

RELAÇÃO ENTRE GOVERNANÇA E O VALOR PÚBLICO GERADO PELAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

Kleber Watanabe Cunha Martins
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
kleber.martins@ufms.br

Fabiana Fernandes Moreira da Silva
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
fabiana.moreira@ufms.br

Jeovan de Carvalho Figueiredo
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
jeovan.figueiredo@ufms.br

Marco Antônio Costa da Silva
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
marco.silva@ufms.br

Alessandro Gustavo Souza Arruda
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
alessandro.arruda@ufms.br

RESUMO

Este artigo tem como objetivo investigar a existência de relação entre a governança das Universidades Federais (UFs) brasileiras e o valor público entregue à sociedade, valor este, representado pela qualidade do ensino, pesquisa, extensão e inovação prestados pelas UFs. O estudo se deu através da observação das variáveis dos indicadores de desempenho da educação superior no Brasil e o índice de governança e gestão do TCU (iGG). Foi realizada a análise de coeficiente de correlação por postos de *Spearman*. Verificou-se que o desempenho mais elevado de uma universidade em governança não corresponde ao desempenho mais elevado em indicadores de serviços prestados, sendo evidenciada uma fraca correlação com indicadores de impacto das atividades da organização.

Palavras-chave: Governança. Gestão. Universidades. Indicadores. Valor Público.

1 INTRODUÇÃO

O sistema de educação, principalmente o superior, ocupa uma posição estratégica e fundamental no processo de modernização e de desenvolvimento de todo o país, e visa contribuir com a formação de quadros profissionais capacitados, assim como pessoal qualificado para atender as diversas e cada vez mais complexas demandas, tanto do setor público quanto do privado (GENTIL, 2017).

Segundo o Decreto 9.203/2017, valor público são produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização, que representem respostas efetivas e úteis às necessidades de interesse público e que modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos, reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos (BRASIL, 2017).

Nessa lógica, para que uma universidade pública seja considerada eficiente, ela precisa gerar valor público voltado aos anseios da sociedade, que fará uso dos seus serviços por meio de políticas públicas voltadas à qualidade das atividades de ensino, pesquisa, extensão e inovação, através da oferta de cursos e programas de graduação, pós-graduação e extensão. Políticas estas que deverão pautar-se pelos princípios da economicidade, transparência e integridade.

Ao considerar que a governança corporativa contribui para a criação de valor nas organizações privadas, é de se esperar que a adoção de boas práticas de governança e gestão aplicadas ao setor público sejam responsáveis pela construção de valor público, traduzido por melhores resultados à sociedade e mensurados por indicadores de desempenho.

Por meio dos indicadores, as universidades avaliam e aperfeiçoam seus padrões de desempenho de acordo com as exigências previstas pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), bem como pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no caso dos cursos de pós-graduação.

Associar esses indicadores sobre o alicerce conceitual da teoria do valor público vai além da discussão da eficiência no desempenho governamental para resultados, pois discorre sobre a geração de impacto na atuação do poder público, em termos do que seria seu propósito estratégico (SAAD, 2015).

Assim, a comparação entre os indicadores de desempenho das universidades federais (UFs) brasileiras é um fator importante na análise da eficiência para avaliar se há correlação

entre o desempenho das unidades, e se os dados confrontados mantêm um padrão (TCU, 2004). Nesse sentido, esta pesquisa está orientada para responder a seguinte pergunta de pesquisa: **quanto maior a aderência das universidades às práticas de governança maior será o valor público entregue?**

Para tanto, este trabalho teve como objetivo geral verificar se os índices de governança e gestão do TCU estão relacionados com o valor público entregue pelas universidades federais brasileiras à sociedade.

A pesquisa foi motivada pela percepção da necessidade de apurar mais sistematicamente se as práticas de governança produzem efeitos no desempenho, na eficiência e na eficácia das universidades federais brasileiras. Além de que, analisar o desempenho das instituições nesses indicadores significa determinar a orientação necessária para a tomada de decisão e, ao mesmo tempo, estabelecer novos rumos que melhorem a qualidade institucional (SANTOS *et al.*, 2017).

Este artigo está estruturado em seções que apresentam o referencial teórico sobre a eficiência e a governança na administração pública e sobre os indicadores e índices utilizados para a mensuração de desempenho e de governança e gestão das universidades federais brasileiras, além da metodologia utilizada, da análise dos resultados e das considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 EFICIÊNCIA E EFICÁCIA NO CONTEXTO DA GESTÃO DAS UNIVERSIDADES

O modelo gerencial na administração pública foi implementado num contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e do avanço de uma ideologia privatizante, causados por crises econômicas e fiscais, ineficiência governamental, globalização e transformações tecnológicas que causaram o enfraquecimento dos governos, os quais possuíam menos recursos e mais déficits (ABRUCIO, 1997).

A transição da administração burocrática para a gerencial, que ocorre a partir de meados dos anos 1980, foi uma resposta à necessidade de maior eficiência, ou menor custo, dos novos serviços sociais e científicos que o Estado passara a exercer, decorrentes do grande crescimento do aparelho do Estado a partir da Segunda Guerra Mundial (BRESSER, 2010).

