

A GOVERNANÇA NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICAS BRASILEIRAS

GOBERNANZA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR BRASILEÑAS

GOVERNANCE IN BRAZILIAN PUBLIC HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

Deusdete Junior SANTOS¹
Kellcia Rezende SOUZA²

RESUMO: A gestão de recursos e políticas públicas tem sido um grande desafio para os gestores públicos brasileiros. Logo, o tema da governança pública tornou-se um assunto proeminente nos últimos anos na administração pública brasileira. Neste cenário, estão inclusas as Universidades Públicas Federais, que são instituições federais de ensino superior e estão sujeitas a prestar contas tanto à sociedade, como aos órgãos de controle. Assim sendo, o objetivo da presente pesquisa consiste em analisar os parâmetros e fundamentos de governança nas Universidades Públicas Federais, bem como os resultados que estas apresentaram na última avaliação realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no ano de 2021. Para tanto, a metodologia teve a abordagem metodológica quanti-qualitativa e foi conduzida pela pesquisa bibliográfica e, também, documental. Os resultados encontrados demonstram que o tema da governança pública é recente e dispõe de poucas investigações. Além disso, destaca-se que as Universidades Públicas Federais ainda apresentam resultados insatisfatórios na avaliação de governança e gestão públicas do TCU.

PALAVRAS-CHAVE: Administração pública federal. Governança pública. Universidades federais.

RESUMEN: *La gestión de recursos y políticas públicas ha sido un gran desafío para los gestores públicos brasileños. Por lo tanto, el tema de la gobernanza pública se ha convertido en un tema destacado en los últimos años en la administración pública brasileña. En este escenario se incluyen las Universidades Públicas Federales, que son instituciones federales de educación superior y están sujetas a rendición de cuentas tanto ante la sociedad como ante los órganos de control. Por tanto, el objetivo de esta investigación es analizar los parámetros y fundamentos de la gobernanza en las Universidades Públicas Federales, así como los resultados que estas presentaron en la última evaluación realizada por el Tribunal de Cuentas de la Federación (TCU) en 2021. La metodología tuvo como un enfoque*

¹ Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados – MS – Brasil. Mestre em Administração Pública (PROFIAP/UFGD). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0051-3079>. E-mail: deusdetejsantos@ufgd.edu.br

² Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados – MS – Brasil. Professora Adjunta do Programa de Pós-graduação em Educação Escolar e no Programa de Pós-Graduação em Administração pública. Doutorado em Educação Escolar (UNESP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8663-4615>. E-mail: kellcia@hotmail.com

metodológico quantitativo-cualitativo y se llevó a cabo mediante una investigación bibliográfica y documental. Los resultados encontrados muestran que el tema de la gobernanza pública es reciente y cuenta con pocas investigaciones. Además, se destaca que las Universidades Públicas Federales aún presentan resultados insatisfactorios en la evaluación de la gobernabilidad y gestión pública del TCU.

PALABRAS CLAVE: Administración pública federal. Gobernanza pública. Universidades federales.

ABSTRACT: The management of resources and public policies has been a major challenge for Brazilian public managers. Therefore, the issue of public governance has become a prominent issue in recent years in Brazilian public administration. In this scenario, the Federal Public Universities are included, which are federal institutions of higher education and are subject to accountability both to society and to control bodies. Therefore, the objective of this research is to analyze the parameters and foundations of governance in Federal Public Universities, as well as the results that they presented in the last evaluation carried out by the Federal Audit Court (TCU) in 2021. The methodology had a quantitative methodological approach and was conducted by bibliographic and documental research. The results found show that the issue of public governance is recent and has few investigations. In addition, it is noteworthy that the Federal Public Universities still present unsatisfactory results in the evaluation of governance and public management of the TCU.

KEYWORDS: Federal Public Administration. Public governance. Federal universities.

Introdução

A partir da década de 1980 o termo governança destacou-se dentre uma grande variedade de disciplinas, incluindo direito, políticas públicas e, sobretudo, gestão de organizações privadas, públicas ou sem fins lucrativos (RODRIGUES; MALO, 2006). Mais recentemente, no Brasil, esse processo de desenvolvimento de boas práticas de governança ganhou foco na administração pública (ZORZAL, 2015).

Matias-Pereira (2010) afirma que a governança em organizações públicas e privadas apresenta muitas semelhanças, mas possuem focos distintos. As semelhanças, segundo o autor, estão nos princípios básicos que as regem. São alguns dos princípios da governança, segundo Slomski (2008) *apud* (BIZERRA, 2011): a transparência (*disclosure*), o senso de justiça (*fairness*), a prestação de contas (*accountability*), o cumprimento das leis (*compliance*) e a ética (*ethics*).

No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU)³ tem procurado contribuir com o aperfeiçoamento da governança pública e com a concretização dessas novas demandas. Entre os anos de 2013 e 2014, o TCU produziu e publicou diversos documentos tratando sobre governança pública, que foram importantes para orientar a sua implementação nas instituições da administração pública brasileira (ROCHA, 2017). Nos anos seguintes, o Tribunal continuou o seu esforço para orientar e incentivar as organizações da administração pública a adotarem boas práticas de governança. Para isso, normatizou outros diversos referenciais e realizou avaliações de governança em organizações públicas.

Nesse sentido, foram criados outros instrumentos legais em prol da governança pública, como o Decreto nº. 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Este dispositivo normativo governamental estabelece os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento de programas de integridade (BRASIL, 2017).

Essas são algumas das legislações de governança pública que devem ser cumpridas pelos órgãos e instituições públicas, incluídas, aqui, as Universidades Públicas Federais, que devem cumprir e exercer uma série de mecanismos de gestão democrática voltados para aspectos de gestão administrativa, com fiscalização direta do TCU e demais órgãos de controle fiscal (COSTA, 2019). Nessa direção, nas últimas décadas, principalmente a partir dos anos 2000, Castro e Pereira (2019) evidenciaram que as universidades públicas brasileiras tiveram que adotar novas matrizes de gestão pública.

A educação superior “exerce papel essencial na formação social, cultural e cidadã de seus alunos e, por conseguinte, as universidades têm incorporado em suas ações de gestão”, monitoramento sistemático, planejamento e avaliação de mecanismos de governança, não só para atender as demandas sociais, mas, também, para prestar contas aos órgãos reguladores de controle (FREIRE; SOUZA, 2021, p. 2).

Portanto, para acompanhar esta nova forma de administração pública exigida, em particular na área federal, órgãos e instituições devem reformular práticas e estruturas para se alcançar a boa governança esperada pela sociedade (BATISTA, 2016). Neste sentido, este

³ O Tribunal de Contas da União (TCU) é órgão fiscalizador criado no ano de 1890. Independente e autônomo, sua função é o de controle externo do governo federal e auxílio do Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país. Ele é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

trabalho tem como foco investigar os parâmetros e fundamentos de governança nas Universidades Públicas Federais e os resultados que estas apresentaram na avaliação realizada pelo TCU no ano de 2021.

A metodologia utilizada nesta pesquisa teve a abordagem metodológica quanti-qualitativa. A condução do estudo foi realizada pela pesquisa bibliográfica e, também, documental. A categorização de dados foi realizada a partir da análise de conteúdo de todo o material levantado a partir da pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Utilizou-se, ainda, a estatística descritiva.

