



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA**

**MARIA DE FÁTIMA TEIXEIRA BRASIL**

**IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE GOVERNANÇA NA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO CEARÁ NA PERCEPÇÃO DOS GESTORES**

**FORTALEZA**

**2018**

MARIA DE FÁTIMA TEIXEIRA BRASIL

IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE GOVERNANÇA NA UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO CEARÁ NA PERCEPÇÃO DOS GESTORES

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre - Área de Concentração: Estratégia e Sustentabilidade.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ruth Carvalho de Santana Pinho.

FORTALEZA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

B83i Brasil, Maria de Fátima Teixeira.

Implantação do Sistema de Governança na Universidade Federal do Ceará na Percepção dos Gestores / Maria de Fátima Teixeira Brasil. – 2018.

91 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Administração e Controladoria, Fortaleza, 2018.

Orientação: Prof. Dr. Ruth Carvalho de Santana Pinho.

1. Administração Pública. Governança pública. Universidade. I. Título.

CDD 658

---

MARIA DE FÁTIMA TEIXEIRA BRASIL

IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE GOVERNANÇA NA UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO CEARÁ NA PERCEPÇÃO DOS GESTORES

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre - Área de Concentração: Estratégia e Sustentabilidade.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ruth Carvalho de Santana Pinho.

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Ruth Carvalho de Santana Pinho (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará – UFC

---

Prof<sup>o</sup> Ph.D Marcus Vinícius V. Machado  
Universidade Federal do Ceará – UFC

---

Prof<sup>o</sup> Dr<sup>o</sup> Jocildo Figueiredo Correia Neto  
Universidade Federal do Ceará – UFC

## RESUMO

Este estudo tem o objetivo de analisar o processo de implantação do Sistema Governança na Universidade Federal do Ceará (UFC). A instauração da Governança emana de novas práticas que tendem a mudar o foco da gestão, inclusive nas instituições da Administração Pública brasileira, voltando-o para os interesses dos usuários. A Governança permite que as instituições alcancem seus objetivos estratégicos sem perder a perspectiva de oferecer um serviço público de qualidade. Esta configura uma pesquisa de natureza qualitativa-quantitativa, descritiva quanto aos objetivos, por intermédio de um estudo de caso realizado na UFC. A respeito dos procedimentos técnicos, foram utilizadas pesquisas bibliográfica e documental, tendo o questionário como instrumento de coleta. Assim, o *corpus* de pesquisa se constituiu nos questionários respondidos e documentos institucionais da UFC. Foram realizadas análises indutiva, comparativa, bem como estatística multivariada. Conclui-se que a Universidade Federal do Ceará dispõe de todas as condições para o êxito do processo de implantação da Governança, dado o esforço que a sua gestão empreende nesse sentido. Importa destacar o fato de que o elemento-chave está nas pessoas da instituição. Estas precisam ser formadas, motivadas e envolvidas para que não se tornem antagonistas do processo, de modo que os agentes se achem corresponsáveis pelo êxito da Governança.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Governança pública. Universidade Federal.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the process of implementing the Governance System at the Federal University of Ceará (UFC). The establishment of Governance emanates from new practices that tend to change the focus of management, including in the institutions of the Brazilian Public Administration, turning it back to the interests of users. Governance allows institutions to achieve their strategic objectives without losing the perspective of offering a quality public service. This sets up a qualitative-quantitative research, descriptive as to the objectives, through a case study carried out at UFC. Regarding technical procedures, bibliographic and documentary research were used, using the questionnaire as a collection instrument. Thus, the research corpus was constituted by the completed questionnaires and institutional documents of the UFC. Inductive and comparative analyzes were performed, as well as multivariate statistics. It is concluded that the Federal University of Ceará has all the conditions for the success of the Governance implementation process, given the effort that its management makes in this sense. It is important to highlight the fact that the key element is in the people of the institution. These need to be trained, motivated and involved so that they do not become antagonists of the process, so that the agents feel co-responsible for the success of Governance.

**Keywords:** Public Administration. Public governance. Federal University.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de Questionários.....	58
Tabela 2 - Frequências absoluta e relativa de escolha dos itens para toda a amostra, para os grupos dos gestores das atividades-fim e os de atividades-meio.....	58
Tabela 3 - Teste de confiabilidade do questionário.....	61
Tabela 4 - Consistência interna do questionário segundo o valor de alfa de Cronbach.....	61
Tabela 5 - Total de questões consideradas e excluídas.....	62
Tabela 6 - Alpha de Cronbach individual.....	62
Tabela 7 - Fatores e variância explicada.....	63
Tabela 8 - Cargas fatoriais dos fatores rotacionados pelo Método Varimax.....	63
Tabela 9 - Fatores finais rotacionados (com exclusões).....	64
Tabela 10 - Estatística descritivas dos fatores.....	65
Tabela 11 - Teste de normalidade de Shapiro-Wilk.....	65
Tabela 12 - Teste de Wilcoxon-Mann-Whitney e Kruskal-Wallis aplicados ao fator 1.....	65
Tabela 13 - Teste t de Student para amostras independentes One-Way ANOVA fator 2....	66
Tabela 14 - Teste de Wilcoxon-Mann-Whitney e Kruskal-Wallis aplicados ao fator 3.....	66
Tabela 15 - Teste de comparação entre as respostas separadas por profissionais de atividades Fim e Meio.....	67

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características das Fases da Administração Pública.....	16
Quadro 2 - Conceitos sobre Governança Pública em nível, macro, meso e micro.....	39
Quadro 3 - Agrupamento das questões em fatores.....	52



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Gênero.....	59
Gráfico 2 - Faixa Etária.....	59
Gráfico 3 - Área de Formação.....	59
Gráfico 4 - Formação Acadêmica.....	59
Gráfico 5 - Nível de Instrução.....	60
Gráfico 6 - Área de Atuação.....	60
Gráfico 7 - Tempo de Instituição .....	60
Gráfico 8 - Tempo na Função .....	60

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>AICPA</b>	American Institute of Certified Public Accountants
<b>CEPE</b>	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
<b>CGU</b>	Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União
<b>CMPGC</b>	Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa
<b>CONSUNI</b>	Conselho Universitário
<b>COSO</b>	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission / Comitê das Organizações Patrocinadoras
<b>CPI</b>	Comissão Parlamentar de Inquérito
<b>CVM</b>	Comissão de Valores Mobiliários
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>IBGC</b>	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
<b>IBQP</b>	Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade
<b>IFAC</b>	International Federation of Accountants / Federação Internacional de Contadores
<b>IFES</b>	Instituição Federal de Ensino Superior
<b>IN</b>	Instrução Normativa
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>MBC</b>	Movimento Brasil Competitivo
<b>MP</b>	Ministério do Planejamento (Orçamento e Gestão)
<b>MPOG</b>	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
<b>NPM</b>	New Public Management
<b>OECD</b>	Organization for the Coordination of Economic Development / Organização para o Desenvolvimento Econômico
<b>OSCIP</b>	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
<b>PBQP</b>	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade
<b>PDI</b>	Plano de Desenvolvimento Institucional
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PMGP</b>	Programa Modernizando a Gestão Pública
<b>PSC/IFAC</b>	Comitê Setor Público/Federação Internacional de Contadores
<b>STI</b>	Sistema de Tecnologia da Informação
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>UFC</b>	Universidade Federal do Ceará

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>CONTROLE E GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO .....</b>	<b>14</b>
<b>2.1</b>	<b>Modelos de Administração Pública .....</b>	<b>14</b>
2.1.1	Evolução do controle na Administração Pública .....	17
2.1.2	Normatização e conceito de Controle .....	18
2.1.3	O Sistema de controles internos.....	21
<b>2.2</b>	<b>Governança .....</b>	<b>22</b>
2.2.1	Origem, conceitos e princípios .....	23
2.2.2	Modelos de Governança .....	26
2.2.3	Teoria de Agência .....	28
2.2.4	Assimetria de Informação .....	30
2.2.5	Governança no Brasil .....	32
2.2.6	Governança na Administração Pública brasileira .....	38
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>44</b>
3.1	Enquadramento Metodológico .....	44
3.2	Delimitação da Unidade de Caso .....	46
3.3	Coleta de Dados .....	51
3.4	Tratamento e Análise dos Resultados .....	53
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>55</b>
4.1	Análise Documental.....	55
4.2	Análise Estatística Descritiva.....	57
4.3	Análise Fatorial Exploratória .....	61
4.4	Análise de Comparações Estatísticas .....	64
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>69</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>74</b>
	<b>ANEXO</b>	
	<b>APÊNDICE</b>	

## 1 INTRODUÇÃO

A realidade socioeconômica, política e tecnológica atual, ainda que permeada por uma visão mecanicista de mundo e dos pressupostos do sistema capitalista tradicional, exige mudanças e transformações no papel do Estado e da Administração Pública. Por conseguinte, as instituições públicas são chamadas a desenvolver uma gestão que procure a garantia e a proteção do interesse público, atentando para as necessidades da sociedade para a qual voltam suas atividades, mas, sobretudo, equilibrando as contas e os recursos públicos.

Consoante essa realidade, os gestores e administradores de órgãos do governo devem adotar princípios e práticas de Governança pública. Estas práticas visam a garantir processos de trabalho eficientes, eficazes, econômicos, probos, responsáveis, equitativos econômica e financeiramente, com equilíbrio entre custo-benefício e, sobretudo, com transparência.

Importante dizer que esse compromisso deve prevalecer em todas as instituições, sejam estas públicas ou privadas, contudo, na Administração Pública torna-se prioridade, haja vista o amplo interesse social.

Corroborando tal entendimento, estudos publicados sobre Governança do setor público já são desenvolvidos. Registra-se a realização de cinco estudos de caso que resultaram no Relatório de Avaliação sobre a Governança dos recursos hídricos (OECD, 2015). Tal estudo indicou distintos níveis de Governança (Governança multinível, entre os Comitês Nacional, Estadual e os correspondentes a cada bacia nos Municípios) com dificuldade na coordenação da gestão entre esses comitês, quanto ao processo da gestão de políticas públicas sobre água.

A pesquisa de Rodrigues (2015), realizada em uma empresa pública de tecnologia da informação, destacou os estudos da gestão por objetivos e da gestão para resultados. O ponto forte foi a formulação de um modelo de avaliação em uma empresa, cujo resultado veio a refletir na percepção dos funcionários e gestores sobre o desempenho e respectivos determinantes para uma governança por resultados.

Travaglia e César (2016) descrevem a pesquisa realizada pelos tribunais de contas brasileiros, sobre a importância do controle interno como instrumento de Governança pública, na qual foi obtido um diagnóstico em que, entre as 7.770 organizações públicas pesquisadas, mais da metade exibiam baixo nível de adesão às práticas da gestão de risco e de controles internos, que são ferramentas de Governança.

Barbosa (2017), ao investigar a aderência aos princípios de Governança no setor público propostos no modelo do PSC/IFAC, indicou que o Estado de Goiás ainda precisa avançar na Governança pública, nos setores de TI, de aquisições e gestão de pessoas.

Desta maneira, o destaque à Governança inaugura uma cultura, e sua inserção nas instituições públicas conduz à superação de uma administração burocrática e ineficiente, possibilitando melhores resultados no aspecto gerencial. Além disso, a Governança permite o alcance dos objetivos estratégicos e visa a reunir valor ao cidadão mediante prestação de um serviço público de qualidade.

Para isso, os princípios que norteiam a Governança - transparência, equidade, responsabilização e *accountability* repercutiram na Administração pública brasileira (LIMA NETO, 2011), contribuindo para o surgimento de mais práticas na gestão da coisa pública. A consolidação da Governança pública se torna ainda mais necessária em realidade de crise moral e política, pois por meio de seus princípios, ajuda a reaver a credibilidade pública e orientar os agentes públicos.

Essas particularidades, portanto, referentes às características da Governança pública, propiciam aos gestores ajustar continuamente o comportamento de suas ações na prestação dos serviços públicos, de modo a adequar-se às exigências de seus usuários.

No âmbito educacional, nota-se que a importância de se adotar a Governança Pública não é diferente, inclusive nas universidades federais, visto que estas são organizações públicas e, portanto, sujeitas a mudanças cada vez mais frequentes que demandam tomadas de decisões efetivas por parte dos gestores. Nessa mesma linha de pensamento, Colombo (2013, p. 150) disserta que “ [...]a adoção de boas práticas de gestão não é mais uma opção institucional, mas um imperativo social, econômico e de sobrevivência às organizações que estão presentes no campo”. Com efeito, as universidades não podem se eximir de incorporar essas práticas no seu dia a dia.

Entre as principais ações para a implantação da Governança pública, está a Instrução Normativa conjunta Nº 01 de 10 de maio de 2016, do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Conformam um conjunto de medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à Governança do setor público (BRASIL, 2016).

A Universidade Federal do Ceará é uma instituição relevante, tanto em termos locais quanto regionais e nacional, figurando entre as melhores academias do País, em razão do bom desempenho nas avaliações e ranques que analisam indicadores de ensino, pesquisa e extensão (PORTAL UFC, 2018).

Aliada a essa realidade, a criação da Secretaria de Governança tornou-a elegível como unidade de pesquisa, condição essa ampliada pela facilidade de acesso às informações, resultante do estágio de desenvolvimento em que se encontra o próprio Sistema de Governança.

Não obstante as medidas já adotadas no âmbito da UFC no que diz respeito à governança, todo processo de mudança implica superação de desafios e barreiras, independentemente dos fatores favoráveis, condição essa que ratifica a escolha e a definição do problema.

Governança é um processo alicerçado em pessoas, por excelência. Na UFC, estas formam um grande contingente, distribuído em distintos locais, com formações diversas e vocações específicas, ensejando realidades e visões de mundo multifacetadas. Sabendo-se disso, buscou-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: Quais são os fatores críticos e de sucesso relativos ao processo de implantação da Governança na Universidade Federal do Ceará (UFC)? O pressuposto da pesquisa, portanto, é o de que as pessoas envolvidas podem, tendo em vista uma forte cultura institucional e a diversidade que caracteriza a UFC, não perceber os esforços que a Alta Administração empreende por meio, principalmente, de normativos para o desenvolvimento da Governança. Do exposto, definiram-se as seguintes hipóteses:  $H_0$  – Há distintas percepções quanto às ações emanadas da gestão da UFC, visando ao desenvolvimento da Governança;  $H_1$  – Não há diferenças entre as percepções quanto às ações emanadas da gestão da UFC com vistas ao desenvolvimento da Governança.

O estudo agora sob relato tem por objetivo geral analisar o processo de a implantação da Governança na Universidade Federal do Ceará. Para alcançá-lo, são expressos os objetivos específicos, configurados em a) descrever as etapas do processo de governança já realizadas e b) identificar a percepção dos gestores em relação à Governança da Universidade Federal do Ceará.

Compreendendo que é importante investigar aspectos concernentes à Governança no setor educacional, este ensaio se apoiou em um estudo de caso de caráter descritivo, pois possui a finalidade de se aproximar do fenômeno de implantação da Governança na UFC. Especificamente, buscou-se conhecer e descrever a percepção dos gestores da Universidade Federal do Ceará a respeito da Governança. Quanto à natureza de investigação, realizou-se uma demanda acadêmica arrimada em métodos mistos, pois se abrangem tanto a abordagem qualitativa quanto a quantitativa. Relativamente aos procedimentos técnicos, considerando a natureza da investigação, foram utilizadas pesquisas bibliográficas e documentais, tendo o

questionário como instrumento de coleta. Efetivaram-se análises indutivas e comparativas, bem como estatísticas multivariadas.

A estrutura deste texto dissertativo privilegia, além da Introdução, a seção referente ao referencial teórico, que cuida dos modelos de Administração Pública e de Governança, bases que sustentam a tarefa científica sob exame. Em seguida, na seção nomeada de Metodologia, encontram-se os procedimentos metodológicos e o *corpus* de pesquisa. O percurso deste escrito universitário *stricto sensu* prossegue com a seção intitulada Análise dos resultados, em que são efetuados exames indutivos e estatísticas dos dados. Por fim, na seção Considerações finais, são indicadas as conclusões da demanda sob relatório.

## **2 CONTROLE E GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO**

Nessa seção, estuda-se o referencial teórico que norteia o experimento, cujo objeto de pesquisa é a Governança nas Instituições Públicas. Não se tem aqui a pretensão de dissertar sobre todos os aspectos que se inserem na temática, mas, de maneira resumida, esclarecer o leitor a respeito de assuntos que se acredita, direta ou indiretamente, convergirem para uma melhor compreensão e análise do constructo escolhido. Disserta-se, pois, sobre controle na Administração Pública, evolução, normatização, conceito, controle interno e Governança no Setor Público.

### **2.1 Modelos de Administração Pública**

Iniciando-se de uma perspectiva histórica, de acordo com o Plano Diretor de Reforma do Estado (1995), a administração pública se desenvolveu por meio de três modelos referentes à organização pública das instituições brasileiras: a administração patrimonialista, burocrata e gerencial (SILVA; PEREIRA; ALCÂNTARA, 2012).

No período patrimonialista, o funcionamento do aparelho do Estado era como se ainda fosse uma extensão do poder do soberano, sendo confundido o patrimônio público e o privado, segundo assevera Oliveira (2012). Para o autor, durante o desenvolvimento do Estado Liberal, surgido na metade do século XIX, passou a existir a necessidade de se combater a confusão entre patrimônio público e privado, por meio dos fundamentos da administração pública burocrática, compostos por: imparcialidade, impessoalidade, formalidade, hierarquia rígida, planejamento de carreiras e padronização de procedimentos. Essas características, tão necessárias à administração pública, foram criadas com o propósito de coibir a corrupção.

Instalada a fase burocrática da gestão pública, esta experimentou como qualidade fundamental a efetividade do controle dos abusos do Estado sobre a sociedade. Com o advento do capitalismo e da democracia, houve, contudo, o momento em que o mercado e a sociedade civil passaram a se distinguir do Estado, ou seja, o Ente estatal constituído pela sociedade civil, essa, no sentido de classes de atividades como economia, agricultura, comércio e atividades burocráticas. As barreiras impostas pela burocracia às ações do Estado deixavam-no moroso e inflexível. Posteriormente, essa situação demandou mudanças, pois o Estado não mais representava, coerentemente, a sociedade com as suas necessidades naturais ou vontades arbitrárias (BARBOSA, 2016).



Neste período, restaram evidentes a ineficiência e a incapacidade de voltar os serviços públicos para os cidadãos, pois os serviços prestados pelo Estado à sociedade eram muito reduzidos, limitavam-se, basicamente, a manter a ordem e a administrar a função jurisdicional, além de garantir os contratos e a propriedade. Desse modo, buscando o controle máximo, o Estado perde eficiência, sendo incapaz de atender aos cidadãos de maneira efetiva (SILVA, 2017).

Assim, tendo cumprido o seu papel no passado, o modelo burocrático tornou-se obsoleto em decorrência do seu caráter excessivamente formalista e rígido, hierarquizado e pouco comprometido com resultados, ou seja, fazendo dos meios o seu objetivo principal (FONTES FILHO, 2014). O autor exprime a noção de que como consequências e legados desta fase destacam-se os vícios de clientelismo, assistencialismo e corrupção, que caracterizavam um Estado brasileiro em crise institucional. Acrescenta ainda que, na realidade, esse problema era mais global do que nacional.

Então, no sentido de mudança, veio o princípio da eficiência na Administração Pública no contexto de se “[...] os agentes públicos estiverem preocupados em atuar de forma sinérgica com os demais”, (NARDES, 2018 p. 136) ou seja, os agentes públicos devem agir cooperativamente uns com os outros, o que garantiria atingir os objetivos da Instituição, como uma maneira efetiva de atender aos cidadãos. Esse movimento de reforma nos países ocidentais foi identificado no Brasil com as bases da corrente internacional de Nova Gestão Pública, ou *New Public Management* – NPM. Para essa nova fase de gestão, o autor contribui com o seguinte conceito:

A NPM pode [...] ser um conjunto complexo e variado de transformações envolvendo um foco renovado em controle de custos e eficiência, capacidade orçamentária e descentralização do poder gerencial, criação de mecanismos de mercado e similares envolvendo novas formas contratuais, foco na qualidade dos serviços associada a novos mecanismos de prestação de contas (*accountability*), desenvolvimento de múltiplos indicadores de desempenho, parcerias público-privadas e iniciativas de privatização. (FONTES FILHO, 2014, p.3).

Entende-se que a NPM constitui um avanço e, até certo ponto, um rompimento com a administração pública burocrática, desenvolvendo uma série de transformações contratuais. Isso não significa, contudo, a negação de todos os princípios do modelo anterior. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na antecedente, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão de pessoal, segundo rígidos critérios de méritos – como o concurso público; bem assim a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, carreiras públicas, avaliação

constante de desempenho e treinamento sistemático. A diferença fundamental está na modalidade de controle, que deixa de se basear nos processos para concentrar-se nos resultados.