Com a gestão por resultados e a ênfase em avaliação de desempenho, o gerencialismo

persegue o alcance da eficiência na gestão pública. Os sistemas de avaliação de desempenho subsidiam os gestores público na tomada de decisão e no manuseio dos recursos disponíveis na organização, de forma que possibilite otimização e maior eficiência (SILVA *et al.*, 2017).

De acordo com o Referencial de Governança do TCU (TCU, 2014), eficiência é fazer o que é preciso ser feito, com qualidade adequada, ao menor custo possível. Não se trata, assim, de redução de custos de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.

Como forma de alcançar o modelo de eficiência ao ensino superior, as instituições de ensino passaram por uma reestruturação do modelo implementado através da promulgação da Constituição Federal de 1988, que assegurou, entre outros, a reserva mínima de 18% da receita anual de impostos da União para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, a autonomia universitária, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a garantia da gratuidade em todos os níveis. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, trouxe um texto legal que versa sobre as finalidades e estrutura da educação superior, a autorização e reconhecimento de cursos, o credenciamento de IES, mecanismos de avaliação de cursos e IES, estabelecimento de ano letivo, autonomia e organização (SILVA, 2019).

Ao estabelecer a competência da União em organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições do sistema federal de ensino, dentre elas, as universidades federais (art. 9º da LDB), políticas de expansão, como o Programa Universidade para Todos (Prouni), o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), demandam por maior financiamento público, tornando ainda mais evidente a necessidade de garantir o emprego de mecanismos de utilização eficiente desses recursos. De certa forma, esses programas demonstram a preocupação com a eficiência dos gastos públicos ao estabelecer como objetivo indireto o melhor aproveitamento dos recursos das universidades federais, visando otimizar a estrutura pública (MOREIRA *et al.*, 2019).

2.2 VALOR PÚBLICO

A avaliação do valor público criado por uma organização pode ser feita de ao menos duas maneiras, segundo Trosa (2001): na forma de avaliação de impactos ou na forma de

avaliação de serviços oferecidos. A primeira contempla a eficácia e utilidade dos serviços oferecidos. A segunda demonstra o que é produzido com os recursos públicos, na forma de serviços à sociedade.

Ambas as formas de avaliação permitem não somente ao dirigente responsável, como também à sociedade, avaliar os resultados do esforço de organizações que gozam de alguma autonomia, como as universidades, para a criação de valor público (Moore, 2002). O atendimento eficiente às demandas dos cidadãos na área de atuação da organização pública são elementos que norteiam os processos de criação de valor nas diferentes esferas da gestão pública.

Teixeira (2012), ao relatar os estudos de Moore (2002), destacou que a abordagem voltada à criação de valor público parte do estabelecimento de três tipos de enfoques: 1) da filosofia de gestão pública, ou o que devemos esperar dos agentes públicos, suas responsabilidades éticas e a virtude no exercício de suas funções; 2) das estruturas de diagnósticos, para guiar os gestores na análise de cenários e avaliar o potencial para a ação; e 3) dos tipos especiais de intervenções, para explorar o potencial dos cenários políticos e organizacionais.

Em sua análise, Teixeira (2012) ressalta que a sociedade frequentemente tem expectativas distintas para os gestores públicos e os privados, que tem como ingrediente fundamental do sucesso a adaptabilidade e a criatividade inovadora. Além disso, o conjunto de normas que cercam as atividades públicas faz com que o gestor público aja apenas como burocrata, e não como líder de um empreendimento capaz de aperfeiçoar a atuação da organização na missão tradicional, aumentando-lhe o valor para o contexto público. Há também um desestímulo por parte de iniciativas de gestores públicos para contornar as restrições em proveito da coletividade por estas não serem recompensadas ou valorizadas pela sociedade.

Para cumprir os objetivos estratégicos e gerar valor público, a cadeia de valor das organizações deve refletir um processo de transformação dos insumos em produtos e impactos, e demonstrar os resultados alcançados, tendo a criação de valor como o cerne dos relatórios institucionais. Assim, é de responsabilidade da liderança garantir que esse processo seja aperfeiçoado e salvaguardado, por meio da aderência aos princípios de boa governança (VON ECK; NEL, 2015).

2.2 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), define governança como o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas/quotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal (IBGC, 2015).

Este conceito foi absorvido pelo setor público, quando empiricamente o próprio sistema normativo que regulamenta as atividades do Estado exigiu dos gestores a promoção da prestação de contas, da transparência, dos controles e o estabelecimento de metas, advindas das demandas sociais, como forma de melhorar os serviços públicos prestados.

Por meio da cooperação dos órgãos centrais de governo com o Tribunal de Contas da União voltadas para a melhoria do desempenho de órgãos e entidades da administração pública federal, havia a necessidade da edição de normativo com a finalidade estabelecer boas práticas de governança voltadas para a melhoria do desempenho de órgãos e entidades da administração pública federal a partir de três linhas centrais: liderança, estratégia e controle (BRASIL, 2018).

Assim, a partir do Decreto 9.203/2017 (Política de Governança da APF), inseriu-se o conceito de governança pública ao ordenamento jurídico brasileiro, como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle exercidos para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, conduzindo as políticas públicas e a prestação de serviços públicos ao interesse da sociedade (Brasil, 2017).

