

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE
NACIONAL – PROFIAP**

KLEBER WATANABE CUNHA MARTINS

**GOVERNANÇA E GESTÃO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS
BRASILEIRAS: UMA ABORDAGEM BASEADA EM PROCESSOS
ORGANIZACIONAIS**

**CAMPO GRANDE/MS
2021**

KLEBER WATANABE CUNHA MARTINS

**GOVERNANÇA E GESTÃO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS: UMA
ABORDAGEM BASEADA EM PROCESSOS ORGANIZACIONAIS**

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Jeovan Carvalho de Figueiredo

**CAMPO GRANDE/MS
2021**

KLEBER WATANABE CUNHA MARTINS

**GOVERNANÇA E GESTÃO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS: UMA
ABORDAGEM BASEADA EM PROCESSOS ORGANIZACIONAIS**

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em
Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado na Universidade
Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito à obtenção do título de Mestre em
Administração Pública.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jeovan Carvalho de Figueiredo
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
(Orientador)

Prof. Dr. Marcelo Ribeiro Silva
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
(Membro interno)

Profa. Dra. Vanessa Ishikawa Rasoto
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
(Membro externo – Rede Profiap)

Profa. Dra. Maria Istela Cagnin Machado
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
(Membro externo)

Campo Grande, 19 de outubro de 2021

“Não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, não há sucesso no que não se gerencia.”

William Edwards Deming

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela saúde, força e disposição para enfrentar esta importante etapa em minha vida, apesar dos momentos difíceis de pandemia que passamos.

À minha esposa e parceira na vida, Larissa, por seu companheirismo, apoio, e por sempre estar ao meu lado nos momentos cruciais da elaboração deste trabalho, fazendo-me acreditar no meu potencial. Às minhas filhas, pelo amor eterno e incondicional, e por renovar a minha fé e esperança diariamente para me tornar um ser-humano melhor.

Às minhas queridas irmã, Kelly, mãe, Nilza, e avó, Toyoko Watanabe, que sempre se orgulharam e torceram por mim, e confiaram na minha capacidade.

À Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, instituição onde venho desempenhando minhas atribuições profissionais com zelo e dedicação desde minha posse, em 2008, por proporcionar e estimular crescimento, aprendizado e realização profissional de seus servidores para que os conhecimentos sejam aplicados e revertidos à sociedade.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Jeovan Carvalho de Figueiredo, o qual tenho profundo respeito e admiração, pela dedicação e pelos conhecimentos transmitidos para a realização deste trabalho. Aos professores Dr. Marcelo Ribeiro Silva e Dr. Marco Antônio Costa da Silva, pelos apontamentos e colaborações feitos no exame de qualificação.

Ao magnífico Reitor da UFMS, Professor Dr. Marcelo Augusto Santos Turine, e magnífica Vice-Reitora, Dr^a. Camila Celeste Brandão Ítavo, pela dedicação, seriedade e liderança transformadora à frente da nossa UFMS, e por estimular o espírito de governança e gestão às demais lideranças da Universidade. Sem dúvidas, o esforço desta gestão reflete no valor público entregue e no destaque da UFMS nos rankings nacionais e internacionais de instituições de ensino.

Aos amigos auditores governamentais, membros do Fonai e da Unamec, pela convivência e troca diária de conhecimentos e experiências profissionais.

Finalmente, agradeço a todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente para este trabalho, e aos que se interessam pelo tema e pretendem adotar boas práticas de governança e gestão em suas organizações.

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo o desenvolvimento de um repositório de modelos de processos, baseado nas práticas de gestão e governança das Universidades Federais (UFs) com maior desempenho no Índice de Governança e Gestão (IGG) do Tribunal de Contas da União. O estudo se deu através da observação dos resultados das Universidades Federais no iGG do Ciclo de 2018, e da descrição do desempenho de cada UF nos macroprocessos e processos de governança e gestão, podendo, assim, determinar quais UFs podem ser consideradas benchmark. Os resultados do estudo apontam que a maioria das UFs se encontram em estágio inicial de governança, o que justifica a intervenção a partir da criação de um repositório de modelos de processos aplicados às UFs. Baseado nas práticas de governança e gestão do iGG, o repositório é acompanhado de recomendações de intervenção, que tem a finalidade de contribuir na implementação da melhoria. É esperado assim que essas práticas se concretizem eficazmente na organização como estratégia de aperfeiçoamento da governança pública.

Palavras-chave: Governança Pública. Universidades Federais. Diagramas de Processos. BPMN. Ciclo PDCL. Benchmark.

ABSTRACT

This work aims to identify the governance and management processes of Federal Universities to support superior performance in the Integrated Public Governance and Management Index – iGG. The study was carried out through the observation of the results of Federal Universities in the iGG of the 2018 Cycle, and the description of the performance of each UF in the macro-processes and governance and management processes, thus being able to determine which UFs can be considered a benchmark. The study shows that most FUs are at an early stage of governance, which justifies the intervention by creating a repository of process models applied to UFs that describe the governance and management practices of the iGG, and the establishment of a road map with the purpose of defining methodological rigor so that these practices are implemented effectively in the organization as a strategy for improving public governance.