Dimensões conceituais de governança

O tema da governança tem significados distintos para diferentes pessoas, entidades, organismos que constroem seus conceitos a partir de narrativas diferentes (BEVIR; RHODES, 2001; MATIAS-PEREIRA, 2013; RHODES, 1996). Para Mello e Slomski (2010, p. 377), o “termo governança é bastante amplo e o seu uso varia de acordo com o enfoque e a área na qual está sendo empregado”. Governança é, portanto, um termo polissêmico amplamente utilizado em diferentes áreas da sociedade e possui diversos significados conforme a sua historicidade e, também, a perspectiva de análise (ZORZAL, 2015). Sobre a temática da governança, Alves (2001, p. 81) traz a seguinte concepção:

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

A governança é um termo mais amplo que o governo, pois abrange atores não estatais. O uso atual do termo não trata a governança como um sinônimo de governo. Seu significado refere-se a um novo processo de governar, um novo método pelo qual a sociedade é governada. A descentralização da prestação de serviços levou governos a notarem que orientar conjuntos complexos de organizações é uma tarefa difícil e, nessa nova condição, a governança tem sido empregada (RHODES, 1996).

Para Matias-Pereira (2014), na literatura acadêmica, geralmente, os aspectos mais explicitados sobre governança estão conexos à legitimidade do espaço público, distribuição de poder entre governantes e governados, processos de negociação entre atores sociais, e

descentralização de poderes e funções relacionadas ao ato de governar. Ela incorpora, além dos mecanismos tradicionais de articulação de interesses, como partidos políticos, outros mais informais, como as famílias, as associações e as redes sociais.

A boa governança está intimamente relacionada com uma administração eficaz em uma estrutura democrática (ZORZAL; RODRIGUES, 2016). Tanto o Banco Mundial como Fundo Monetário Internacional (FMI) utilizaram o termo como a combinação de boas práticas de gestão pública com o intuito de intervir em países em desenvolvimento a partir da necessidade de implantação de medidas neoliberais (FERREIRA, 2007; PEREIRA *et al.*, 2017).

Na esfera privada, a governança corporativa envolve a estrutura em que se exerce autoridade nas organizações, englobando regras, políticas, procedimentos, normas, relacionamentos, sistemas e processos. Portanto, “ela diz respeito à forma como as corporações são administradas” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 113).

As instituições públicas têm enfrentado o desafio de acompanhar, adaptar e transferir ferramentas de trabalho do setor privado. A administração pública, na busca por introduzir tais ferramentas, tem integrado experiências acumuladas que contribuem para sua transformação. É desta forma que diversos princípios de governança corporativa vêm sendo implementados no setor público (MATIAS-PEREIRA, 2010). Entretanto, na administração pública o objetivo é o atendimento das necessidades sociais e do interesse público executando e prestando serviços na sua função e, portanto, a governança no setor público difere do privado em vários aspectos.

Governança tem sido, portanto, sinônimo de gestão eficaz e transparente, tanto nas empresas quanto nas instituições públicas e, por isso, possuem proximidades conceituais. O tema vem “explicitando novas tendências de administração pública e de gestão de políticas públicas, pode ser mensurado pelo crescente destaque que a literatura vem dedicando nos últimos anos ao assunto” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 112). Diante do exposto, é necessária uma governança na esfera pública, em um contexto democrático, que considere a participação dos stakeholders como parte da resolução dos problemas e não como o problema (VIEIRA; BARRETO, 2019).

A governança na administração pública

A governança está se ampliando não só no setor privado, mas, também, no setor público, pois é possível controlar ou amenizar os problemas encontrados na gestão pública por meio de certas perspectivas derivadas da governança corporativa do setor privado (MARQUES *et al.*, 2020). Seus princípios e ações visam aprimorar os resultados objetivados por *stakeholders*, gestores e proprietários. Na administração pública essa relação se dá, basicamente, entre os cidadãos e os gestores públicos (TEIXEIRA; GOMES, 2019).

A teoria dos *stakeholders* tem grande relevância, principalmente, na governança pública, pois permite maior interação destes com a administração. A contribuição maior é para a compreensão de que se deve efetivar a implementação de ações para a participação de todos os interessados na administração (MATIAS-PEREIRA, 2013).

Entretanto, é preciso deixar explícita a diferença entre os termos governabilidade e governança. Para Matias-Pereira (2014), a governabilidade é a capacidade política, a partir de instituições, de se governar decorrente de uma relação legítima do Estado e seu governo com a sociedade. Já a governança, para o autor, trata-se da capacidade administrativa e financeira, no sentido amplo, do governo para implementar políticas públicas. Portanto, governança não é o mesmo que governo e refere-se às “atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências” (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 84).

A governança pública é, assim, um novo paradigma que tem como pontos principais a colaboração e coordenação entre as instituições públicas e estas com a sociedade. Ela representa o resultado do aperfeiçoamento de modelos anteriores de administração pública que evoluíram (DIAS; CARIO, 2014; NEVES; GUIMARÃES; JÚNIOR, 2017).

Para Martins e Marini (2014), a governança pública tem sido alçada como o mais recente paradigma de gestão e difere tanto da administração pública burocrática clássica, quanto da nova gestão pública. Essa nova perspectiva de gestão pública está associada às transformações de tempos e cenários advindos de “uma tentativa de enxergar o governo como um processo amplo, plural e complexo da sociedade, buscando integrar política e administração, gestão e políticas públicas” (MARTINS; MARINI, 2014, p. 43).

Nesta linha, a governança pública, como defendem diversos estudiosos, não abdica completamente dos elementos que caracterizam o modelo gerencialista, seu antecessor, em grande evidência até a década de 1990. Ela faz parte do chamado Novo Serviço Público

(NSP), que tem por base teorias democráticas e de cidadania, ou seja, uma governança democrática e um engajamento cívico. O NSP se propõe a promover a dignidade e o valor do serviço público para tornar o mundo um lugar melhor através de valores democráticos, de cidadania e de atendimento ao interesse público. Logo, a governança pública surge nesse cenário para reorganizar a administração pública (FUCHS, 2020; GESSER; OLIVEIRA; MACHADO, 2017; OLIVEIRA; PISA; AUGUSTINHO, 2016).

Essas são concepções que o TCU compartilha no desenvolvimento de suas produções sobre governança pública para orientar as organizações da administração pública e outros entes jurisdicionados ao órgão na adoção de boas práticas de governança. O TCU compreende, então, a governança pública como um sistema que define um equilíbrio de poder entre as partes envolvidas. Integrariam este sistema cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores. A governança pública teria por objetivo fazer com que o interesse comum se sobreponha aos interesses dos indivíduos ou grupos. O Tribunal vai além e especifica que a governança no setor público se relaciona aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; às interações entre estruturas, processos e tradições para que se institua como os cidadãos e outras partes interessadas são considerados e; como a tomada de decisão é executada e como são exercidos o poder e as responsabilidades. A governança no setor público deve se atentar com as ações e a capacidade dos sistemas políticos e administrativos para a resolução de problemas da vida em coletividade (BRASIL, 2020).