No caso das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), o planejamento estratégico, expresso nos do Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI), tem funcionado como modelo de governança, considerando que a sua elaboração busca auxiliar essas instituições no planejamento de seu futuro, e estabelece metas e indicadores para nortear as ações, tanto no âmbito administrativo quanto no pedagógico.

Vieira (2016) avalia que as universidades públicas, por serem obrigadas a elaborar o PDI de forma quinquenal, reforçam a sua governança ao alinharem este instrumento ao seu planejamento estratégico, com vistas a definir, monitorar e posteriormente, divulgar a sociedade os resultados atingidos pelas suas ações estratégicas.

De maneira geral, o PDI reúne os princípios basilares da governança pública nas IFES ao constituir importante instrumento de performance, utilizando indicadores de desempenho de modo a alimentar o planejamento estratégico, a orçamentação, a análise e avaliação das políticas e dos programas, e a correção de rumos ou mudança de prioridades. Além disso, tem

como finalidade propiciar a transparência ao público em geral acerca da situação da organização e os serviços que são prestados. Todas as práticas citadas são recomendadas pelo TCU, em seu documento Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (TCU, 2016).

Nogueira, Garcia e Ramos (2012) ressaltam os desafios enfrentados pelas universidades ao implantar a cultura de governança, pois são organizações complexas e de longa tradição social no que se refere à sua estrutura, forma de gestão, bem como aos processos decisórios, além de serem conservadoras em suas práticas e políticas, com forte resistência à mudança e à aplicação de novos modelos organizacionais.

2.3 INDICADORES DE DESEMPENHO

Indicadores são informações capazes de expressar o nível do desempenho de uma organização em diversas categorias. A utilização de indicadores de eficiência para mensurar os resultados alcançados pelos gestores refere-se a uma técnica relacionada com o conceito de *accountability* de desempenho e que contribui ainda para o processo de transparência sobre como estão sendo geridos os recursos públicos e quais resultados estão sendo alcançados (SANTOS *et al.*, 2017).

Silva *et al* (2017) ressaltam que a avaliação de desempenho constitui uma importante ferramenta de gestão para medir a eficiência das organizações, e assim, produzir informações que possibilite aferir a qualidade dos serviços e produtos ofertados à população, e o alcance da satisfação social.

Sendo assim, os indicadores são importantes ferramentas de comparação da eficiência das UFs, sendo possível realizar avaliações quantitativas ou qualitativas, sendo estas últimas relacionadas aos impactos na sociedade da atuação das universidades no ensino superior. Dessa forma, em sua análise, o presente trabalho explora determinados indicadores utilizados na mensuração do desempenho e da governança e gestão das universidades federais brasileiras, quais sejam:

2.3.1 INDICADORES DE GESTÃO E DESEMPENHO DO TCU PARA IFES

Mediante a Decisão Normativa nº 408 – Plenário, de 24 de abril de 2002, o Tribunal de Contas da União (TCU) estabeleceu um conjunto de indicadores de gestão a serem adotados

por todas as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), juntamente com a Secretaria Federal de Controle Interno e a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu) (BRASIL, 2004).

Após um processo de aperfeiçoamento desses indicadores, foram estruturados em nove indicadores de gestão, assim distribuídos (SOARES, 2019): (a) indicador de eficiência: Custo Corrente/Aluno Equivalente; (b) indicadores de produtividade da Instituição: Aluno Tempo Integral/Professor Equivalente, Aluno Tempo Integral/Funcionário Equivalente e Funcionário Equivalente/Professor Equivalente; (c) indicador de produtividade do aluno: Grau de Participação Estudantil (GPE); (d) indicador do grau de envolvimento com pós-graduação (GEPG); (e) indicadores de qualidade: Conceito Capes/MEC sobre Programas de Pós-Graduação e o Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD); e (f) indicador de eficácia, a Taxa de Sucesso na Graduação (TSG).

Segundo a Norma de Execução nº 3, de 19 de dezembro de 2008, Anexo V (Portaria CGU nº 2.238, de 19/12/2008), os indicadores de desempenho operacional do TCU estão separados por: eficiência, eficácia, e efetividade, na qual as medidas de eficiência estabelecem a relação entre resultados obtidos e recursos empregados; os de eficácia referem-se ao resultado ou mesmo à comparação de metas cumpridas com metas planejadas; e os de efetividade estão relacionados ao resultado efetivo e aos impactos da atuação da unidade que dão cumprimento às suas responsabilidades institucionais (SANTOS *et al.*, 2017).

2.3.2 INDICADORES DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

No contexto de avaliação quantitativa, o Ministério da Educação criou indicadores que subsidiam as atividades de regulação das instituições de ensino e de seus cursos, por meio das quais o Ministério credencia, autoriza, reconhece e renova o reconhecimento de cursos. Esses indicadores são calculados a partir das bases de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep e de outras bases oficiais que possam ser agregadas para subsidiar as políticas públicas de educação superior (BRASIL, 2017b).