Na administração pública gerencial ou por resultado (BRASIL, 1995), a estratégia direciona-se:

- a. para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade - introduzindo uma dimensão cultural associado a uma mudança de valores burocráticos para os gerenciais, visando a permitir a parceria e a cooperação;
- b. para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros, colocados a sua disposição, para que possa atingir os objetivos;
- c. para o controle *a posteriori* dos resultados – conferindo à gestão práticas relacionadas a novas ideias gerenciais, oferecendo à coletividade um serviço público de melhor qualidade, preço e controle;
- d. para a dimensão institucional-legal – através da qual as leis são criadas e alteradas, ou instituições são modificadas. De forma a propiciar a descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais.

Nesta linha de raciocínio, o controle se movimenta de acordo com o modelo da administração praticado. O Quadro 1 denota a modalidade do controle segundo cada modelo de administração:

Quadro 1 - Características das Fases da Administração Pública

MODELO	FOCO DO CONTROLE
Administração Patrimonialista	- Formalista e rígida; - Vícios de corrupção e nepotismo.
Administração Burocrática	- Composta por administradores profissionais recrutados e treinados; - Baseada na descentralização das decisões; - Estrutura piramidal de poder; - Hierarquia funcional e rotinas rígidas; - Controle passo a passo dos processos administrativos; - Formalista, rígida e processual.
Administração Gerencial	- Busca pela eficiência e eficácia na aplicação regular dos recursos públicos - controle dos resultados; - Inspirado nas ideias de descentralização e flexibilização administrativa; - Implementação de políticas organizacionalmente distanciada dos elaboradores de política; - Autonomia na gestão com o controle de resultados <i>a posteriori</i> .
Nova Gestão Pública	- Foco na liderança empreendedora nas organizações públicas; - Processo de fortalecimento dos relacionamentos institucionais com a sociedade; - Processo de geração de valor público, a partir de capacidades e relacionamentos institucionais, voltados para o desempenho; - Combinação integrada de iniciativas voltadas à construção de agenda estratégica, ao alinhamento da estrutura implementadora e ao monitoramento e avaliação.

Fonte: Adaptado de Aragão (1997); Fontes Filho (2014); Martins (2010).

É nesse contexto de transformações e mudanças que o controle da administração pública é concebido como instrumento de democracia; função própria do Estado de Direito, que atua de acordo com um conjunto de normas e princípios componentes do ordenamento jurídico.

Em tese, toda gestão demanda resultados. No setor público, isso significa atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários, criando valor público. Ademais, gestão para resultados significa alinhar os arranjos de implementação que envolvem intrincados conjuntos de políticas, programas, projetos e distintas organizações para alcançá-los, além de envolver constituição de mecanismos de monitoramento e avaliação que promovam aprendizado, transparência e, também, responsabilização (MARTINS; MARINI, 2010).

A gestão pública por resultados viabiliza-se diversos mecanismos, começando pelo planejamento estratégico das ações governamentais e indo até o *feedback* das políticas públicas, sendo considerada uma prática de boa governança<sup>1</sup> e desenvolvimento institucional, respeitando princípios da distribuição eficiente de recursos públicos e *accountability* (MEIRINHO; BUCIOR; DIAS, 2014).

É importante, com efeito, viabilizar mecanismos, desde o planejamento estratégico até o *feedback*, que permitam à Administração Pública atingir seus fins de modo a criar valor público. Para se compreender o que justifica esses mecanismos na gestão pública, é necessário destacar alguns elementos da história da legislação no Brasil.

### 2.1.1 Evolução do controle na Administração Pública

O termo *controle*, de origem francesa (*contrôle*), foi sistematizado com base científica por meio de estudos e pesquisas de Frederic Taylor e Henry Fayol. Este último, considerado “Pai da Administração Científica”. Ele procurou definir, em 1916, funções básicas da administração como: planejamento, organização, direção, coordenação e controle (CHIAVENATO, 2010).

---

<sup>1</sup> Entende-se por boa governança prática de gestão cujas ações pautam-se nos princípios elencados pelo Banco Mundial, quais sejam: Estado de direito, transparência, responsabilidade, orientação por consenso, igualdade e inclusividade, efetividade e eficiência e prestação de contas (TCU, 2014).

Sob o ponto de vista da gestão, o controle de uma entidade significa fiscalização financeira ou, ainda, o poder de ter sob o seu domínio o comando e a supervisão. Ribeiro (1997) estabelece dois focos de análise, o primeiro respeitante ao controle operacional e o outro ao controle sobre a gestão. Analisando mais especificamente a função *controle operacional*, observa-se que este era entendido como uma simples verificação de operações. Assim, se averiguava se todas as atividades haviam ocorrido de acordo com o planejado. Se, então, tudo tivesse saído de acordo com o previsto, o controle era positivo, ou seja, a percepção do controle se direcionava para a ação, visando ao atingimento dos objetivos.

No que concerne à gestão, o controle é exercido sobre as pessoas. Originalmente, conforma uma concepção ‘negativa’ do controle, uma vez que a fiscalização sobre estas visa a uma espécie de ‘repetição maquínica’ de determinados atos específicos. É dizer que os agentes não deveriam utilizar criatividade, mas, sim, agir estritamente de acordo com a regra planejada.

Atualmente, o controle na gestão pública auferiu notoriedade, pois a sociedade está dando sinais de grande interesse pelos gastos do governo, cobrando melhor aplicação dos recursos públicos e que os atos dos agentes públicos sejam realizados com maior transparência e também responsabilidade.

### 2.1.2 Normatização e conceito de Controle

A administração pública, embora possua uma gama de meios de controle, ainda denota problemas gerenciais para os quais não logra soluções satisfatórias. Os controles formais decorrentes de determinações constitucionais, leis e regulamentos não significam, portanto, que, na prática, este controle esteja efetivado.

Os anos de 1960 foram marcantes para o estabelecimento de um controle mais eficaz na administração pública. Como exemplo disso, menciona-se citar a Lei nº 4.320/1964, na qual se constatou uma grande preocupação com o aspecto legal e com a formalidade, restringindo-se à execução orçamentária e financeira. Nesse escopo, os gastos públicos foram disciplinados, o que implica maior controle da coisa pública, especialmente, com o que preconiza a referida lei no artigo 75:

O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços (BRASIL, 1964).

Este mesmo diploma quando se reporta ao Controle Interno da Administração Pública, exprime que este poderá ser prévio, concomitante ou subsequente, estando sujeitos à prestação ou tomada de contas (*accountability*) todos os responsáveis por bens ou valores públicos (ALCÂNTARA, 2012).

Outro importante marco na jornada da administração pública brasileira, à cata de processos mais eficientes para a gestão dos serviços públicos, foi a edição do Decreto-Lei nº 200/67. Foi instituída a descentralização funcional, via transferência de atividades do Estado para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, com vistas a aumentar a eficiência operacional na condução das ações estatais para atender à sociedade.

Com relação aos custos dos bens e serviços, tanto a Lei nº 4.320/64 no artigo 85, quanto o Decreto-Lei 200/67, no artigo 25, IX e no artigo 79, estabeleceram que a Contabilidade devesse apurá-los, a fim de proporcionar uma prestação de serviços econômica e evidenciar os resultados da gestão. Essa exigência, todavia, só começou a ser aplicada com a Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (TCU, 2014).

A aprovação da LRF veio para efetivar o que já deveria ter sido incorporado pelos costumes político-administrativos. Essa incorporação envolve a preocupação com os limites de gastos pelos administradores públicos de toda a Federação brasileira. Essa lei veio, principalmente, regular o artigo 163 da Carta Magna, introduzindo o conceito da gestão fiscal responsável, isso porque estabeleceu limites aos gastos públicos, impondo comportamento responsável e prudente aos gestores. Ademais, o artigo 59, *caput*, aborda o controle da execução orçamentária, delegando ao sistema de Controle Interno de cada um dos Poderes a fiscalização dos cumprimentos das metas estabelecidas e medidas propostas (ALCÂNTARA, 2012).

A Constituição Federal de 1988, a seu turno, ressaltou a importância da função controle na estrutura do Estado, da inclusão do controle social e, principalmente, da avaliação do cumprimento das metas do governo. O controle, como princípio constitucional, é assim definido nos artigos 70 e 74:

Art. 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.

Parágrafo Único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária [...].

[...] Art. 74. Os Poderes legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidade de direito privado;

III - Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como de direitos e haveres da União;

IV - Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Parágrafo 2º. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2015).

Reiterando outros artigos da Constituição, denota-se nos dispostos retrocitados a intenção do legislador em assegurar maneiras de limitação à atuação da Administração Pública, sendo os Controles Externo e Interno tratados de modo específico.

É importante salientar que a Administração Pública é regida por princípios, assim dispostos no artigo 37 da Constituição de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ademais, o próprio Texto Constitucional faz referência a outros princípios implicitamente previstos, como a supremacia do interesse público sobre o privado, da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade (BRASIL, 2015). O cumprimento desses princípios enseja o controle.

Di Pietro (2015, p. 879) define o controle da Administração Pública como “[...] o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que são impostos pelo ordenamento jurídico”.

Consoante leciona Meirelles (2003, p. 697), o “[...] controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.” O controle da Administração Pública constitui um poder-dever atribuído por lei aos seus órgãos e entidades. Expressa como finalidade a legitimidade dos atos, conformidade com a lei, conduta adequada dos respectivos agentes e defesa dos direitos dos administrados.

Assim, entre os vários tipos de controle da administração pública se destacam os de caracteres administrativo, legislativo, jurisdicional e social. O primeiro, conhecido como de autotutela, é um controle de legalidade e de mérito, exercido pelos órgãos de administração de todos os poderes, sobre as próprias atividades, com vistas mantê-las dentro da lei,

consoante exigências técnicas e econômicas para atender às necessidades dos serviços. Acrescenta-se que, no âmbito do Poder Executivo Federal, a Administração Pública conta com o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU como órgão de controle interno com atribuição de monitorar a gestão, recomendando melhorias ao longo do processo. Esse órgão também atua no apoio aos órgãos de controle dos demais entes federados, como é o caso do Programa de Fortalecimento da Atividade Correcional na Administração Pública, que compõe um dos temas selecionados e priorizados no Plano Tático 2017 da CGU (TCU, 2012).

No Brasil, o Controle Externo é função exercida atualmente pelo Poder Legislativo, auxiliado pelos tribunais de contas. O primeiro, legislativo ou político, conta com instrumentos para o exercício do controle político, entre outros, as comissões parlamentares de inquérito (CPIs), as convocações de autoridades para esclarecimentos, os requerimentos de informações e a sustação de atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (ALCÂNTARA, 2012). No concerto federal, o TCU, é o órgão auxiliar de Controle Externo do Congresso Nacional e possui competência constitucionalmente definida e distinta, compreendendo o controle e a fiscalização dos três Poderes da Administração Pública Federal para julgamento das contas dos respectivos administradores públicos.

O jurisdicional é essencialmente um controle de legalidade efetuado pelo Poder Judiciário sobre os poderes e órgãos da administração pública, ocorrendo sempre *a posteriori*. Possui como instrumentos a ação popular, a ação civil pública, entre outros.

Por último, o Controle Social da sociedade sobre o Estado “é o processo de aprimoramento da democracia deliberativa, mediante o ato de controlar as ações do Estado na esfera pública por meio do exercício efetivo da cidadania” (SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2016, p.1). Decorre da *accountability* e transparência, princípios de Governança.

### 2.1.3 O Sistema de controles internos

Os controles internos desempenham um papel significativo na redução de fraudes e irregularidades na gestão pública. Atuam no sentido preventivo, corretivo e em última instância, detectivo.

Neste âmbito, torna-se necessário destacar o conceito mais difundido de controle interno, emitida em 1949, pelo Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA – *American Institute of Certified Public Accountants*, 2017):

O controle interno compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas, adotadas numa empresa para proteger seu ativo, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, incrementar a eficiência operacional e promover a obediência às diretrizes administrativas estabelecidas.

Observa-se que esse conceito foi dirigido às entidades privadas, mas aplica-se à Administração Pública, que é realizar ação preventiva antes que ações ilícitas, incorretas ou impróprias possam atentar contra os princípios da Constituição Federal, principalmente no que diz respeito ao artigo 37.

Palavras de ordem como eficácia, eficiência e economicidade precisam ser inseridas no dia a dia dos gestores das entidades públicas, para que estes entes adquiram agilidade e prontidão para responder às demandas da sociedade. Essa realidade aponta para uma maior necessidade de racionalização dos recursos, que são cada vez mais escassos, pelo que devem recorrer ao auxílio de meios gerenciais modernos e sistemas de controle já utilizados com sucesso em organizações privadas.

Os gestores públicos não de ter em mente a responsabilidade de se preocupar constantemente com os produtos, bens e serviços que oferecem aos cidadãos, devendo prestar contas permanentemente, ou seja, praticar o conceito de *accountability*. Essa ideia, portanto, reflete não somente na preocupação com a probidade dos gastos públicos, mas também, no estabelecimento e reforço da confiança pública para um melhor desempenho governamental.

## **2.2 Governança**

O pensamento complexo de Morin (2008) destaca a possibilidade de pensar na contemporaneidade uma ciência a qual, em sua origem, detém diversas variantes articuladas em rede de conhecimentos, saberes, informações, entre seus elementos. Essa complexidade refere-se à articulação entre aspectos que se conjugam como em uma engrenagem, pois todos são dependentes entre si. É sob a égide desse pensamento que sucede, neste passo, o diálogo sobre a Governança.

Nas próximas seções discutem-se a origem e conceito de Governança Corporativa; Teoria da Agência; Assimetria de Informação; Governança no Brasil e Governança na Administração Pública Brasileira. Essas discussões se fazem importantes, pois, para que se possa compreender a ideia de governança pública, é indispensável que seja compreendido antes o surgimento do conceito no meio empresarial, desde a noção de assimetria de informação, até chegar à ideia de valor público.



### 2.2.1. Origem, conceitos e princípios

O fluxo de informações, em geral, por meio da globalização, favorece para que o governo deixe de ser o centralizador de conhecimentos, tal qual outrora. No período ditatorial, era o Estado a deter e controlar as informações públicas. Contemporaneamente, a produção de informação é difusa, uma vez que as pessoas a produzem por meio de *internet*, entre outros *media*.

A descentralização de conhecimentos implica novas práticas de tomar decisões políticas, isso porque, com outras fontes de informação, as pessoas podem agir de maneiras diversas. Desta feita, o governo deixa de ser a “[...] única solução imperativa, como método exclusivo de decisão política”. (MOREIRA NETO, 2007, p. 425). A globalização é havida como alternativa de se tomar decisões políticas de modo mais dialogado nas chamadas sociedades abertas<sup>2</sup>, na medida em que as pessoas têm meios de se articular, comunicar-se e de informar-se com diversas fontes diferentes da oficial.

Com efeito, se constituiu uma sociedade cada vez mais informada, que, em consequência, se torna mais exigente, isto é, demandante de soluções mais eficientes para os problemas sociais e econômicos. Na linha de raciocínio de Moreira Neto (2007), as ações públicas, quaisquer produtos e serviços fornecidos pelo Estado, antes envoltos na burocracia e centralização, tendem hoje a ceder para uma nova modalidade de ação: mais flexível, dialogada e negociada. Essa nova modalidade se identifica com ações de governança, porque envolve a efetividade e eficiência da gestão democrática.

Essa ideia de Governança relacionada a modalidades flexíveis, dialogadas e negociadas no ato de governar é uma nova abordagem. Isso porque o conceito de Governança aparece em diversos períodos da história e, inicialmente, expressava uma identificação com governo. As origens do termo Governança não são novas. Foi citado pelo poeta inglês, Geoffrey Chaucer, em *The Governance of house and lands*<sup>3</sup>, no Século XIV (CALMON, 2013). No ano de 1516, em obra cuja autoria é atribuída – mas sem certeza - a Tomás Morus, *A Utopia* ou *O tratado da melhor forma de governo*, o autor já demonstrava formatos de Governança (MATOS, DIAS, 2013, p. 23). Esses dois eventos dos séculos XIV e do XVI são exemplos de autores que propunham a ideia de Governança como sinônimo de governo.

---

<sup>2</sup> A *sociedade aberta* é um conceito que foi originalmente criado pelo filósofo Henri Bergson. Em sociedades abertas o governo é responsável e tolerante, e os mecanismos políticos são transparentes e flexíveis (SERPA, 2007).

<sup>3</sup> Em português. Traduziu-se - “A Governança da Casa e da Terra”.

Nos anos de 1980, o termo Governança reaparece com uma conotação bem mais ampla do que a de governo (MATOS, DIAS, 2013, p. 17). Na gestão privada, de acordo com Almeida, Kruglianskas, Santos e Guimarães (2008), a governança se encontra associada a vários conflitos de interesses que ocorreram entre acionistas e administradores, os quais se relacionam a questões decorrentes de sustentabilidade financeira, desempenho patrimonial e gestão corporativa transparente. O despertar para a ideia de governança, de acordo com Bergamini Junior (2005), está marcado nos Estados Unidos da América (EUA) por acontecimentos como:

- a) anos 80: movimento de acionistas contra administradores; escândalos financeiros;
- b) 1985: criação da Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros com o objetivo de estudar as causas da ocorrência de fraudes em relatórios financeiros e contábeis e desenvolver recomendações para empresas públicas e seus auditores independentes;
- c) 1992: criação do COSO - The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - Comitê das Organizações Patrocinadoras, entidade sem fins lucrativos, originada da Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros e dedicada à melhoria dos relatórios financeiros por meio da ética, efetividade dos controles internos e governança corporativa. A última versão publicada em 2013 traz o Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada (*Enterprise Risk Management – Integrated Framework* – Estrutura ERM), ou seja, Controle Interno integrado a Estrutura (PwC, 2013); e
- d) 2002: aprovação da Lei Sarbanes-Oxley que reformulou e regulamentou o mercado de capitais aberto com ações na Bolsa de New York, como forma de erradicar a manipulação indevida de informações financeiras.

Nos Estados Unidos, foi após esses acontecimentos que investidores, governos e órgãos reguladores passaram a estabelecer novos meios (normas) de controle com o objetivo de fortalecer as questões relativas à transparência e auditoria (ALMEIDA *et al.*, 2008). Neste contexto, a ideia de governança corporativa ressurgiu nos EUA, nos anos de 1990, como um conceito novo, contextualizando as discussões contemporâneas sobre o governo, de modo a alertar para discussões sobre políticas sociais, organizacionais e gerenciais. A governança retomou “destaque porque a forma de governar mudou muito no período pós 1980”

(CALMON, 2013, p. 18), haja vista os elementos invocados especialmente nos EUA. Nesse sentido, Harrison (1998) *apud* Mello (2006, p. 9) aponta que

Há uma distinção entre a administração e a governança, pois a governança não está interessada em executar apenas o negócio, mas em dar direção global à empresa, em supervisionar e controlar as ações executivas da administração e em satisfazer as expectativas legítimas pela prestação de contas e regulação, com interesses além dos limites incorporados.

Esse autor se refere à necessidade de as empresas estarem conectadas, além das forças internas do próprio empreendimento, mas também com os acontecimentos externos que venham a influenciar a sua gestão.

No Brasil, o conceito do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), no Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, amplia ainda mais as dimensões conceituais, pois expõe que governança “[...] é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre os proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle” (IBGC, 2009, p.19). O acréscimo feito ao conceito destaca a modernização da gestão pela governança, que deve ter como partícipes, democraticamente, os sujeitos envolvidos.

Iudícibus, Marion e Pereira (2003, p. 118), da mesma maneira que a NBR ISO/IEC 38.500, consideram a Governança corporativa um “[...] sistema pelo qual as empresas são dirigidas e controladas”. Os autores acrescentam ainda que a governança assegura aos proprietários um sistema estratégico da empresa e um efetivo monitoramento da diretoria executiva. Assinalam, ainda, que a relação entre propriedade e controle ocorre por meio de um “Conselho de Administração, da Auditoria Independente e do Conselho Fiscal, os quais devem assegurar aos proprietários a equidade (*fairness*), a transparência (*disclosure*), a responsabilidade pelos resultados (*accountability*) e o cumprimento de leis e normas (*compliance*)” - isto é, enfatiza a maneira pela qual as empresas são dirigidas e controladas.

Para a Comissão de Valores Mobiliários (CVM, 2002, p.2), o conceito diz respeito ao “[...] conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital”. Assim, essa entidade reúne valoração positiva à companhia na perspectiva da análise prática de Governança corporativa aplicada ao mercado de capitais, demonstrando, principalmente, os benefícios na utilização dos princípios da transparência, da equidade de tratamento dos acionistas e da prestação de contas.

