parte/totalmente	Adota maior parte/totalmente

4.A organização divulga o plano de contratações na Internet. Informar a localização (URL) do Plano de Contratações	Sim	Sim
5.A organização possui mecanismos para desenvolver a capacidade dos gestores da área de contratações	Adota maior parte/totalmente	Não adota

Fonte: dados da pesquisa.

Outro ponto muito importante ainda mais dentro da categoria de gestão de contratações é a ética. Ainda conforme o (TCU,2020) o incentivo à ética nas contratações busca a presença de regras e normas que exerçam a regulamentação limitando e impedindo que os colaboradores e gestores possam realizar negócios ou recebam algum tipo de benefícios pessoais de fornecedores contratados ou futuros contratados. A segunda questão traz como indagação se as instituições de ensino analisadas promovem a ética nas contratações e as respostas mais uma vez foram iguais em que ambas “adotam maior parte ou totalmente”. Já as questões 3 e 4 fazem referência a transparência das contratações e se as instituições publicam e divulgam esses documentos na internet tornando-os públicos para as partes interessadas. Neste ponto novamente as duas instituições declaram que “adotam a maior parte ou totalmente”.

A questão 5 desta categoria pergunta se as universidades possuem mecanismos para aprimorar e desenvolver as capacidades dos gestores que atuam na área de contratações. Segundo o “Referencial básico de governança organizacional”, definir o perfil profissional dos gestores e colaboradores que irão trabalhar nos processos de contratações é um dos principais elementos para a apropriada alocação e utilização desses profissionais (TCU, 2020). Isto faz com que o risco de atividades que são consideradas críticas sejam executadas por indivíduos que não tenham competência suficiente para tal. Nesta prática cabe também a avaliação de desempenho e ferramentas que possam atrair e conservar funcionários para a área de contratações. Sendo assim, possuir mecanismos para desenvolver os gestores e colaboradores da área de contratações ajudará com o aumento da produtividade, pois, os funcionários poderão executar as atividades de maneira rápida e com qualidade, além de assegurar uma avaliação de desempenho mais assertiva. Posto isto, a UFPR respondeu que “adota a maior parte ou totalmente” enquanto a UNILA respondeu

que “não adota” nenhum tipo de mecanismo para avaliar, desenvolver e capacitar seus colaboradores de contratações.

O Tribunal de Contas da União no ano de 2019 incluiu uma nova categoria ao relatório que é a categoria “Governança e gestão orçamentaria”, Quadro 5. Assim, segundo o “Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Pública” (TCU, 2021), o modelo orçamentário no Brasil é delineado de acordo com a Constituição Federal e envolve três documentos principais: a Lei de diretrizes orçamentárias (LDO), o Plano plurianual (PPA) e a Lei orçamentária anual (LOA). As questões 1 e 2 tratam sobre a elaboração de uma proposta orçamentária de trabalho anual, além da adequada estimativa orçamentária de acordo com o PLOA e para estas perguntas as duas organizações responderam que sim, “adotando maior parte ou totalmente”.

Quadro 5 – Categoria Governança e Gestão Orçamentária.

Questão	UFPR	UNILA
1.O processo de trabalho para elaboração anual da proposta orçamentária está definido	Adota maior parte/totalmente	Adota maior parte/totalmente
2. Há adequada previsão de recursos orçamentários no PLOA	Adota maior parte/totalmente	Adota maior parte/totalmente
3. Metas formais de economia financeira são estabelecidas	Adota parcialmente	Não adota
4.A organização reavalia as ações orçamentárias não executadas ou com baixa execução para julgar a oportunidade e conveniência de prosseguir, de cancelar ou de realocar seus recursos	Sim	Sim
5.As prioridades, relacionadas com as atividades da organização, que demandam recursos orçamentários são conhecidas	Adota maior parte/totalmente	Adota parcialmente

Fonte: dados da pesquisa.