Keywords: Public Governance. Federal Universities. Process Diagrams. PDCL cycle. BPMN. Benchmark.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: INDICADORES DE SERVIÇOS PRESTADOS E IMPACTOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..	32
QUADRO 2: QUESTÕES DO IGG DO MECANISMO DE LIDERANÇA.....	35
QUADRO 3: QUESTÕES DO IGG DO MECANISMO DE ESTRATÉGIA	35
QUADRO 4: QUESTÕES DO IGG DO MECANISMO DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	36
QUADRO 5: QUESTÕES DO IGG DO MECANISMO DE OPERAÇÕES – GESTÃO DE PESSOAS	36
QUADRO 6: QUESTÕES DO IGG DO MECANISMO DE OPERAÇÕES – GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	38
QUADRO 7: QUESTÕES DO IGG DO MECANISMO DE OPERAÇÕES – GESTÃO DE CONTRATAÇÕES	39
QUADRO 8: QUESTÕES DO IGG DO MECANISMO DE RESULTADOS.....	39
QUADRO 9: CONTEXTOS DE AMBIGUIDADE E DE CONFLITO	45
QUADRO 10: PRINCIPAIS ELEMENTOS DE NOTAÇÃO BPM	56
QUADRO 11: CONCEITOS DE PRÁTICAS DE GESTÃO DO CONHECIMENTO	61
QUADRO 12: MACROPROCESSOS DE GOVERNANÇA DE ACORDO COM O TEMA ABORDADO.....	69
QUADRO 13: QUESTÕES TIPO A QUE TÊM SIMILITUDE COM QUESTÕES TIPO E OU TIPO M	72
QUADRO 14: RELAÇÃO DE MACROPROCESSOS, PROCESSOS E SUBPROCESSOS DO TEMA GOVERNANÇA PÚBLICA ORGANIZACIONAL.....	73
QUADRO 15: RELAÇÃO DE MACROPROCESSOS, PROCESSOS E SUBPROCESSOS DO TEMA GESTÃO DE PESSOAS.....	74
QUADRO 16: RELAÇÃO DE MACROPROCESSOS, PROCESSOS E SUBPROCESSOS DO TEMA GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	76
QUADRO 17: RELAÇÃO DE MACROPROCESSOS, PROCESSOS E SUBPROCESSOS DO TEMA GESTÃO DE CONTRATAÇÕES.....	77
QUADRO 18: RELAÇÃO DE MACROPROCESSOS, PROCESSOS E SUBPROCESSOS DO TEMA RESULTADOS.....	77
QUADRO 19: QUESTÕES DO IGG QUE POSSUEM RELAÇÃO COM OUTROS PROCESSOS.....	77
QUADRO 20: MATRIZ DE AMARRAÇÃO	78
QUADRO 21: RESULTADO GERAL DO DESEMPENHO DAS UF NO IGG (CICLO 2018).....	86
QUADRO 22: DESEMPENHO DAS UF DE ACORDO COM O INDICADOR DE GOVERNANÇA.....	88
QUADRO 23: UFs QUE SÃO BENCHMARK NO TEMA GOVERNANÇA PÚBLICA ORGANIZACIONAL (IGG – CICLO 2018).....	89
QUADRO 24: UFs QUE SÃO BENCHMARK NO TEMA GOVERNANÇA E GESTÃO DE PESSOAS (IGG – CICLO 2018)	91
QUADRO 25: UFs QUE SÃO BENCHMARK NO TEMA GOVERNANÇA E GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (IGG – CICLO 2018)	93
QUADRO 26: UFs QUE SÃO BENCHMARK NO TEMA GOVERNANÇA E GESTÃO DE CONTRATAÇÕES (IGG – CICLO 2018)	94
QUADRO 27: UFs QUE SÃO BENCHMARK NO TEMA RESULTADOS (IGG – CICLO 2018).....	94

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: RELAÇÃO ENTRE GOVERNANÇA E GESTÃO	18
FIGURA 2: PRÁTICAS RELACIONADAS AOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA	20
FIGURA 3: CADEIA DE VALOR E OS SEIS E'S DO DESEMPENHO	30
FIGURA 4: DIAGRAMA DO CICLO PDCL	55
FIGURA 5: FLUXO DO PROCESSO DE CELEBRAÇÃO DE TAC.....	59
FIGURA 6: GERENCIAMENTO DISCIPLINADO DE PORTFÓLIOS, PROGRAMAS E PROJETOS	66
FIGURA 7: IDENTIFICAÇÃO DE ELEMENTOS DE UM FLUXO DE PROCESSO EM UMA QUESTÃO DO IGG	71
FIGURA 8: RELAÇÃO DAS UFs POR ESTÁGIOS DE CAPACIDADE DO IGovPub	81
FIGURA 9: SÍNTESE DOS RESULTADOS DO IGG (CICLO 2018)	85
FIGURA 10: AVALIAÇÃO DE MATURIDADE DE PROCESSOS PELO MEG®	98
FIGURA 11: MODELO DE PROCESSO DE GESTÃO POR INCIDENTES DE TI SEGUINDO O CICLO PDCL	99
FIGURA 12: GERENCIAMENTO DISCIPLINADO DE MUDANÇA DE PROCESSO	100

LISTA DE SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das IFES
BPM	Business Process Management
BPMN	Business Process Management Notation
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGU	Controladoria-Geral da União
CIG	Comitê Interministerial de Governança
CONARQ	Conselho Nacional de Arquivo
DEA	Análise Envoltória de Dados
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
FIES	Financiamento ao Estudante de Ensino Superior
FNQ	Fundação Nacional da Qualidade
GEPG	Grau de Envolvimento com Pós-Graduação
GPE	Grau de Participação Estudantil
IBCA	Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
iGG	Índice integrado de governança e gestão públicas
INEP	Instituição de Educação Superior
IQCD	Índice de Qualificação do Corpo Docente
GEPE	Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação
GPE	Grau de Participação Estudantil
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MEG	Modelo de Excelência em Gestão
NCPCc	Notas Contínuas de Conceitos Preliminares de Curso
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDCA	Planejar, Executar, Controlar e Agir, (<i>Plan, Do, Check, Act</i>)
PDCL	Planejar, Executar, Controlar e Aprender, (<i>Plan, Do, Check, Learn</i>)
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PROUNI	Financiamento ao Estudante de Ensino Superior
SISU	Sistema de Seleção Unificada

REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologias da Informação
TSG	Taxa de Sucesso na Graduação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UF	Universidade Federal
UFABC	Fundação Universidade Federal do ABC
UFAC	Universidade Federal do Acre UFAL Universidade Federal de Alagoas
Ufam	Universidade Federal do Amazonas
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFCSPA	Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
Ufersa	Universidade Federal Rural do Semiárido
Ufes	Universidade Federal do Espírito Santo
Ufesba	Universidade Federal do Sul da Bahia
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFGD	Fundação Universidade Federal da Grande Dourados
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
Ufla	Universidade Federal de Lavras
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
Ufob	Universidade Federal do Oeste da Bahia
Ufop	Universidade Federal de Ouro Preto
Ufopa	Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
Ufpel	Universidade Federal de Pelotas
UFPI	Universidade Federal do Piauí