Para Alves (2011), pensar o conceito de governança significa associá-lo ao setor público. Assim, para o autor, governança nessa esfera corresponde à capacidade de implementação das políticas públicas a partir da otimização da gestão, de modo que sejam adotados um procedimento sistematizado de avaliação, controle, responsabilização, eficiência, eficácia e transparência. Esse processo deve contemplar a participação social, visando o bem comum da sociedade.

Filgueiras (2018, p. 79) salienta que a definição de governança deve ir além de características gerenciais e dos mecanismos de gestão ortodoxos, uma vez que “ela representa um processo de conexão entre os mecanismos de administração com a dimensão política e infraestruturas do poder”. Para o autor, trata-se de um modelo de administração aberto ao público e que tem os serviços e políticas voltados para o cidadão, ou seja, uma governança democrática que deve dispor de três dimensões que importam e estão interligadas para a

constituição da gestão pública: as capacidades estatais para implementação e coordenação; os mecanismos de transparência e *accountability*⁴; os mecanismos de participação política.

A governança pública acaba por se consolidar como um conceito que agrega valores às políticas públicas, pois associa o controle coletivo e a promoção da justiça social aos entendimentos tradicionais que consideram o exercício de pouco poder participativo pela sociedade. Ela visa garantir que as metas planejadas sejam alcançadas através de sistemas bem projetados, incluindo processos de gerenciamento, controle, supervisão e prestação de contas (ROCHA, 2017).

Ainda não há, portanto, um entendimento de consenso sobre o conceito de governança pública, tanto entre autores quanto entre organizações nacionais e internacionais, possuindo esta ampla e múltipla abordagem conceitual (TEIXEIRA; GOMES, 2019). Mas, em um esforço de compreender este tema de uma forma mais ampla, o conceito pode ser apresentado como uma série de reformas administrativas a serem implementadas no setor público projetadas para atender às necessidades da sociedade civil moderna em encontro aos interesses comuns de prestação de serviços de alta qualidade. Serviços estes fornecidos por Estados mais transparentes, onde os cidadãos participam cada vez mais do processo de tomada de decisão, exercendo controle social e fortalecendo a democracia (OLIVEIRA; PISA; AUGUSTINHO, 2016).

A governança na gestão pública brasileira

No Brasil, a governança pública tem desempenhado um papel importante na gestão dos recursos públicos, gerando diversas discussões sobre seus mecanismos e suas práticas. Para Souza, Silva e Souza (2019), não se pode deixar de levar em consideração as rápidas mudanças que vêm acontecendo na sociedade, onde um nível maior de cidadania tem exigido uma administração pública que garanta os direitos constitucionais dos cidadãos, dentre eles, o educacional. Matias-Pereira (2013) afirma que a gestão pública brasileira ainda está em um estágio longe do ideal para conseguir estruturar um modelo de governança pública consolidado.

⁴ Para o TCU, *accountability* é “a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades” (BRASIL, 2020, p. 46).

Segundo o TCU, o incremento de legislação de governança na administração pública do país vem de muitos atos sancionados que integram importantes normativos setoriais ou federais que se alinham a uma visão de melhoria da governança pública (BRASIL, 2020).

Vieira e Barreto (2019) apontam que, no Brasil, o tema da governança pública foi discutido apenas a partir do ano de 1995, quando figurou no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), sendo definido como a capacidade do Estado em implementar as políticas públicas de forma eficiente. A reforma do Estado era considerada imprescindível, com o intuito de aumentar a sua governança (ZORZAL; RODRIGUES, 2016).

Conforme Zorzal (2015), o Brasil, até recentemente, necessitava de um código de governança para o setor público. No entanto, entre os anos de 2013 e 2014, o TCU produziu e publicou três importantes documentos tratando sobre o tema, a saber: a 1ª e a 2ª versões do “Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração Pública” (BRASIL, 2014d), o “Referencial para avaliação de governança em políticas públicas”(BRASIL, 2014a) e os “10 passos para a boa governança”(BRASIL, 2014b). Nas duas primeiras publicações está presente uma extensa pesquisa bibliográfica que inclui uma significativa base teórica, com referenciais internacionais. A intenção desse material é conhecer melhor a situação da governança da área pública e incentivar as organizações do setor público a adotarem, de forma evolutiva, as boas práticas de governança (BRASIL, 2020).

Nos anos seguintes, o referencial de 2014 continuou sendo utilizado como orientador da política de governança e avaliações de mais de 500 organizações jurisdicionadas ao TCU. Os indicadores produzidos a partir disto serviram para indicar os problemas de governança nas organizações públicas e identificaram o panorama para a definição de objetivos, estruturação de melhorias e identificação de boas práticas a serem adotadas. Ainda serviu de inspiração para o Decreto nº. 9.203/2017 (BRASIL, 2017), que criou a política de governança da administração pública federal, bem como a Lei 13.971/2019 (BRASIL, 2019a), que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.

Em 2021, o TCU atualizou o documento e sua denominação passou a ser “Referencial básico de governança organizacional: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU (RGB)”. Segundo o referido Tribunal, a partir do conhecimento dos diagnósticos realizados e da revisão da literatura internacional recente publicada em organismos como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas (ONU), se realizou a revisão e atualização do referencial.

Com isso, o TCU espera disponibilizar orientações mais contemporâneas sobre a governança pública, reforçando a adoção de busca por melhores práticas para aperfeiçoar o desempenho nas organizações públicas (BRASIL, 2020).

A partir da publicação do referencial básico de governança e demais documentos adicionais, o TCU tem contribuído para o aperfeiçoamento de diretrizes voltadas a boas práticas de governança no setor público. Os documentos produzidos pelo órgão visam proporcionar à administração pública elementos teóricos e normativos para extrair princípios, sistematização e níveis de análise para fomentar a boa governança (TEIXEIRA; GOMES, 2019). O Tribunal tem se empenhado, também, em avaliar as práticas de governança em órgãos da administração pública brasileira por meio de levantamentos que são divulgados em seu portal na internet.

No âmbito das produções normativas oficiais, o Governo Federal lançou no ano de 2018 o “Guia da Política de Governança Pública”. Diversos órgãos foram responsáveis por sua elaboração, tais como: a CGU; o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP); e o Ministério da Fazenda (MF). A publicação tem por objetivo dar segurança e estabilidade à interpretação do Decreto nº. 9.203/2017, servindo de referencial para a sua correta execução. A publicação apresenta o atual estágio da política de governança e panoramas para o futuro (BRASIL, 2018a). O público-alvo do material compreende membros da alta administração das mais distintas instituições do governo.

Sob esse novo modelo prático para a administração pública, os vários órgãos e instituições do setor governamental, particularmente na área federal, começaram a reformar suas estruturas e práticas de trabalho em busca de boa governança (RIBEIRO, 2017). Os conceitos de governança pública têm sido utilizados para avaliar questões relacionadas aos serviços públicos. Os órgãos públicos que estão sendo avaliados são agrupados por estágios de governança inicial, intermediário e aprimorado para facilitar o diagnóstico e ajudar a melhorar e monitorar a administração pública (ROCHA, 2017).