Já a questão 3 questiona se existe o planejamento de metas formalmente estabelecidas de economia feitas pelas duas organizações e para esta pergunta a UFPR respondeu que “adota parcialmente” citando como exemplo: a instalação de lâmpadas de LED e placas solares buscando a redução dos gastos com consumo de energia, além disso, mencionou a reserva de parte do orçamento para treinamentos, troca e compra de aparelhos e equipamentos

objetivando o reaparelhamento da instituição. Enquanto a UNILA como resposta a questão 3 disse que “não adota” nenhum tipo de planejamento baseado em metas de economia financeira. Baseando-se nisso, salienta-se que estabelecer o planejamento dos procedimentos orçamentários dentro das organizações públicas é algo de grande importância para o bom funcionamento dessas instituições, para o alcance de metas estabelecidas, para a adequada entrega dos resultados a população e, também, para melhores práticas de economia financeira.

Segundo Matias, Pereira (2006, apud TCU, 2020) o orçamento no Brasil é um meio de planejamento e controle da aplicação dos recursos para ajudar no alcance dos objetivos e metas estipuladas para aquela instituição. Também de acordo com o OCDE (2019, apud TCU, 2021) um bom orçamento financeiro se ampara em alguns dos fundamentos e princípios da governança pública como: a transparência, *accountability*, integralidade e participação, tudo isto baseado também dentro de uma perspectiva estratégica de planejamento para alcançar os objetivos. Partindo desse pressuposto, as questões 4 e 5 tratam-se de planejamento, avaliação e reavaliação sobre quais elementos são ou não são prioridades orçamentárias dentro organização. As respostas das instituições foram em maioria positiva, com a UFPR respondendo “sim” e “adota maior parte ou totalmente, enquanto a UNILA respondeu “sim” e “Adota parcialmente”.

4.3 PRINCIPAIS RESULTADOS E SUGESTÕES PARA O APRIMORAMENTO DA GOVERNANÇA

De acordo com as informações acima, notou-se que a Universidade Federal do Paraná (UFPR) obteve um maior número de respostas consideradas “satisfatórias” do que a Universidade Federal da Integração Latino Americana. Porém, vale lembrar como mencionado anteriormente, que a validade das respostas não pode ser afirmada com exatidão, visto que, as informações postas no questionário podem não condizer com a realidade de governança vivenciadas de fato dentro da organização. Já que o respondente pode entender uma determinada pergunta de forma incerta e acabar por responder de forma parcial ou imprecisa. Destaca-se ainda que esta análise foi feita com base no

questionário de Índice de Governança e Gestão elaborado pelo Tribunal de Contas da União referente ao ano de 2021, ou seja, as duas instituições de ensino público superior podem ter adotado novas práticas de governança ou aperfeiçoado práticas já existentes que não estarão neste documento analisado, constando somente na próxima publicação.

Assim, baseado no que foi mencionado e analisado seria de grande importância para a instituição de ensino quanto para a sociedade que a UNILA se atenta-se para a criação de um sistema que possa gerir riscos e, isto pode ser feito com o apoio da área de Tecnologia da Informação, além da criação de um manual ou política de governança organizacional baseada em gestão de riscos e controles internos.

Outro ponto, seria na área de gestão de pessoas, onde de acordo com as respostas seria interessante um olhar mais atento da UNILA a esta categoria. Ainda tomando como exemplo, a UFPR utiliza-se de alguns critérios e instrumentos que poderia ser posto em prática pela UNILA também como por exemplo o “Plano de Gestão” que é um documento elaborado pela Pró Reitoria de Gestão de Pessoas e tem como objetivo sugerir planos, metas e atividades, além do aperfeiçoamento de serviços já ofertados nesta área de gestão de pessoas.

Já nos procedimentos de escolhas de funções e cargos, além das normas previstas no estatuto e regimento interno de cada uma das instituições, a UFPR respondeu que nos seus procedimentos de escolha da função ou nomeação para cargos de direção e gestão são solicitadas informações como: comprovante de perfil profissional compatível, ID lattes e a Certidão de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa. Além disso, a instituição respondeu que adota o sistema de avaliação do ambiente de trabalho organizacional e que esta é realizada regularmente pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas. Ademais, a avaliação de desempenho também é feita com os superiores imediatos e, segundo a UFPR, os questionários e os resultados estão disponíveis em seu site.