UFPR	Universidade Federal do Paraná
Ufra	Universidade Federal Rural da Amazônia
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFS	Universidade Federal de Sergipe
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
Ufscar	Universidade Federal de São Carlos
UFSJ	Universidade Federal de São João Del Rei
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
Ufu	Universidade Federal de Uberlândia
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UNB	Universidade de Brasília
Unifal	Universidade Federal de Alfenas
Unifap	Universidade Federal do Amapá
Unifei	Universidade Federal de Itajubá
Unifesp	Universidade Federal de São Paulo
Unifesspa	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
Unila	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
Unilab	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Unipampa	Fundação Universidade Federal do Pampa
Unir	Fundação Universidade Federal de Rondônia
Unirio	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Univasf	Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA E JUSTIFICATIVA	12
1.2 OBJETIVOS.....	13
1.3 ESTRUTURA DA PESQUISA.....	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO-NORMATIVO.....	15
2.1 GESTÃO E GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO.....	15
2.1.1 A Gestão da Integridade no Contexto da Governança Pública	20
2.1.2. Gestão por Resultados Como Estratégia de Governança e de Geração de Valor.....	26
2.2. INDICADORES DE GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICAS DO TCU	33
2.3. GOVERNANÇA E GESTÃO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS	41
2.3.1 Avaliação de Desempenho das Universidades Federais Brasileiras.....	45
2.4 GESTÃO DE PROCESSOS ORGANIZACIONAIS	49
2.4.1 Diagrama, mapa, modelo e redesenho de processos	52
2.4.2 Notação BPMN (Business Process Model and Notation).....	55
2.5 A IMPLEMENTAÇÃO DE NOVAS PRÁTICAS DE GESTÃO	59
2.5.1 Gestão da Documentação.....	62
2.5.2 Gestão de Mudança	65
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	67
3.1 POPULAÇÃO A SER ESTUDADA E UNIDADE DE ANÁLISE	67
3.2 PROCEDIMENTOS PARA A COLETA DE DADOS	68
3.3 TRATAMENTO DOS DADOS.....	68
3.4 ANÁLISE DE DADOS	69
3.5 MATRIZ DE AMARRAÇÃO	78
4. ANÁLISE SITUACIONAL	80
5. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	84
5.1 DESCRIÇÃO DO DESEMPENHO DE CADA UF NO INDICADOR DE GOVERNANÇA E GESTÃO DO TCU	84
5.2 RELAÇÃO DAS UF QUE PODEM SER CONSIDERADAS BENCHMARK NO IGG	88
6. PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO.....	96
6.1 RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÃO.....	96
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	105

REFERÊNCIAS.....	110
APÊNDICE A – MODELOS DE PROCESSOS DE GESTÃO E GOVERNANÇA ..	125
APÊNDICE B - FORMULÁRIO PARA REGISTRO DE PRODUÇÃO TÉCNICA E TECNOLÓGICA (PTT).....	163

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).

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), em seu artigo 206, estabeleceu ao ensino do país princípios basilares para a construção de políticas públicas educacionais, e que constituem desafios aos gestores públicos, entre eles a igualdade de condições para o acesso e permanência; a gestão democrática do ensino público; e a garantia de padrão de qualidade.

Nader (2018) pontua que, atualmente, as universidades são pensadas para desempenhar importante papel na economia, na produção de novos conhecimentos, na formação e divulgação da informação, na prestação de serviços, e no desenvolvimento local, regional e, conseqüentemente, nacional. Na medida em que constitui fator central no desenvolvimento, o domínio do conhecimento científico e tecnológico contribui também para a soberania de um país.

Vale observar que, na ótica do cidadão, é esperado que os serviços prestados pelas Universidades Federais (UFs) entreguem um ótimo resultado para a sociedade e aos estudantes, que terão acesso aos serviços públicos. Sob um ponto de vista gerencial, para que uma universidade pública seja considerada eficiente e eficaz, ela precisa atender às expectativas de suas partes interessadas, fazendo uso dos seus recursos para o ensino, pesquisa e extensão, com a melhor qualidade possível.

Nessa vertente e buscando avaliar o desempenho da gestão das universidades, o Tribunal de Contas da União desenvolveu indicadores de eficiência e de eficácia. Além desses indicadores, as universidades também buscam estruturar os seus padrões de desempenho de acordo com as exigências previstas pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no caso dos cursos de pós-graduação. Em virtude dessas exigências, analisar o desempenho das instituições por meio de 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).

Adicionalmente à incorporação de princípios de eficiência e eficácia nas organizações públicas, foram gradualmente sendo incorporadas práticas para maior transparência e integridade, por meio de normas, democracia, informação e participação. Esse conjunto é chamado de governança (TCU, 2020).

O TCU, buscando disseminar as práticas internacionais de governança aplicáveis ao setor público, iniciou em 2017 levantamento do nível de maturidade das organizações públicas em governança e gestão, a partir de questionários voltados à auto-avaliação dos mecanismos e componentes de liderança, estratégia, e controles, além da gestão operacional nas áreas de pessoal, TI e aquisições, consolidando informações a partir de auditorias e levantamentos realizados em exercícios anteriores.

No ano de 2018, o TCU realizou o Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública, com base nos valores do índice integrado de governança e gestão públicas (iGG) em suas diversas dimensões, visando gerar elementos para a avaliação e eventual aprimoramento das práticas de gestão e governança das organizações públicas no Brasil.

A necessidade de auxiliar mais sistematicamente a adoção de práticas de governança e gestão das Universidades Federais brasileiras foi o que motivou esta pesquisa. Partindo do pressuposto de que as UFs estão constantemente buscando inovações e soluções que permeiam as relações entre as organizações e à sociedade, o trabalho busca contribuir para a tomada de decisão das UFs no sentido de empreenderem seus esforços para o estabelecimento da qualidade do seu desempenho institucional em práticas de governança e de gestão.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA E JUSTIFICATIVA

A literatura ainda é tímida com relação aos resultados dos levantamentos de governança do TCU, e conta com poucos estudos sistemáticos que podem ser incorporados pelas instituições de modo a promover o contínuo aperfeiçoamento da governança das UFs.