A partir da instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), também foram estabelecidos indicadores de qualidade, em que todos os aspectos são considerados: ensino, pesquisa, extensão, desempenho dos alunos, gestão da instituição, corpo docente e infraestrutura, entre outros (SOARES, 2019). Destaca-se, entre eles, o Índice Geral de Cursos (IGC) do Inep/MEC, que é um indicador de qualidade que avalia anualmente as

instituições de ensino. Seu cálculo consiste na média ponderada envolvendo as notas contínuas de Conceitos Preliminares de Curso (NCPCC) dos cursos de graduação e os Conceitos Capes dos cursos de programas de pós-graduação stricto sensu das Instituições de Educação Superior (INEP, 2020).

2.3.3 INDICADORES DE GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICA DO TCU PARA IFES

O TCU, dentro do seu papel de orientação proativa e pedagógica, editou em 2014 o Referencial Básico de Governança para os órgãos e entidades da administração pública (TCU, 2014), cujo conteúdo é formado por um repertório de boas práticas de governança pública que, se bem observadas, podem incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas. Essas práticas estão explicitadas, sob o viés dos mecanismos propostos de Liderança, Estratégia e Controle (KRUGER, 2016).

Buscando avaliar o grau de maturidade das instituições públicas em relação ao Referencial de Governança e estimular as organizações públicas a adotarem boas práticas de governança, o TCU vem realizando levantamentos para conhecer melhor a situação da governança de todo o setor público (TCU, 2018a).

Para tanto, o TCU fundamentou o levantamento do desempenho das organizações públicas em governança e gestão no Referencial Básico de governança (TCU, 2014), com base em quatro níveis de análise: 1) mecanismos de governança; 2) componentes; 3) práticas e; 4) itens de controle. Os mecanismos são três, quais sejam: liderança; estratégia e controle. Cada um dos mecanismos possui os seus componentes, que por sua vez são divididos em práticas, que novamente se subdividem em itens de controle (TCU, 2019).

Ao total, o questionário integrado de governança e gestão públicas dispõe de 30 práticas avaliadas por meio de 100 itens de verificação. Do índice integrado de governança e gestão (iGG), composto pelos índices de governança pública gestão de pessoas gestão de TI e gestão de contratações. Classificaram-se os estágios de capacidade de governança e gestão em: a) inicial (0 a 39,99%), b) intermediário (40 a 70%) e c) aprimorado (70,01 a 100%), subdividindo-se o inicial em “inexpressivo” (0 a 14,99%) e “iniciando” (15 a 39,99%) (TCU, 2018b).

O TCU esclarece que os estágios representaram a fase da governança na qual a organização pública se enquadrava (2018b). Dessa forma, a organização pública passa ser classificada no estágio inexpressivo, caso ainda não tenha começado a utilizar as técnicas de governança e, no estágio inicial iniciando, quando essas práticas forem insipientes. Já o estágio

intermediário representava o momento em que a organização pública já tinha iniciado o processo, mas ainda não tinha consolidado as práticas de boa governança pública, tal como recomenda o TCU. Finalmente, o último estágio, o aprimorado, é o desejado a todas as organizações públicas. Tal posição significa que a organização consegue adotar os princípios e as práticas de boa governança recomendadas.

Ao repercutir os primeiros resultados obtidos de que as boas práticas de governança pública corporativa não são adotadas na maior parte das organizações, o ministro-relator Bruno Dantas ressaltou que há pouco acompanhamento da estratégia organizacional, dos resultados e do desempenho da alta administração e, como consequência esperada, a debilidade das instâncias e dos processos de governança são a dispersão de energia e de recursos, além da maior vulnerabilidade à fraude e à corrupção (TCU, 2018).

3. METODOLOGIA

A pesquisa tem natureza quantitativa, dado que analisou a correlação entre indicadores de desempenho da educação superior no Brasil e o indicador de maturidade de governança de 63 universidades federais brasileiras. Tendo sido utilizada estatística descritiva, a presente pesquisa pode ainda ser classificada, quanto aos objetivos, como exploratória (GIL, 2002).

Para o alcance do objetivo proposto, foram selecionadas variáveis representativas das dimensões que compõem o construto “valor público”, conforme proposto por Moore (2002) e Trosa (2001). O construto proposto pela autora incorpora às dimensões avaliativas tradicionais de eficiência e eficácia duas outras: a avaliação de serviços ofertados e a avaliação de impacto.

A avaliação de serviços ofertados contempla a qualidade – baseada na perspectiva do(a) usuário(a)-cidadão(ã) – dos serviços ofertados pela unidade organizacional avaliada. Por sua vez, a avaliação de impacto consiste na avaliação a *posteriori* dos serviços públicos, visando determinar se houve, de forma eficiente e eficaz, o atendimento às demandas que geraram o serviço prestado.

Foram selecionadas as variáveis Taxa de sucesso na graduação (TSG) e Índice Geral de Cursos (IGC) como indicativas de eficácia dos serviços prestados. A escolha dessas variáveis deu-se em função da estreita relação entre o desempenho do corpo discente, docente e técnico das instituições e a avaliação do ensino e qualificação (SANTOS *et al.*, 2017).

Por sua vez, o Índice Geral de Cursos (IGC) do INEP/MEC é um indicador de qualidade

que avalia anualmente as instituições de Educação Superior, e assim, também é um indicador da eficácia das universidades federais. No quadro 1, são apresentadas ambas as variáveis, com as informações a elas relacionadas.