Instituições como a CVM e o IBGC são entidades propulsoras dessa nova formação de valores para o controle gerencial. Mencionados institutos, no contexto da administração privada, estabelecem que o essencial das definições de governança corporativa se traduz em decisões específicas a serem implementadas pelo conjunto da empresa, inclusive quando tomadas por agentes não diretamente subordinados. Conforma, pois, a capacidade de cada organização enfrentar e desenvolver o seu esforço de permanência no mundo dos negócios.

Dada a diversidade de agentes e respectivos interesses reporta-se na próxima seção os modelos no mundo.

### 2.2.2 Modelos de Governança

Para dissertar-se sobre os modelos de governança importa dizer que tais modelos são influenciados pelo sistema financeiro e legal de cada país, como, ainda, resultantes das suas realidades culturais, nos aspectos políticos, sociais, e econômicos (SILVEIRA, 2002).

No mesmo sentido, Andrade e Rossetti (2009) acentuam que a governança não se exprime com desenho único, uniformemente aplicável em todos os países. Nesse aspecto, os autores apontam modelos de governança, entre os quais se fará referências aos seguintes: anglo-saxão (Estados Unidos e Reino Unido); alemão; latino-europeu (Itália, França, Espanha e Portugal) e latino-americano (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru).

O modelo anglo-saxão de Governança Corporativa é utilizado, principalmente, nos Estados Unidos e no Reino Unido e tem como característica específica a maneira de atuação, pela qual gestores e acionistas atuam separadamente, tratando-se, claramente, de uma questão central da governança corporativa. Uma vez que os acionistas carregam o risco das decisões de investimento tomadas pela empresa, o modelo conduz a premissa de que esses acionistas devem ter a palavra de ordem no sistema de governança corporativa. O objetivo principal desse modelo é a criação de valor para os acionistas, *shareholders*, pois suas demandas, quando bem atendidas, tendem a influenciar positivamente os lucros (CLAUMANN, 2015).

Assim, a principal vantagem desse modelo é conter participação acionária pulverizada e a liquidez garantida pelas bolsas de valores, diminuindo o risco para os acionistas. As empresas obtêm do mercado sua principal fonte de recursos, daí a grande necessidade de transparência nas informações e o cumprimento dos direitos dos minoritários.

É um modelo “[...] fortemente orientado para o mercado e também por ele monitorado”. (ANDRADE; ROSSETTI, 2009, p. 336).

As características do modelo alemão advogam em defesa dos interesses sociais em vez de priorizar a maximização do ganho do acionista. O capital acionário das companhias é concentrado, e os bancos possuem um papel relevante, uma vez que o financiamento é predominantemente de origem bancária, prevalecendo as forças internas de controle em relação às externas. Priorizam uma estrutura organizacional representativa de interesses plurais e gerida por decisões consensuais, e com vistas a garantir o equilíbrio de interesse das partes. A lei alemã determina que as empresas que tiverem mais de dois mil empregados devem ter um conselho supervisor cuja metade dos membros seja de representantes dos funcionários. Resguardando, desse modo, o direito dos funcionários de serem representados nas decisões. Nesse modelo o colegiado da gestão indica um presidente para representar a empresa e orientar o trabalho dos conselheiros (SILVEIRA, 2002).

Isso se modifica, paulatinamente, em razão da necessidade de adequar-se à nova realidade expressa com a globalização, fazendo com que as empresas alemãs adotem padrões mundiais de governança a fim de oferecer maior proteção e transparência aos investidores. De tal maneira, as empresas devem dar satisfação no que é pertinente ao não cumprimento de alguma das recomendações do código do País. Andrade e Rossetti (2009, p. 353), todavia, destacam a ideia de que, conforme avaliação feita no ano de 2004 “[...] os grandes acionistas ainda mantêm as empresas sob rédeas curtas [...]”.

Por sua vez, no modelo latino-europeu não é claramente definida a modalidade dominante de financiamento. Os bancos são menos representativos e a posse de ações de companhias do setor real pelo setor financeiro é controlada por determinações regulatórias. O controle acionário é concentrado e mesmo nos casos em que prevalecem grupos piramidais, o acionista majoritário exerce intensivo controle. A justaposição propriedade-controle reduz a níveis pouco expressivos os conflitos típicos de agenciamento. Os mercados de capitais são pouco desenvolvidos. Existem baixa transparência, pouco capital institucional e uma tendência de abertura do capital por grupos familiares, ainda que com a manutenção do controle. Em decorrência da concentração da propriedade, as forças de controles mais atuantes são predominantemente internas (ANDRADE; ROSSETTI, 2009, p. 365).

Já as características do modelo latino-americano são, entre outras: prevalência de que o setor privado deve fornecer a maior parte dos bens e serviços que os cidadãos exigem, excetuando-se o de interesse público e difuso, cujo suprimento não seja viável pelas vias do mercado; as privatizações são viabilizadas por tomada de recursos de longo prazo ou

participação de empresas de atuação global. Existe ainda, elevado grau de concentração patrimonial, e a participação controladora está nas mãos de grupos familiares; a força interna de controle é composta pelos acionistas majoritários que possuem um alto engajamento na gestão; os grupos financeiros e financeiros-industriais desempenham importante papel dirigido ao desenvolvimento privado, existindo um expressivo número de grupos fechados. Dessa maneira, a falta de transparência é vista como um obstáculo ao acesso aos mercados domésticos de capitais.

Com vistas à reestruturação dos sistemas financeiros, ocorreu uma redução da participação estatal, pois os bancos internacionais aumentaram sua participação e houve maior abrangência institucional, com intermediários financeiros especializados. O conflito predominante, associável à concentração do capital, é entre acionistas majoritários e minoritários cuja proteção legal é consideravelmente baixa. Prevalece a pequena liquidez, em mercados especulativos (ANDRADE; ROSSETTI, 2009).

O exposto torna factível destacar a ideia de que as diferenças entre os modelos são evidentes e, em grande parte dos aspectos abordados, estão sendo contornados com melhorias implantadas por meio de processos de governança corporativa. Acredita-se, todavia, acredita-se que com a tendência crescente da economia globalizada instituída pelo mercado internacional, com códigos de melhores práticas sendo adotados pelas companhias que recebem investimentos externos, as dicotomias sejam abrandadas.

Do exposto, sugere-se que a Governança Corporativa assumiu a tarefa de superar o conflito de agência, que ocorre na relação entre o proprietário e o administrador, processo denominado teoricamente como problemas de agência. É importante explaná-los brevemente para compreender alguns pontos dos quais parte a ideia de Governança.

### 2.2.3 Teoria de Agência

A Teoria da Agência trata dos conflitos advindos da separação entre o controle e a propriedade, por meio da cisão entre a figura do principal, dono do capital, e a do agente, administrador. Como as empresas começaram a ficar muito grandes, surgiu a necessidade de se contratar um terceiro para gerir o negócio. Esse terceiro é exatamente o agente, administrador. Isso foi importante para proporcionar um novo perfil de organização, requerendo, por seu porte e complexidade, uma gestão mais especializada (BACKES *et al*, 2009).

O conflito de agência tem origem nos estudos de Berle e Means, em 1932, em que indicam uma abordagem inicial com três aspectos:

1. O afastamento entre a propriedade e o controle das grandes corporações; 2. As mudanças no comando das companhias – do proprietário para os gestores – e as divergências de interesses entre eles; e 3. A inadequação das concepções tradicionais sobre o controle das sociedades abertas e sobre o objetivo clássico de maximização do lucro. (ANDRADE, ROSSETTI, 2009, p. 72).

Essas três constatações deram razão que fundamentam o crescimento das organizações. Neste âmbito, de desenvolvimento e diversificação das corporações, os proprietários não conseguiram mais continuar controlando plena e diretamente suas empresas. Surgiu, então, a necessidade de mudança e profissionalização da gestão para um melhor controle.

O axioma definido por Jensen e Meckling (ANDRADE; ROSSETTI, 2009) veio dar novas soluções para o conflito de agência. Os autores definem uma relação de agência como sendo um contrato entre o proprietário e o agente que se fundamenta na inexistência de um agente perfeito, uma vez que a força do interesse próprio costuma se sobrepor aos proveitos de terceiro.

Desse modo, observa-se que os benefícios da separação entre a propriedade e o controle, por um agente, também acarretaram problemas em decorrência do oportunismo administrativo, uma vez que os gestores têm preferências, princípios e índoles diferentes do proprietário. Esse aspecto negativo de expropriação de riqueza por parte dos gestores e acionistas majoritários pode ocorrer de várias maneiras, como exemplificado por La Porta *apud* Martins (2011, p.62):

- a. gestores e acionistas majoritários simplesmente se apropriam dos lucros ou vendem ativos da firma que controlam por preços abaixo dos praticados no mercado;
- b. admissão de membros da família em posição da alta administração sem possuírem qualificação para as funções;
- c. remuneração de executivos com valores acima dos praticados pelo mercado etc.

Sob o enfoque do oportunismo administrativo<sup>4</sup>, é oportuno mencionar alguns dos grandes escândalos corporativos que ocorreram nos mercados financeiros e de capitais estadunidenses, como Enron, WorldCom e Xerox, cuja repercussão negativa contribuiu no sentido de promover uma revisão drástica no sistema da gestão vigente nas companhias. As práticas antiéticas de administradores e a fragilidade de controles da alta administração das empresas

---

<sup>4</sup> Oportunismo administrativo: significa, de um modo geral, a pessoa que procura obter benefícios associados aos seus interesses particulares, o que inclui os administradores públicos (MOTA, 2009).

deram azo a uma grande crise no mercado de capitais, em decorrência de prejuízos a investidores, a funcionários e à sociedade em geral (SILVEIRA, 2002).

O possível conflito entre propriedade e gestão é destacado por Silva Júnior; Muniz e Martins (2009) como o conflito entre o principal e o agente e constitui um relacionamento de natureza convergente ou divergente. Existe convergência quando os interesses e as motivações entre as partes estão alinhados e envolvidos em objetivos e motivações comuns. Quando não alinhados, afloram os conflitos que precisam ser regulados e/ou controlados, de algum modo, pelo principal.

Slomski *et al.* (2008) explicam que o contrato entre o principal e o acionista envolve a delegação de alguma autoridade de decisão a este agente, o que produz obrigações para o primeiro:

Considerando que a reputação atual dos agentes (gestores) é um guia imperfeito para o seu comportamento futuro e não é fácil observar o oportunismo administrativo, o principal (acionista) estabelece mecanismos de governança e controle para alinhar os interesses de todos os participantes da companhia, de modo a garantir a continuidade e prosperidade dos negócios (SLOMSKI *et al.*, 2008, p.33).

O problema de agência dos administradores, segundo Slomski (2009, p. 36), tornou-se “[...] a base para o entendimento dos problemas de Governança Corporativa e o ponto de partida para se descobrir a melhor estrutura de governança a ser utilizada em cada empresa”. Assim, a preocupação da Governança Corporativa é criar um conjunto eficiente de mecanismos, tanto de incentivos quanto de monitoramento, a fim de assegurar que o comportamento dos executivos esteja sempre alinhado com o interesse dos acionistas (IBGC, 2015), evitando o conflito de agência.

Não em exclusivo esses conflitos constituem os problemas gerenciais relevantes. Há também a assimetria de informações, influenciada pelo risco moral e pela seleção adversa, que integram o contexto da governança, matéria objeto da seção imediatamente seguinte.

#### 2.2.4 Assimetria de Informação

O crescimento das empresas deu ensejo à necessidade de separação do detentor da propriedade em relação a quem a gerencia. Esse fato ensejou um problema de comunicação entre esses dois grupos, chamado de assimetria informacional. A assimetria informacional, assim como o conflito de agência, faz parte da Teoria da Agência. É a fatia crítica para o entendimento dos relacionamentos entre os agentes e os principais.



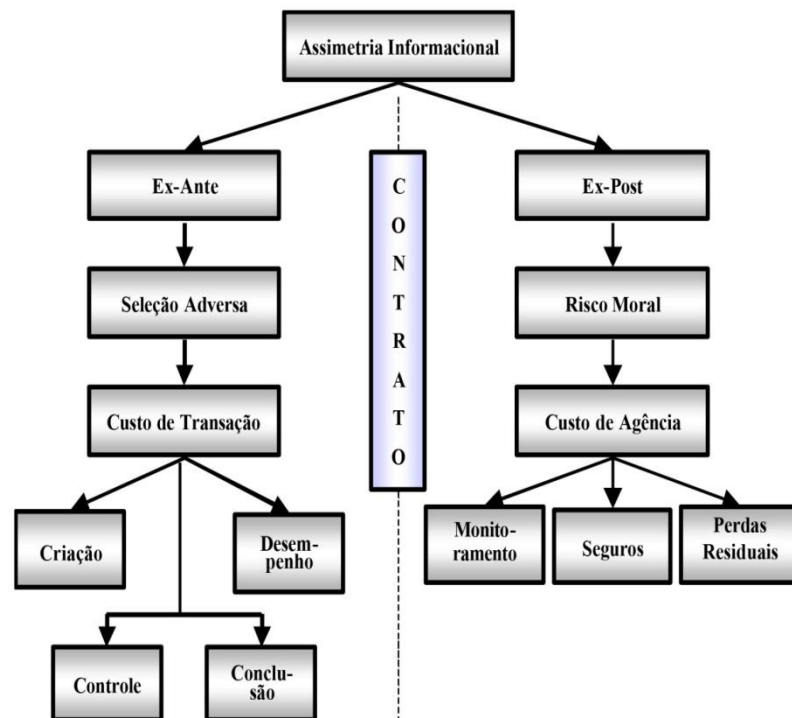
A assimetria de informação surge em razão do acúmulo de conhecimento por parte do gestor. Assim, há informação incompleta – ou, pelo menos, um menor conhecimento – por parte do principal, o que acarreta problemas no acompanhamento do lado desses proprietários em relação às ações dos gestores. A falta de conhecimento dificulta o controle, porque certas consequências deixam de ser consideradas.

Bianchi (2005) expressa a opinião de que a assimetria informacional na empresa advém do contrato, seja este formal ou informal, observado em dois momentos: “[...] antes do fechamento desse contrato podem ocorrer custos *ex-ante* referentes à preparação, negociação e até mesmo monitoração de um acordo; e após o fechamento, podem ocorrer custos *ex-post*, devido a adaptações resultantes da execução do contrato”.(P. 50).

O problema da assimetria de informação, que ocorre antes da formalização do contrato, é tido por uma informação oculta – o administrador não expõe ou não deixa claro determinado conhecimento, ocorre uma seleção adversa; e depois do contrato formalizado, a dificuldade é por problema moral, ou seja, por uma ação oculta do agente – aqui o gestor não beneficia a empresa como um todo.

Para melhor compreensão dos pontos aqui envolvidos, exprime-se na Figura 1 a visão geral da assimetria informacional.

Figura 1 - Visão Geral da Assimetria Informacional



Fonte: Bianchi (2005).

Elucidações sobre a visão geral da assimetria informacional complementam-se com a assimetria por informação adversa, que acontece quando a informação não é distribuída uniformemente entre o principal e o agente. A informação adversa é muito ocorrente nas organizações seguradoras e sucede quando o agente tem plena informação sobre si, mas deixa outras ocultas, enquanto o principal não as tem, gerando por isso, as consequências com os dispêndios do contrato, que se referem, principalmente, aos processos de recrutamento, seleção e formalização do contrato de admissão (NASCIMENTO; REGINATO, 2009).

O outro destaque da assimetria informacional é quando assume o risco moral.

O risco moral é uma forma de oportunismo que surge depois que é efetivado um contrato porque atitudes que possuem diferentes premissas não são livremente observáveis e então as pessoas que as tomam podem buscar seus próprios interesses a expensas dos interesses do outro (MILGROM; ROBERTS *apud* BIANCHI, 2005, p. 49).

Assim, os agentes são atraídos a agir ineficientemente ou a fornecer informações distorcidas objetivando o seu favorecimento. Para controlar o risco moral, o principal assume certos custos, visando a garantir um comportamento satisfatório do agente. Nesse caso, merecem destaque os custos que dizem respeito ao monitoramento do agente – Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Auditoria. Ademais, a maneira de reduzir a desconfiança que os investidores teriam das informações fornecidas pelos agentes a respeito da situação da empresa está em recorrer a um auditor independente para examinar as informações e emitir opinião fidedigna para os investidores.

De acordo com Lopes e Martins (2005, p. 31), “[...] verifica-se que a redução da assimetria informacional nos mercados financeiros é fundamental para o seu bom funcionamento”. Depreende-se que sistema de informações, que tenha representatividade e preste contas aos investidores e proprietários, é, portanto, o melhor caminho para a redução da assimetria informacional.

Em face da breve exposição acerca da Teoria da Agência, que integra noções para compreensão da Governança Corporativa passa-se, então, a contextualizar a Governança no âmbito da Administração brasileira.

### 2.2.5 Governança no Brasil

A discussão sobre Governança Corporativa no Brasil iniciou-se sob a influência do movimento mundial em torno do tema. Constitui uma consequência da necessidade de as empresas modernizarem a alta gestão, visando a se tornarem mais atraentes para o mercado,

de modo a melhorar a captação de investidores nacionais e estrangeiros. Assim, as empresas passaram a se preocupar com a adoção de uma administração mais transparente e também responsável, o que implica mais investimentos, à semelhança daquilo que prevê a Teoria da Agência.

Nas últimas décadas, tornou-se necessário destacar a importância das contribuições e dos estímulos advindos de organismos multilaterais e instituições privadas, com destaque para o Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Federação Internacional de Contadores (IFAC), Movimento Brasil Competitivo (MBC) e Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), os quais serão enfatizados a seguir.

O Banco Mundial contribui, principalmente, para o incentivo da boa Governança na contextura mundial. Nos anos de 1990, em sentido amplo, a agenda de políticas do Banco Mundial deslocou-se das reformas macroeconômicas *stricto sensu* para as reformas do Estado e da Administração Pública, objetivando promover a boa Governança e fortalecer a sociedade civil (BORGES, 2003).

Ao mesmo tempo, o Banco também enfatiza, recorrentemente, a necessidade de mensurar os custos sociais do ajuste estrutural e de reduzir a pobreza, conferindo grande prioridade à reestruturação dos serviços sociais, com o objetivo de incrementar a equidade e a eficiência.

O debate sobre a boa governança surgiu mais sistematicamente delineado no relatório *Governance and development*, divulgado em 1992, o qual define o conceito de governança como "[...] a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento". (WORLD BANK, 1992, p.1).

O Banco Mundial, a partir de 1992, definiu a finalidade das dimensões delineadas na sequência para a boa governança.

- a. Administração do setor público – zela pela melhora da capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais;
- b. Quadro legal – visa a estabelecer um marco legal com o intuito de garantir normas jurídicas capazes de assegurar uma boa governança;
- c. Participação e *accountability* – estabelece regras que devem servir ao propósito de garantir a boa governança, devendo essas normas serem previamente conhecidas e seu cumprimento garantido por um órgão judicial independente;

- d. Informação e transparência - consideradas fundamentais com o intuito de aumentar a eficiência econômica, envolvem a disponibilidade de informações sobre as políticas governamentais, a transparência dos processos de formulação de política e alguma oportunidade para que os cidadãos possam influenciar a tomada de decisão sobre as políticas públicas.

Assim, de forma explícita, observa-se que o Banco Mundial implementa uma concepção que busca o fortalecimento das instituições, já que almeja uma boa governança. Dessa maneira, sustenta a idéia de que o esforço para fortalecer as instituições públicas deve envolver, se necessário, o reforço da provisão privada de serviços, por meio de parcerias público-privadas. Nesse contexto, torna-se evidente que países com instituições públicas fracas devem dar total prioridade à busca de caminhos, envolvendo empresas e outros provedores não governamentais na provisão de serviços públicos.

Matias-Pereira (2010) destaca a posição do Banco Mundial sobre a ausência ou deficiência dos instrumentos de participação e do *empowerment*<sup>5</sup> dos gestores locais. A instituição internacional entende que há uma necessidade de fortalecer os instrumentos de participação e empoderamento dos administradores públicos. Acrescenta ainda, a estreita associação entre os fatores dos agentes públicos e as falhas dos mecanismos representativos dos cidadãos. O Banco Mundial tem o escopo ainda de viabilizar a responsabilização dos representantes da função administrativa, já que a legislativa costuma ter presumida certa legitimidade. Dessa maneira, o Banco Mundial demonstra preocupação relativamente à efetividade e à legitimidade dos mecanismos eleitorais na prática das instituições sob sua análise.