Além disso, o Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020, que dispõe sobre a estratégia federal de desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031,

instituiu, como eixo institucional, o aprimoramento da governança pública, sob o desafio de melhorar a governança do setor público, aumentando a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas (BRASIL, 2020b).

Partindo do pressuposto de que as UFs estão constantemente buscando conformidade aos princípios e às práticas de governança e gestão públicas, que permeiam as relações entre as organizações e a sociedade, é oportuno versar sobre o tema proposto, a fim de contribuir na tomada de decisão das UFs, no sentido de elas empreenderem seus esforços para a melhoria da qualidade do próprio desempenho.

Uma das formas de fazer isso é por meio da gestão de processos (Araújo et al., 2016). Essa abordagem permite compreender a relação sequencial entre diferentes atividades na organização, que são relacionadas a partir de um resultado esperado, como a entrega de um serviço.

Modelos de processos consistem em etapas iniciais do aprimoramento, a partir da qual se espera que uma situação atual seja mapeada, e posteriormente aprimorada para que alcance um resultado superior de desempenho, mensurado por um indicador. Os modelos permitem planejar a mudança, indicando os meios necessários para o alcance do resultado.

Nesse contexto, o problema de pesquisa pode ser enunciado por meio da seguinte questão: “como o Levantamento Integrado de Governança e Gestão Públicas do TCU pode auxiliar as UFs a aprimorarem os seus processos internos?” A premissa relacionada a essa questão é que o aprimoramento ocorre gradualmente, sendo constatado a partir do nível de maturidade de gestão de cada organização, conforme um dado quadro de referência (TCU, 2021c).

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Geral

Desenvolver um repositório de modelos de processos, baseado nas práticas de gestão e governança das Universidades Federais com maior desempenho no iGG.

1.2.2 Específicos

1. Descrever o desempenho de cada UF no Índice Integrado de Governança e Gestão (iGG) do TCU;

2. Estabelecer os processos de governança e gestão que podem ser identificados nas questões do IGG; e
3. Determinar as UFs que podem ser consideradas benchmark no IGG, a partir da maior nota obtida pela UF, nas diferentes dimensões do IGG.

1.3 ESTRUTURA DA PESQUISA

Este estudo está organizado em sete capítulos, sendo o primeiro composto pela introdução; o segundo pelo referencial teórico sobre governança no setor público e nas Universidades Federais, a implementação de novas práticas de gestão e gestão de processos organizacionais; no terceiro, apresentam-se os procedimentos metodológicos adotados; no quarto, o diagnóstico-análise da situação problema; no quinto os resultados alcançados na pesquisa; no sexto é feita a elaboração de Produto Técnico-tecnológico (PTT) e a recomendação de intervenção; e por último, no sétimo, as considerações finais e referências bibliográficas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO-NORMATIVO

2.1 GESTÃO E GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Os modelos de administração pública têm evoluído numa perspectiva histórica, originando no início do século passado pela Administração Patrimonial, passando pela Burocrática, Gerencial ou Nova Gestão Pública (NGP), até o novo paradigma denominado de Governança Pública. Tais modelos se sucedem no tempo, sofrendo impactos dos anteriores, influenciando e aprimorando as seguintes, sendo que, mesmo que tenham perdido sua força com o passar do tempo, muitas de suas características permanecem presentes, gerando ainda impactos e influências na Administração Pública (NEVES; GUIMARÃES; AVILTON JÚNIOR, 2017).

O modelo patrimonial tinha como característica o fato de que a coisa pública (res pública) não pertencia à coletividade e sim a um “soberano” que era o proprietário do território, das pessoas e dos bens, sob os quais tinha poder absoluto, e, sendo assim administrava o patrimônio público como sua propriedade pessoal (SCHENINI, HELOU FILHO e CARDOSO, 2004). Portanto, o modelo tem como normas o nepotismo, o empreguismo e a corrupção (BRESSER-PEREIRA, 1995).

A partir da reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes, em 1935, o modelo burocrático começa a ser adotado no Brasil, uma vez que o regime capitalista e as democracias parlamentares eram incompatíveis com a administração patrimonialista, que não distinguia o público do privado (BRESSER-PEREIRA, 1995).

Desenvolveu-se assim, uma administração burocrática, cujo principal objetivo foi o de controle estatal, através de regras duras, normas e procedimentos previamente expressos, no intuito de impedir práticas de corrupção e nepotismo. Porém, mais uma vez, tais práticas acabaram por se mostrar ineficientes, deixando as necessidades da população em segundo plano (SCHENINI; HELOU FILHO; CARDOSO, 2004).

A transição da administração burocrática para a gerencial, que ocorreu 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-PEREIRA, 2010).

A partir de então ocorreu a modernização e a reforma da administração pública fundamentada em um modelo que ficou conhecido como a Administração Pública Gerencial ou a Nova Gestão Pública (NGP) – *New Public Management*, que, segundo Secchi (2009), voltadas para a eficiência, eficácia e competitividade estatal.

Abrucio (1997) pontua que o modelo gerencial 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.

Com a gestão por resultados e a ênfase em avaliação de desempenho, o Gerencialismo persegue o alcance da eficiência na gestão pública (SILVA *et al.*, 2017). Nesse sentido, o conceito de eficiência está relacionado a algo que precisa ser feito, com qualidade adequada, e ao menor custo possível. Não se trata, contudo, de redução de custos por si só, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto, ou seja, entre o custo e o benefício gerado (TCU, 2014).

Por fim, a partir do final dos anos 1990, surge como um novo paradigma da Administração Pública, a Governança Pública, está fundamentada na interação entre os diversos atores envolvidos nas políticas e ações públicas, como forma de combater a incapacidade gerencial, técnica e financeira do Estado para enfrentar isoladamente os desafios e problemas da sociedade moderna e a impotência das entidades públicas em formular e implantar políticas públicas de maneira isolada. Sendo assim, a Governança Pública tem como princípio básico a integração, a articulação e a colaboração (NEVES; GUIMARÃES; AVILTON JÚNIOR, 2017).