Quadro 1 – Descrição dos indicadores de eficácia utilizados no estudo

Indicador	Relação esperada com indicadores de qualidade	Objetivo
Taxa de sucesso na graduação (TSG)	Relação positiva / Direta	Representa o número de alunos que concluem o curso no tempo de duração prevista, refletindo diretamente na qualidade e nos investimentos em assistência, bolsas, moradia, restaurantes, por parte da instituição.
Índice Geral de Cursos (IGC)	Relação positiva / Direta	Considera uma média ponderada da situação de cursos de graduação, calculada por meio do Conceito preliminar de Cursos (CPC), e do desempenho na pós-graduação (mestrado e doutorado), calculado por meio da nota CAPES.

Fonte: Adaptado de Santos *et al.* (2017).

Por sua vez, foram selecionadas as seguintes variáveis como representativas de eficiência: aluno tempo integral / professor equivalente (ATIPE) e grau de envolvimento com a pós-graduação (GEPG). A primeira remete ao trabalho docente em relação a um mesmo número de alunos, e a segunda, à utilização de recursos (principalmente recursos humanos e de infraestrutura) para a criação e consolidação de mestrados e doutorados nas universidades que ofertam cursos de graduação. Essas variáveis são apresentadas no quadro 2.

Quadro 2– Descrição dos indicadores de eficiência utilizados no estudo

Indicador	Relação esperada com indicadores de qualidade	Objetivo
Aluno tempo integral / professor equivalente (ATIPE)	Relação negativa / Inversa	Entende-se que quanto maior o número de professores relativamente ao de alunos, melhor será a atenção e apoio a estes, favorecendo uma produtividade maior de recursos docentes da instituição.
Grau de envolvimento com a pós-graduação (GEPG)	Relação positiva / Direta	Tem por objetivo retratar o grau de envolvimento em atividades de pesquisa e pós-graduação, onde o maior envolvimento discente favorece o seu desempenho, e mais investimentos em novos laboratórios, bibliotecas, grupos e projetos de pesquisa, bolsas, entre outros.

Fonte: Adaptado de Santos *et al.* (2017).

Adotando o quadro de referência aos conceitos propostos por Trosa (2001) e Moore (2002), baseado na perspectiva de valor público, e incorporando as dimensões de eficácia e eficiência, tem-se o conjunto de relações apresentado no quadro 3.

Quadro 3 – Variáveis selecionadas para análise de correlação com o iGG

	Eficácia (resposta às demandas da sociedade)	Eficiência (uso produtivo dos recursos públicos)
Avaliação dos Serviços Prestados	Taxa de sucesso na graduação (TSG)	Aluno tempo integral / professor equivalente (ATIPE)
Avaliação de Impactos	Índice Geral de Cursos (IGC)	Grau de envolvimento com a pós-graduação (GEPG)

Fonte: Elaborado pelos Autores.

Para o cálculo da correlação destas variáveis indicativas de valor público, com o índice de Governança e Gestão Públicas (iGG) do levantamento integrado de governança e gestão pública do TCU, referente ao ano de 2018 (TCU, 2019), optou-se pela utilização do coeficiente de correlação de postos de *Spearman*, realizado por meio do software de análise de estatística *Minitab*. O coeficiente de Pearson, método mais tradicionalmente utilizado, pressupõe a distribuição normal das variáveis, enquanto o de *Spearman* é um método não-paramétrico, isto é, não faz suposições sobre a distribuição de frequências das variáveis. O método de *Spearman* foca as posições das unidades dentro do ranking das variáveis analisadas (ENCINAS, 2019).

A correlação entre duas variáveis será alta quando observações tiverem uma classificação semelhante entre as duas variáveis, isto é, a posição relativa das observações no interior de uma variável (1º, 2º, 3º, etc.) for próxima posição no ranking da outra variável, e baixa quando observações tiverem uma classificação diferente. A correlação de *Spearman*, representada pela letra grega ρ (rhô), varia entre 1,00, quando os rankings são idênticos nas duas variáveis, e -1,00, quando os rankings são completamente opostos (SIEGEL, 1975).

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Ainda que a percepção de valor público decorra da avaliação de serviços e impactos de uma dada organização pública, parte desse valor também é produzido pela capacidade da organização pública prestar contas adequadamente à sociedade de suas atividades.

Nesse sentido, o índice de Governança e Gestão Públicas (iGG) tem sido utilizado como mecanismo de controle externo pelo TCU, sendo a síntese de seus resultados apresentada na