Indicadores de governança pública pelo Tribunal de Contas da União

A partir da publicação do referencial básico de governança e demais documentos adicionais, o TCU tem contribuído para o aperfeiçoamento da governança no setor público para que órgãos e entidades da administração pública possam extrair princípios, diretrizes e níveis de análise para fomentar a boa governança (TEIXEIRA; GOMES, 2019). O Tribunal

tem se empenhado também em avaliar as práticas de governança em órgãos da administração pública brasileira, através de levantamentos que são divulgados em seu portal na internet.

Inicialmente, o TCU no ano de 2007 realizava levantamentos de governança na área de TI. Entretanto, começou a realizar, também, levantamentos de governança de pessoal (2012, 2013) e aquisições (2013/2014). A partir de 2013, o TCU criou um modelo geral de governança pública para englobar um perfil de governança da administração pública brasileira. Entre os anos de 2013 e 2016, o TCU realizou levantamentos de governança e gestão pública em organizações públicas com o propósito de se avaliar a situação e incentivar adoção de práticas de governança e gestão em quatro temas: tecnologia da informação (TI), pessoas, contratações e governança pública (BRASIL, 2014c, 2018b).

A partir do ano de 2017, o TCU vem unificando os levantamentos em apenas uma só ferramenta de autoavaliação, chamada de “Questionário Integrado de Governança Pública”, que engloba as áreas dos levantamentos anteriores para se conhecer, além dos diversos indicadores de governança pública, um índice geral de gestão e governança pública (BRASIL, 2018b). Portanto, se objetiva levantar o sistema de governança de entidades e organizações da administração pública.

Os levantamentos do TCU se realizam pela determinação do acompanhamento, por cinco anos, da capacidade de governança e gestão dos órgãos e entidades jurisdicionadas definidos no Acórdão 588/2018-TCU-Plenário. Os levantamentos têm por finalidade indicar riscos sistêmicos e subsidiar com informações de governança a gestão das organizações (BRASIL, 2018b).

A avaliação mais recente foi referente ao ano de 2021, e possuía 114 questões que foram respondidas pelas instituições públicas participantes (BRASIL, 2021a). A estrutura do questionário do perfil integrado de governança organizacional e gestão públicas, denominado pelo seu principal indicador, iGG 2021, segue o modelo de governança explícito no RGB (BRASIL, 2021b).

Os resultados da autoavaliação foram publicados em agosto do ano de 2021. As questões estavam divididas em cinco temas: (1) Governança pública; (2) Gestão de pessoas; (3) Gestão de tecnologia e da segurança da informação; (4) Gestão de contratações; e (5) Gestão orçamentária. Já a análise dos dados se deu em seis perfis de governança, onde o primeiro apresentava a visão geral do perfil integrado: a) Perfil de integrado de governança e gestão; b) Perfil de governança e gestão organizacional; c) Perfil de governança e gestão de pessoas; d) Perfil de governança e gestão de Segurança e da Tecnologia da Informação; e)

Perfil de governança e gestão de contratações; e f) Perfil de governança e gestão orçamentárias (BRASIL, 2021b, 2021c).

Os objetivos do levantamento de governança no ano de 2021 foram obter e analisar dados sobre a capacidade de governança e de gestão de organizações participantes e implementar o sistema e-Governança, para dar início à autoavaliação de governança e de gestão públicas na forma de autosserviço para estas. As finalidades específicas do acompanhamento da capacidade de governança em gestão das organizações públicas federais e outros entes jurisdicionados do TCU foram: a) divulgar o modelo de governança e gestão expressa na 3ª edição do RBG; b) contribuir para o planejamento dos órgãos da alta administração, que são indutores para a melhoria dos processos de governança e gestão na administração pública e c) subvencionar o TCU no cumprimento de seus objetivos estratégicos para evolução da governança na administração pública brasileira (BRASIL, 2021b, 2021c).

A divulgação dos resultados do iGG 2021 se deu em índices. Estes foram categorizados em estágios de capacidade: inexpressivo, iniciando, intermediário e aprimorado, conforme representado Quadro 1.

Quadro 1 – Estágios de capacidade governança e gestão públicas

Estágio		Adoção de práticas de governança	Intervalo da faixa
Inicial	Inexpressivo	não adota; há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la	0 a 14,99%
	Iniciando	adota em menor parte	15 a 39,99%
Intermediário		adota parcialmente	40 a 70%
Aprimorado		adota totalmente ou em grande parte; adota	70,01 a 100%

Fonte: adaptado de Brasil (2021b)

O índice iGG representa todas as práticas avaliadas de governança e de gestão. O índice iGovPub corresponde às ações avaliadas no tema de governança pública organizacional, agregando indicadores das capacidades de liderança, estratégia e controle. O iGovPessoas caracteriza os resultados obtidos nas práticas de Governança Pública Organizacional e de Gestão de Pessoas (iGestPessoas). O índice iGestPessoas descreve todas as práticas avaliadas no tema gestão de pessoas. O iGovTI evidencia resultados alcançados para Governança de TI e na Gestão de TI (iGovTI). O iGestTI demonstra todas as práticas de gestão de TI, mais algumas selecionadas de gestão de pessoas e de gestão de contratações. O

iGovContrat apresenta resultados de Governança na gestão de Contratações (GovContrat) e Gestão de Contratações (iGovContrat). O iGestContrat exprime resultados para todas as práticas de gestão de contratações, mais algumas selecionadas de gestão de pessoas e de gestão de riscos organizacionais. O iGestOrcament agrega resultados de capacidade de estabelecer o processo orçamentário e contemplar as prioridades orçamentárias corretamente. E, por fim, o iGovOrcament representa a capacidade em governança orçamentária (definir o modelo e monitorar a gestão orçamentária) juntamente com a gestão orçamentária representado no iGestOrcament (BRASIL, 2021b, 2021c).

Por estes índices é possível se medir o estado de desenvolvimento da governança pública nas instituições públicas avaliadas, dentre estas, as 63 universidades públicas federais existentes no Brasil, dentro dos estágios de capacidade de práticas de governança descritos no Quadro 1.

A governança na gestão das universidades públicas federais

As universidades públicas federais são instituições, sob a forma de autarquias ou fundações, vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), órgão da administração federal direta, que estão sujeitas a um amplo aparato burocrático e normativo e devem atender às normas que tratam das práticas de governança na administração pública. Embora dotadas de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, estão sujeitas à legislação do setor público (MARQUES *et al.*, 2020; SALES *et al.*, 2020).

As instituições de ensino superior, caracterizadas como organizações complexas, devem começar a considerar, cada vez mais, os temas de governança em suas gestões, integrando-se nas ações universitárias (GESSER; OLIVEIRA; MACHADO, 2017). Portanto, devem realizar uma boa gestão, que incentive a adoção das melhores práticas para aumentar a eficiência e o pleno funcionamento das instituições (MARQUES *et al.*, 2020). São caracterizadas como instituições complexas, devido a sua administração burocrática e conservadora, a concentração de poder e autonomia, pelo tipo de profissional que nela atua, sua diversidade de objetivos e suas atribuições no ensino, pesquisa e extensão. São, nessa vertente, organizações pluralistas com multiplicidade de membros, estrutura organizacional própria, objetivos e grupos internos, muitas vezes, conflitantes. Tudo isso faz com que a gestão e o processo decisório sejam desafiadores (ESTRADA, 2000; GESSER; OLIVEIRA; MACHADO, 2017).