No Brasil, em meados da década de 1990, o IBCA (Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração) foi a organização pioneira no tema de governança, atualmente conhecida como IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa), e que definiu 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).

No contexto das organizações privadas, Gillan e Starks (1998) definem governança corporativa como o “*sistema de leis, regras e fatores que controlam as operações de uma empresa*”. Para os autores, a governança incorpora um conjunto mais amplo de fatores que influenciam a tomada de decisões, classificando-a sob a perspectiva do ambiente que se relaciona: Governança Interna (Conselho de

Administração; sistemas de controle interno; estrutura de capital; incentivos gerenciais; e dispositivos do estatuto) e Governança Externa (leis e regulamentações; mercado; e fontes privadas de supervisão externa).

Para Trosa (2001, p. 315), a governança se traduz por meio de “mecanismos que permitem assegurar a existência de um bom equilíbrio entre a delegação e o controle”. Silva (2018) aborda o tema governança corporativa a partir das relações entre os acionistas, o conselho de administração, *stakeholders* e as estruturas administrativas que dão sustentação aos processos de definição e meios para o alcance dos objetivos, e mecanismos de monitoramento do desempenho.

Esse conceito foi absorvido pelo setor público, quando, empiricamente, o próprio sistema normativo que regulamenta as atividades do Estado, e em conjunto com os órgãos de controle, exigiu dos gestores a promoção da prestação de contas, transparência, controles internos e metas advindas das demandas sociais, como forma de melhorar os serviços públicos prestados e aumentar a confiança da sociedade quanto às entregas realizadas pelo poder público.

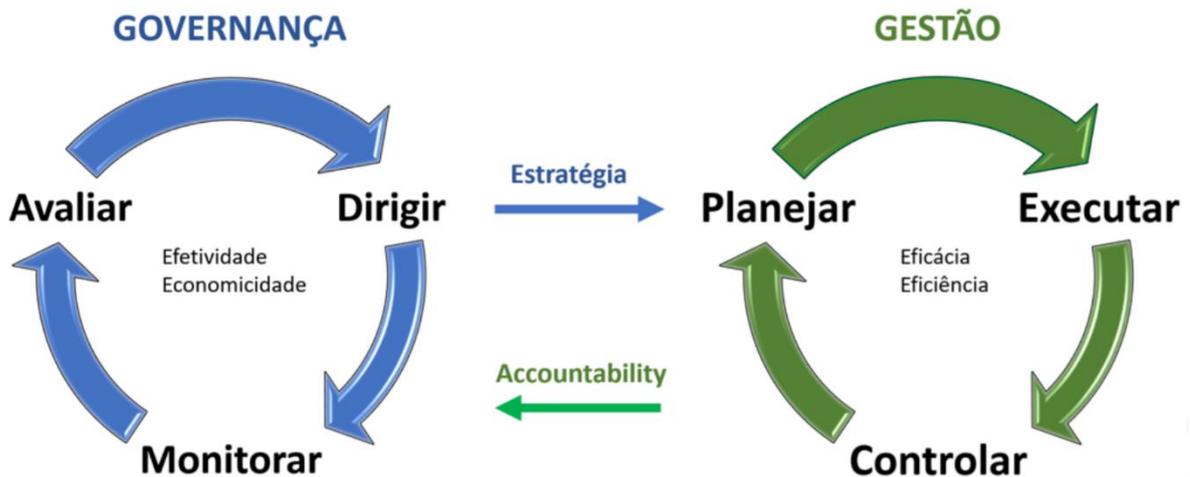
Para Cavalcante (2018), diferentemente da administração pública tradicional, que se voltava para o usuário, e pela busca por eficiência e redução de gasto, a governança pública é marcada pela priorização da qualidade dos serviços prestados, e pelo protagonismo e participação cada vez mais constantes do cidadão na formulação e implementação de políticas públicas. Assim, prevalece a lógica da governança pública de que a eficiência deve estar associada à confiança e à reciprocidade.

O TCU cita em seu Referencial os princípios e práticas preconizados pelo IBGC entre as iniciativas de países que passaram a se preocupar com aspectos relacionados à governança quando diversos outros códigos foram publicados (TCU, 2014a, p. 12). Para o TCU, a governança se enquadra como um mecanismo de avaliação, direção e monitoramento que interage entre estruturas administrativas (cultura organizacional e processos), cidadãos e outras partes interessadas integrantes no processo de poder e de responsabilidades, com o intuito de prover os sistemas políticos e administrativos de efetividade em suas ações (TCU, 2014a).

Deve-se levar em consideração que governança não se confunde com gestão, como mostra a Figura 1. De acordo com o Referencial do TCU (TCU, 2020), a governança pública envolve três funções básicas, com vistas atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas: avaliar,

direcionar e monitorar, e preocupa-se com a efetividade (os resultados estão contribuindo para solucionar os problemas identificados) e a economicidade (os recursos disponíveis estão sendo empregados de forma econômica). Já a gestão é responsável pelo planejamento, execução, e controle, e preocupa-se com a eficácia (cumprir as ações prioritizadas) e a eficiência das ações (realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício), a partir de uma estratégia definida.

Figura 1: Relação entre Governança e Gestão



Fonte: TCU (2020, p. 9).

Em linhas gerais, a governança direciona e condiciona a gestão por meio normas, democracia, informação, transparência e participação. Trata-se do enfoque de governança democrática, ou de boa governança, para que a gestão planeje a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas. À luz desse critério, portanto, uma gestão arbitrária e fechada estaria desprovida de boa governança, ao passo que uma gestão democrática e transparente estaria em maior conformidade com princípios gerais e contemporâneos da governança (TCU, 2020).

Por meio da cooperação dos órgãos centrais de governo com o TCU, voltadas para a melhoria do desempenho de órgãos e entidades da administração pública federal, havia a necessidade da edição de normativo com a finalidade de 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, 2018a).

