

REGIANE DA SILVA OLIVEIRA

MELHORIAS DA ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA:

proposições para uma
instituição federal de ensino
superior

Oliveira, Regiane da Silva

O48g Melhorias da estratégia de governança: proposições para uma instituição federal de ensino superior / Regiane da Silva Oliveira. – Juazeiro - BA, 2023.

18 f.: il.; 29 cm

Relatório Técnico (PDF)

Produto da dissertação apresentada ao (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal do Vale do São Francisco, Campus Juazeiro, Juazeiro, 2023.

Orientador: Prof. Dr. Platini Gomes Fonseca.

1. Governança Pública. 2. Práticas de governança. 3. Estratégia – Juazeiro (BA). I. Título. II. Fonseca, Platini Gomes. III. Universidade Federal do Vale do São Francisco.

CDD 354.81

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Integrado de Biblioteca SIBI/UNIVASF

Bibliotecário: Fábio Santiago

CRB5/1785

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	04
PERCURSO METODOLÓGICO	07
RESULTADOS	08
PRÁTICA GERIR RISCOS	09
PRÁTICA ESTABELECEER A ESTRATÉGIA	10
PRÁTICA MONITORAR O ALCANCE DOS RESULTADOS ORGANIZACIONAIS	11
PRÁTICA MONITORAR O DESEMPENHO DAS FUNÇÕES DE GESTÃO	13
FACILITADORES/DESAFIOS	14
CONSIDERAÇÕES FINAIS	16
REFERÊNCIAS	17



INTRODUÇÃO

A Governança surgiu no setor privado como um modo de gestão de organizações, visando evitar possíveis conflitos de interesses entre acionistas, gestores, controladores, auditores e governo [Fortini; Shermam, 2017]. No contexto corporativo, a governança tem como fundamentos alguns princípios essenciais, tais como responsabilização, transparência, conformidade legal, senso de equidade e ética [Castro; Barbosa Neto; Cunha, 2022].

O debate mais aprofundado sobre governança no setor público ganhou destaque em 1992, quando um estudo divulgado pelo Banco Mundial, intitulado "Governance and Development", lançou as bases para essa discussão. Além do Banco Mundial, outros organismos internacionais também entraram no debate sobre governança pública.

Oliveira e Pisa [2015] atribuem a governança à capacidade do Estado de implementar as políticas necessárias para o alcance dos objetivos comuns, sendo necessário o aperfeiçoamento dos meios de interlocução com a sociedade, bem como promovidas ações que garantam a maior atuação do cidadão e responsabilização dos agentes públicos.

No contexto brasileiro, Oliveira e Pisa [2015] ressaltam que a partir da década de 1990, o Estado passou por uma reestruturação com o objetivo de torná-lo mais voltado para as questões sociais, visando estabelecer uma nova relação entre o Estado e a sociedade. Isso levou à busca pela adoção de princípios de governança, com a finalidade de melhorar a comunicação com a sociedade e promover ações que facilitassem maior envolvimento dos cidadãos e responsabilização dos agentes públicos.

Por sua vez, Fortini e Shermam [2017] afirmam que a governança tem o papel de disseminar uma cultura de planejamento e probidade. Desse modo, sob a égide da governança pública, as organizações são incentivadas a adotar boas práticas que promovam a ética, prestação de contas, transparência e responsabilidade em todas as suas relações de modo a aumentar as possibilidades de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.

Embora o termo "governança corporativa" tenha sido introduzido apenas recentemente, estudiosos observam que os princípios e o escopo dessa prática já estão presentes na Lei nº 6.404/1976, conhecida como Lei das Sociedades Anônimas [Fortini; Shermam, 2017].

De acordo com Mizael et al. [2013], as Instituições Federais de Ensino Superior [IFES] fazem parte de uma proposta de administração gerencial do Estado, estabelecida pelo Decreto-Lei nº 200 de 1964, cujo objetivo era descentralizar a administração pública, buscando melhorar a qualidade e eficiência dos serviços públicos.

Nesse contexto, as IFES, como integrantes da Administração Pública, estão sujeitas às leis e regulamentos que regem o setor público, bem como aos mecanismos de governança [Sales et al., 2015]. A estrutura descentralizada das universidades, segundo a autora, deveria garantir a autonomia universitária, especialmente em questões relacionadas à gestão administrativa, financeira e orçamentária.