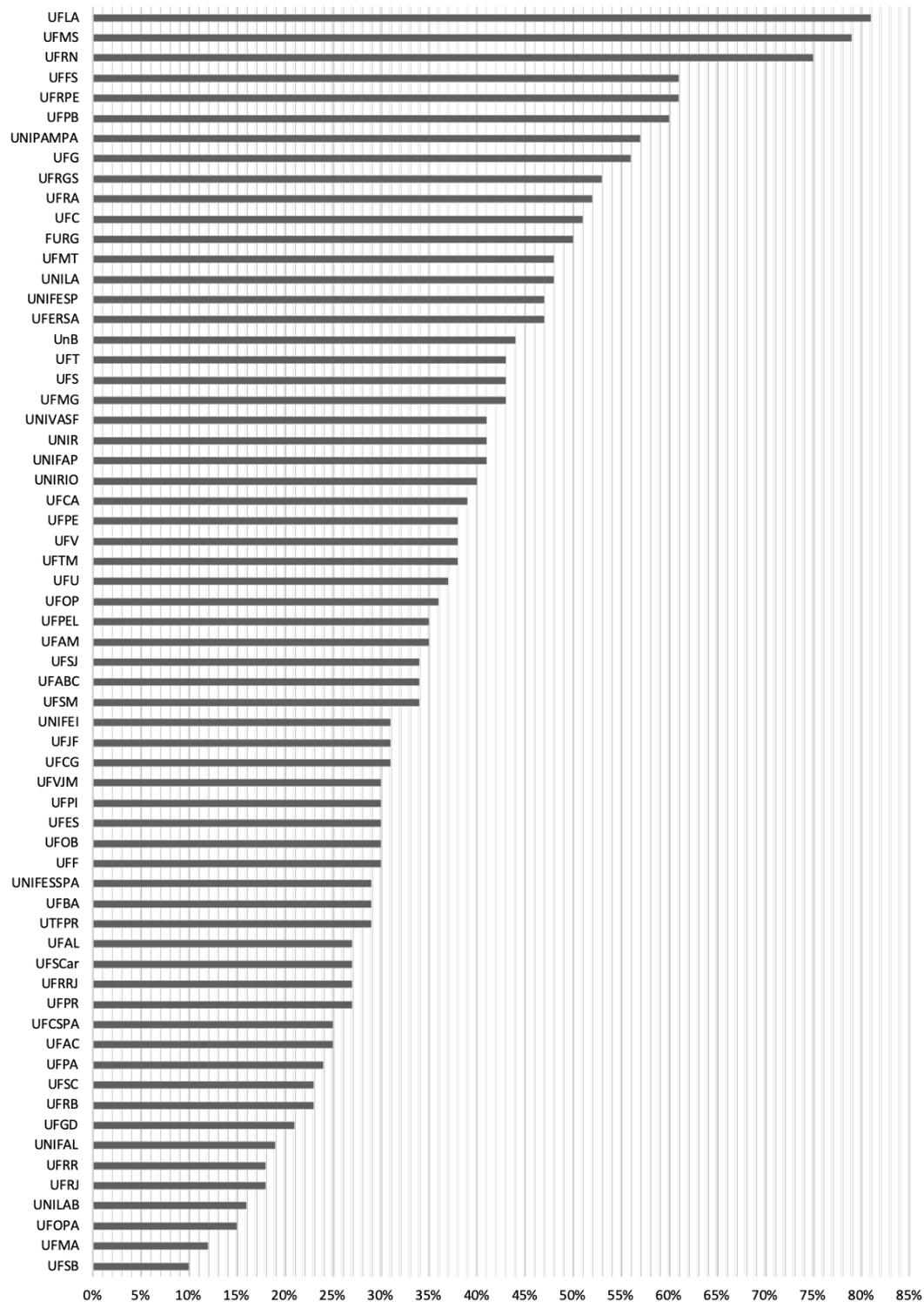
figura 1.

A figura 1 evidencia grande heterogeneidade entre as organizações respondentes, dado que os dez melhores índices levantados pelo iGG variam entre 52% e 81%, e os dez piores, entre 10% e 23%.

Os fatores que interferem nos resultados podem ser diversos. Um deles, e que pode ter influência neste diagnóstico, é que o TCU, por meio de sua atuação preventiva e pedagógica, vem desenvolvendo nos últimos anos a mudança da cultura de governança e gestão nas organizações públicas, cujos resultados podem ter estimulado uma espécie de “açodamento pela conformidade”, algo similar ao fenômeno descrito por Braga (2019) como federalismo de inauguração.

Isso ocorre quando o gestor, no afã de demonstrar aos órgãos de controle a implementação de diversas práticas de e mecanismos de governança, não avalia adequadamente se a organização possui estrutura e cultura organizacional necessárias para colocar em prática todos esses controles, e mantê-los efetivamente funcionando. Nesse sentido, o Decreto-Lei nº 200/1967 já trazia em seu artigo 14 a ideia de racionalização das atividades administrativas mediante simplificação de processos e supressão de controles puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco (BRASIL, 1967).

Figura 1 – Síntese dos resultados do iGG (ciclo 2018)



Fonte: elaborado pelos autores.

Von Eck e Nel (2015) observam ser comum as organizações adotarem uma mera abordagem de *checkbox* quanto à conformidade, sem um entendimento aprofundado dos princípios e do valor por trás dela, resultando, por parte da liderança, de uma visão de “compra

forçada”, sem avaliar o custo da governança e da conformidade, e promover o mapeamento dos requisitos regulatórios e das mudanças, em comparação e em interface com as políticas e processos da organização, atuando de forma responsável, incluindo as responsabilidades éticas e sociais.

Nesse sentido, importa destacar o conceito de valor público, representado nesta pesquisa pelos impactos acadêmicos entregues à sociedade, tendo em vista que as universidades públicas não têm como finalidade o resultado financeiro, e sim a qualidade do ensino, bem como a pesquisa, a extensão e a inovação.