Assim, a partir do Decreto 9.203, de 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, 2017a).

O Decreto (BRASIL, 2017a) também previu a criação do Comitê Interministerial de Governança (CIG), atualmente composto pelo ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, ministro de Estado da Economia e ministro de Estado da Controladoria Geral da União (art. 8º-A). O CIG é responsável por assessorar o presidente da República na condução da política de governança e incorporar boas práticas no âmbito da administração pública federal (art. 7º-A).

De igual forma, a Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 10 de maio de 2016 (BRASIL, MPOG/CGU, 2016), já previa a necessidade da instituição de Comitê de Governança, Riscos e Controles no âmbito de cada órgão e entidades do Poder Executivo federal, composto pelo dirigente máximo e pelos dirigentes das unidades a ele diretamente subordinadas.

A definição de boas práticas é um grande caminho para começar o aprendizado no processo de governança no governo federal, especialmente à Administração Central, que pode dar exemplo de maneira geral, tanto relacionado a construção de legislações, quanto a ações estratégicas para direcionar o governo nesse sentido. O TCU, em seu mais recente Referencial de Governança (TCU, 2020), sintetizou os mecanismos e práticas da governança pública organizacional conforme mostrados na Figura 2.

Figura 2: Práticas relacionadas aos mecanismos de governança



Fonte: TCU (2020, p. 28).

Nota-se que a governança trouxe a necessidade de se reinventar a forma de gestão pública tradicionalmente adotada. Essa nova visão tem como principal foco a transformação do controle, que antes possuía papel subsidiário e de conformidade, em um espaço de orientação e de integridade. Também já inseriu nas estratégias institucionais ações voltadas a inovação, economicidade e efetividade na entrega dos resultados à sociedade, que vão além da legalidade e da eficiência, princípios previstos no texto constitucional.

2.1.1 A Gestão da Integridade no Contexto da Governança Pública

De acordo com a ISO 37000:2021, governança pode ser definido como “um sistema baseado em pessoas por meio do qual uma organização é dirigida, supervisionada e responsabilizada, para atingir seu propósito de maneira ética e responsável” (ABNT, 2021, p. 36). Isso significa que, para existir uma boa governança em determinada organização, não basta implantar mecanismos e arranjos para avaliar, direcionar e monitorar as suas atividades se o valor público entregue não ser íntegro.

Assim como a transparência, a integridade invadiu a agenda da administração pública e ainda há dificuldade na compreensão desse tema. Segundo a Organização

para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, integridade pública *refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público* (OECD, 2017). Segundo o conceito trazido no Manual de implementação de programas de integridade: orientações para o setor público (CGU, 2017), integridade pública representa um estado ou condição de um órgão ou entidade pública “completo, inteiro e são”, ou seja, imaculado e sem desvios de princípios e valores que norteiam a atuação da Administração Pública.

A premissa de serviço público íntegro caracteriza-se como um paradigma que afeta a realidade da maioria, ou senão, da totalidade das organizações, pois, ainda que fossem revestidas de princípios e valores éticos em sua essência, riscos relacionados à integridade fogem do controle de seus Administradores. Essa pauta tem início, principalmente, como resposta da população às questões envolvendo escândalos de corrupção, que acabam por ferir a confiança nas instituições públicas, na tentativa de equilibrar o valor público entregue da forma mais íntegra possível.

Essa prática anticorrupção pertence a um ciclo governamental chamado por Anechiarico e Jacobs (1996) de “círculo vicioso burocrático”, e que surge a partir de escândalos que clamam pela implementação de uma série de ações de controle e ampliação dos mecanismos de *Accountability* da organização. Nesse sentido, tem-se que

Há uma conexão óbvia entre o projeto anticorrupção e o círculo vicioso burocrático, que reforça o deslocamento de metas. Os controladores de corrupção projetam sistemas para tornar o governo à prova de corrupção. Operando por meio de regras, formulários e listas de verificação, eles tentam criar um processo de tomada de decisão que minimize a discricão. A burocracia vem absorvida em se monitorar (ANECHIARICO; JACOBS, 1996, p. 179) – traduzido pelo autor.

A *Accountability*, como um conceito geral e sem tradução literal, pode ser apresentada por meio de definições trazidas por organismos internacionais, e está ligada a ideia de que o gestor tem o compromisso de demonstrar o resultado obtido em relação aos recursos recebidos, a quem lhes ofereceu, logo há uma relação entre a transparência e a responsabilidade institucional pelas decisões tomadas (SIU, 2011).

Já o termo integridade, apesar de mais amplo, é associado ao termo *compliance*, que tem origem inglesa no verbo *to comply*, algo como estar em conformidade com algo, seja com os códigos de conduta e normativos que regem as

operações das organizações, seja com os seus valores e princípios. Segundo a Norma Brasileira ABNT NBR 37301 (ABNT, 2021), o *compliance* é um processo contínuo e o resultado de uma organização que cumpre suas obrigações, devendo ser incorporado na cultura da organização, e no comportamento e na atitude das pessoas que trabalham para ela, e integrada a outros processos de gestão da organização.

Apesar de não constar o termo *compliance*, o Decreto 9.203, de 2017 (BRASIL, 2017a), traz a integridade como princípio e mecanismo para o exercício da governança pública, e ainda determina que os órgãos e entidades do poder executivo federal instituíam programas de integridade, que tem o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.

Além da Controladoria-Geral da União – CGU, que atua na coordenação dos programas de integridade, e na gestão de integridade do poder executivo federal, deve-se levar em consideração, também, o importante papel desempenhado pela Advocacia-Geral da União – AGU, apesar de sua omissão no Decreto, a quem cabe as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo, e tem grande participação no processo de concretização e efetivação da política de governança pública ao passar segurança jurídica, preventivamente, e de forma integrada nesse processo de mudança da cultura organizacional, sem esquecer da legalidade, evidentemente, da qual não se faculta a observação por parte do gestor.