Por outro lado, Lugoboni e Marques [2022] destacam que a governança nas instituições de ensino superior tem enfrentado uma série de desafios, que vão desde a escassez de recursos até a rigidez da estrutura administrativa, a qual impõe limitações significativas à autonomia dos gestores. Segundo Duarte et al. [2008], as Instituições de Ensino Superior [IES] no Brasil necessitam de modelos de gestão que incorporem os princípios da governança, de modo a assegurar os interesses dos *stakeholders* envolvidos.

O Tribunal de Contas da União [TCU] tem envidado esforços para a implementação de adequado processo de governança das instituições públicas no âmbito federal. De modo que esse órgão elaborou o Referencial Básico de Governança, com versão mais recente publicada em 2020, e sintetizou que o conceito de governança pública organizacional “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” [Brasil, 2020, p. 36].

O mecanismo estratégia está relacionado a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, incluídos os critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que a organização alcance o resultado desejado.

Nesse sentido, o debate que se faz a respeito da governança em organizações públicas, nas quais se inserem as universidades públicas, conduziu essa pesquisa a realizar uma análise da governança institucional sob a ótica do mecanismo estratégia do modelo de governança proposto pelo TCU.

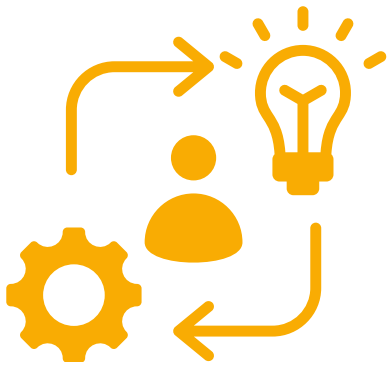
Para o estudo, foi escolhida a Universidade Federal do Vale do São Francisco [Univasf]. Instituição com 20 anos de criação, localizada no semiárido nordestino, possui campus nas cidades de Petrolina e Salgueiro no estado de Pernambuco, nas cidades de Juazeiro, Senhor do Bonfim e Paulo Afonso, no estado da Bahia e em São Raimundo Nonato, no estado do Piauí.

Nesse contexto, surge o seguinte objetivo de pesquisa: Analisar como ocorrem as práticas de governança institucional da Univasf à luz do mecanismo estratégia do modelo de governança proposto pelo TCU.



Percurso

METODOLÓGICO



ETAPA 01

- 1.Revisão da Literatura
- 2.Identificação do Referencial Teórico
- 3.Escolha do Caso e do Modelo de Análise
- 4.Elaboração e validação do Instrumento de Celeta de Dados



ETAPA 02

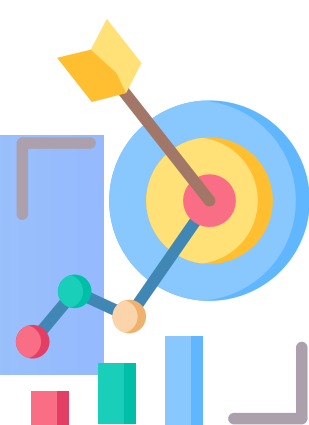
- 1.Identificação e acesso aos documentos institucionais e organizacionais
- 2.Observação não participante
- 3.Realização e transcrição das entrevistas



ETAPA 03

- 1.Análise dos documentos, entrevistas e da observação não participante
- 2.Tabulação dos dados
- 3.Cruzamento de dados
- 4.Elaboração da dissertação

APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS



A estrutura de governança da Univasf é constituída pela Administração Superior da instituição, da qual fazem parte o **Conselho Universitário (CONUNI)**, o órgão superior deliberativo, normativo, consultivo e de planejamento da universidade; o **Conselho de Curadores (CONCUR)**, órgão com funções deliberativas e consultivas relacionadas à fiscalização econômico-financeira; e a **Reitoria**; órgão executivo da administração universitária, sendo essas as três principais instâncias decisórias da universidade; e pelos **Colegiados Acadêmicos** – órgãos deliberativos de base, de natureza administrativa, didático curricular e financeira.

Ademais, constituem instâncias de governança da universidade a Procuradoria Federal junto a Univasf, a Prefeitura Universária, a Secretária de Educação à Distância, a Secretaria de Registro e Controle Acadêmico, a Secretária de Tecnologia da Informação, a Ouvidoria e a Controladoria Interna.