Apesar da sua importância social e do recebimento de substanciais fundos públicos, ainda é limitada nas universidades públicas federais a divulgação das informações de gestão e sua análise em estudos acadêmicos (ZORZAL, 2015). Além disso, as questões relativas à governança universitária são pouco discutidas na literatura, sendo mais delimitadas com base na governança corporativa e governança pública, tendo dois principais pontos que são abordados: mecanismos de ajustamento internos à instituição e; estruturas de coordenação que a universidade desenvolve com atores sociais externos (GESSER; OLIVEIRA; MACHADO, 2017).

Como integrantes do serviço público federal, as universidades federais brasileiras estão sob avaliação do TCU sobre as boas práticas de governança e gestão no setor público. Na última avaliação divulgada, no ano de 2021, 378 instituições foram avaliadas, dentre elas, as 63 universidades públicas federais (BRASIL, 2021b, 2021c).

A divulgação dos referidos índices aponta para o estado de desenvolvimento da governança pública nas universidades públicas federais dentro dos estágios de capacidade de práticas de governança descritos no Quadro 1. Na Tabela 1, a seguir, são apresentados alguns dos resultados destes índices e as respectivas universidades federais que os originaram.

Tabela 1 – Índices de aderência às práticas de governança e gestão públicas das universidades públicas federais em 2021

Universidade	iGG	iGovP ub	iGov Pesso as	iGov TI	iGovCon trat	iGovOrca ment
1º Universidade Federal do Rio Grande do Norte	96,3 %	95,8%	97,5 %	87,3 %	99,6%	87,1%
2º Universidade Federal de Itajubá	93,2 %	95,3%	94,6 %	95,5 %	64,5%	100,0%
3º Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	91,3 %	93,7%	90,8 %	72,6 %	95,9%	98,6%
4º Universidade Federal de Lavras	90,2 %	94,9%	93,1 %	91,4 %	89,7%	96,9%
5º Fundação Universidade Federal de Viçosa	88,8 %	92,3%	85,3 %	87,4 %	97,5%	95,0%
6º Universidade Federal do Pará	82,8 %	82,5%	86,5 %	74,8 %	74,1%	79,3%
7º Fundação Universidade de Brasília	81,5 %	91,4%	88,8 %	78,9 %	82,9%	91,5%
8º Universidade Federal de Pernambuco	73,6	78,8%	66,7	64,1	90,2%	94,2%

		%	%	%		
9° Universidade Federal da Bahia	73,2	64,7%	68,8	60,3	71,8%	63,3%
	%		%	%		
10° Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	72,5	80,5%	69,5	73,8	80,8%	97,5%
	%		%	%		
11° Universidade Federal do Oeste do Pará	69,7	76,4%	59,8	69,5	88,0%	94,2%
	%		%	%		
12° Universidade Federal do Ceará	69,6	81,3%	69,4	56,4	86,6%	87,3%
	%		%	%		
13° Universidade Federal Rural de Pernambuco	68,8	74,7%	76,5	63,1	80,2%	65,1%
	%		%	%		
14° Universidade Federal de Roraima	67,0	72,1%	67,0	67,3	63,8%	66,1%
	%		%	%		
15° Universidade Federal Rural da Amazônia	65,6	80,0%	70,9	54,6	64,0%	86,3%
	%		%	%		
16° Universidade Federal do Paraná	63,9	62,9%	63,9	49,8	62,7%	70,3%
	%		%	%		
17° Fundação Universidade Federal do Rio Grande	63,9	67,7%	69,8	55,5	73,5%	67,1%
	%		%	%		
18° Universidade Federal do Triângulo Mineiro	63,6	69,5%	71,9	57,5	61,2%	30,3%
	%		%	%		
19° Universidade Federal de São Paulo	62,7	80,4%	69,0	45,3	70,0%	71,4%
	%		%	%		
20° Universidade Federal de Alfenas	62,1	60,3%	64,9	36,3	48,4%	95,0%
	%		%	%		
21° Universidade Federal do Oeste da Bahia	60,7	70,3%	62,8	57,2	51,7%	69,2%
	%		%	%		
22° Fundação Universidade Federal de Sergipe	59,1	67,9%	60,0	62,9	47,0%	80,0%
	%		%	%		
23° Fundação Universidade Federal de Uberlândia	59,0	62,3%	64,9	60,9	68,0%	30,4%
	%		%	%		
24° Universidade Federal de Goiás	58,8	74,7%	70,9	74,4	45,8%	45,2%
	%		%	%		
25° Fundação Universidade Federal de Ouro Preto	57,4	73,6%	57,6	54,2	64,5%	70,2%
	%		%	%		
26° Universidade Federal do Rio de Janeiro	57,0	59,6%	57,4	20,2	69,8%	91,6%
	%		%	%		
27° Universidade Federal de Santa Catarina	56,9	63,6%	64,0	59,7	65,8%	60,4%
	%		%	%		
28° Universidade Federal do Rio Grande do Sul	56,6	50,7%	53,0	58,2	44,7%	37,7%

		%	%	%		
29° Universidade Federal do Cariri	54,1	57,3%	49,5	59,9	51,4%	46,1%
	%		%	%		
30° Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	54,1	55,1%	50,8	50,2	44,1%	44,9%
	%		%	%		
31° Fundação Universidade Federal de Mato Grosso	53,2	58,2%	52,9	51,6	53,4%	46,2%
	%		%	%		
32° Universidade Federal de Minas Gerais	52,2	49,6%	46,4	49,3	31,8%	79,7%
	%		%	%		
33° Universidade Federal de Santa Maria	50,2	66,2%	59,7	37,4	61,2%	52,0%
	%		%	%		
34° Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	50,2	51,6%	48,3	42,5	49,5%	35,0%
	%		%	%		
35° Fundação Universidade Federal do ABC	49,9	56,1%	39,3	40,9	39,9%	86,8%
	%		%	%		
36° Universidade Federal Rural do Semiárido	49,3	43,4%	46,2	38,7	61,0%	9,8%
	%		%	%		
37° Universidade Federal da Paraíba	48,9	61,0%	60,3	48,4	46,9%	36,8%
	%		%	%		
38° Universidade Federal do Espírito Santo	48,0	56,0%	37,6	34,2	80,1%	78,5%
	%		%	%		
39° Universidade Tecnológica Federal do Paraná	47,5	58,8%	48,6	45,0	57,8%	31,3%
	%		%	%		
40° Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	46,2	59,6%	41,9	53,8	41,6%	59,9%
	%		%	%		
41° Universidade Federal da Fronteira Sul	46,1	61,3%	41,4	28,8	52,6%	71,2%
	%		%	%		
42° Universidade Federal de Pelotas	45,3	51,1%	43,3	47,7	37,3%	49,7%
	%		%	%		
43° Universidade Federal de Juiz de Fora	45,3	42,7%	42,5	39,4	55,0%	50,7%
	%		%	%		
44° Fundação Universidade Federal de São Carlos	45,1	51,5%	43,8	52,1	39,9%	41,1%
	%		%	%		
45° Fundação Universidade Federal do Tocantins	44,1	53,9%	51,5	37,2	51,4%	60,3%
	%		%	%		
46° Fundação Universidade Federal de São João Del Rei	43,7	59,7%	46,8	34,4	65,7%	55,4%
	%		%	%		
47° Universidade Federal Fluminense	42,2	56,2%	42,3	44,8	48,2%	15,9%
	%		%	%		
48° Fundação Universidade Federal do Piauí	40,2	52,0%	34,3	33,1	52,3%	39,9%