Este modelo de Estado, orientado em termos legais, com uma racionalidade que permita garantir certa previsibilidade, é descrita por Weber (1994) como Estado Racional. Para tanto, a burocracia torna-se o único meio vigente, à sua época, de controle organizacional, e é fundada em um aparato administrativo que respalda o Estado de estar organizado e equipado para produzir e implementar políticas públicas, bem como os poderes de decisão, que servem para a execução das tarefas pertencentes à exigência do Estado.

Habermas (2003) retoma o conceito de razão comunicativa estabelecida mediante o diálogo e a interação entre os indivíduos, a qual deve ser realizada sem pressões dos sistemas externos (políticos e econômicos), pois eles privilegiam interesses particulares. Para ele, a razão comunicativa deve ser processual, já que é estabelecida mediante o diálogo, ou seja, por meio da interação entre os sujeitos, se espera serem capazes de se posicionarem criticamente em relação às normas.

No contexto da gestão pública, que tem profunda matriz cartorial e de valorização do legalismo e do burocratismo (BRAGA, 2019), essas características podem ser vistas como uma forma de proteção ao interesse público e da atividade Estatal. O excesso de liberdade no trato com o particular evita o abuso do poder e o conflito de interesse entre as relações. Apesar de a burocracia nos atos públicos ser sempre associada a algo negativo, ela surge para contrapor ao patrimonialismo, ou seja, a confusão entre o público e o privado. E é a ideia de administração gerencial que equilibra esse conceito ao trazer para discussão a necessidade de eficácia e eficiência dos atos administrativos.

Assim, a legalidade passa a ser algo necessário, para que não se torne apenas discricionário, pois se cria um modelo que irá permanecer independente das pessoas que passarem pela administração. Ademais, a discricionariedade conferida pela lei não é absoluta, e sim relativa, já que muitos são os limites que balizam as decisões do agente público, que deve agir com a finalidade do interesse público, ou seja, escolher de forma coerente e adequada para o momento, jamais violando os princípios inerentes à Administração Pública (GOMES; GOVEIA, 2017). Em caso contrário, o intérprete cairia no absurdo de buscar na interpretação finalidade subjetiva e diversa em substituição ao sentido correto da lei, pelos seus próprios interesses e valores (COSTA, 2008).

Além da imposição legal, o que tem como imperativo é o movimento, já citado, de uma resposta a essas questões. O que leva um dirigente em investir em ações de governança, integridade, em auditoria interna, que são limitadores da discricionariedade do gestor? De forma geral, o que mobiliza essas ações é a pressão interna e externa, oriunda da exposição negativa tanto do órgão quanto de seus dirigentes, rompendo a confiança da sociedade nas entregas. Por outro lado, a criação de normativos e políticas ampliando a *accountability* e medidas de integridade, por si só, não garante objetivamente a efetividade da mudança da cultura institucional se não houver uma compreensão por todos de que essa quebra de paradigma é algo necessário. Corroborando a sociologia do direito de Weber (1994), o direito é garantido subjetivamente, porque o agente social que escolhe, enquanto cidadão, se atende ou não a expectativa daquela norma e, em que termos e de que forma ele vai atendê-la, e não apenas por medo da repressão.

Retoma-se, ainda, à importância do comprometimento e apoio da alta direção, um dos quatro eixos, e talvez o principal, de um programa de integridade (BRASIL, 2017), e que tem um efeito cascata sobre os níveis mais baixos da organização. Sob a ótica do *Tone at the Top*, conceito internacional trazido pelos programas de *compliance* (ACFE, 2021), quando a alta administração se concentra apenas nos resultados sem se preocupar com a ética e a integridade, os funcionários estarão mais propensos a cometer fraudes e sentirão que a conduta ética não é uma prioridade.

Há, então, a necessidade de uma percepção ampla de que essa política irá protegê-los de fiscalização, e, assim, disponibilizar segurança jurídica para eles. Nesse sentido, Edgar Schein (1992), uma das influências para as teorias de cultura organizacional, afirma que novos valores somente serão aceitos quando os membros de um grupo perceberem algum benefício para a organização.

No entanto, ações motivadoras precisam ser institucionalizadas para que essa cultura também reverta em confiança e legitimidade para a administração. A integridade, como um dos pilares da governança, assegura ao gestor público a conformidade para que ele não tenha problemas com órgãos fiscalizadores, bem como o reconhecimento da boa gestão pela sociedade e pela comunidade interna.

Também merece destaque a necessidade de que a integridade seja sustentável, para que não seja um fim em si mesma, ou mero cumprimento de exigência legal. Se fosse só para alcançar os objetivos, as organizações poderiam atingir a qualquer custo, as regras é que trazem o equilíbrio das relações, que fazem com que as forças e atores se coordenem. Uma discussão de regras formais e informais de integridade deve trazer sustentabilidade e eficácia, em uma visão global e integrada (BRAGA, 2019).

Deve-se ter muito cuidado, por outro lado, em perceber em que medida a integridade será implementada, no sentido dos impactos, principalmente relacionado aos custos de transação inerente ao processo de controle desse processo. 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).

Braga (2019) assevera que a teoria dos custos de transação deve permear a discussão sobre *Accountability* como uma ressignificação desse conceito, na ideia de que o controle imputa custos ao processo de implementação das políticas públicas e

que, por ter que dar conta de seus objetivos em um ambiente burocrático, carece de uma visão mais adaptativa que valorize os custos de coordenação, preservando a finalidade pública, e sopesa a centralidade legal em detrimento do burocratismo.

Como estratégia, o programa de integridade deve se aproximar ao máximo da realidade organizacional, vinculando-se aos principais riscos de integridade a que expõem a organização. Essa conjunção de esforços entre a gestão de riscos e a gestão de integridade é necessária para que não se tenha um programa oneroso ou um programa sem efetividade alguma. Sob este aspecto, Braga (2021) defende que o futuro dos programas de integridade passa pelo fortalecimento da gestão desses riscos, pois, assim garantirá uma percepção adequada das principais ameaças que impactam a gestão, e a construção de medidas protetivas mais adequadas a esses riscos.