PRÁTICA GERIR RISCOS

Evidenciou-se que a Univasf adotou elementos da prática de gerir de riscos devido a exigências normativas e recomendações do TCU, como a Política de Gestão de Riscos em aquisições, a Política de Gestão de Riscos da instituição, a criação do Comitê de Governança e Gestão e Riscos e Controle (CGGRC), bem como do Núcleo de Gestão de Riscos (NGR).

Constatou-se ainda a necessidade de fortalecimento da cultura de riscos, composição adequada do Núcleo de Gestão de Riscos e estabelecimento do apetite a riscos.

Além disso, os resultados indicam que as ações empreendidas pela Univasf parecem insuficientes em relação à prática gerir riscos devido à ausência de gerenciamento dos riscos críticos, bem como a falta do estabelecimento de funções de segunda linha e da implementação de um processo de gestão de continuidade de negócios.

No quadro abaixo tem-se o nível de atenção da prática gerir riscos por parte das instâncias de governança da Univasf.

Nível de atenção da Prática Gerir Riscos		
Componentes	Identificação de elementos	Nível de atenção
Definir e implementar a estrutura de gestão de riscos	Sim	Baixo
Estabelecer as funções de segunda linha	Não	
Implantar o processo de gerenciamento de riscos	Não	
Gerenciar os riscos críticos	Não	
Implementar um processo de gestão de continuidade de negócios	Não	

PRÁTICA ESTABELECE A ESTRATÉGIA

Na análise dessa prática, evidenciou-se que embora alguns entrevistados percebam que o PDI pode não abranger completamente as expectativas de toda a comunidade acadêmica, seja devido à ausência de inclusão de elementos no plano ou às modificações das necessidades decorrentes das mudanças ambientais, os elementos envolvidos na formulação estratégica da Univasf convergem com o modelo de análise e teorias estudados. Além disso, a abordagem participativa na construção do PDI é positiva.

No entanto, é necessário à integração do planejamento estratégico com a gestão de riscos e a criação da cadeia de valor da instituição. Além disso, é importante refletir sobre o período da vigência do plano, uma vez que planos com períodos de vigência longos podem dificultar a previsão de cenários.

O quadro abaixo demonstra o nível de atenção recebido pela prática estabelecer a estratégia.

Nível de atenção da Prática Estabelecer a estratégia		
Componentes	Identificação de elementos	Nível de atenção
Definir o modelo de gestão estratégica	Sim	Alto
Definir a estratégia	Sim	

PRÁTICA PROMOVER A GESTÃO ESTRATÉGICA

Os dados revelaram que, apesar da existência de uma definição formal das atividades finalísticas e de suporte na universidade, os entrevistados percebem a falta de uma clara definição de processos e papéis, bem como a integração entre essas atividades.

Embora haja a definição de objetivos e metas no PDI, os entrevistados alegam não ter conhecimento se esses objetivos e metas são compartilhados com todas as unidades. Adicionalmente, a pesquisa documental não identificou a existência de documentos que abordam objetivos e metas das unidades de nível tático.

Apesar da existência do modelo de gestão estratégica, a integração entre governança e gestão é apontada pelos entrevistados como fundamental para garantir a efetiva implementação do plano estratégico.

No quadro abaixo apresenta-se o nível de atenção recebido pela prática promover a gestão estratégica.

Nível de atenção da Prática Promover a gestão estratégica		
Componentes	Identificação de elementos	Nível de atenção
Identificar as unidades ou funções finalísticas e de suporte	Sim	Intermediário
Estabelecer o modelo de gestão dessas unidades	Sim	
Definir objetivos, indicadores e metas	Não	
Definir o modelo de monitoramento da estratégia	Sim	

PRÁTICA MONITORAR O ALCANCE DOS RESULTADOS ORGANIZACIONAIS

No que diz respeito ao monitoramento dos resultados organizacionais, verificou-se a existência de esforços na realização desse processo e na sensibilização dos atores sobre a sua importância. No entanto, um desafio persistente é a ausência de participação de setores cruciais no monitoramento.

Além disso, faz-se necessário buscar aperfeiçoamentos, como a implementação da avaliação da eficiência e dos impactos da estratégia, bem como a reflexão sobre o alcance das metas, que atualmente se caracteriza como um processo principalmente declarativo e pode suscitar dúvidas sobre a confiabilidade dos dados, uma vez que o atingimento pode ficar restrito à percepção do gestor da unidade no momento do monitoramento.