Já a Organização para Coordenação do Desenvolvimento Econômico<sup>6</sup> (OCDE) contribuiu com o mecanismo de governança nas empresas públicas com base na constatação que, em vários países, as empresas estatais possuem: uma participação relevante no produto interno bruto (PIB), na capitalização do mercado e na criação de empregos. Nesse sentido,

---

<sup>5</sup> Em português: Empoderamento. Traduziu-se: Entende-se que o conceito de empoderamento refere-se, de forma geral, a conferir poder a algo ou a alguém. Mesmo que se trate de conceitos em contextos diversos, apreende-se que a matriz conceitual de Deere (2002) pode ser útil pelos elementos levantados no texto.

<sup>6</sup> Traduziu. No original: *Organisation de Coopération et de Développement Économiques*. Essa instituição foi fundada em 1960, é uma organização de cooperação internacional composta por 34 países, com sede na cidade de Paris (França).

publicou um documento que desenvolveu orientações sobre as melhores práticas de governança nas empresas públicas (OECD, 2005).

No mencionado documento, a OCDE estabeleceu seis dimensões para uma efetiva governança da empresa pública: ações que assegurem uma estrutura jurídica e regulatória efetiva para as empresas estatais; ações que respaldem o papel do Estado como proprietário; tratamento igualitário de acionistas; políticas de relacionamento com os *stakeholders*<sup>7</sup>; transparência e divulgação de informações; e definição das responsabilidades dos conselhos.

De tal modo, ao tratar de governança corporativa em empresas estatais, a OCDE considerou que estas devem ter como base uma série de princípios – dimensões – considerados não prescritivos e que se alicerçam nos direitos dos acionistas, no respeito aos *stakeholders*, na transparência e na responsabilidade da direção corporativa (MATIAS-PEREIRA, 2010).

A Federação Internacional de Contadores<sup>8</sup> (*International Federation of Accountants - IFAC*), que contribuiu com os princípios de governança no setor público, defende o argumento de que a governança se refere ao modo como as organizações são administradas e controladas e destaca que a boa governança corporativa contribui para as transformações nos setores públicos e privados, e que no setor privado, o foco da governança encontra-se nas prioridades dos dirigentes.

Considerando as colocações da IFAC, ao defender o ponto de vista conforme o qual a Administração atua com estruturas e modelos da gestão distintos e, especialmente, com uma hierarquia mais rígida, Matias-Pereira (2010) advoga a idéia de que no setor público essa é uma ação imperceptível, uma vez que, como a própria federação acrescenta, na administração pública, a governança deve tornar explícito o papel de cada agente, definindo os seus objetivos, responsabilidades, modelos de decisão, rotinas, entre outros elementos que envolvem uma boa Administração.

---

<sup>7</sup> Os *stakeholders* - cidadãos, contribuintes, usuários dos serviços públicos etc, estão interessados em questões como: (a) se os resultados previstos foram entregues e os resultados alcançados; e (b) se isso foi feito de forma eficiente, econômica, eficaz e equânime. Os *stakeholders* também estarão interessados em manter a capacidade das entidades, que se reflete, por exemplo, no desempenho financeiro da entidade e da posição financeira no final do ano (RODRIGUES, 2014).

<sup>8</sup> Traduziu-se. No original: *International Federation of Accountants* – IFAC, organização internacional, que entre seus objetivos fundamentais trata de incentivar e apoiar a realização de auditorias de alta qualidade.

Ressalta-se a relevância do estudo realizado pelo IFAC, denominado *Governance in the public sector: A governing body perspective*, em 2001, no qual são expressos três princípios fundamentais de governança para o setor público:

- a. *Transparência (Openness)* - assegura que as partes interessadas possam ter confiança no processo de tomada de decisão e nas ações das entidades do setor público, na sua gestão e nas pessoas que nela trabalham.
- b. *Integridade (Integrity)* - é baseada em procedimentos honestos, objetividade, normas de propriedade, probidade na administração dos recursos públicos e na gestão da instituição; e
- c. *Responsabilidade de prestar contas (Accountability)* - as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações em todos os aspectos de desempenho.

O IFAC também exhibe dimensões<sup>9</sup> que as entidades da administração pública devem adotar:

- a. *Padrões de comportamento* – diz respeito a como a administração da entidade exercita a liderança e determina os valores e padrões da instituição e a como ela define a cultura da organização e o comportamento de todos os envolvidos.
- b. *Estruturas e processos organizacionais* – estipula como a cúpula da administração é designada e organizada dentro de uma instituição, bem como a forma de as responsabilidades serem definidas e asseguradas.
- c. *Controle* – é estabelecido pela cúpula administrativa da organização como uma rede de apoio ao alcance dos objetivos da entidade, da efetividade e eficiência das operações, da confiança dos relatórios internos e externos e do cumprimento das leis aplicáveis, regulamentações e políticas internas.
- d. *Relatórios externos* - a forma com a qual a cúpula da organização demonstra a prestação de contas da aplicação do dinheiro público e seu desempenho.

---

<sup>9</sup> Para o IFAC, princípios e dimensões possuem significados diversos, uma vez que os princípios são normas reguladoras, que trazem ou não conceitos, a serem aplicados conjuntamente; já as dimensões, para o IFAC, são elementos, quesitos, que devem ser avaliados.

É na adoção conjunta dessas dimensões que o IFAC compreende a governança. Ou seja, é importante que o ente público, simultaneamente, seja transparente (transmitindo as informações de maneira clara); seja íntegro (agindo com probidade); preste contas (sendo responsável com as contas públicas que gere, cumprindo todas as exigências legais); estabeleça padrões de comportamento (criando uma cultura institucional com padrões bem definidos); defina estruturas e processos organizacionais (estabelecendo de forma clara os sujeitos competentes, juntamente com a definição normativa e a implementação das responsabilidades); estabeleça controle (devendo ser contínuo, em todos os níveis, e sistemático); e elabore relatórios externos (tendo a obrigação de elaborar informações para o público externo).

A Governança, para o Movimento Brasil Competitivo (MBC) – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, iniciada em 2001, com a finalidade de orientação ao estímulo e ao desenvolvimento da sociedade brasileira a equilibrar a competitividade de serviço, considerando a variável de qualidade – apóia a gestão privada e pública no Brasil (MBC, 2017).

Referido movimento, cuja missão é contribuir expressivamente para a melhoria da competitividade das organizações privadas e da qualidade e produtividade das organizações públicas, de maneira sustentável, elevando a qualidade de vida da população brasileira, congrega as funções do Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade (IBQP) e do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP), com o objetivo principal de viabilizar projetos que visem ao crescimento da competitividade das organizações e da qualidade de vida da população.

Destaca-se, nas atividades do MBC, desde 2005, em alguns estados brasileiros, a implementação do Programa Modernizando a Gestão Pública (PMGP). Esta organização apoia trabalhos que estão contribuindo para transformar a gestão pública em diversas regiões, como Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo, Pernambuco, Rio de Janeiro, Sergipe e Distrito Federal. Nessas ações, estão sendo aplicados conceitos básicos da administração, como o controle das despesas, estabelecimento de metas de trabalho, planejamento dos investimentos, visando à obtenção de bons resultados (MBC, 2017).

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) contribuiu com o aprimoramento do padrão da governança no Brasil. Essa organização deu maior importância ao tema Governança Corporativa e depois se aplicou ao setor público.

De acordo com Matias-Pereira (2010), isso ocorreu em virtude de este ter ficado por décadas relegado a um plano secundário na agenda política no Brasil (IBGC, 2009).

O objetivo do IBGC é o aprimoramento do padrão de governança nas empresas estabelecidas no Brasil, para a manutenção, sucesso e perpetuação dessas sociedades, haja vista que a enorme competitividade dificulta sua existência. Dessa maneira, ajuda a consolidar o conceito de que a Governança Corporativa assegura aos sócios e acionistas das empresas os princípios de equidade, transparência e prestação de contas (*accountability*).

Destaca-se a importância do papel desenvolvido pelo Instituto, em particular com os aperfeiçoamentos e da divulgação do seu código de conduta. O Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (CMPGC), na 5ª edição em 2015, exprime como um dos principais objetivos, apontar caminhos para que as organizações de todos os tipos possam melhorar seu desempenho e facilitar o acesso ao capital.

Este código define as principais competências nas empresas, considerando como instrumentos os três princípios da Governança Corporativa transparência, equidade e prestação de contas dos agentes – conselho de administração, executivo principal e diretoria, auditores independentes e conselho fiscal.

#### 2.2.6 Governança na Administração Pública brasileira

A ênfase conferida à Governança Corporativa iniciada nos anos de 1980 para conter as fraudes financeiras no mundo, à extensão dos anos, reflete-se no Brasil. Nesse contexto, afluíram importantes ideias para a gestão pública brasileira: a Governança pública.

Embora configure uma expressão já com distintos significados, a Governança pública é entendida como “[...] uma forma de governo nova que se adota com o objetivo de evitar os efeitos derivados da falta de flexibilidade e de capacidade de adaptação das organizações públicas às mudanças que estão ocorrendo nas sociedades atuais”. (MATOS; DIAS, 2013, p. 17-18).

Essa ideia de Governança pressupõe uma ruptura com o modelo de Estado tradicional, hierárquico e centralizado. Constitui uma nova modalidade na qual se enfatiza a cooperação política entre todos os agentes (*stakeholders*) envolvidos com determinados temas públicos.



No entendimento de Matos e Dias (2013, p. 25), “Governança diz respeito aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto de instrumentos técnicos de gestão que assegurem a eficiência e a democratização das políticas públicas”.

Apesar de as definições serem bem distintas, estas não são incompatíveis, pois de acordo com Freitas (2013), a essência dos vários conceitos de governança é a capacidade de alguém – entidade – fazer com que decisões corretas sejam implementadas, mesmo que por agentes não subordinados.

Acredita-se que a não existência de definição única para Governança há de ser explicada pelo fato de esta tratar de um conceito multidimensional. É dizer que há pesquisadores, em distintos campos, que enfatizam o mesmo conceito, sob variadas perspectivas, quais sejam, do Direito, da Administração, da Ciência Política etc. Ademais, o aspecto avaliado na construção ou na implementação do conceito também explica a diversidade de enfoque.

Corroborando o entendimento acima exposto, Edwards *et al.* (2012) contextualizam Governança como um conceito multidimensional, e a unidade de idéia ‘governança’ é utilizado de modo diferente, dependendo do aspecto de análise, do ponto de vista do observador ou do aspecto sob avaliação. De tal modo, surgem conceitos diferentes sobre Governança pública, mas inter-relacionados, conforme explicitado no Quadro 2, na ideiação de Rodrigues (2014).

Quadro 2 - Conceitos sobre Governança Pública em nível, macro, meso e micro

<b>Nível de Análise</b>	<b>Macro</b>	<b>Meso</b>	<b>Micro</b>
Descrição	Governança Pública	Governança do setor público	Governança no setor público
Foco	Sociedade (Políticas Públicas)	Governo (Organizações)	Intraorganização (Projetos; Processos)

Fonte: Adaptado de Rodrigues (2014).

A respeito da análise dos conceitos de Governança pública em nível ‘macro’, Edwards *et al.* (2012) entendem como um relacionamento do setor de governo com relação à sociedade. Compreende-se, na contextura conceitual, cuidar do envolvimento e compartilhamento de responsabilidades da sociedade com o governo, em longo prazo (RODRIGUES, 2014; MARTINS e MARINI, 2010).

No mesmo sentido, é explicado, de acordo com a linha de pensamento de Ronconi (2011), que a Governança pública é aquela que

Desponta como um importante arranjo institucional para a operacionalização dos princípios democráticos, pois se refere a um tipo de gestão do Estado que favorece e reforça a participação de atores sociais nos processos de decisão e de formulação das políticas públicas; portanto nas instâncias de deliberação do Estado (P. 21).

A autora destaca na Governança pública a participação dos agentes sociais. A sociedade civil é vista como imprescindível para a consolidação da democracia, pelo fato de existir a participação de variados agentes nos processos de decisão, nas diversas instâncias de deliberação e de decisão do Estado. Nessa contextura, o Estado passa a assumir um importante papel no sentido de implementar um projeto democrático que possibilita maior articulação entre aquele e a sociedade civil, com base na determinação, compromisso e vontade política dos gestores.

Também é pensamento de Denhardt e Denhardt (2003), citados em Ronconi (2011, p.24) que se baseiam na “[...] (1) teoria política democrática (especialmente enquanto essa se preocupa com a conexão entre cidadãos e seus governos) e nas (2) abordagens alternativas à gestão e ao modelo organizacional que decorrem de uma tradição mais humanística na teoria da administração pública”. Dessa maneira, a pesquisadora sustenta que a Governança pública deve compreender um maior diálogo e engajamento entre os cidadãos e a Administração Pública.

Já o ‘meso’, como parte de uma agenda de governo temporariamente demarcada (RODRIGUES, 2014; MARTINS e MARINI, 2010), trata-se de governança da administração e de negócio do governo. Ou seja, é quando o foco da governança se encontra dentro ou entre organizações ou setores governamentais, podendo incluir variados níveis de governo e suas interações consigo e com outros grupos sociais. Atua com propósito na manutenção e na otimização dos resultados ofertados pelas organizações aos cidadãos e aos usuários dos serviços, alinhadas com o interesse público, potencializando resultados e benefícios.

Por fim, o ‘micro’ (RODRIGUES, 2014; MARTINS e MARINI, 2010), se refere à Governança corporativa no setor público, ou seja, à governança das organizações específicas em determinados setores e, entre estes, intraorganizacionais. São exemplos típicos da aplicação a governança de pessoal, de informação, de tecnologia, de logística, de regulamentações etc.

Também resta entendida, segundo o Tribunal de Contas da União – TCU (2014), como um sistema pelo qual são dirigidos, controlados e avaliados. Nota-se que há um enfoque na efetivação e execução de planos e programas de governo específicos, analisando os processos decisórios, as estruturas específicas de governança para, entre outras coisas,

otimizar o uso de recursos, reduzir riscos e agregar valor a órgãos e entidades, bem assim contribuir para o alcance de resultados esperados por partes interessadas internas e externas à organização.

Para Edwards *et al.* (2012), a Governança no setor público é entendida num enfoque organizacional, que compreende as abordagens estes três níveis (a) corporativa pública, (b) do setor público, e (c) no setor público.

A Governança pública diz respeito especialmente à participação das organizações privadas na Administração Pública. Também dialoga e se conecta com as outras duas ordens de governança, tanto no setor público como do setor público. É dizer que a Governança corporativa do setor público diz respeito às interligações em diversas organizações públicas.

A última abordagem, a no setor público, enfoca os aspectos mais específicos da Administração Pública *per se*, como órgãos e setores da administração direta e indireta. Assim, a governança do setor público aborda a governança da administração e de negócios do governo.

Essas três abordagens produzem diferenças que não se restringem apenas a questões terminológicas. A depender da abordagem utilizada, haverá distintos focos da governança. Ou seja, os governantes terão respostas diversas para os problemas de política pública nacional, de acordo com as abordagens adotadas.

Outra lógica é a de que “[...] a governança pública agrupa, a partir de novos arranjos de atores – redes, alianças e etc., três lógicas: a do Estado – hierarquia, a do mercado – concorrência e a da sociedade civil – comunicação e confiança”. (RONCONI, 2011, p. 26). A primeira lógica de governança pública traz como ator o Estado, arrogando maiores responsabilidades, uma vez que os cidadãos detêm os recursos financeiros e os repassam aos seus representantes que compõem o Estado. Nessa lógica, os cidadãos estão hierarquicamente acima do Estado. A segunda, a do mercado, conduz como agentes as empresas que são regidas pela concorrência. A terceira lógica oferece como agentes os cidadãos que devem interagir, confiando e comunicando-se com o primeiro e o segundo agentes.

As diferenças surgidas na relação entre os agentes transportam a conflitos de interesses. Por isso, é necessário identificar com clareza esses interesses e as expectativas da sociedade mandante na concessão do mandato aos seus representantes. Dessa maneira, é importante que, definidas as questões de agenda pelos três agentes, exija-se a posituação – transformação solene em instrumento jurídico – de princípios expressos no ordenamento jurídico. A aplicação desses princípios implica benefícios para a Administração Pública, como aumento de capacitação do pessoal do Estado, do mercado e da sociedade, bem como maior

qualidade nos serviços prestados pelo Estado, redução de riscos e prestação de melhores serviços à sociedade (CRUZ, 2013).

O entendimento exibido por esse autor evidencia a ideia de que gestão é um compromisso entre o ‘comprometido’ (Governança) e o ‘envolvido’ (Gestão), deduzindo-se que a teoria de Ronconi (2011) diz respeito à gestão. Ou seja, resumidamente, a concepção de governança pública oferecida pela pesquisadora é entendida como uma gestão do Estado.

Dessa maneira, Webster (2012) citado por Cruz (2013, p.8), oferece a seguinte distinção entre governança e gestão:

**Governança** refere-se a todas as possibilidades e mecanismos que ajudam as múltiplas partes do negócio a avaliar condições e opções, determinando também a direção, o monitoramento, a conformidade, o desempenho e o progresso, alinhando, dessa forma, os planos e os objetivos do negócio, visando satisfazer as metas específicas da organização.

A **Gestão** é sempre diferenciada da governança, ou seja, há distinção entre ‘comprometido’ (governança) e ‘envolvido’ (gestão).

Gestão implica na utilização criteriosa de meios (recursos, pessoas, processos e práticas) para alcançar um fim identificado. É um meio ou instrumento pelo qual o órgão de administração consegue um resultado ou objetivo.

A gestão atua sobre o planejamento, construção, organização e controle das atividades operacionais e se alinha com a direção definida com o órgão de administração (CRUZ, 2013, p. 8. Grifou-se).

São funções da Governança, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU, 2014, p. 30):

- a) **avaliar** o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;
- b) **direcionar** e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e
- c) **monitorar** os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

O *Referencial Básico de Governança* do (TCU, 2014), explica que a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, pelo manejo dos recursos e poderes dispostos a órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos com eficácia e eficiência. Entrementes, a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas do que foi programado, concorrendo para o alcance dos objetivos, efetiva e economicamente.

Neste âmbito da gestão e governança, Fontes Filho (2014) expressa que, após algumas décadas de influência da Nova Gestão Pública, a atuação da administração pública se desloca de uma lógica assentada na eficiência e controle de resultados para uma nova razão, esta “[...] baseada no fortalecimento dos relacionamentos institucionais com a sociedade, a formação de redes interorganizacionais e a difusão de contratos tácitos”. Segundo o mesmo autor,

[...] essa mudança de contexto, que reflete o novo paradigma da Nova Governança Pública (ou New Public Governance) ou dos modos de coprodução, tem reflexos significativos na organização e atuação do aparelho de estado, em especial no que se refere aos requisitos de competência, habilidades e atitudes do administrador público. (IBIDEM, p. 1).

Dessa forma, Governança Pública pode ser entendida com um aspecto mais amplo como,

[...] a força que determina o equilíbrio de poder entre governantes, gestores, servidores e sociedade com a finalidade precípua de fazer prevalecer o interesse público sobre os interesses particulares, com vistas à consecução do bem comum, reduzindo os custos e aumentando o nível de transparência dos governos. (CASTRO, 2015, p. 6).

Compreende-se, contudo, que a aplicação prática, inclusive em nível ‘micro’, é relevante para o estudo do conceito de Governança Pública, tanto que se desenvolveu a noção de Governança por resultados.

A ideia de Governança por resultados está ligada à necessidade de transformar objetivos estratégicos em resultados, envolvendo todos os funcionários, que devem ter uma percepção global de todas as tarefas e processos que a entidade adota como gestão (RODRIGUES, 2015). Nesse sentido, a noção de Governança por resultados está circunscrita à transformação de objetivo em resultados com a participação democrática de todas as pessoas envolvidas.

Para se realizar uma Governança por resultados no setor público, inicialmente, devem ser estabelecidos os resultados desejados. Com base na

[...] tradução dos objetivos do governo, prescrevendo o monitoramento e a avaliação do desempenho da organização a partir do alcance desses resultados e retroalimentando o sistema de gestão, propiciando, assim, ações corretivas decorrentes da observação de desvios” (RODRIGUES, 2015, p.63).

A Governança por resultados implanta uma sistemática de mensuração para o cumprimento dos objetivos da gestão, a qual permite analisar, interpretar, comunicar e revisar a estratégia que é a de ensejar valor público. Isso quer dizer que o serviço público prestado

deve ser de tal modo eficiente e efetivo, ao ponto de trazer resultados que influenciem positivamente na sociedade, contribuindo com alguma mudança.

Destaque-se a articulação entre os agentes do setor público, mas se evidencie, também, a aplicação prática, ou seja, os resultados em programas e projetos da Administração Pública, por isso a importância da discussão das teorias abordadas para o desenvolvimento deste estudo de caso.

A seção seguinte reporta-se às etapas essenciais da metodologia adotada, a fim de atingir os objetivos deste estudo de caso.