		%	%	%			
49°	Universidade Federal da Integração Latino-Americana	39,8	42,2%	30,7	35,0	45,0%	43,9%
		%	%	%	%		
50°	Fundação Universidade Federal do Amapá	39,2	47,1%	40,8	36,0	59,5%	47,2%
		%	%	%	%		
51°	Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco	38,3	54,3%	37,8	25,0	38,3%	52,1%
		%	%	%	%		
52°	Fundação Universidade Federal do Acre	37,9	46,4%	40,2	31,8	26,2%	72,5%
		%	%	%	%		
53°	Universidade Federal de Alagoas	37,7	33,9%	35,7	41,9	25,7%	47,9%
		%	%	%	%		
54°	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	34,8	27,7%	24,6	32,0	30,2%	39,0%
		%	%	%	%		
55°	Fundação Universidade Federal da Grande Dourados	34,0	48,5%	41,2	19,8	34,6%	23,4%
		%	%	%	%		
56°	Fundação Universidade Federal de Rondônia	33,1	35,5%	34,0	42,9	31,4%	37,1%
		%	%	%	%		
57°	Fundação Universidade Federal do Pampa	32,4	35,4%	29,6	21,7	27,8%	29,3%
		%	%	%	%		
58°	Fundação Universidade do Amazonas	31,9	49,3%	35,5	31,5	24,2%	30,2%
		%	%	%	%		
59°	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	30,0	35,4%	27,5	21,6	34,0%	10,0%
		%	%	%	%		
60°	Fundação Universidade Federal do Maranhão	29,2	32,7%	28,5	34,0	29,9%	12,8%
		%	%	%	%		
61°	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	28,7	43,6%	36,4	31,5	27,9%	13,2%
		%	%	%	%		
62°	Universidade Federal de Campina Grande	24,2	1,3%	26,2	24,9	30,5%	13,5%
		%	%	%	%		
63°	Universidade Federal do Sul da Bahia	23,3	43,7%	28,6	26,3	17,0%	21,4%
		%	%	%	%		

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do levantamento de governança no setor público do TCU 2021(BRASIL, 2021a)

Nota: A classificação das universidades na tabela segue a ordem da maior para menor pontuação no índice iGG.

Os índices de iGG (índice integrado de governança e gestão públicas) apontaram que 15 (24%) das universidades federais ainda estão no estágio inicial de governança e gestão, sendo que todas se situaram no quadro iniciante. Estão no estágio intermediário 38 (60%) instituições de ensino superior. E, por fim, apenas 10 (16%) foram classificadas como em

estágio aprimorado para este índice. Estes dados analisados indicam que as boas práticas de governança e gestão pública ainda não são adotadas na maior parte das universidades federais.

Nos índices de iGovPub (índice de governança pública), em que são avaliados a adoção dos mecanismos de liderança, estratégia e controle, as universidades federais tiveram avaliações semelhantes. Os dados apontam que 15 universidades (24%) estão no estágio inicial, com todas sendo caracterizadas como iniciando. No estágio intermediário estão 37 (59%) instituições de ensino e somente 11 (17%) se qualificam para o estágio aprimorado. Detalhando a partir dos mecanismos, os piores resultados são apresentados em estratégia, onde 25% das universidades se situam no estágio inicial, incluindo duas em estágio inexpressivo, e os melhores são percebidos em controle, onde as instituições apresentam maiores índices intermediários (59%) e aprimorados (35%).

No iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas), os resultados revelaram que 15 universidades (24%) se classificam no estágio inicial, sendo que todas estavam classificadas como iniciando. Entre as instituições de estágio intermediário estavam 37 (59%) universidades federais. E, por fim, 11 (17%) estavam situadas no estágio aprimorado. Estes valores de índices no estágio inicial indicam, para o TCU, que as organizações que os registram não possuem um planejamento de pessoas estruturado e apresentam dificuldades para estimar suas necessidades de recursos humanos e selecionar bem os seus gestores (BRASIL, 2021c). Portanto, para as universidades que estavam no índice inicial no iGovPessoas, as constatações são as mesmas.

Para o iGovTI (índice de governança e gestão de tecnologia da informação), os resultados mostravam que 23 (37%) das universidades federais estavam no estágio inicial, com todas consideradas como em iniciando. Em estágio intermediário neste tema estavam 31 (49%) das instituições. Apenas 9 (14%) estavam em estágio aprimorado. Fica evidente que mais da metade das universidades federais encontram-se em estágio inicial ou intermediário em governança de TI. Segundo o TCU (BRASIL, 2021b), apesar da melhoria frente à avaliação do ano de 2018, o modelo de governança e gestão de TI implementado está distante de ser o adequado, podendo ter reflexo em várias deficiências que as instituições podem apresentar e comprometer o atendimento satisfatório e oportuno das demandas da sociedade.

O iGovContrat (índice de governança de contratações) apresentava que 17 (27%) universidades federais estavam no estágio inicial, sendo que todas estavam caracterizadas como iniciando. No estágio intermediário estavam 32 (51%) instituições. Já no estágio aprimorado encontravam-se 14 (22%) universidades federais. Estes dados apontam, segundo

o TCU, que em mais da metade das universidades federais pode haver riscos de desperdício e de irregularidades em contratações.

A gestão orçamentária passou a integrar este instrumento avaliativo no iGG 2021, tendo seu índice principal identificado como iGovOrcament (índice de governança e gestão orçamentária). Frente aos outros principais índices, o iGovOrcament apresentou os índices mais baixos. Desta forma, 19 (30%) das universidades federais pontuaram no estágio inicial, onde 5 (8%) delas se caracterizaram como tendo resultados inexpressivos na avaliação, e o restante, 14 (22%), estão em iniciando. Em estágio aprimorado estavam 21 instituições, o que corresponde a 33% do total. Alcançaram o estágio aprimorado de governança e gestão do orçamento 23 (37%) das universidades federais. É notório o reduzido percentual de universidades federais nos estágios inicial e intermediário, já que o processo orçamentário é essencial para o êxito dos objetivos organizacionais e para a concreta entrega de resultados à sociedade (BRASIL, 2021b).

Há de se notar, nestes resultados, uma disparidade entre as universidades federais em relação às práticas avaliadas. Como exemplo, no índice iGG a universidade com pior avaliação teve índice 23% e a melhor avaliada teve 96%; já no iGovPub, 28% e 96%, respectivamente. Há uma desigualdade grande entre as instituições considerando o nível inicial e aprimorado. Isso reforça que há uma diferença de desempenho das universidades frente às práticas de governança e gestão pública.