Posto isto, verifica-se que seria uma boa prática a ser adotada a criação de instrumentos de avaliação de desempenho organizacional por parte da UNILA, além da criação de indicadores e metas de desempenho para cada função com vistas a melhorar sua governança e gestão de pessoas. Nas

categorias governança e gestão de tecnologia e segurança da informação, governança e gestão de contratações e governança e gestão orçamentária, nota-se que as duas instituições se posicionaram de maneira mais parecida, e que ambas as respostas são mais satisfatórias.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou mostrar a importância da aplicação das boas práticas de governança para a estrutura e gestão das organizações públicas, visto que, o processo de melhoria da gestão pública envolve também o surgimento de novas práticas organizacionais dentre elas está a governança pública organizacional. As práticas de governança buscam uma maior participação da sociedade nas políticas e decisões, e também procuram melhorar a eficiência e *accountability*. Como foi observado no capítulo primeiro, de acordo com Secchi (2009) a governança pública veio como uma maneira de resgatar a administração pública, reduzindo a importância e o foco somente nos padrões técnicos, mas fortalecendo também mecanismos de participação social no meio público.

As universidades federais são organizações que integram a administração pública e podem estar constituídas sob forma de autarquias ou fundações, e com isso, são sujeitas as leis que norteiam o setor público. Desta maneira, é importante que as instituições de ensino pública, assim como as outras organizações públicas façam o uso de práticas de governança pública. Baseando-se nisto, este estudo buscou comparar as respostas referente ao “Questionário de índice de governança e Gestão” (IGG), este questionário é elaborado pelo Tribunal de Contas da União e, logo após é encaminhado para diversas organizações públicas participantes que o respondem individualmente. Com as respostas o TCU consegue verificar nível de governança das organizações públicas e, conseqüentemente obter material para ser disponibilizado para a sociedade e para as organizações públicas com o objetivo de que as estas possam examinar o conteúdo apresentado e, assim, buscar cada vez mais o aprimoramento de seus mecanismos de governança. Vale lembrar que para este estudo foram analisadas as respostas ao questionário de

duas instituições de ensino público, a Universidade Federal do Paraná e a Universidade Federal da Integração Latino Americana.

Sendo assim, através das respostas analisadas foi possível perceber que o nível de adesão das práticas de governança pública são mais satisfatórias por parte da Universidade Federal do Paraná (UFPR) do que por parte da Universidade da Integração Latino Americana (UNILA). Na primeira categoria analisada gestão e governança organizacional das cinco respostas a UFPR obteve uma resposta que se pode considerar insatisfatória enquanto a UNILA obteve três respostas. Já na segunda categoria que é a governança e gestão pública, foi aonde a UNILA mais obteve respostas que podemos considerar instáveis para uma boa governança pública, as respostas foram “não adota”, “adota em menor parte” ou “decisão/plano de adotar” podendo-se assim dizer que nessa categoria a UNILA não teve nenhuma resposta mais consistente. Já a UFPR incluiu respostas como “adota maior parte ou totalmente” e “adota parcialmente”.

Quanto à terceira categoria, governança e gestão de tecnologia e segurança da informação, as respostas ao questionário foram iguais por parte de ambas as universidades. Na quarta categoria governança e gestão de contratações as respostas foram iguais para quatro questões, apenas uma questão foi respondida de forma diferente, onde a UNILA respondeu com “não adota” enquanto a UFPR respondeu com “adota maior parte ou totalmente”. Já na quinta e última categoria governança e gestão orçamentária nota-se que a resposta a quatro questões são bem parecidas podendo concluir que houveram quatro respostas mais satisfatórias de ambas as instituições, e uma resposta mais insatisfatória por parte da UNILA com “não adota”, enquanto a resposta mais instável por parte da UFPR foi “adota parcialmente”.

Observou-se assim, analisando as cinco categorias que a Universidade Federal do Paraná (UFPR) conseguiu obter um maior número de respostas consideradas satisfatórias em todas as cinco categorias analisadas do que comparada a Universidade da Integração Latino Americana (UNILA). Destaca-se ainda que a categoria governança e gestão de pessoas é a categoria em que a UNILA mais apresentou respostas inconsistentes indicando a necessidade de uma maior atenção, assim, nesta área sugerimos que os atores

envolvidos possam incorporar mais ferramentas de governança em seu conjunto de procedimentos.