### **3 METODOLOGIA**

Sabe-se que toda pesquisa científica necessita, não só, definir o objeto de estudo e, desde então, estabelecer a investigação, delimitando o universo que será estudado, mas também ser conduzida com o rigor metodológico necessário para que se possa lograr êxito no alcance dos objetivos.

Nesse sentido, se faz necessário então definir os métodos e técnicas para a coleta e análise dos dados, bem como, elaborar um planejamento para a condução da pesquisa. A seguir se descreverá o caminho percorrido para o alcance dos objetivos da pesquisa, bem assim com vistas a obter ou ampliar conhecimento sobre a unidade de análise, foco do estudo agora relatado.

#### **3.1 Enquadramento Metodológico**

Este, prioritariamente, é um estudo de caso, caracterizado como descritivo, pois segundo Triviños (2007) possui a finalidade de conhecer determinado fenômeno e descrevê-lo, sendo estabelecidas relações entre variáveis. Nesse sentido, esta demanda universitária em sentido estreito procurou descrever as etapas da governança já realizadas e a identificar a percepção dos gestores em relação à Governança da Universidade Federal do Ceará (UFC). Para problematizar esses objetivos específicos, foram estabelecidas relações entre as melhorias apontadas pela implantação da Governança; a estratégia de divulgação e a implementação do processo de Governança; e por fim, o envolvimento dos agentes com a Governança.

Acrescenta-se que, nesta pesquisa, não se tem a pretensão de estabelecer nenhuma teoria, mas sim buscar compreender melhor um determinado caso particular em si, nos aspectos intrínsecos da UFC, ao se investigar a percepção dos gestores a respeito da implantação da Governança.

Na esteira das lições de Robert Yin (2010), investigou-se um fenômeno contemporâneo no contexto da vida real [...], considerando que a Universidade Federal do Ceará - UFC transita pela implementação do sistema de Governança. O autor compreende o estudo de caso como estratégia completa de pesquisa, uma vez que se apropria de aspectos mais profundos no caso estudado. O EC aborda um

[...] fenômeno contemporâneo inserido em determinado contexto; não há clara separação entre o contexto e o caso de interesse para estudo; comporta uma série de variáveis de interesse para pesquisa; envolve múltiplas fontes de evidências [...] (CORAIOLA *et al.*, 2013, p.310).

Assim, à medida que se aprofunda e se conhece o fenômeno estudado e, seguindo critérios do estudo de caso, intenta-se que o viés do pesquisador seja minimizado, proporcionando-se maior credibilidade aos dados obtidos.

Quanto à natureza, realizou-se uma pesquisa de métodos mistos, pois abrangem-se tanto a abordagem qualitativa quanto a quantitativa. A pesquisa realizada por Duffy (1987), *apud* Paschoarelli, Medola e Bonfim (2015) aponta que o emprego conjunto dos métodos traz certos benefícios como a possibilidade de controlar vieses e a identificação de variáveis específicas (1), por meio da abordagem quantitativa; e a compreensão de agentes envolvidos no fenômeno e a visão global do fenômeno (2), por meio da abordagem qualitativa.

O questionário (Apêndice I) foi estruturado de modo a controlar a quantidade de vieses abordados. Nesse sentido, com base nas respostas, procedeu-se a um estudo acerca de quais variáveis mais comuns incidiam sobre a percepção dos gestores na implantação da Governança da UFC. Assim, com amparo nos resultados, esperou-se, não somente, identificar categorias de observação, como também descrever as características desse fenômeno, preservando-o em seu caráter unitário e considerando o contexto em que ocorreu.

Quanto aos procedimentos técnicos e considerando a natureza da investigação que se desenvolveu, foram utilizadas pesquisas bibliográfica e documental, bem como aplicados questionários, de acordo com Martins e Théóphilo (2009).

Na de ordem bibliográfica, utilizaram-se livros, artigos publicados em periódicos, em anais de eventos ou em relatórios de pesquisas para arrazoar o referencial teórico. Na formulação do procedimento técnico bibliográfico foram investigadas especialmente as noções de Modelos de Administração Pública e Governança. Para pesquisar esses conceitos fez-se necessário abordar a Teoria da Agência.

A demanda de ordem documental, atentando-se para o que lecionam Richardson *et al.* (2008), baseou-se em fontes primárias, pois ainda não receberam tratamento analítico, devendo ser utilizadas de acordo com os objetivos de cada pesquisa. No procedimento técnico documental, foram investigados: Instruções Normativas MP/CGU N°01/2016 e Decreto Federal N° 9.203/2017.

No âmbito da UFC, recorreu-se aos documentos do período de janeiro a dezembro de 2017, localizados no sítio da Secretaria de Governança, compreendendo as Resoluções N°s



01 e 34 de 2017; Portaria N° 4.117/2017, e Atas de Atividades-Fim e Atividades-Meio de agosto a dezembro de 2017, da UFC.

Ademais, acrescenta-se que esta pesquisa percorreu três fases para o delineamento e realização de estudo de caso: delimitação da Unidade de Caso (UFC); coleta de dados ou Condução do Estudo de Caso (estudo bibliográfico, investigação documental, aplicação do questionário); e Tratamento e Análise dos Resultados (estatística multivariada).

Nesse sentido, seguem especificamente as definições das fases desenvolvidas na pesquisa.

### **3.2 Delimitação da Unidade de Caso**

Constitui uma investigação empírica, um estudo de caso, que teve como *locus* preponderante o espaço físico e virtual da Universidade Federal do Ceará (UFC), pela qual se buscou coletar e analisar os dados.

A UFC, criada em 1954, é uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), constituída como autarquia educacional de regime especial. A administração e coordenação das atividades universitárias são exercidas em dois níveis: Administração Superior e Administração Acadêmica. Hoje, a UFC oferece 119 cursos de graduação (110 presenciais e 9 virtuais), atuando nos eixos de ensino, pesquisa e extensão, e 94 de pós-graduação (41 mestrados acadêmicos, 7 mestrados profissionais e 36 doutorados). Conta-se com cerca de 700 ações de extensão, beneficiando milhares de pessoas em todo o Estado (PORTAL UFC, 2017).

Geograficamente, na capital conta com três *campi* (Benfica, Pici e Porangabuçu). A Instituição também está presente no interior do Estado do Ceará, Municípios de Crateús, Quixadá, Russas e Sobral, atuando no desenvolvimento socioeconômico dessas regiões e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população. Ressalta-se que o quadro de servidores da UFC é de 3.330 técnicos administrativos e de 2.258 docentes, somando 5.588. O quantitativo de discentes regulares *stricto sensu* ativos, constantes no Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA), informados em outubro/2018 foi: 5.787 alunos de mestrado (profissional e acadêmico), 2.509 de doutorado, somando 5.296 alunos (PORTAL UFC, 2017).

Dada a importância da UFC para o desenvolvimento econômico, social e científico do Estado do Ceará, bem como a constatação do fato de esta instituição ser uma das

poucas IFES que possuem uma estrutura organizacional específica para a Governança constituíram fatores para escolha desta como o caso a ser investigado.

Importa, ainda, salientar que a gestão administrativa dessa Universidade iniciou a implantação do Sistema de Governança, tendo em vista o atendimento da Instrução Normativa Conjunta Nº 01 de 10 de maio de 2016, Ministério do Planejamento e Controladoria Geral da União (IN 01/2016, MP/CGU), que normatizou a obrigatoriedade de implantação de um Sistema de Governança, Gestão de Riscos e Controles em todas as instituições públicas federais.

Não obstante o mérito dessa iniciativa, o levantamento do TCU em 2014, sobre a UFC, já apontava um posicionamento bastante destacado em termos de Governança, alcançando no Índice de Governança Corporativa Simplificado (IGCS), no quesito liderança 61% (intermediário), em estratégia 47% (intermediário), 81% (avançado) em controle, e de maneira geral, um aproveitamento de 56% (intermediário). Assim ficando 43,9% acima da média das organizações que participaram do levantamento e 53% acima das instituições federais de ensino superior. Em termos de Governança de TI alcançou a 23ª posição entre 106 instituições de ensino superior (PORTAL UFC, 2017). Recentes dados apontam para o avanço da Governança, tal como a ascensão do terceiro para o segundo lugar no ranque da transparência nacional que avalia o desempenho das universidades no cumprimento da Lei de Acesso à Informação (PORTAL UFC, 2018).

As discussões suscitadas quando realizado o seminário do eixo Gestão posicionam a Governança como um princípio norteador, assentado, sobretudo, nas necessidades que se configuram com base na realidade em que a Universidade está inserida. Muitas Universidades federais perpassam crises financeiras e, dada a sobriedade com que são geridos os recursos na UFC, foi alcançado equilíbrio financeiro da Universidade. A Instituição acredita que o contingenciamento dos recursos orçamentários, entre outros aspectos, requer capacidade de trabalho e diretrizes seguras, de forma que os objetivos institucionais não sejam comprometidos (PORTAL UFC, 2017).

Destaca-se que, a UFC criou a Secretaria de Governança, por meio da Resolução Nº 01, de 20 de janeiro de 2017, Consuni/UFC. Foram tomadas medidas imediatas para difundir uma cultura pró-governança, dentre as quais se destacam: a criação do sítio eletrônico da Secretaria, a elaboração da Cartilha de Governança, a campanha educativa 'Minuto da Governança' e cartazes em meio físico e virtual contendo informações sobre Governança.

No mesmo sentido foi instituído o Comitê de Governança da UFC por meio da Resolução N° 34, de 11 de maio de 2017, Consuni/UFC. O Comitê de Governança foi definido pela composição representativa de seus setores, acadêmico e, administrativo, com uma estrutura interna constituída pela Câmara de Atividades-Meio e Câmara de Atividades-Fim. A primeira, composta pela: Pró-Reitoria de Planejamento e Administração; Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas; Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis; Pró-Reitoria de Assuntos Internacionais; e órgãos de assessoramento e suplementares. Já a segunda, compõe-se pela Pró-Reitoria de Graduação; Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação; Pró-Reitoria de Extensão; e as unidades acadêmicas, composta por Centros, Faculdades, Institutos e Campi. A inserção de todos os gestores teve a intenção de angariar apoio e fortalecer o processo. A instituição do Comitê considerou a necessidade de:

- a) elaborar uma proposta de execução de uma política de gestão moderna, participativa e transparente para esta Universidade;
- b) instituir um modelo de governança para esta Universidade, elaborado a partir do Plano de Desenvolvimento Institucional, no sentido de definir, acompanhar e avaliar as ações a serem executadas pela UFC por meio de seus diversos órgãos acadêmicos e administrativos, intrinsecamente relacionadas aos objetivos gerais e específicos desta Instituição;
- c) assegurar o cumprimento das ações e metas estabelecidas no âmbito da UFC, em cumprimento ao seu Plano Institucional, capacidade orçamentária, recursos humanos, equipamentos e disponibilidade física dos diversos campi que integram sua estrutura organizacional (RESOLUÇÃO N° 34/CONSUNI/UFC).

Considerando os objetivos para os quais foi criado, o Comitê de Governança da UFC formulou sua agenda de reuniões, cujas decisões são divulgadas no formato de atas, publicadas no *site* da Secretaria de Governança, da UFC.

A UFC, também, instituiu a sua Política de Governança, normatizada pela Portaria N° 4.117, de 27 de setembro de 2017, da Reitoria, que define no artigo 2º, os seguintes princípios:

- I – Desenvolvimento da liderança por meio da identificação das competências e responsabilidades em todos os níveis da Administração;
- II – Integridade como base das atitudes visando à probidade na gestão dos recursos públicos e das atividades institucionais;
- III – Compromisso ético na definição de estratégias e na execução de ações para aplicação de recursos públicos, com vias ao melhor atendimento dos interesses da Instituição;
- IV – Transparência caracterizada pela possibilidade de acesso às informações relativas à organização universitária;
- V – Responsabilidade dos agentes públicos por suas decisões e pela prestação de contas de sua atuação de forma voluntária e transparente.

Nessa mesma norma, no artigo 3º, constam as seguintes diretrizes:

- I – Contribuir para uma efetiva gestão de resultados, orientada para o cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Institucional;
- II – Visar a satisfação dos cidadãos e usuários dos serviços;
- III– Realizar efetivamente as funções e os papéis definidos no planejamento institucional;
- IV– Tomar decisões embasadas em informações de qualidade;
- V – Gerenciar adequadamente o monitoramento e a avaliação das ações previstas no PDI;
- VI– Utilizar forma mais eficaz o corpo diretivo da Instituição.

Assim, as diretrizes e princípios da Política de Governança da UFC são definidos por normas que devem nortear as ações de Governança. Destaca-se, ainda, o fato de que essa portaria estabeleceu que a Secretaria de Governança da UFC deve propor um plano de Governança para execução de sua Política de Governança. As discussões internas sobre esse plano foram realizadas em 24 de novembro de 2017, segundo registros da segunda Ata da Câmara de Atividades-Fim, ocasião em que foi apresentada uma proposta de Plano Tático com indicadores e metas. Referida proposta além de ser validada pela outra Câmara, a de Atividade-meio, seria submetida à apreciação do Reitor.

Esta proposta privilegia a diretriz da Administração Superior no sentido de que o processo de implantação da Governança seja gradual, respeitando a cultura da instituição e preferencialmente acompanhando *pari passu* as ações do PDI, pelo que se observou a proposta de projetos implantados em áreas-piloto e a continuidade da campanha de sensibilização para todo o ano de 2018 e desenvolvimento de outras ações de aproximação da comunidade universitária por intermédio de visitas e reuniões nas unidades.

O Plano Tático da Secretaria de Governança da UFC, em conformidade com o PDI, constitui-se num documento em que são relacionados os objetivos e as ações estratégicas do próprio PDI, sistematizando ações, prazos, metas, indicadores e os responsáveis pela ação, no âmbito operacional da Secretaria. As ações estabelecidas nesse plano orientam a coordenação da Secretaria de Governança pelo que, o Anexo III exprime as ações estratégicas que estão sob responsabilidade ou corresponsabilidade desta. Assim, mencionada Secretaria sistematizou os dados necessários para acompanhar o desenvolvimento do PDI, com prazos, metas e seus responsáveis.

No que diz respeito à gestão, a Universidade Federal do Ceará elaborou o Plano de Desenvolvimento Institucional UFC 2018-2022 (UFC PDI 2018-2022), aprovado em dezembro de 2017, publicado em 17 de maio de 2018, definindo a visão estratégica da

instituição. Referido instrumento de planejamento aborda a filosofia de trabalho da Universidade, a missão a que se propõe, as diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, a sua estrutura organizacional e as atividades acadêmicas que desenvolve e/ou pretende desenvolver.

O PDI UFC 2018-2022 define a visão como:

Ser reconhecida nacionalmente e internacionalmente pela formação de profissionais de excelência, pelo desenvolvimento da ciência e tecnologia e pela inovação, através de uma educação transformadora e de um modelo de gestão moderno, visando o permanente aperfeiçoamento das pessoas e às práticas de governança, tendo o compromisso com a responsabilidade e engajamento social, inclusão e sustentabilidade, contribuindo para a transformação socioeconômica do Ceará, do Nordeste e do Brasil (PDI UFC 2018-2022, p 21).

No mesmo esteio, o PDI UFC 2018-2022 define que

A missão da Universidade é formar profissionais da mais alta qualificação, gerar e difundir conhecimentos, preservar e divulgar os valores éticos, científicos, artísticos e culturais, constituindo-se em instituição estratégica para o desenvolvimento do Ceará, do Nordeste e do Brasil. (PDI UFC 2018-2022, p.21).

Na introdução, o PDI é evidenciado como documento criado com a participação da comunidade interna, “[...] na definição da visão de futuro e das estratégias para o alcance dessa visão” (UFC, p.11). Foi discutido quando da realização de seminários específicos: Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura Artística/Esportes. Na formulação do PDI foram indicados como princípios norteadores: Sustentabilidade, Inovação, Empreendedorismo, Internacionalização, Governança e Inclusão.

Ao tratar da estrutura organizacional (Anexos I e II), em especial da instância de decisão, o PDI aponta a Administração Superior o Conselho Universitário (Consuni), o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), o Conselho de Curadores e a Reitoria. Ressalta-se que integram a estrutura da Reitoria os Órgãos Suplementares, entre os quais está a Secretaria de Governança<sup>10</sup>.

Importante é evidenciar o fato de que, dentre os eixos abordados pelo PDI, há o Eixo Gestão, no qual se estabelece o seguinte objetivo estratégico: “consolidar um modelo de governança e implementar a matriz de risco para a gestão da UFC, garantindo efetividade no alcance da sua estratégia”. (P. 11).

---

<sup>10</sup> Anexos I e II, a Estrutura de Governança da UFC, indicada na Resolução *ad referendum* N. 29, de maio de 2017, que criou o Comitê de Governança.

Do exposto, depreende-se que a UFC é um fecundo campo de pesquisa, notadamente no que diz respeito à Governança. Muito embora já existam elementos na estrutura da instituição, é ainda um processo em constituição.

A seguir, mostra-se a segunda fase dessa pesquisa, Coleta de Dados, ou seja, a condução de estudo de caso.

### 3.3 Coleta de Dados

As técnicas de coleta visam reunir as evidências que serão elementos para a análise. Conforme Yin (2010) os procedimentos de coleta devem cobrir múltiplas fontes de evidências para corroborar a validade do constructo.

Nesse sentido e objetivando ter uma visão mais abrangente sobre o fenômeno estudado e reforçar a validade do constructo (YIN, 2010), a coleta de dados utilizou-se de três técnicas: coleta de documentação, IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, Decreto Nº 9.203/2017, Portaria Nº 4.117/2017 e Resoluções Nºs 01 e 34 de 2017, da UFC; registro em arquivos, Atas das Câmaras do Comitê de Governança e o Plano de Governança; e, por último, aplicação de questionário.

O questionário (Apêndice I) foi estruturado com 15 questões fechadas e aplicado aos 31 gestores que fazem parte do Comitê de Governança da UFC, sendo que destes, obtiveram-se 22 respostas. As perguntas foram elaboradas de acordo com a escala de Likert de cinco pontos, dividindo-se em ‘discordo totalmente, discordo parcialmente, nem concordo nem discordo, concordo parcialmente e concordo totalmente’. As 15 questões foram agrupadas em três fatores, os quais representam agrupamentos de questões relacionadas a um mesmo assunto.

Quadro 3 – Agrupamento das questões em fatores

FATOR	QUESTÕES CORESPONDENTES
1º - ‘Melhorias trazidas pela implantação da Governança’	<p><b>2.</b> A sensibilização/divulgação do processo despertou a comunidade acadêmica para a importância da Governança no âmbito da UFC.</p> <p><b>3.</b> A implantação da Secretaria de Governança e a criação do Comitê de Governança foram importantes passos para o desenvolvimento da Governança na UFC.</p> <p><b>11.</b> A implantação da Governança na UFC contribuirá para maior transparência, equidade e controle.</p> <p><b>12.</b> A Governança na UFC é vista como uma necessidade institucional e não, uma imposição legal.</p> <p><b>13.</b> O desenvolvimento de uma cultura de Governança contribui para melhores resultados institucionais da UFC.</p> <p><b>14.</b> A boa Governança possibilita melhorias nos serviços prestados pela UFC aos cidadãos/ usuários.</p>

2° - 'Estratégias de divulgação/implementação do processo de Governança'	<p><b>4.</b> As ações adotadas para formação dos servidores na área de Governança atendem às necessidades do processo de implantação/consolidação da Governança.</p> <p><b>6.</b> Os dirigentes têm compartilhado as diretrizes e objetivos do sistema de Governança entre os liderados.</p> <p><b>7.</b> A divulgação das ações de Governança na UFC é realizada de maneira satisfatória.</p>
3° - 'Envolvimento dos agentes com a Governança'	<p><b>9.</b> Os servidores e alunos da UFC estão comprometidos com a boa Governança.</p> <p><b>10.</b> Há entre os servidores uma compreensão adequada acerca da boa Governança.</p>

Fonte: Elaboração própria, com os dados da Pesquisa, 2018.

A correlação das questões em fatores deu-se com o intento de se encontrar variáveis explicativas para percepção dos gestores da UFC a respeito da implantação da Governança.

Destaca-se o fato de que o questionário, como instrumento de pesquisa, possibilitou a este estudo não somente o registro das informações, mas, sobretudo, a oportunidade de identificar, com amparo nas respostas dadas, as opiniões, sentimentos, interesses, expectativas e situações vivenciadas pelos entrevistados (GIL, 2008). Acredita-se que o instrumento utilizado garantiu a comprovação e a cientificidade dos dados obtidos e o apontamento de indicadores padronizados que poderão ser utilizados em posterior mensuração.

Releva mencionar que os agentes sociais da pesquisa foram todos aqueles envolvidos no objeto central do estudo, ou seja, no processo de implantação da Governança na UFC, a saber, Órgãos de Assessoramento ao Reitor, bem como os integrantes das Câmaras de Atividades-Meio e Atividades-Fim, ou seja, todos os gestores máximos integrantes do Comitê de Governança.