Foi possível ainda extrair do relatório técnico com dados completos do TCU, e demonstrar pelo Quadro 2, a classificação das universidades públicas federais pelo seu estágio de capacidade (inexpressivo, inicial, intermediário e aprimorado) considerando o índice de governança pública (iGovPub) do ano de 2021, bem como a sua variação frente aos resultados do ano de 2018. Este índice agrega dados de governança de liderança, estratégia e controle.

Quadro 2 – Distribuição das universidades públicas federais por estágio de capacidade no iGovPub 2021

Estágio		Intervalo da faixa	Universidades	nº	%	Variação à 2018
Inicial	Inexpressivo	0 a 14,99%	-----	0	0	-2
	Iniciando	15 a 39,99%	UFAL; UNILAB; UNIR; UNIPAMPA; UFRB; UFMA; UFCG	15	24	-11

Intermediário	40 a 70%	UFBA; UFPR; FURG; UFTM; UNIFAL-MG; UFS; UFU; UFRJ; UFSC; UFRGS; UFCA; UniRIO; UFMT; UFMG; UFSM; UFCSPA; UFABC; UFERSA; UFPB; UFES; UTFPR; UNIFESSPA; UFFS; UFPel; UFJF; UFSCar; UFT; UFSJ; UFF; UFPI; UNILA; UNIFAP; Univasf; UFAC; UFGD; UFAM; UFRRJ; UFSB	37	59	+5
Aprimorado	70,01 a 100%	UFRN; UNIFEI; UFMS; UFLA; UFV; UFPA; FUB; UFPE; UFVJM; UFOPA; UFC; UFRPE; UFRR; UFRA; UNIFESP; UFOB; UFG; UFOP	11	17	+8

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do TCU (BRASIL, 2021a)

Pelas informações apresentadas observa-se que apenas 11 (17%) das universidades públicas federais atingiram o estágio aprimorado. Nota-se, ainda, que 37 (59%) das universidades estavam no grau intermediário e 15 (24%) no estágio inicial de governança pública segundo o TCU. Das que estavam em estágio inicial é importante ressaltar que nenhuma destas apresentaram resultados inexpressivos, mostrando-se uma tendência em relação à avaliação anterior, do ano de 2018, onde 28 (44,5%) estavam em estágio inicial, sendo que 02 (3,2%) destas universidades apresentavam índices inexpressivos (BRASIL, 2019). Destaca-se, ainda, que 13 (20,63%) universidades deixaram o estágio inicial e migraram para os estágios intermediário ou superior.

Considerando os resultados do quadro 2 sobre o índice iGovPub, constata-se que a governança pública nas universidades federais pesquisadas ainda está em estágio intermediário em mais da metade das instituições, o que, apesar de uma evolução considerável em relação à avaliação anterior (BRASIL, 2021b), indica que está aquém do que se exige pelo TCU para a administração pública. Significa, ainda, afirmar que as boas práticas de governança pública estão abaixo do ideal na maioria das universidades federais, que são consideradas instituições de vanguarda. Ainda são poucas, ou seja, 17% das instituições superiores de ensino avaliadas, que estão no estágio aprimorado.

Todos os dados, indicadores e estágios de governança nas universidades federais públicas indicam que há muitos pontos vulneráveis e que há um caminho a ser seguido, onde se mostra necessária a indução de melhorias na implementação de governança pública das instituições citadas. Entretanto, por estarem inseridas em um ambiente dinâmico, com múltiplos interesses e com diversidade de atores, o desafio da governança nas universidades se torna complexo, pois grupos divergentes buscam por objetivos diferentes e conflitantes, influenciando temas estratégicos e/ou coletivos destas instituições (FREIRE; CONEJERO; PARENTE, 2021).

Fica evidente, diante desse quadro, que são muitos os desafios das universidades para implantar, estruturar e avançar em práticas de governança pública diante de suas características e, ainda, frente ao mutante cenário político, social e econômico brasileiro, que exige mudanças para o atendimento aos interesses públicos (MARQUES *et al.*, 2020).

Considerações finais

Conclui-se que no campo da normalização sobre governança pública na política brasileira, tem-se o destaque do papel primordial do TCU, que é considerado um embrião governamental indutor do conceito para os serviços públicos do país e, conseqüentemente, para a formulação de diretrizes de boa governança. Destaca-se, portanto, o seu protagonismo na elaboração de uma série de documentos sobre a governança pública e sua atuação nas avaliações de órgãos e instituições públicas em relação às práticas de governança.

A governança é, atualmente, um processo na administração pública brasileira que ainda está em fase de consolidação. Portanto, no processo preconizado por esta nova forma de pensar e gerir a administração pública, as instituições, em especial as de ensino superior, ainda apresentam, naturalmente, certo grau de imaturidade para lidar com os princípios, mecanismos e ferramentas preconizados.

A governança nas universidades públicas federais não pode ser colocada em igualdade com outras organizações, tanto pública quanto privadas, exigindo habilidades e técnicas adequadas à realidade universitária, ou seja, não se pode apenas fazer a reprodução de práticas de gestão empresarial sem se realizar uma análise das habilidades e técnicas adequadas à natureza dessas instituições de ensino.

No caso das universidades, o desafio está na superação do modelo de gestão extremamente tradicionalista e governamental, em que a preocupação ainda é muito vinculada ao cumprimento de aspectos legais e formais dos atos administrativos, devido à sua complexidade. Desta forma, os resultados apontados nessa pesquisa sinalizam para a necessidade da ruptura desse paradigma de gestão a partir da estruturação de formação da comunidade universitária sobre o tema, assim como, pela sistematização de instrumentos de avaliação de práticas de governança, com vistas a assegurar, respectivamente, o papel de certificadores dos atos dos gestores públicos e o monitoramento dos controles internos dessas instituições.

Diante do exposto, para além dos dados identificados no presente estudo, compreende-se que o avanço da qualidade dos serviços públicos prestados pelas universidades federais e demais instituições públicas passa pela consolidação de práticas de governança. Logo, faz-se necessário estudos contínuos a respeito da temática para o fortalecimento desse campo de investigação.

REFERÊNCIAS

ALVES, D. P. Acesso à informação pública no Brasil: Um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social. *In: Prevenção e combate à corrupção no Brasil: 6º Concurso de monografias: Trabalhos premiados*. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2011.

ALVES, L. E. S. Governança e cidadania empresarial. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 41, n. 4, p. 78–86, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/d4bV9dchpKfsBbGk3Yv4YbK/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 marzo 2021.

BATISTA, E. M. **Governança no setor público**: Uma análise das práticas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/22297>. Acesso em: 10 feb. 2021.

BEVIR, M.; RHODES, R. A. W. A decentered theory of governance: rational choice, institutionalism, and interpretation. *UC Berkeley: Institute of Governmental Studies*, 2001. Disponível em: <https://escholarship.org/content/qt0bw2p1gp/qt0bw2p1gp.pdf>. Acesso em: 09 feb. 2021.

BIZERRA, A. L. V. **Governança no setor público**: A aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/8063>. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília, DF: TCU, 2014a.

BRASIL. **Dez passos para a boa governança**. Brasília, DF: TCU; Secretaria de Planejamento; Governança e Gestão, 2014b.