As principais limitações deste trabalho dizem respeito a validade das respostas que estão inseridas no questionário do IGG, já que as respostas aplicadas podem acabar por não condizer totalmente com a realidade de governança organizacional vivenciadas de fato dentro das instituições analisadas, visto que, o ator (respondente do questionário) pode entender uma determinada pergunta de forma incerta e acabar por respondê-la de forma incorreta ou imprecisa. Ainda, como mencionado anteriormente, segundo o (TCU, 2020, p. 19) “tal validade só pode ser diretamente aferida por meio de auditorias de campo, especialmente desenhadas para esse fim, o que seria bastante oneroso se fossem realizadas com a mesma frequência e escopo em que ocorrem as autoavaliações”. A pesquisa refere-se ao IGG de 2021 apenas, e limitou-se a estudar somente duas IFES.

Diante disso, o presente estudo buscou compreender o conceito de governança pública, inicialmente através da percepção de alguns autores e, logo após, a percepção do Tribunal de Contas da União sobre tal conceito. Adicionalmente, procurou-se entender mais sobre o tema governança pública voltada especialmente para a área das instituições públicas de ensino, mas notou-se que ainda há pouco material sobre governança pública voltados especificamente para estes tipos de organizações públicas. Creio assim, que esta pesquisa possa contribuir para que mais estudos sobre esse tema possam começar a surgir em pesquisas futuras, destacando o tema governança pública organizacional dentro das universidades públicas.

Espera-se ainda, que esta pesquisa possa incentivar de alguma maneira os gestores e agentes públicos das organizações referidas neste estudo, a procurar desenvolver cada vez mais ações que possam expandir a utilização de seus recursos com base na aplicação das boas práticas de governança pública. Contribuindo assim, para um maior desenvolvimento socioeconômico das instituições, além de gerar e agregar valor promovendo a máquina pública com transparência e participação social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Flávia de Freitas. A reforma do Estado nos anos 90 e sua influência na autonomia das Universidades Federais brasileiras. Ano 2010.

ARAÚJO, Sebastião de Brito. Evolução da Administração Pública no Brasil Focando o Princípio da Eficiência. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso. – Graduação em Direito, Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2014.

BANCO MUNDIAL. Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>.

BARBOSA, Clêuber Pimentel. Governança em universidades federais brasileiras: uma contribuição a partir do IG-SEST. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte – 2019.

BASTOS, Jorge Augusto da Silveira. Governança Pública: Possibilidades e Limites da Adoção por uma Universidade Federal. Dissertação de Mestrado em Administração Pública em Rede - Rio Grande do Sul, 2019.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Guia da política de governança pública. Brasília-DF. 2018.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 10/12/2021.

BRASIL. Lei Orgânica das Universidades Públicas Federais. 5.540 de 28 de novembro de 1968. Rio de Janeiro, agosto de 2002.

BRASIL. Lei que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração Pública no Brasil: Ciclos entre o patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. Recife, 2010.

DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.2, n.4, p.01- 13, Sem II. 2008.

DE MATTIA, Clenia. A Experiência da Governança Pública na Elaboração dos Planos Estaduais de Cultura. 2014. 180 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

ENAP. Elaboração de indicadores de desempenho institucional. Diretoria de Desenvolvimento Gerencial Programa Gestão Estratégica. Brasília, 2013. ENAP/DDG. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2403/1/Elabora%C3%A7%C3%A3o>

[%20de%20indicadores%20de%20desempenho_apostila%20exerc%C3%ADcio_s.pdf](#). Acessado em: 17/12/2021.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato brasileiro. 5. ed. São Paulo, 2012.

GERHARDTE, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. Métodos de pesquisa. 1a edição. Editora da UFRGS: Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS – Porto Alegre, 2009.

GESSER, Grazielle Alano *et al.* Governança universitária: um panorama dos estudos científicos desenvolvidos sobre a governança em instituições de educação superior brasileiras. Campinas; Sorocaba, SP, v. 26, n. 01, p. 5-23, mar. 2021.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisas. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6 edição. – Editora: Atlas. São Paulo, 2008.