São apontados na sequência o tratamento e análise dos resultados, última fase metodológica sobre o delineamento e realização desse estudo de caso.

### 3.4 Tratamento e Análise dos Resultados

Na seleção dos dados se levou em consideração os objetivos da investigação e os limites desta, e foram selecionados para análise somente os dados que atendiam a essas especificações. Concomitante à coleta de dados, procedeu-se à análise e interpretação dos dados, fato que segundo Gil (2010), é bastante comum em estudo de caso.

Nessa etapa também foram organizados os fatores de análises, tendo como aporte as teorias reconhecidas no campo do conhecimento ao qual se refere o estudo. Acredita-se que assim a interpretação dos dados qualitativos e quantitativos realizados possui um menor risco de envolver julgamentos implícitos ou opiniões empíricas.

No que se refere a esta etapa, buscou-se realizar uma análise que primasse por demonstrar a lógica que une os dados às proposições e os critérios, e, por conseguinte, realizar uma melhor interpretação do que se descobriu (YIN, 2010).

Para o caso UFC, adotaram-se os métodos de análise indutivos, que têm como “propósito [...] chegar a conclusões mais amplas do que o conteúdo estabelecido pelas premissas nas quais está fundamentado.” (MEZZARROBA; MONTEIRO, 2009, p.63). Dessa maneira, para a análise desta pesquisa, a indução foi utilizada como um método, com base nos dados coletados no caso da UFC, a fim de inferir com suporte em proposições particulares para se chegar à análise da questão geral, a percepção da Governança para os gestores da Universidade Federal do Ceará.

Para o questionário aplicado na UFC (Apêndice I) foram utilizados os métodos de análise multivariada, como cálculo do Alpha de Cronbach e Análise Fatorial Exploratória, buscando identificar a confiabilidade do questionário utilizado, bem como a presença de agrupamentos de questões relacionadas a um mesmo assunto medido (Fatores), para então serem comparados com as informações de perfil levantadas.

Desta maneira, os fatores encontrados no questionário foram utilizados como síntese das questões aplicadas, uma vez que revelam resumidamente as ideias abordadas no instrumental, pois conforma um método estatístico de redução de dimensões que visa a facilitar a interpretação.

Em seguida, cada Fator foi comparado com as informações do perfil do respondente, a fim de se identificar possíveis diferenças significativas de respostas. Para tanto, utilizou-se uma abordagem não-paramétrica, para os Fatores que não seguiram distribuição normal, e testes paramétricos em dados cuja hipótese de normalidade foi aceita, atestada pelo Teste de Shapiro-Wilk.

Com isso, recoreu-se, a fim de comparação estatística, os testes de Wicoxon-Mann-Whitney e de Kruscal-Wallis, para os dados não normal e o teste t de Student de amostras não pareadas e One-Way ANOVA para dados normalmente distribuídos. Para toda conclusão dos testes, foi adotado um nível de significância estatística de 5%, que se traduz como a probabilidade de cometer um erro do Tipo I, ou seja, rejeitar indevidamente uma hipótese verdadeira. Os dados da pesquisa foram analisados utilizando o *software* SPSS 20, JMP 13 for SAS e R 3.4.1.

Com estes procedimentos metodológicos, acredita-se ser possível responder satisfatoriamente à questão de pesquisa, pelo que a seção seguinte exprime a análise dos indicadores recolhidos.



## 4 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

Esta seção expressa os resultados da pesquisa evidenciados em duas subseções. A primeira contém a análise documental; e a segunda, a análise estatística.

### 4.1 Análise Documental

Esta seção analisa a documentação da UFC ligada à Governança, iniciando pelo Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) de 2018-2022. Na sequência, denota-se a estrutura organizacional de Governança, bem como a sua Política.

O PDI UFC 2018-2022 está dividido nos eixos Ensino, Pesquisa e Extensão. Pela análise do documento, afere-se que o perfil institucional e a visão da UFC sinalizam para o reconhecimento nacional e internacional por sua produção de conhecimentos e formação de profissionais, com práticas inovadoras e concatenadas com as discussões na contextura mundial.

A própria missão, visão da UFC e os objetivos estratégicos apontam para ênfase na excelência da formação de profissionais e de ser uma instituição que adota a Governança com o fito de alcançar a efetividade no atingimento dos objetivos institucionais.

Tendo o PDI sido elaborado com a participação dos discentes, docentes e servidores técnico-administrativos, sob a égide do princípio da transparência que proporcionou equidade no tratamento dos interesses, constitui um meio que contribui para a criação de valor público pela instituição. Ademais, o mesmo princípio da transparência, norteou a publicação de notícias, atas e documentos no sítio eletrônico.

Com amparo na análise do PDI UFC 2018-2022, é patente que a governança assume um papel estratégico e fundamental, tendo em vista que o documento: (i) traz uma apresentação e metodologia com a participação de toda a comunidade, pois previu assembleias com estudantes, professores e técnico-administrativos, a ampla participação, tem relação com o princípio da equidade e pressupõe considerar a contribuição de todos os agentes para a gestão; (ii) destaca uma estrutura organizacional propícia à Governança, pois o Comitê e a Secretaria de Governança assessoram a Administração Superior da UFC; (iii) define como princípio norteador, a Governança; (iv) indica em sua visão as práticas de Governança como referencial para atingir os fins; (v) estabelece um objetivo estratégico específico que privilegia a Governança; e (vi) torna transparente todo o desenvolvimento institucional, pois garante o acesso livre por meio do sítio eletrônico ao processo e ao texto

do PDI. Nesses termos, o PDI aponta para um prognóstico de êxito na implantação da Governança na UFC de 2018 a 2022.

Quanto à estrutura organizacional da Governança na UFC, prevista por meio da Resolução N° 01, de 20 de janeiro de 2017, Consuni/UFC, observa-se que a Secretaria de Governança pertence à categoria dos Órgãos Suplementares, indicando uma preocupação com a efetiva implantação da Governança, haja vista que está vinculada à estrutura máxima de gestão da UFC, a Reitoria.

Quanto ao Comitê de Governança, criado pela Resolução n° 34/2017, órgão colegiado com caráter deliberativo de apoio ao Reitor, o qual conta com o apoio da Secretaria de Governança, tem por objetivo elaborar e aprovar, com base no PDI, a proposta de execução de uma política de gestão administrativa com o envolvimento de todos os órgãos integrantes da estrutura organizacional da UFC, na capital e no interior do Estado. Retrata um órgão importante para a Governança da UFC, pois estabelece um modelo participativo e plural. As reuniões das Câmaras do Comitê de Governança têm suas atas divulgadas no sítio eletrônico da UFC. Além de estarem em conformidade com o Instrução Normativa Conjunta MP/ CGU n.º 1 de 2016 e o Decreto Federal N° 9.203/2017, assegura-se a obediência ao princípio da transparência, porquanto são disponibilizadas as informações e decisões das Câmaras supracitadas. Essas ações representam aspectos positivos do processo.

Ademais é perceptível que, ao tratar das competências desse Comitê, a resolução há pouco mencionada deixa clara a necessidade do estabelecimento de um ambiente de gestão de riscos que respeite os valores, interesses e expectativas da organização e dos agentes que a compõem.

Entende-se que a UFC adota o modelo de Governança por resultados, pois visa, sobretudo, a assegurar resultados satisfatórios para os cidadãos. Para esse fim, foi definida a política da instituição, conforme é abordado a seguir.

As diretrizes estabelecidas na Política de Governança da UFC, por meio da Portaria N° 4.117/2017, foram instituídas com o objetivo de implantar uma gestão moderna, transparente e participativa, capaz de assegurar o cumprimento eficaz das ações previstas no PDI. Essa afirmação se justifica especialmente no artigo 3º, I, ao destacar que se visa à consecução de uma efetiva gestão por resultados, conforme o cumprimento de metas estabelecidas no PDI.

Destaca-se, também, que a Portaria N° 4.117/2017, no artigo 2º, define princípios gerais de política de Governança compatíveis com os princípios dispostos na IN MP/CGU N° 01/16. No Capítulo IV, da Governança, da IN MP/CGU N° 01/16, foram indicados seis princípios que devem ser seguidos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal: liderança, integridade, responsabilidade, compromisso, transparência e *accountability*. Os princípios da IN MP/CGU N° 01/16 devem ser efetivados de maneira integrada na Administração Pública de modo a mensurar a competência da gestão. A Portaria Reitoria/UFC N° 4.117/17 prevê mecanismos integrados de efetivação desses mesmos princípios.

Na verdade, a Política de Governança da UFC está alicerçada em cinco princípios gerais, quais sejam, o de desenvolvimento da liderança; integridade; compromisso ético; transparência e a responsabilidade dos agentes e da obrigação de prestação de contas. Afirma-se que há conformidade com os princípios estabelecidos na referida instrução normativa, porque o quinto princípio engloba os de responsabilidade e de *accountability*.

Quanto ao Plano de Ações Estratégicas da Secretaria de Governança (Anexo III), com base nos objetivos estratégicos, destaca-se que as ações a serem realizadas pela Secretaria de Governança se concentram em doze ações para o Eixo Gestão e duas para o Eixo Ensino, conforme indicado no documento, o que indica numericamente maior ênfase nas ações do Eixo Gestão. Nota-se uma distorção, pois na elaboração do PDI, não houve associação da Governança de forma explícita ao Ensino, Pesquisa e Extensão.

Acredita-se que a continuidade da campanha de difusão de uma cultura pró-Governança pode melhorar a compreensão e levar ao entendimento de que Governança se aplica a todos os âmbitos da Universidade e permeia o dia a dia de todos os gestores, nas áreas fim e meio. Observou-se que, para o cumprimento do objetivo de consolidar o modelo de Governança muitas ações dependeriam de outras unidades, pois extrapolavam a estrutura da Secretaria de Governança.

## **4.2 Análise Estatística Descritiva**

Nesta seção, indica-se a análise das respostas obtidas por meio da aplicação do questionário sobre o perfil social dos gestores (Apêndice I). Ressalta-se que, o instrumento de pesquisa foi respondido por 22 das 31 pessoas que o receberam, o que representa uma taxa de resposta de 71%.

Tabela 1 - Quantidade de Questionários

Questionários	Grupo		Total
	atividade-meio	atividade-fim	
Enviados	11	20	31
Recebidos	10	12	22
Taxa de resposta (%)	91	60	71

Fonte: Elaboração própria com os dados da Pesquisa, 2018.

A Tabela 1 exibe a quantidade de questionários aplicados e respondidos, pelos membros do Comitê de Governança, segundo a atividade desenvolvida na UFC.

A Tabela 2 detalha as análises descritivas quanto ao perfil das respostas dos questionários aplicados. Demonstra as frequências absolutas e relativas dos itens, por questão, e as respectivas análises descritivas para o grupo de gestores das atividades-fim e o grupo de gestores das atividades-meio.

Tabela 2 - Frequências absoluta e relativa de escolha dos itens para toda a amostra, para o grupo dos gestores das atividades-fim e o das atividades-meio

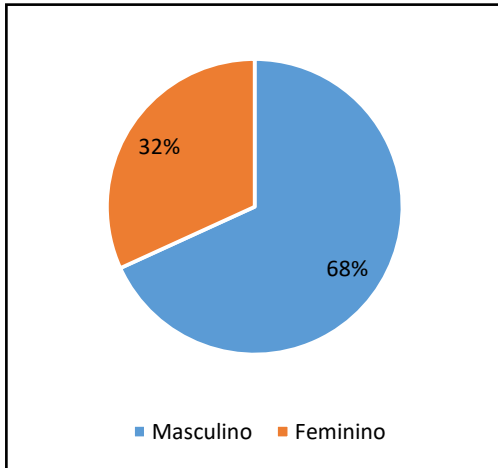
Item	Gestores atividades-fim		Gestores atividades-meio		Total	
	Frequência Absoluta	Frequência Relativa	Frequência Absoluta	Frequência Relativa	Frequência Absoluta	Frequência Relativa
Discordo Totalmente	26	14%	35	23%	61	19%
Discordo Parcialmente	74	41%	39	26%	113	34%
Neutro	40	22%	43	29%	83	25%
Concordo Parcialmente	36	20%	28	19%	64	19%
Concordo Totalmente	4	2%	4	3%	8	2%
<b>Total</b>	<b>180</b>	<b>100%</b>	<b>149</b>	<b>100%</b>	<b>329</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria, com os dados da Pesquisa, 2018.

Ao compararem-se os dados referentes às frequências de respostas em cada grupo, observa-se a ausência de diferenças significativas nos dados obtidos. O item “discordo parcialmente” foi o que denotou a maior variação de frequência, tendo uma frequência relativa de 34% para toda a amostra, 41% para o grupo de atividades-fim e 26% para o grupo atividades-meio.

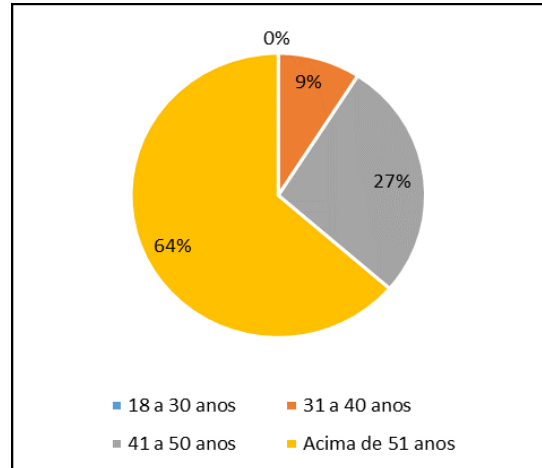
Os Gráficos de 1 a 8 detalham as análises específicas sobre o perfil social dos gestores pesquisados. O Gráfico 1 expõe a ainda reduzida participação das mulheres entre os gestores que compõem o Comitê de Governança da UFC, uma vez que mais de dois terços dos entrevistados (68%) são do gênero masculino e apenas 32% são do gênero feminino.

Gráfico 1- Gênero



Fonte: Elaboração própria, Pesquisa, 2018.

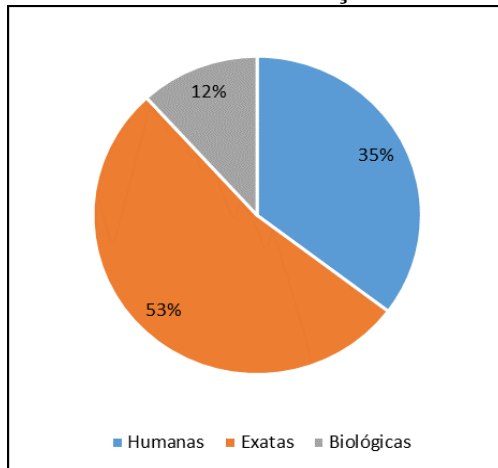
Gráfico 2 - Faixa Etária



Fonte: Elaboração própria, Pesquisa, 2018.

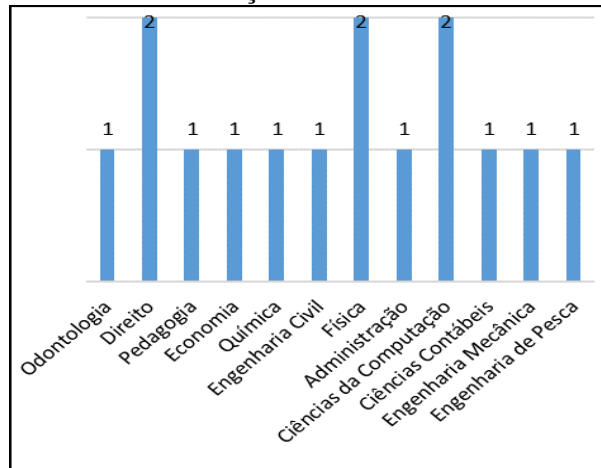
Em relação à faixa etária, o Gráfico 2 indica a predominância dos gestores com idade acima de 51 anos. Importa notar, assim, um perfil mais maduro desse público.

Gráfico 3 -Área de Formação



Fonte: Elaboração própria, Pesquisa, 2018.

Gráfico 4 - Formação Acadêmica

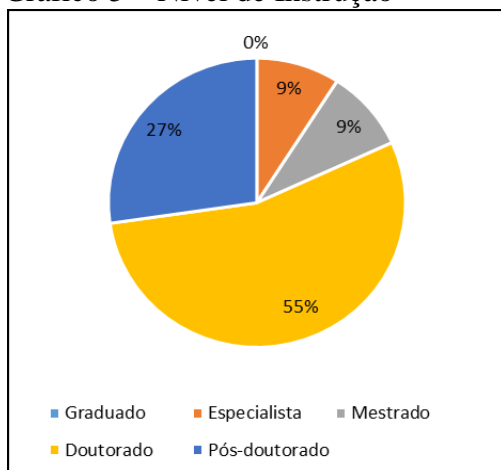


Fonte: Elaboração própria, Pesquisa, 2018.

De acordo com o Gráfico 3, a amostra é predominantemente constituída por pessoas com uma formação na área de exatas (53%). Apesar disso, observa-se uma grande diversidade na formação acadêmica dos entrevistados conforme expresso no Gráfico 4.

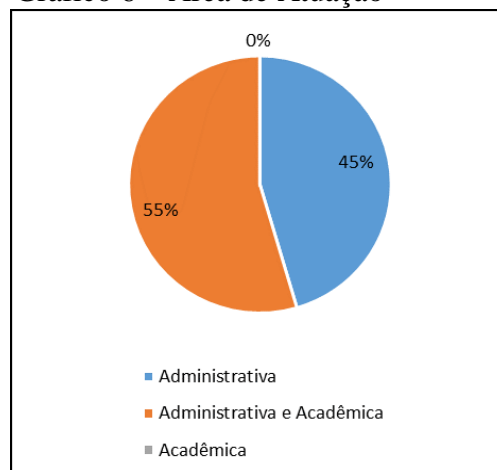
Também é notório o fato de que os entrevistados têm um elevado nível de instrução, uma vez que 91% possuem pelo menos mestrado e 82% possuem doutorado ou pós-doutorado conforme exposto no Gráfico 5 a seguir.

Gráfico 5 – Nível de Instrução



Fonte: Elaboração própria, Pesquisa, 2018.

Gráfico 6 – Área de Atuação

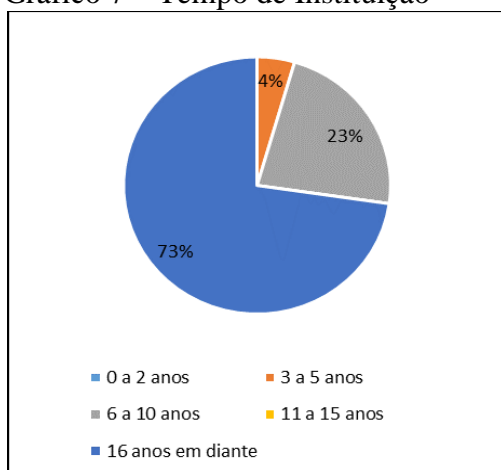


Fonte: Elaboração própria, Pesquisa, 2018.

O Gráfico 6 mostra que quase metade dos entrevistados se dedicam concomitantemente às atividades administrativas e acadêmicas. Como são gestores - professores é comum que a maioria desses profissionais acumule a atividade acadêmica e de gestão.

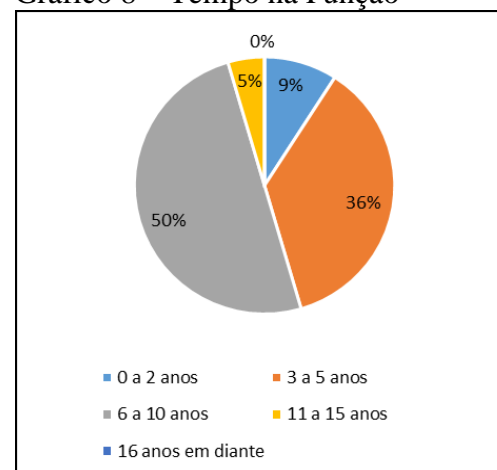
Em relação ao tempo de instituição, Gráfico 7, observa-se que todos os entrevistados trabalham há pelo menos 3 anos na UFC e que a maioria deles (73%) trabalha há mais de 16 anos na Universidade. Ademais, destaca-se que o perfil como gestores da UFC é de profissional com possibilidade de ter significativo conhecimento da Instituição, em decorrência da extensão de seu tempo laboral.

Gráfico 7 – Tempo de Instituição



Fonte: Elaboração própria, Pesquisa, 2018.

Gráfico 8 – Tempo na Função



Fonte: Elaboração própria, Pesquisa, 2018.

Similarmente ao que foi verificado com relação ao tempo de instituição, todos os gestores exercem a atual função há pelo menos 3 anos. Apenas 9%, entretanto, possuem um tempo na função superior a 16 anos, enquanto 50% a exercem por um período de seis a dez anos, conforme apresentado no Gráfico 8.