BRASIL. **Acórdão, Relatório e Voto Governança Pública. TC 020.830/2014-9 - Plenário**. Brasília, DF: TCU, 2014c.

BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da

República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 12 fev. 2021.

BRASIL. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018a.

BRASIL. **Relatório de Acompanhamento. Acórdão 588/2018-TCU-Plenário, item 9.5.6**. Brasília, DF: TCU, 2018b.

BRASIL. **Lei n. 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. **Levantamento de Governança Pública Organizacional 2018**. Brasília, DF: TCU, 2019b.

BRASIL. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília, DF: TCU; Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020.

BRASIL. **Levantamento de Governança Pública Organizacional 2021**. Brasília, DF: TCU, 2021a.

BRASIL. **Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas - 2021**. Brasília, DF: TCU, 2021b.

BRASIL. **Relatório de Acompanhamento. Acórdão 2164/2021 - PLENÁRIO**. Brasília, DF: TCU, 2021c.

CASTRO, A. M. D. A.; PEREIRA, R. L. A. Universidade flexível: Nova tendência para as universidades federais brasileiras. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 14, n. esp. 3, p. 1638-1654, oct. 2019. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/12738>. Acesso em: 22 abr. 2021.

COSTA, N. S. **Administração Pública e Governança: Uma análise da Universidade Federal da Paraíba à luz da Instrução Normativa MP/CGU 01/2016**. 2019. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/19374>. Acesso em: 07 abr. 2021.

DIAS, T.; CARIO, S. A. F. Sociedade, desenvolvimento e o papel estratégico do Estado: Uma reflexão sobre o surgimento da Governança Pública. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 35, n. 2, p. 337–362, 2014. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/235710684.pdf>. Acesso em: 08 mayo 2021.

ESTRADA, R. J. S. **Os Rumos do Planejamento Estratégico na Universidade Pública**. 2000. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/78511>. Acesso em: 12 fev. 2021.

FERREIRA, C. S. **Orçamento participativo e governança solidária local na prefeitura municipal de Porto Alegre**. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/10925>. Acesso em: 12 abr. 2021.

FREIRE, L. F. S.; SOUZA, K. R. Proposições de acompanhamento de egressos nos planos de desenvolvimento institucional das universidades federais. **Revista Tempos e Espaços em Educação**, v. 14, n. 33, e16235, 2021. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8076315>. Acesso em: 08 dic. 2021.

FREIRE, B. D.; CONEJERO, M. A.; PARENTE, T. C. Saliência, influência e participação dos stakeholders nas estruturas de governança e no processo de tomada de decisão de instituições públicas de ensino superior. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, v. 14, n. 3, p. 251–275, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/80297>. Acesso em: 06 jun. 2021.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: A agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 71-88, enero/feb. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/PryL9JzmYhyVBTrdG3GGXsr/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 27 oct. 2021.

FUCHS, P. G. **Governança Pública e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina - IFSC: Aspectos institucionais e reflexos na gestão**. 2020. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/15119>. Acesso em: 03 dic. 2021.

GESSER, G. A.; OLIVEIRA, C. M.; MACHADO, M. R. Governança Universitária: Contribuições Teóricas. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 17., 2017, Mar del Plata. **Anais [...]**. Mar del Plata, Argentina, 2017. Disponível em: <https://coloquio2017.paginas.ufsc.br/>. Acesso em: 23 feb. 2021.

MARQUES, P. V. S. B. *et al.* Governança nas Universidades Federais do Brasil segundo o “Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública” do Tribunal de Contas da União. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 18, n. 2, p. 164-196, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7671512>. Acesso em: 20 mayo 2021.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança Pública Contemporânea: Uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, n. 130, p. 42-53, 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>. Acesso em: 16 oct. 2021.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 25 jun. 2021.

MATIAS-PEREIRA, J. Governança pública e transparência no Brasil: Evolução, dificuldades e perspectivas. **Revista de Administração Municipal**, Humaitá, v. 282, p. 5-17, 2013.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública: Foco nas instituições e ações governamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MELLO, G.; SLOMSKI, V. Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros (2009): No âmbito do Poder Executivo. **JISTEM Journal of Information Systems and Technology Management**, v. 7, n. 2, p. 375-408, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/jistm/a/c6fVMvRRzwPtRcRxJYKNSbq/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 marzo 2021.

NEVES, G.; GUIMARÃES, A.; JÚNIOR, A. **Um Novo Modelo de Administração Pública**. São Paulo: Macroplan, 2017.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J.; AUGUSTINHO, S. M. (org.). **Gestão e governança pública: Aspectos essenciais**. Curitiba: UTFPR Editora, 2016.

PEREIRA, F. N. *et al.* Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: Uma análise conceitual comparativa. **Revista Espacios**, v. 38, n. 7, 2017. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n07/a17v38n07p06.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2021.

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>. Acesso em: 23 feb. 2021.

RIBEIRO, A. C. R. N. **O controle externo de políticas públicas realizado pelo TCU: Estudo de casos**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/12794>. Acesso em: 13 feb. 2021.

ROCHA, E. M. **Governança Pública: Análise das práticas adotadas pela Polícia Federal na Superintendência do Espírito Santo**. 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufes.br/handle/10/8693>. Acesso em: 06 jun. 2021.

RODRIGUES, A. L.; MALO, M. C. Estruturas de governança e empreendedorismo coletivo: O caso dos doutores da alegria. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 10, n. 3, p. 29-50, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/CQ5RwhWBzyKTvmgXpSRbx8C/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 feb. 2021.

SALES, E. C. D. A. S. *et al.* Governança no setor público segundo a IFAC – estudo nas Universidades Federais Brasileiras. **Brazilian Journal of Business**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 1477-1495, 2020. Disponível em: <https://brazilianjournals.com/ojs/index.php/BJB/article/view/11505>. Acesso em: 13 feb. 2021.

SOUZA, K. R.; SILVA, R. D.; SOUSA, A. P. M. A obrigatoriedade, gratuidade e financiamento da educação como um direito social no Brasil. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 23, n. 2, p. 328-340, mayo/ago. 2019. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/12363>. Acesso em: 11 feb. 2021.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: Uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5422>. Acesso em: 13 mayo 2021.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília, DF: Enap, 2019.

ZORZAL, L. **Transparência das informações das universidades federais**: Estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na Administração Pública Federal. 2015. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

ZORZAL, L.; RODRIGUES, G. M. Transparência e boas práticas de governança: Análise de padrões e princípios nos relatórios de gestão de universidades federais brasileiras. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 17., 2016, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: XVII ENANCIB, 2016. Disponível em: <https://docplayer.com.br/37679587-Xvii-encontro-nacional-de-pesquisa-em-ciencia-da-informacao-xvii-enancib.html>. Acesso em: 13 marzo 2021.

Como referenciar este artigo

SANTOS, D. J.; SOUZA, K. R. A Governança nas Instituições de Ensino Superior Públicas Brasileiras. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. 3, p. 1532-1557, jul./set. 2022. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riace.v17i3.17085>

Submetido em: 07/01/2022

Revisões requeridas em: 21/03/2022

Aprovado em: 12/05/2022

Publicado em: 01/07/2022

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.

Revisão, formatação, normalização e tradução.