GREGORIUS, Marcio Rosni. A Administração Pública e suas funções. Jusbrasil.com.br. ano: 2015. Disponível em: <https://marciorosni.jusbrasil.com.br/artigos/195654350/a-administracao-publica-e-suas-funcoes>. Acessado em: 05/05/2021.

KRIPKA, Rosana Maria Luvezute; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa de Lara. Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e características na Pesquisa Qualitativa. Edição: V. 2: CIAI2015 Atas – Investigação Qualitativa na Educação. Disponível em: <https://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2015/article/view/252>. Acessado em: 13/05/2022.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. Edição 5. Editora Atlas. São Paulo, 2003.

LAMPERT, Ernani. O desmonte das universidades públicas: A interface de uma ideologia. <https://www.periodicos.udesc.br>. Rio Grande, 2004.

MARTINS, Kleber et al. Relação entre governança e o valor público gerado pelas universidades federais brasileiras. Edição online: v. 4, n. 1, 31 out. 2020. Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (EIGEDIN). Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/EIGEDIN/article/view/11684>. Acessado em: 16/12/2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 14a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

NEVES, Regina Coeli Lafayette Governança para uma universidade de classe mundial: desafios e perspectivas. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA – Recife, 2016.

NUNES, Ginete Cavalcante; NASCIMENTO, Maria Cristina Delmondes; LUZ, Maria Aparecida Carvalho Alencar. Pesquisa científica: conceitos básicos. Revista de psicologia: ID online. Ano 10, No. 29. fevereiro/2016. Edição eletrônica em <http://idonline.emnuvens.com.br/id>. Acessado em: 11/05/2022.

OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu; AUGUSTINHO, Sônia Maria. Gestão e governança pública: aspectos essenciais. Curitiba-PR: Ed. UTFPR, 2016.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração. Catalão-GO: UFG, 2011. Disponível em:

https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/567/o/Manual_de_metodologia_cientifica_-_Prof_Maxwell.pdf. Acessado em: 05/05/2022.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público Ano 47 Volume 120 / Número I Jan-Abr 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública. Revista Gestão e Política Públicas. 2 Semestre, 2011.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa Social: Métodos e Técnicas. Editora Atlas. Edição: 3 edição revista e ampliada. São Paulo, 2012.

RODRIGUES, William Costa. Metodologia Científica, 2007. Disponível em: http://pesquisaemeducacaoufrgs.pbworks.com/w/file/64878127/William%20Costa%20Rodrigues_metodologia_cientifica.pdf. Acessado em: 11/05/2021.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública – RAP. FGV-EBAPE. Rio de Janeiro, mar/abr 2009.

SOARES, Laarissa Fidelis et al. Governança Universitária: Criação, Contribuições e Desafios da Secretaria de Governança na Universidade Federal do Ceará. 21º USP International Conference in Accounting. São Paulo, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. Orientações para Interpretação e Utilização dos Indicadores de Governança e Gestão em Trabalhos de Controle Externo. Brasília: TCU, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2 – Brasília. 2014.

TRIVIÑOS, N.S. Augusto. Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: A pesquisa qualitativa em educação. Editora Atlas S.A. São Paulo, 1987.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA - UNILA. A UNILA em Construção: um projeto universitário para a América Latina. Comissão de Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Instituto Mercosul de Estudos Avançados – Foz do Iguaçu: IMEA, 2009. Disponível em: <https://portal.unila.edu.br/institucional/arquivos/livro-unila-em-construcao.pdf> Acessado em: 15/09/2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA - UNILA. História da UNILA. Portal Unila, 2022. Acessado em: 15/09/2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA - UNILA. História da criação da UNILA. 2022. Disponível em: <https://portal.unila.edu.br/institucional/historia-unila>.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR. A Universidade: Histórico. 2022. Disponível em: <https://www.ufpr.br/portalfufr/historico-2/>. Acessado em: 12/09/2022.

WEBER, Max. Economia e sociedade. São Paulo, 2004. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/weber-m-economia-e-sociedade-fundamentos-da-sociologia-compreensiva-volume-2.pdf>.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília: Editora Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.. Disponível em: <https://ensaiosnotas.com/2018/01/09/os-tipos-de-dominacao-legitima-para-weber/>.