### 4.3 Análise Fatorial Exploratória

Em razão do desconhecimento dos fatores envolvidos no questionário aplicado, há a necessidade de se verificar a existência de variáveis latentes (ou Fatores) dentro do instrumental. Para isso, serão empregados métodos de análise multivariada.

A Tabela 3 mostra o teste Alpha de *Cronbach*, que testa a confiabilidade do questionário (Apêndice I) aplicado, o qual apontou valor de 91,2%, indicando que o instrumento utilizado na coleta das informações é excelente. Nesse caso, infere-se que as perguntas do questionário foram entendidas e julgadas sob a mesma perspectiva por parte dos respondentes.

Tabela 3 - Teste de confiabilidade do questionário

Alpha de Cronbach	Nº de questões
0,912	15

Fonte: Elaboração própria, com os dados da Pesquisa, 2018.

George e Mallery (2003), qualificam a consistência interna de um questionário segundo o valor do coeficiente alfa de Cronbach. A interpretação do coeficiente alfa de Cronbach é aparentemente intuitiva porque, na maior parte das vezes, os valores variam de zero a 1 (um). Entende-se, por conseguinte, que a consistência interna de um questionário é tanto maior quanto mais perto de 1 estiver o valor da estatística. Por conseguinte, a Tabela 4 demonstra a qualidade do instrumento de coleta de dados utilizado.

Tabela 4 - Consistência interna do questionário segundo o valor de alfa de Cronbach

Valor de alfa	Consistência interna
0,91 ou mais	Excelente
0,81 † 0,91	Bom
0,71 † 0,81	Aceitável
0,61 † 0,71	Questionável
0,51 † 0,61	Pobre
menor que 0,51	Inaceitável

Fonte: George e Mallery (2003).

A Tabela 5 mostra o total de questões consideradas e excluídas para o cálculo da estatística supracitada. Salienta-se que foi necessário excluir um dos questionários aplicados em virtude de ele haver sido respondido de modo incompleto.

Tabela 5 - Total de questões consideradas e excluídas

Casos	N	%
Validos	21	95,5
Excluídos*	1	4,5
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria, com os dados da Pesquisa, 2018.

(\*) Casos em que havia valores faltantes.

No que concerne à extração dos fatores, inicia-se com a Tabela 6 que aponta a baixa relevância das questões 8, 9 e 10. Optou-se, entretanto, por permanecer com essas questões nas análises e observar os respectivos comportamentos do ponto de vista de interação com as demais nas análises seguintes.

Tabela 6 - Alpha de Cronbach individual

Questões	Correlação do item no total	Alpha de Cronbach com item deletado
Q1	0,85	0,90
Q2	0,61	0,91
Q3	0,82	0,90
Q4	0,47	0,91
Q5	0,83	0,90
Q6	0,56	0,91
Q7	0,75	0,90
<b>Q8</b>	<b>0,38</b>	<b>0,91</b>
<b>Q9</b>	<b>0,22</b>	<b>0,92</b>
<b>Q10</b>	<b>0,29</b>	<b>0,92</b>
Q11	0,72	0,90
Q12	0,53	0,91
Q13	0,64	0,91
Q14	0,62	0,91
Q15	0,84	0,90

Fonte: Elaboração própria, com os dados da Pesquisa, 2018.

A Tabela 7 mostra 3 fatores (autovalores > 1) dentre as 15 questões analisadas, que são capazes de explicar 77,57% de toda a variabilidade dos dados. Para dar continuidade às análises, são extraídos os fatores considerando a rotação pelo método Varimax.



Tabela 7 - Fatores e variância explicada

Componentes	Autovalores		
	Autovalores	% da Variância explicada	Variância acumulada
<b>1</b>	<b>7,14</b>	<b>47,59</b>	<b>47,59</b>
<b>2</b>	<b>3,33</b>	<b>22,21</b>	<b>69,81</b>
<b>3</b>	<b>1,16</b>	<b>7,77</b>	<b>77,57</b>
4	0,91	6,07	83,64
5	0,55	3,64	87,28
6	0,53	3,53	90,81
7	0,39	2,61	93,43
8	0,33	2,20	95,63
9	0,23	1,54	97,17
10	0,17	1,16	98,33
11	0,13	0,84	99,17
12	0,06	0,40	99,56
13	0,05	0,31	99,87
14	0,02	0,11	99,98
15	0,00	0,02	100,00

Fonte: Elaboração própria, com os dados da Pesquisa, 2018.

A Tabela 8 mostra os fatores retirados por meio de rotação do tipo Varimax, o qual relaciona melhor a distribuição das questões com os fatores que as representam. É importante notar que as questões 1, 5, 8 e 15 estão relacionadas a mais de um fator, portanto, considerando os achados expostos na Tabela 6 e devido à falta de clareza de sua representação, observando também o princípio da parcimônia, optou-se por eliminá-las da análise.

Tabela 8 - Cargas fatoriais dos Fatores rotacionados pelo Método Varimax

Questões	Fatores*		
	1	2	3
Q1	<b>0,637</b>	<b>0,599</b>	
Q2	0,585		
Q3	0,826		
Q4		0,876	
Q5	<b>0,71</b>	<b>0,537</b>	
Q6		0,597	
Q7		0,677	
Q8		<b>0,589</b>	<b>0,662</b>
Q9			0,924
Q10			0,836
Q11	0,874		
Q12	0,781		
Q13	0,917		
Q14	0,889		
Q15	<b>0,558</b>	<b>0,505</b>	<b>0,534</b>

Fonte: Pesquisa, 2018.

(\*) Mostradas cargas fatoriais > 0,5

Assim, conforme se verifica na Tabela 9, o questionário (Apêndice I) utilizado apresenta três fatores representados pelas seguintes questões, que interpretam:

**Fator 1:** Questões 2, 3, 11, 12, 13, 14 – Melhorias trazidas pela implantação da Governança.

**Fator 2:** Questões 4, 6, 7 – Estratégias para divulgação/implantação do processo de Governança.

**Fator 3:** Questões 9, 10 – Envolvimento dos agentes com a Governança.

Tabela 9 - Fatores finais rotacionados (com exclusões)

Questões	Fatores*		
	1	2	3
Q2	0,607		
Q3	0,820		
Q4		0,902	
Q6		0,603	
Q7		0,710	
Q9			0,914
Q10			0,858
Q11	0,856		
Q12	0,800		
Q13	0,919		
Q14	0,890		

Fonte: Elaboração própria, Pesquisa, 2018.

(\*) Mostradas cargas fatoriais > 0,5

A análise do questionário centrou-se, portanto, no estudo do comportamento desses 3 fatores, das 15 questões propostas, que serão representados pela média aritmética das respostas das questões relacionadas.

#### 4.4 Comparações Estatísticas

Os fatores encontrados são utilizados em substituição das questões para que se teste a hipótese de que há diferenças significativas entre os níveis de respostas dos gestores, agrupados em faixa etária, gênero, nível de escolaridade, área de atuação, tempo de trabalho na instituição e tempo de trabalho na função exercida. A Tabela 10 contém as descritivas desses três fatores.

Tabela 10-Estatística descritivas dos Fatores

<b>Fator</b>	<b>Média</b>	<b>S (desvio padrão)</b>
Fator 1	2,22	0,93
Fator 2	2,68	0,74
Fator 3	3,32	0,70
<b>Geral</b>	<b>2,74</b>	<b>0,91</b>

Fonte: Elaboração própria, com os dados da Pesquisa,, 2018.

A Tabela 11 revela a análise da distribuição dos dados, que foi realizada a fim de se garantir a melhor maneira de comparação.

Tabela 11 - Teste de normalidade de Shapiro-Wilk

<b>Variável</b>	<b>P-valor</b>
Fator 1	0,0042*
Fator 2	0,2707
Fator 3	0,0237*

Fonte: Elaboração própria, com os dados da Pesquisa,, 2018.

(\*) Significativo ao nível de 5%

O objetivo deste teste é fornecer uma estatística de teste para avaliar se uma amostra tem distribuição Normal a um nível de significância ( $\alpha$ ), normalmente 0,05. Desde os resultados da Tabela 12, ao nível de 5%, verifica-se que os dados relativos aos Fatores 1 e 3 possuem distribuição normal. O teste, no entanto, não permite a mesma conclusão para o Fator 2. Assumiria, contudo, normalidade nessa distribuição, desde que se optasse, para esse fator, por uma abordagem não paramétrica de comparação, para se garantir maior segurança nas inferências que serão feitas.

A seguir são expressos os testes que atestam a existência ou não de relação entre as variáveis do perfil dos respondentes com as respostas dadas às questões dirigidas a cada um dos três fatores, Teste de Wilcoxon-Mann-Whitney, Teste de Kruskal-Wallis, Teste t de Student e One-Way ANOVA.

Tabela 12 - Teste de Wilcoxon-Mann-Whitney e Kruskal-Wallis aplicados ao Fator 1

<b>Fator</b>	<b>Grupo</b>	<b>Níveis</b>	<b>Estatística</b>	<b>p-valor</b>
Fator 1	Gênero <sup>1</sup>	2	33,5	0,1906
	Faixa Etária <sup>1</sup>	2	66,5	0,4933
	Nível de escolaridade <sup>2</sup>	3	0,054	0,9735
	Área de atuação <sup>1</sup>	2	45,5	0,5684
	Tempo de instituição <sup>1</sup>	2	34,5	0,3361
	Tempo de função <sup>1</sup>	2	63,5	0,8426

Fonte: Elaboração própria, com os dados da Pesquisa, 2018.

<sup>1</sup> Teste de Wilcoxon-Mann-Whitney ao nível de 5%

<sup>2</sup> Teste de Kruskal-Wallis ao nível de 5%

Os testes acima mostram não haver qualquer relação entre as variáveis de perfil dos respondentes com as respostas dadas às questões voltadas ao Fator 1, pois indicam p-valor maior do que 0,05.

Tabela 13 - Teste t de Student para amostras independentes e One Way ANOVA aplicados ao Fator 2

<b>Fator</b>	<b>Grupo</b>	<b>Níveis</b>	<b>Estatística</b>	<b>p-valor</b>
Fator 2	Gênero <sup>1</sup>	2	61,5	0,5454
	Faixa Etária <sup>1</sup>	2	32,5	0,1132
	Nível de escolaridade <sup>2</sup>	3	0,091	0,9557
	Área de atuação <sup>1</sup>	2	51	0,8577
	Tempo de instituição <sup>1</sup>	2	62,5	0,2976
	Tempo de função <sup>1</sup>	2	62,5	0,8941

Fonte: Elaboração própria, com os dados da Pesquisa, 2018.

<sup>1</sup> Teste t de Student para amostras independentes ao nível de 5%

<sup>2</sup> Teste One-Way ANOVA ao nível de 5%

Conforme é perceptível, os testes demonstrados na Tabela 13 se mostraram não significativos, uma vez que todos os p-valores foram maiores do que o valor de significância de 5%. Conclui-se, então, que o perfil dos respondentes não influenciou nas respostas dadas às questões que medem o Fator 2.

Tabela 14 - Teste de Wilcoxon-Mann-Whitney e Kruskal-Wallis aplicados ao Fator 3

<b>Fator</b>	<b>Grupo</b>	<b>Níveis</b>	<b>Estatística</b>	<b>p-valor</b>
Fator 3	Gênero <sup>1</sup>	2	66,5	0,3199
	Faixa Etária <sup>1</sup>	2	39	0,2391
	Nível de escolaridade <sup>2</sup>	3	0,999	0,6068
	Área de atuação <sup>1</sup>	2	0,625	0,5535
	Tempo de instituição <sup>1</sup>	2	52	0,7874
	Tempo de função <sup>1</sup>	2	57	0,8632

Fonte: Elaboração própria, com os dados da Pesquisa, 2018.

<sup>1</sup> Teste de Wilcoxon-Mann-Whitney ao nível de 5%

<sup>2</sup> Teste de Kruskal-Wallis ao nível de 5%

Ao se observar os resultados dos testes, relativamente ao Fator 3, todos se mostraram não significativos ao nível de 5%. Remata-se, também, ao nível confiança de 95%, que o perfil dos participantes da pesquisa não teve qualquer influência nas respostas relativas ao Fator 3.

Tabela 15 - Teste de comparação entre as respostas separadas por profissionais de atividades Fim e Meio

<b>Fator comparado</b>	<b>Grupo</b>	<b>Níveis</b>	<b>Estatística</b>	<b>p-valor</b>
Atividade	Fator 1 <sup>1</sup>	2	43	0,2748
	Fator 2 <sup>2</sup>	2	1,22	0,2382
	Fator 3 <sup>1</sup>	2	70,5	0,4907

Fonte: Elaboração própria, com os dados da Pesquisa, 2018.

<sup>1</sup> Teste de Wilcoxon-Mann-Whitney ao nível de 5%

<sup>2</sup> Teste de t de Student para amostras independentes ao nível de 5%

Por fim, ao se analisar as respostas dos profissionais, independentemente das outras características, separadas apenas por tipo de atividades desenvolvidas no órgão (fim ou meio), verifica-se que essa separação não é capaz de diferenciar os resultados. Ao nível de 5%, portanto, conclui-se que os gestores lotados em atividades fim ou meio não expressaram níveis de respostas médias diferentes.

Com esteio nos resultados acima expostos e considerando que os testes foram não significativos, afirma-se que a pesquisa aplicada não recebeu qualquer influência ou vieses relativos a gênero, idade do participante, sua área de atuação, tempos de atuação, ou tipo de atividade desenvolvida.

Realizando-se outra análise, com base numa média ponderada por parte de cada Fator, infere-se que a implantação da Governança na UFC é, assim, percebida pelos envolvidos na pesquisa: os gestores pesquisados, quanto ao Fator 1, 67,7% não concordam que a implantação da Governança na UFC tenha produzido melhorias na gestão da Instituição. Implica dizer que os gestores tanto da área meio como da área fim, independentemente do perfil social, não perceberam melhorias com as ações de Governança. Por outro lado, destaca-se que essa percepção dos gestores ainda está em desenvolvimento, pois o processo é recente e está muito concentrado, ainda, na mudança de cultura.

Quanto ao Fator 2, 51,3% não concordam que as estratégias de divulgação/implantação do processo de Governança tenham produzido efeitos positivos, enquanto 28,3% não souberam opinar quanto a essa influência. Assim, destaca-se que os gestores não percebem que a UFC divulgou adequadamente o processo. Essa afirmação apontou para um nível de conhecimento sobre Governança ainda incipiente dos gestores; possível falta de partilhamento de informações entre dirigentes e liderados; e sugeriu que a divulgação pode ter sido insatisfatória.

Por último, quanto ao Fator 3, totalizam 45% os que concordam que na implantação do processo de governança houve envolvimento dos agentes, enquanto 43,0%

não souberam opinar. Esse resultado aponta uma certa inconsistência, pois o envolvimento da gestão é um fator propulsor da governança; identifica-se que o nível de envolvimento declarado não se coaduna com as percepções dos fatores 1 e 2. Os respondentes, que são ao mesmo tempo, gestores e também integrantes do Comitê de Governança, aparentemente não se viam como engrenagem do processo. De certa maneira, quando cerca de metade deles não soube opinar sobre o envolvimento dos gestores (fator 3), elucidam por que as melhorias (fator 1) e a divulgação (fator 2) foram consideradas incipientes.

Evidencia-se como fator crítico o baixo nível de percepção dos gestores da UFC a respeito da Governança, bem como do processo de implantação e de publicidade. Infere-se que os gestores não perceberam os esforços administrativos e normativos da UFC que estavam em conformidade com a IN Conjunta CGU/MP Nº 001/2016. Sobre essa baixa percepção dos gestores a respeito do processo de implantação da Governança na UFC, suscitam-se algumas inferências, consoante está na sequência.

- a) A baixa percepção sobre as vantagens e benefícios da implantação da Governança na UFC pode estar relacionada a uma percepção dissociada que separa, de um lado, a figura do gestor e, de outro, a de integrante das Câmaras do Comitê de Governança. Isto porque os respondentes são os integrantes do Comitê de Governança, sendo, portanto, os próprios responsáveis pelos resultados que a Governança pode trazer para a Instituição.
- b) A baixa percepção sobre as melhorias que a Governança mostra se relaciona com o fato de existirem duas Câmaras no Comitê de Governança, que sugere uma compartimentação na Administração e implica restrição a uma visão global a respeito do processo.

Assim, pela análise indutiva, destacam-se como fatores de sucesso, no processo de implantação da Governança na UFC, as seguintes ações administrativas: a existência de um planejamento estratégico, que é o PDI, elaborado de forma dialogada e coletiva; implantação da estrutura de Governança; campanha de divulgação do processo de Governança; articulação do processo de governança pela própria Secretaria de Governança sob o comando do Comitê. Ademais, indica-se como pontos de sucesso a elaboração de um quadro normativo que criou o Comitê de Governança, a Secretaria de Governança e a Política de Governança.

Com base nesses elementos, a seção seguinte relata as conclusões obtidas com amparo na análise dos dados da pesquisa.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar o processo de implantação da Governança na Universidade Federal do Ceará (UFC). Das reflexões sobre o contexto das instituições públicas e as recentes normas que determinaram a instalação da Governança nos órgãos públicos, surgiu a seguinte pergunta de investigação: quais são os fatores críticos e de sucesso relativos ao processo de implantação da Governança na UFC?

Para se atingir o objetivo proposto e se responder à pergunta de pesquisa, a investigação direcionou-se para a realização uma demanda de natureza qualitativa-quantitativa visando ao estudo de caso da implantação da Governança na UFC. Assim, coletaram-se dados institucionais e aplicou-se um questionário respondido pelos gestores máximos da UFC. Para analisar esses dados coletados e produzidos, foram realizadas análises indutivas e comparativas, bem como estatísticas multivariadas.

Atingiu-se o objetivo geral de analisar a implantação da Governança na UFC, bem como foram alcançados os objetivos específicos, no primeiro, com a descrição do processo de Governança já realizado na UFC, que conduziram à investigação de instruções normativas, decretos, resoluções, portarias, atas e planos que trataram sobre a criação, organização e execução da Governança na UFC. No mesmo esteio, com o segundo objetivo, buscou-se conhecer a percepção dos gestores acerca do processo de Governança, aplicando-se um questionário entre os gestores, todos integrantes do Comitê de Governança.

Dentre os principais pontos levantados sobre a descrição do processo de Governança, destaca-se que a Universidade já contava com alguns elementos e significativos resultados de Governança, mas a implantação desta na Universidade Federal do Ceará ocorreu por meio de uma série de normas específicas, oriundas, a princípio, da necessidade de atender aos órgãos de controle, mas indo além do exigido, inclusive com a definição de uma estrutura organizacional que criou a Secretaria de Governança, na categoria de órgão suplementar, vinculada ao Gabinete do Reitor, o que indicou ação notável frente a outros órgãos públicos. Ademais, a Secretaria de Governança estabeleceu um Plano de Ação orientado pelo PDI, visando à implementação efetiva da Governança na UFC.

Outro ponto levantado é que a UFC adotou o modelo de Governança por resultados, quando estabeleceu a necessidade de indicadores e metas para as ações estratégicas de todas as unidades, visando avaliar os resultados alcançados e conseqüentemente se seus serviços estão reunindo valor para o usuário cidadão. A dinâmica foi de que os objetivos estratégicos se desdobrem em objetivos táticos e operacionais e haja a

efetiva realização da estratégia. Esta conforma uma escolha acertada, porque assegura a elevação da confiabilidade da instituição perante a sociedade.

Além da análise do processo de implementação da Governança, foi necessário considerar alguns aspectos da realidade na qual a Universidade está inserida para a conclusão dessa investigação, quais sejam, o significativo orçamento que tem a administrar, a ameaça constante do contingenciamento de recursos, a grande dimensão da instituição que conta com uma notória diversidade em termos de áreas e cursos, a dispersão geográfica dos *campi*; bem como a inexistência de modelos de Governança, o que dificulta à UFC se basear em experiências já acumuladas de instituições federais de ensino superior, tendo em vista que é um processo novo no qual todas estão mais ou menos no mesmo patamar de desenvolvimento.