O quadro abaixo destaca o nível de atenção destinado a prática monitorar o alcance dos resultados organizacionais por parte das instâncias de governança da Univasf.

Nível de atenção da Prática monitorar os resultados organizacionais		
Componentes	Identificação de elementos	Nível de atenção
Monitorar periodicamente a execução da estratégia por meio de rotinas	Sim	Intermediário
Avaliar periodicamente a eficiência dos principais processos pelos quais a estratégia é implementada	Não	
Avaliar periodicamente os efeitos da execução da estratégia a fim de verificar problemas prioritários	Sim	

PRÁTICA MONITORAR O DESEMPENHO DAS FUNÇÕES DE GESTÃO

No que concerne ao monitoramento do desempenho das funções de gestão, evidenciou-se que apesar do modelo de análise estabelecer que o monitoramento das funções de gestão deve ser conduzido de maneira sistemática e contínua, foi constatada a ausência de documentos normativos que orientassem esse processo de maneira clara e estruturada.

Além disso, a adoção de uma abordagem baseada em indicadores ainda não está completamente estabelecida, e o relatório de gestão é percebido como um documento formal com um nível de interesse reduzido, tanto internamente quanto externamente.

O quadro abaixo ilustra o nível de atenção recebido pela prática monitorar o desempenho das funções de gestão.

Nível de atenção da Prática Monitorar o desempenho das funções de gestão		
Componentes	Identificação de elementos	Nível de atenção
Estabelecer rotinas para o levantamento das informações necessárias ao monitoramento	Não	Baixo
Implantar indicadores de desempenho	Não	
Monitorar a execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas	Sim	
Definir o formato e a periodicidade dos relatórios de gestão gerados para a liderança	Não	
Definir o formato e a periodicidade dos relatórios de gestão gerados para as partes interessadas e publicização na internet	Sim	

DESAFIOS E FACILITADORES DAS PRÁTICAS DO MECANISMO ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA NA UNIVASF

Prática	Desafios	Facilitadores
GERIR RISCOS	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar uma cultura de risco; • Atualizar a composição do CGCRC de acordo com a nova estrutura organizacional da Univasf; • Recompôr o NGR de acordo com a Resolução nº 25/2017; • Aproximar o NGR da Reitoria; • Estabelecer unidade de segunda linha; • Implementar processo de gerenciamento de riscos críticos; • Elaborar plano de gestão de riscos dos setores; • Definir o nível máximo de aceitação de riscos; • Estabelecer cronograma de reuniões do CGGRC e do NGR. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema ForRISCOS; • Política de Gestão de Riscos Aprovada; • Metodologia de Gestão de Riscos Aprovada.
ESTABELEECER A ESTRATÉGIA	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar o planejamento estratégico à gestão de riscos; • Avaliar a adequação da metodologia para a elaboração do novo PDI; • Definir responsáveis pelas metas; • Padronizar o formato das metas do PDI; • Mapear processos e criar a cadeia de valor; • Atualizar cartas de serviços. 	<ul style="list-style-type: none"> • Espaços de discussão existentes na universidade;

<p>PROMOVER A GESTÃO ESTRATÉGICA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Criar mecanismos de promoção da estratégia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Site institucional; • TV Caatinga; • Fóruns de discussão; • Visita aos campi.
<p>MONITORAR O ALCANCE DOS RESULTADOS ORGANIZACIONAIS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilizar os setores para a participação no processo de monitoramento do alcance dos resultados organizacionais; • Criar mecanismos para maior participação da comunidade acadêmica no monitoramento do alcance dos resultados organizacionais; • Refletir sobre a necessidade de comprovação do atingimento das metas; • Apresentar os resultados do monitoramento a toda comunidade acadêmica; • Criar mecanismos de avaliação dos efeitos da implementação da estratégia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema ForPDI; • Metodologia de monitoramento definida e ajustada a partir dos resultados dos ciclos anteriores; • Utilização da ferramenta BI.
<p>MONITORAR O DESEMPENHO DAS FUNÇÕES DE GESTÃO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Criar mecanismos de monitoramento das funções de gestão; • Criar rotinas para o levantamento de informações para o monitoramento das funções de gestão; • Implantar indicadores de desempenho; • Promover uma maior visibilidade do Relatório de Gestão. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estruturas formalmente definidas; • Espaços de comunicação como o site institucional, TV Caatinga, fóruns de discussão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente relatório teve como objetivo apresentar como ocorrem as práticas de governança da Univasf, relacionadas ao mecanismo estratégia, à luz do modelo de governança proposto pelo TCU. Para cumprir esse objetivo, buscou-se identificar e sistematizar as práticas que compõem o mecanismo estratégia. Além disso, buscou-se verificar a existência de elementos ou práticas de ordem estratégica na governança institucional não contemplados no modelo de análise.