Ao adotar esse quadro de referência, é possível determinar alguma relação entre os indicadores de eficiência e eficácia, associados aos serviços prestados e seus impactos, com o iGG, como mostra a tabela 1.

Tabela 1 - Resultado da correlação de coeficiente dos indicadores com o iGG

Avaliador	Indicador	ρ	IC	Relação com o iGG
INEP/MEC	IGC	0,170	-0,085; 0,405	Relação positiva / direta ✓
TCU	GEPG	0,097	-0,155; 0,337	Relação positiva / direta ✓
TCU	ATIPE	0,112	-0,140; 0,351	Relação positiva / direta ×
TCU	TSG	-0,042	-0,287; 0,208	Relação negativa / inversa ×

Legenda: ρ = Coeficiente de Correlação; IC= Índice de Confiança.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ainda que não apresente forte correlação com nenhuma das variáveis selecionadas, os coeficientes apresentados na tabela 1 mostram que o iGG corrobora algumas das relações previstas neste trabalho. Nelas, o iGG possui maior relação positiva com o Índice Geral de Cursos (IGC), e menor com o Grau de envolvimento com a pós-graduação (GEPG). Ambas as variáveis estão relacionadas à dimensão avaliação de impactos.

As relações que não foram confirmadas correspondem à correlação entre o iGG e a variável taxa de sucesso na graduação (TSG), e ainda, a variável aluno tempo integral / professor equivalente (ATIPE). Ambas as variáveis estão relacionadas à dimensão serviços prestados.

Ainda que apenas moderadamente correlacionadas, os resultados parecem sugerir que maior relação ocorre entre o iGG e os impactos da atuação da organização pública analisada, o que gera novos argumentos acerca dos fundamentos da governança corporativa, como mecanismo que amplia a capacidade de manutenção do esforço organizacional ao longo do tempo, visando a longevidade de suas atividades no seu ramo de atuação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa foi conduzida com o objetivo de verificar se os índices de governança e gestão do TCU estão relacionados com o valor público entregue pelas universidades federais brasileiras à sociedade.

Os dados apontam que o índice de Governança e Gestão Públicas (iGG) parece ter uma fraca correlação com os indicadores de impacto das organizações analisadas. As relações previstas para os indicadores de serviços prestados pelas universidades federais não foram corroboradas a partir dos procedimentos adotados.

Este estudo, ainda que preliminar, corrobora os esclarecimentos do próprio TCU, quando alerta que o uso do iGG na forma de ranking não é adequado na maioria das situações, pois as organizações públicas não são diretamente comparáveis, senão com aquelas do mesmo segmento e possuam as mesmas condições, e deve ser entendido apenas como uma referência de capacidade e de boas práticas nessa área. Não à toa, o TCU evita estimular que as organizações adotem metas de aumento do iGG, pois cada uma deve avaliar os riscos reais a que estão submetidas (com auxílio, por exemplo, do iGG) e não implementar controles desnecessários, quando os riscos não justificarem a sua implementação (TCU, 2019).

Nesse sentido, a tomada de decisões dos gestores públicos não deve se pautar apenas nos índices de desempenho de rankings acadêmicos, pois estes podem não ser capazes de expressar com precisão a ideia da educação como valor público, visto que não são capazes de refletir com precisão as particularidades de cada universidade.

Por fim, os resultados observados provocam uma reflexão sobre a importância de cada variável para as universidades, visto que não foi identificada uma forte relação entre os indicadores e o desempenho em práticas de governança em cada instituição. Pesquisas realizadas com o objetivo de comparar o desempenho de universidades por agrupamentos, e quais fatores levam instituições eficientes a apresentarem um melhor desempenho em relação às demais podem nortear o futuro aprofundamento deste estudo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F.L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10. Brasília, 1997.

BRAGA, M. V. A. **Controle, educação e custos de transação: análise da atuação da Controladoria-Geral da União (CGU) na Política Educacional Descentralizada para os municípios, de 2005 a 2014.** Tese (Doutorado). 2019. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – PPED. IE/UFRJ.

BRASIL. **Guia da política de governança pública** / Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/pdf/governanca/guia-da-politica-de-governanca-publica.pdf>>. Acesso em 15 ago. 2020.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 28 mar. 2020.

_____. **Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em: 28 mar. 2020.

_____. **Decreto nº 9.235 de 15 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em: 28 mar. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 50, n.1, p. 112-116, Mar. 2010. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm#art107>. Acesso em: 15 ago. 2020.

ENCINAS, Rafael. **Avaliação de políticas públicas: eficiência das universidades federais e identificação de benchmarks por meio de análise envoltória de dados.** Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública. Curitiba, p. 162, 2019. Disponível em: <<http://repositorio.utfpr.edu.br:8080/jspui/handle/1/4588>>. Acesso em: 9 ago. 2020

GENTIL, Viviane Kanitz. **Expansão, interiorização e democratização de acesso à educação superior pública: o caso da Unipampa.** 2017. 287 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <<https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/7215>>. Acesso em: 9 ago. 2020

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** Editora Atlas, 4. ed. São Paulo, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBCG). **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa.** 5ª Ed. São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>>. Acesso em: 9 ago. 2020

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Resultados dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior calculados pelo Inep.** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-superior/indicadores-de-qualidade/resultados>>. Acesso em: 10 Ago. 2020.