O levantamento documental apontou relevantes achados para a pesquisa, consoante expressos na sequência.

a) Na elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional:

- i. a previsão da participação de discentes, docentes e corpo administrativo, (aproximando-se dos princípios da transparência/equidade/participação);
- ii. a busca de formação profissional específica em governança;
- iii. expressa a busca por prestação eficiente do serviço público, destacada na visão e na missão (diretriz: utilizar eficazmente o corpo diretivo e o princípio do compromisso);
- iv. a definição da Governança como princípio norteador (diretriz: contribuir para uma efetiva gestão de resultados);
- v. a indicação de um objetivo estratégico específico que privilegia a Governança (diretriz: realizar efetivamente suas funções); e
- vi. a transparência em todo o processo institucional (princípio da transparência).

b) Necessidade de revisão dos documentos que criaram a Secretaria de Governança, em face da criação do Comitê de Governança *a posteriori*, para evitar conflitos na atuação dos dois órgãos;



- c) A definição da Política de Governança da UFC, mostrando os princípios relevantes, a saber, liderança, integridade, responsabilidade, compromisso e transparência e *accountability*. Tais princípios proporcionam uma condução integrada e coerente da administração entre os diversos setores da Instituição, com o intuito de melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade; e
- d) O Plano de Ações Estratégicas da Secretaria de Governança, demonstrando ir além da coordenação de todas as ações para os principais aspectos de Governança e em completa conformidade com o PDI.

Salienta-se que no PDI foram encontradas poucas ações, em termos de Governança, voltadas para o Eixo de ensino e muitas para o Eixo gestão. Acredita-se que em relação a esse documento de formulação coletiva, ainda havia uma dificuldade por parte da comunidade em entender que a Governança perpassa todos os aspectos da Universidade e não apenas a gestão.

No tocante ao segundo objetivo específico, o de identificar a percepção dos gestores acerca do processo de Governança na UFC, o questionário permitiu entender um pouco das peculiaridades e contribuir significativamente para as conclusões aqui esboçadas. É importante destacar dois aspectos-chave:

- i) os gestores da área meio e da área fim, independentemente de seu perfil social, 67,7%, não perceberam melhorias advindas das ações de Governança; e
- ii) Na percepção de 51,3% dos gestores há insuficiência na formação dos gestores em área específica de governança.

Destaca-se o fato de que foi testada e confirmada a hipótese  $H_1$ , de não haver distintas percepções dos gestores, seja por faixa etária, gênero, nível de escolaridade, área de atuação, tempo de trabalho na instituição e tempo de trabalho na função exercida. Isso porque não houve diferenças significativas nas respostas desses gestores pesquisados, considerando qualquer dessas variáveis.

Ao se conduzir na devida conta as respostas desses gestores - tanto da área administrativa quanto da acadêmica, que integram o Comitê de Governança, órgão deliberativo do qual emanam as diretrizes para a própria Secretaria de Governança - foram feitas recomendações para futuras pesquisas, no sentido de que investiguem:

- a) se a baixa percepção a respeito de possíveis melhorias na gestão advindas da Governança está relacionada a uma resistência cultural ao processo de implantação da Governança, notadamente pelo seu caráter exógeno que ignora particularidades do contexto político-institucional;
- b) se a baixa percepção sobre as vantagens e benefícios da implantação da Governança na UFC está relacionada a uma percepção dissociada que separa, de um lado, a figura do gestor e, de outro, a de integrante de uma das câmaras do Comitê de Governança;
- c) se a baixa percepção sobre as melhorias que a Governança pode trazer se relaciona com o fato de existirem duas câmaras no Comitê de Governança que sugere um comportamento compartimentalizado na Administração e que implica restrição a uma visão global a respeito da gestão;
- d) Se os meios e os recursos utilizados para sensibilização da comunidade acadêmica estariam sendo efetivos no que concerne à Governança; e
- e) Se há necessidade de revisar a formação e a dinâmica de funcionamento do Comitê, de modo que os avanços em termos de Governança sejam percebidos.

Haja vista as limitações deste ensaio, recomenda-se que sejam desenvolvidas novas pesquisas que aprofundem as questões aqui levantadas, notadamente em relação ao posicionamento das pessoas. Pesquisas em outras instituições federais de ensino superior, a fim de estabelecer comparativos, também seriam importantes para ratificar os resultados aqui encontrados.

Com a situação-problema de identificar quais são os fatores críticos e de sucesso relativos ao processo de implantação da Governança na UFC, destaca-se que foi confirmado o pressuposto de a Secretaria de Governança constituir fator de sucesso para a Governança na UFC, porquanto é um *locus* que pensa e instrumentaliza a Governança nessa instituição. No mesmo esteio, também foi confirmado o pressuposto de que o tamanho e a diversidade da UFC constituem um fator crítico, pois dificultou a implantação de uma cultura de Governança.

Respondendo ao problema de pesquisa, elencam-se como fatores de sucesso para o processo de implantação da Governança na Universidade Federal do Ceará, o aspecto

normativo e estrutural criado para apoiar a Governança; a ação educativa dos órgãos de controle, quando explicitam a importância desta para a continuidade das instituições públicas e incremento da confiança pública; o empoderamento da sociedade; bem como internamente, todo um processo anterior que trazia elementos já consolidados e importantes para uma boa governança. Saliente-se, também, o modo como o sistema vem sendo implantado, gradualmente, buscando conscientizar, mudar a cultura e angariar apoio e adesão de todos os segmentos.

Como fatores críticos, estão um conhecimento mais amplo do assunto que, via de regra, é atribuído a exigências dos órgãos de controle; as distintas realidades da Universidade que se configuram nas distâncias geográficas que causam, entre outros problemas, a assimetria de informações e oportunidades; as vocações diferentes das áreas do conhecimento e distintos anseios dos segmentos que a compõem. Acrescente-se que as resistências às inovações e à mudança de cultura se sobressaem no contexto dos fatores críticos, pelo que mostrou a pesquisa.

Conclui-se que a Universidade Federal do Ceará dispõe de todas as condições para o êxito do processo de implantação da Governança, dado o esforço que a sua gestão vem empreendendo. O elemento-chave, contudo, são as pessoas, porquanto são elas que incorporam a cultura organizacional, na qual se insere a Governança. Estas precisam ser formadas, motivadas e envolvidas para que não se tornem antagonistas do processo, de modo que os agentes de achem corresponsáveis pelo êxito desta empreitada.

## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Simone Matta de Miranda. Controle Interno. In: GUERRA, Evandro Martins; CASTRO, Sebastião Helvécio Ramos de (Coord.). **Controle Externo: estudos temáticos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. P. 115-131.

ALMEIDA, Francisco A. S.; KRUGLIANSKAS, Isak; SANTOS, Silvio. A. S.; GUIMARÃES, Antonio Teodoro R. A governança corporativa em empresa pública e a visão de suas práticas pelos *stakeholders*. In: ENCONTRO DA ANPAD, Rio de Janeiro, 2008. **Anais...**, Rio de Janeiro, 2008.

AMERICAN INSTITUTE OF CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS. **Princípios de Controle Interno**. Disponível em: <<http://www.aicpa.org>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

ANDRADE, A; ROSSETTI, J. P. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 3, set./dez. 1997. Disponível em: <<https://www.slideshare.net/vsalasroldan/burocracia-eficincia-e-modelos-de-gestao-publica>>. Acesso em: 30 out. 2018.

BACKES, Rosemary G.; BIANCHI, Marcia; RATHKE, Verenise *et al.* Governança corporativa e performance organizacional: Descrição de estudo sobre o tema. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v 28, n. 2, p. 59-73, 2009. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/9798>>. Acesso em: 30 out. 2018.

BARBOSA, Cícero R. **Governança no setor público: um estudo sobre a aplicação dos princípios do modelo do PSC/IFAC na administração direta do estado de goiás**. 2017. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Centro Universitário Alves Faria, Goiânia, 2017. Disponível em: <<http://tede.unialfa.com.br/jspui/bitstream/tede/76/2/Vers%C3%A3o%20final%20Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20tudo%20corrigido%20fim.pdf>>. Acesso em: 04 dez. 2017.

BARBOSA, Walmir. **Sociologia e Trabalho: Uma Leitura Sociológica Introdutória**. 2016. Disponível em: <[http://www.goiania.ifgoias.edu.br/cienciashumanas/images/downloads/cadernos/caderno\\_socilogia\\_trabalho.pdf](http://www.goiania.ifgoias.edu.br/cienciashumanas/images/downloads/cadernos/caderno_socilogia_trabalho.pdf)>. Acesso em: 04 dez. de 2017.

BERGAMINI JUNIOR, Sebastião. Controles Internos como um Instrumento de Governança Corporativa. **Revista do BNDS**, v. 24, n. 12, p. 149-188, 2005.

BIANCHI, Márcia. **A controladoria como um mecanismo interno de governança corporativa e de redução dos conflitos de interesse entre principal e agente**. 2005. 159 p. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2005.

BORGES, André. Governance and educational policy: The recent agenda of world bank. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 52, n. 18, p. 125-138, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002. Brasília: Senado, 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.203/2017**, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Seção 1. p.3.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em <<http://www.interlegis.gov.br>> Acessado em: 5 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 001**, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Controladoria Geral da União. Disponível em: <<https://www.editoraroncarati.com.br/v2/Diario-Oficial/Diario-Oficial/INSTRUCAO-NORMATIVA-CONJUNTACGU-MP-N%C2%BA-001-DE-10-05-2016.html>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Congresso Nacional, 1964.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. UFC. Consuni. **Resolução Nº 01**, de 20 de janeiro de 2017. Cria a Secretaria de Governança, órgão suplementar subordinado à Reitoria. Disponível em: <[http://www.ufc.br/images/\\_files/a\\_universidade/consuni/resolucao\\_consuni\\_2017/resolucao\\_01\\_consuni\\_2017.pdf](http://www.ufc.br/images/_files/a_universidade/consuni/resolucao_consuni_2017/resolucao_01_consuni_2017.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. UFC. **Resolução 34**, de 19 de maio de 2017. Cria o Comitê de Governança com o objetivo de elaborar e aprovar proposta de execução de uma política de gestão administrativa que envolva todos os órgãos integrantes da estrutura organizacional da UFC, na Capital e no interior do Estado. Disponível em: [http://www.ufc.br/images/\\_files/a\\_universidade/consuni/resolucao\\_consuni\\_2017/resolucao34\\_consuni\\_2017.pdf](http://www.ufc.br/images/_files/a_universidade/consuni/resolucao_consuni_2017/resolucao34_consuni_2017.pdf). Acesso em: 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. UFC. Proplad. **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2018-2022** da UFC. Disponível em:

<[http://www.ufc.br/images/\\_files/a\\_universidade/plano\\_desenvolvimento\\_institucional/pdi\\_2018\\_2022\\_pub\\_2018\\_05\\_17.pdf](http://www.ufc.br/images/_files/a_universidade/plano_desenvolvimento_institucional/pdi_2018_2022_pub_2018_05_17.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. UFC. Reitoria. **Portaria Nº 4.117**, de 27 de setembro de 2017. Institui a Política de Governança da Universidade Federal do Ceará. Disponível em:

<<http://www.secretariadegovernanca.ufc.br/wp-content/uploads/2017/10/politica-de-governanca.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. **Redes e Governança das Políticas Públicas**. Centro de Estudos Avançados de Governo (CEAG) e de Administração Pública. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2013.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**: integração das áreas do ciclo de gestão; planejamento, orçamento, finanças, contabilidade e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de Pessoas**: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CLAUMANN, Ricardo Bez. **OCDE e Governança corporativa**: construção e legitimação de um modelo. 2015. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/157400/336382.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

COLOMBO, Sonia Simões. **Gestão universitária**: os caminhos para a excelência. Porto Alegre: Penso, 2013.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS - CVM. **CVM - Cartilha de Boas Práticas de GC**. 2002. Disponível em: <<http://www.institutoatkwhh.org.br/compendio/?q=node/37>>. Acesso em: 20 set. 2017.

CORAIOLA, Diego Maganhotto; SANDER, Josué Alexandre; MACCALI, Nicole et al. *In*: TAKAHASHI, Adriana Roseli Wunsch (Org.) **Pesquisa Qualitativa em Administração**: Fundamentos, Métodos e Usos no Brasil. São Paulo: Atlas, 2013.

CRUZ, Cláudio. S. **Diálogo público para melhoria da governança pública**. 2013. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/dialogo\\_publico](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/dialogo_publico)>. Acesso em: 19 set. 2017.

DEERE, C. D. L. M. **O empoderamento da mulher**: direito à terra e direitos de propriedade na América Latina. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015.

EDWARDS, M.; HALLIGAN, J.; HERRIGAN, B.; NICOLL, G. **Public Sector Governance in Australia**. ANU E Press, 2012. Disponível em: <<http://press.anu.edu.au/wpcontent/uploads/2012/07/whole1.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2017.

FONTES FILHO, Joaquim. Rubens. Da Nova Gestão Pública à Nova Governança Pública: as novas exigências de profissionalização da função pública. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9, Quito, 11 – 14 nov. 2014. **Anais...**, Quito, 2014. Disponível em: <[www.clad.org](http://www.clad.org)>. Acesso em: 13 dez. 2017.

FREITAS, Carlos A. Sampaio. **Governança Pública** - o papel do gestor e do auditor. 2013. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/>>. Acesso em: 18 set. 2017.

GEORGE, D.; MALLERY, P. (2003). **SPSS for windows step by step: a simple guide and reference 11.0 update**. Boston : Allyn& Bacon.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. Como elaborar projetos e pesquisa. 5. ed. São Paulo: Atlas: 2010.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**. 2011. Disponível em: <[IFAC.2001.Governance\\_in\\_the\\_Public\\_Sector\\_-\\_Study\\_13.pdf](#)>. Acesso em: 18 set. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 4. ed. São Paulo: IBGC, 2009. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br>>. Acesso em: 15 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Governança corporativa**. 2015. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br>>. Acesso em 16 de setembro de 2017.

IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARION, José. C.; PEREIRA, Elias. **Dicionário de Termos de Contabilidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA NETO, Diógenes. **Governança corporativa em administração pública: o caso brasileiro**. 2011. Disponível em: <<http://www.slideshare.net/brasiladmin/governanca-corporativa-na-adm-pblica-prof-diogenes>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

LOPES, Alexandre B; MARTINS, Eliseu. **Teoria da Contabilidade: uma nova abordagem**. São Paulo: Atlas, 2005.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, Luiz Fernando Berbetz. **Reação aos Anúncios sobre Investimentos em Empresas com Propensão ao Superinvestimento**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em: <[bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFPR\\_2af521a221aea8adb61425a5406f8da9](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFPR_2af521a221aea8adb61425a5406f8da9)>. Acesso em: 19 set. 2017.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança para resultados: atributos ideais de um modelo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3, 2010. Disponível em: <<http://consad.org.br/evento/iii-congresso/>> Acesso em: 15 out. 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, 2010. 2(1), 109-134. Disponível em: <http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21>. Acesso em 18 de outubro 2017.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATOS, Fernanda C de; DIAS, Reinaldo. Governança: questões conceituais sobre processos de tomada de decisão, redes de formulação e deliberação sobre políticas de recursos hídricos. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 18, Montevideo, 2013. **Anais...**, Montevideo, 2013.

MEIRELLES, Hely. Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MEIRINHO, André Furlan; BUCIOR, Elvis Roni; DIAS, Vera Lúcia Nehls. Gestão pública para resultados e indicadores de desenvolvimento sustentável. **Revista Eletrônica Para Onde?** Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 114-122, ago./dez. 2014.

MELLO, Ribeiro de. **Governança Corporativa no Setor Público Federal Brasileiro**. 2006.119 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <file:///C:/Users/Administrador/Downloads/governancacorporativanosetorpublicofederalbrasileiro%20(3).pdf>. Acesso em: 19 set. 2017.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de F. Governo e governança em tempo de mundialização: reflexões à luz dos novos paradigmas do direito. **Revista de Direito Administrativo**, v. 23, n. 4, p. 425-429, 2007.

MORIN, E. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MOTA, Anderson. **Estratégia competitiva**. Curitiba: IESDE Brasil S. A., 2009.

MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO – MBC. Disponível em: <<http://www.mbc.org.br/mbc/novo/index.php?option=projeto&task=categoria&id=4&Itemid=34>>. Acesso em: 04 set. 2017.

NARDES, João Augusto Ribeiro. **Da governança à esperança**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NASCIMENTO, Auster Moreira; REGINATO, Luciane. (Orgs.). **Controladoria: Um enfoque na eficácia organizacional**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

OECD. **Governance of state-owned enterprises: guidelines on the corporate**. 2005. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>. Acesso em: 20 dez. 2017.



OECD. **Governança dos Recursos Hídricos no Brasil**. OECD Publishing. 2015. Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264238169-pt>.

OLIVEIRA, Ricardo de. **Gestão pública: democracia e eficiência – uma visão prática e política**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

PASCHOARELLI, Luis Carlos; MEDOLA, Fausto Orsi; BONFIM, Gabriel Henrique Cruz. Características Qualitativas, Quantitativas e Quali-quantitativas de Abordagens Científicas: estudos de caso na subárea do Design Ergonômico. **Revista de Design, Tecnologia e Sociedade**, v. 2, n. 1, 2015. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/design-tecnologia-sociedade/article/view/19962/14151>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

PORTAL UFC. Universidade Federal do Ceará. **A universidade – Início**. Disponível em: <<http://www.ufc.br/a-universidade>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

PORTAL UFC. Universidade Federal do Ceará. **UFC passa de terceiro a segundo lugar em ranking da transparência nacional**. Disponível em: <http://www.ufc.br/noticias/11514-ufc-passa-de-terceiro-a-segundo-lugar-em-ranking-da-transparencia-nacional>. Acesso em 20 de dez. 2018.

PWC. **Controle Interno - Estrutura Integrada. Sumário Executivo**. 2013. Disponível em: <[www.audin.mpu.mp.br/bases/legislacao/COSO-I-ICIF\\_2013\\_Sumario\\_Executivo.pdf](http://www.audin.mpu.mp.br/bases/legislacao/COSO-I-ICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf)>. Acesso em: 5 dez. 2017.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Controle interno e paradigma gerencial**. Brasília: ENAP, 1997. Disponível em: <[www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)>. Acesso em: 1 out. 2017.

RICHARDSON, Robert Jarry (Colab.). **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

RODRIGUES, Cláudio Alves. **Governança para resultados: estudo de caso em uma empresa pública de tecnologia da informação**. 2015. 118 p. Dissertação (Mestrado profissional em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <[HTTP://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13467](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13467)>. Acesso em: 25 out. 2018.

RODRIGUES, José G. L. **Princípios para boa governança pública**. 2014. Disponível em: <[http://www.geraldoloureiro.com/wiki/index.php?title=Princípios\\_para\\_Boa\\_Governança\\_Pública](http://www.geraldoloureiro.com/wiki/index.php?title=Princípios_para_Boa_Governança_Pública)>. Acesso em: 17 set. 2017.

RONCONI, Luciana. **Governança pública: Plataforma Democrática**. 2011. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/19284.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2017.

SERPA, Luiz Gustavo Martins. **A sociedade aberta e seus amigos: o conceito de sociedade aberta no pensamento político de Popper, Schumpeter, Hayek e Von Mises**. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-17122007-122743/pt-br.php>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

SILVA JUNIOR, Anor da; MUNIZ, Reynaldo Maia; MARTINS, Priscilla de Oliveira. **Governança corporativa na IES familiar de grande porte: um estudo de caso**. **Revista Alcance**

**Eletrônica**, v. 16, n. 03, p. 286 – 303, set./dez. 2009. Disponível em: <[http://www.fucape.br/\\_public/producao.../2/Alcance%20-%20Annor.pdf](http://www.fucape.br/_public/producao.../2/Alcance%20-%20Annor.pdf)>. Acesso em: 9 nov. 2017.

SILVA, Edson A.; PEREIRA, José R.; ALCÂNTARA, Valderí de C. Interfaces epistemológicas sobre administração pública, institucionalismo e capital social. **Cad. EBEPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n.1, p. 20-39, 2012.

SILVA, Fernanda Rodrigues da; CANÇADO, Airton Cardoso & SANTOS, Jeany Castro dos. Compreensões Acerca do Conceito de Controle Social, *In: Desenvolvimento em Questão*. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.24-58>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Governança corporativa, desempenho e valor da empresa no Brasil**. 2002. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar R; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas. 2009.

TRAVAGLIA, Karina Ramos; CÉSAR, Claudia Stancioli. A importância do controle interno como instrumento de governança pública. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 3, n. 1, dez. 2016. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/08/importancia-controle-interno.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <[file:///C:/Users/Administrador/Downloads/Referencial%20b\\_sico%20de%20governan\\_a%20\(1\).PDF](file:///C:/Users/Administrador/Downloads/Referencial%20b_sico%20de%20governan_a%20(1).PDF)>. Acesso em: 17 out. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Auditoria governamental: conceitos e classificação de auditoria**: introdução à auditoria. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2012. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/PortalTCU/Publicaçõesinstitucionais>>. Acesso 20 de set. de 2017.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2007.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, Oxford University Press. 1992. Disponível em: <[http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance\\_and\\_Development\\_1992.pdf](http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance_and_Development_1992.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017.

YIN, Robert K. Estudo de caso: **planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

---

**ANEXOS**

## APÊNDICE