Em relação à metodologia, a dissertação adotou uma abordagem qualitativa por meio de um estudo de caso. Na fase de planejamento, foi realizada uma revisão sistemática da literatura e a formulação dos pressupostos da pesquisa. A fase de execução ocorreu em três etapas: na primeira, procedeu-se à identificação e acesso aos documentos normativos e organizacionais; na segunda etapa, concentrou-se na observação não participante; e, na terceira etapa, foram conduzidas e transcritas as entrevistas semiestruturadas. A fase final envolveu a análise dos dados, que compreendeu atividades como tabulação e análise dos dados coletados, bem como a verificação dos pressupostos estabelecidos.

Este estudo revelou que, apesar da constatação de que alguns componentes das práticas de governança do mecanismo estratégia estão presentes na governança institucional, há uma clara necessidade de aprimoramento dos elementos identificados, bem como a implementação dos elementos inexistentes. Assim, os resultados podem alertar os gestores da instituição, o CGGRC e as demais partes interessadas sobre a necessidade de aprimorar as práticas da governança, visando alcançar melhores resultados e fortalecer a governança institucional.

Conforme evidenciado, a Univasf enfrenta desafios em diversas práticas relacionadas à governança institucional. Nesse sentido, a pesquisa se mostra relevante ao abordar o tema, pois demonstrou os atuais desafios, bem como proposições que podem contribuir para o aprimoramento das ações, beneficiando tanto a instituição responsável por implementar as práticas de governança quanto aqueles que serão impactados por elas. Além disso, observou-se a existência de uma possível prática adicional, a qual foi denominada de Interação Intraorganizacional, que foi evidenciada pela interação entre as instâncias de governança da Univasf.

Na análise dos pressupostos da pesquisa à luz do modelo de análise, constatou-se que a prática gerir riscos recebe menos atenção das instâncias de governança da Univasf. No entanto, o pressuposto de que a prática de monitorar o alcance dos resultados organizacionais não se confirmou, uma vez essa prática recebe um nível intermediário de atenção. Além disso, verificou-se que a prática de estabelecer a estratégia é aquela que mais recebe atenção por parte da instituição.

É importante ressaltar que este estudo apresenta limitações relacionadas à restrição dos atores entrevistados, em virtude do contexto político e administrativo da instituição, com a alta rotatividade dos cargos de gestão no período de realização da pesquisa. Esse fator também ocasionou atrasos na realização das entrevistas e pode, de alguma forma, ter influenciado a percepção dos entrevistados.

Por fim, sugere-se como tema para pesquisas futuras a análise das práticas relacionadas aos mecanismos de governança, liderança e controle, visando obter uma compreensão mais abrangente sobre a governança institucional na Univasf. Além disso, é necessário investigar a nova prática identificada e avaliar se os componentes sugeridos são adequados para justificar a existência dessa nova prática

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Tribunal de Contas da União, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Brasília. 2020.

CASTRO, Mariana Camilla Coelho Silva; NETO, João Estevão Barbosa; DA CUNHA, Jacqueline Veneroso Alves. Governança Pública: uma Revisão Sistemática de sua Aplicação a Entes Públicos. **Contabilidade Gestão e Governança**, v. 25, n. 2, p. 215-235, 2022.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. **Interesse Público-IP**, Belo Horizonte, v. 19, p. 27-44, 2017.

LUGOBONI, Leonardo Fabris; MARQUES, Marcio. GOVERNANÇA PÚBLICA E SUSTENTABILIDADE EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO. **Revista Gestão Organizacional**, v. 15, n. 2, p. 64-83, 2022.

MIZAEL, Glener Alvarenga et al. Análise do plano de desenvolvimento institucional das universidades federais do Consórcio Sul-Sudeste de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 47, p. 1145-1164, 2013.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública-instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 1263-1290, 2015

SALES, Elana Carla de Albuquerque Silva et al. Governança no setor público segundo a IFAC-estudo nas Universidades Federais Brasileiras. **Brazilian Journal of Business**, v. 2, n. 2, p. 1477-1495, 2015.