KRUGER, Mário Luis. **Maturidade em Governança com Base nas Práticas Recomendadas pelo TCU:** Estudo de Caso em um Tribunal Regional do Trabalho. Curitiba/PR, 2016.

MARTINS, H. F; MARINI, C. **Governança Pública Contemporânea: uma Tentativa de Dissecção Conceitual.** Revista do TCU, n.º 130, 2014. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

MOORE, M. H. **Criando valor público:** gestão estratégica no governo. Rio de Janeiro: Uniletras, 2002.

NASSI-CALÒ, L. Indicadores de produtividade científica em rankings universitários: critérios e metodologias. **SciELO em Perspectiva**, 2013. Disponível em: <<https://blog.scielo.org/blog/2013/08/15/indicadores-de-produtividade-cientifica-em-rankings-universitarios-criterios-e-metodologias/>>. Acesso em: 28 mar. 2020.

NOGUEIRA, Maria da Graça Saraiva; GARCIA, Tania Elisa Morales; RAMOS, Maria da Graça Gomes. Governança corporativa, responsabilidade social corporativa: a visão de atores de uma instituição de ensino superior – IES federal. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, p. 222-244, dez. 2012. ISSN 1983-4535. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/26378>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

SANTOS, Alexandre Rodrigues; Barbosa, Flávia Lorene Sampaio; Martins, Daniel Felipe Victor; Moura, Heber José de. Orçamento, Indicadores e Gestão de Desempenho das Universidades Federais Brasileiras. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 9, núm. 4, october-december, 2017, pp. 276-285 Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, 2017.

SAAD, Maria Ligia Migliorato. **Governos eficientes e serviços públicos efetivos: contribuições a partir da Teoria do Valor Público.** Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2015.

SIEGEL, Sidney. **Estatística Não-paramétrica Para as Ciências do Comportamento.** São Paulo: McGraw-Hill, 1975.

SILVA, Chirley Lima da. **A eficiência relativa dos gastos públicos federais em educação superior no Brasil.** Fortaleza, 2019, p. 124. Dissertação: Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior – Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2019.

SILVA, Jean Barros e. **Eficiência Operacional das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras: proposição de manual para auxiliar a gestão das instituições menos eficientes.** Dissertação: Mestrado em Administração Pública – PROFIAP. Goiânia, 2019b. P. 83.

SILVA, Gilberto C.; ALBERTON, Luiz; FERREIRA, Celma D.; BROIETTI, Cleber; SOUZA, João A. S. de. Avaliação de desempenho na gestão pública: Análise das oportunidades e

potencialidades da literatura internacional. In: Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público, 1., 2017, Florianópolis. **Anais** [...] Santa Catarina: UFRGS. 2017. p. 763-782.

SOARES, Jailson Ribeiro; BORDIN, Ronaldo; ROSA, Roger dos Santos. Indicadores de gestão e de qualidade nas instituições federais de ensino superior brasileiras - 2009 - 2016 **REAd** | Porto Alegre – Vol. 25 – Nº 2 – Maio / Agosto 2019 – p. 215-239

TEIXEIRA, Vilmar Agapito. **Criando Valor Público – Gestão Estratégica no TCU**. Página de Liderança. Brasília, 2012. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/criando-valor-publico-gestao-estrategica-no-tcu.htm>>. Acesso em: 9 ago. 2020

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2004). **Orientações para o cálculo dos indicadores de gestão: Decisão TCU nº 408/2002-Plenário**. Brasília: TCU, 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/indicadores.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2020.

_____ (2014). **Referencial básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 2ª Edição**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>>. Acesso em: 28 mar. 2020.

_____ (2016). **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo. Brasília, DF: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2016**. Disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25454C5A801545DC1433145ED>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

_____ (2018). **TCU divulga dados inéditos sobre governança na administração pública federal. Brasília: TCU, 2018**. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-divulga-dados-ineditos-sobre-governanca-na-administracao-publica-federal.htm>>. Acesso em: 28 mar. 2020.

_____ (2019). **Resultados do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública – ciclo 2018**. TCU, 2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>> Acesso em: 28 mar. 2020.

_____ (2020). **Consulta de Relatórios de Gestão**. TCU, 2020. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>> Acesso em:

TROSA, S. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

VIEIRA, Viviana Beatriz Huespe Aquino; SILVA, Elizandra da. Governança corporativa aplicada ao contexto das universidades federais: A produção científica brasileira. In: **Anais do V SINGEP – Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade**. São Paulo. Novembro, 2016.

VON ECK e NEL, Claudetelle e Charles. **Reporte Integrado: a ponta do iceberg** (artigo).



DE 03 a 06 DE NOVEMBRO DE 2020 (EDIÇÃO ONLINE)

IV ENCONTRO INTERNACIONAL DE GESTÃO, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO

The Institute of Internal Auditors South Africa, 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F69B062FC016A59D1D72515F5&inline=1>>. Acesso em 17 ago. 2020.