A partir da definição do trinômio governança, integridade e riscos, novas atribuições às organizações foram trazidas e que, por vezes, podem sobrecarregar unidades especializadas, como o controle interno, a corregedoria e a auditoria interna da instituição, além da constituição de diversos comitês e comissões, para o exercício de atividades que vão além das já realizadas pelos setores da estrutura administrativa.

As unidades de gestão da integridade, por exemplo, representam algo que poucos órgãos possuem como atribuição exclusiva de um determinado setor ou de um servidor designado para atuar exclusivamente na gestão e coordenação do programa e plano de integridade da organização. Assim, de acordo com o modelo das três linhas de defesa (BRASIL, 2016), a integridade deve ser executada por todas as unidades da administração, e avaliadas pelas instâncias de conformidade, ou de segunda linha (ou camada) de defesa, para supervisão e monitoramento de controles internos, desempenhando também papel importante na construção de rotinas, políticas e planos, que irão consolidar recursos, processos e entregas em um espaço de tempo. Essa necessidade foi reforçada a partir do Decreto nº 10.756, de 2021 (BRASIL, 2021), que institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal (Sipef), e que estabeleceu competências a esses setores, agora atuando como órgãos setoriais.

O grande problema de um plano de integridade é medir a sua efetividade, por meio das medidas adotadas, considerando a percepção de integridade pode divergir entre as pessoas consultadas, pois, por estar no campo subjetivo, pode não refletir com segurança os impactos dessa política. Ademais, resultados quantitativos, a

exemplo do número de palestras, divulgações institucionais, cursos etc., também não garantem essa efetividade.

Por ser algo subjetivo, é importante trazer essa discussão para perto da gestão de risco, outro eixo do programa de integridade trazido pelo decreto de governança (BRASIL, 2017a). Nesse ponto, gerir a integridade de uma organização é também gerir os riscos ligados às condutas dos agentes, sobretudo aqueles relacionados a fraude e corrupção. Ao unificar a gestão da integridade ao processo de gerenciamento de riscos, inclusive com a atuação dos mesmos agentes desse, há como avaliar se o plano está funcionando. A falta de detecção em auditorias, denúncias e escândalos sinalizam resultados positivos.

Convém considerar, no entanto, que o gerenciamento de risco é algo inerente às atividades de cada órgão; logo, os riscos de integridade são próprios da organização. Isso significa que estudos devem ser realizados por aqueles que geram as ações de integridade do órgão (comissão de ética, auditoria interna, corregedoria, ouvidoria etc.), sem reproduzir políticas e planos utilizados por outros órgãos, com natureza e riscos distintos.

Outro ponto de bastante relevância é a de que as propostas da organização devem ser avaliadas e divulgadas periodicamente por meio de relatório de gestão, uma forma de dizer à sociedade quais ações propostas foram possíveis de serem realizadas, e se as metas e os indicadores previstos foram atingidos. É por meio desse instrumento que as entregas devem ser divulgadas, direcionando propostas de novas ações buscando a efetividade do programa. De igual forma, o relatório de avaliação tem apelo à sensibilização da comunidade interna e o aumento da confiança por meio da reciprocidade.

2.1.2. Gestão por Resultados Como Estratégia de Governança e de Geração de Valor

Peter Drucker, em sua obra "*The Practice of Management*" (DRUCKER, 1964), definiu o termo gestão por resultados (ou *Management by Objectives*) a partir da ideia de que os resultados são mais importantes que os processos, e que a eficácia dos objetivos de uma organização depende do envolvimento e contribuição de todos os atores envolvidos nos processos. Para Drucker, é mais produtivo converter oportunidades em resultados do que resolver problemas, que apenas restitui a

normalidade. Assim, o enfoque da gestão por resultados passa a ser de explorar as oportunidades que surgem, e não apenas a solução dos problemas.

Saad (2015) argumenta que o desafio dos governos diante de crescentes demandas, e cada vez mais complexas, é assegurar que seus investimentos sejam efetivos e gerem valor público. Analisa, ainda, que o aprimoramento da prestação de serviços públicos depende da priorização de estratégias que geram maior impacto no desenvolvimento sustentável, associadas aos financiamentos alternativos, mediante parcerias com parceiros privados e entes públicos não estatais.

Para a autora, algumas medidas têm potencial transformador para elevar a lógica da eficiência governamental e a efetiva geração de valor público, citando exemplos como: o engajamento de novos atores – segundo e terceiro setores – na cocriação e financiamento de serviços públicos; a inovação em sistemas de governança matricial, em que metas e orçamentos sejam compartilhados entre as pastas governamentais, mediante uma visão sistêmica de implementação de políticas públicas; e a adaptação constante de processos e serviços, com base no que é identificado como prioridade pelos cidadãos.

Segundo a Fundação Nacional da Qualidade (FNQ, 2016, p. 15), a geração de valor está aliada ao *“alcance de resultados econômicos, sociais e ambientais, bem como de resultados dos processos que potencializam, em níveis de excelência e que atendam às necessidades e expectativas das partes interessadas”*.

Já no contexto público, o conceito de valor público foi trazido pelo Decreto 9.203, de 2017, na Política de Governança do Poder Executivo Federal, como *produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público* (BRASIL, 2017a). De forma prática, está relacionado aos resultados gerados pelas atividades de uma organização que representam respostas efetivas e úteis às demandas de interesse público.

Nesses pontos, adaptados do que Moore (2002, p. 87-92, *apud* TEIXEIRA, 2012) denomina de objetivo do trabalho gerencial no setor público, tem-se uma possível resposta geral à pergunta de como os gestores podem gerar valor público, e podem ser aplicados, não apenas com o intuito de orientar o propósito maior do gerenciamento na instituição, mas também para indicar caminhos fundamentais para a criação de valor.

Para a criação de valor público, os resultados alcançados devem atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários da ação governamental, sejam eles cidadãos ou organizações. Portanto, uma boa gestão é aquela que alcança resultados, independentemente de meritórios esforços e intenções. No entanto, não basta apenas haver definição precisa dos resultados, pois eles não são auto-executáveis. Para que a orientação esteja voltada para resultados e não depender da causalidade de suas escolhas, o administrador público deve alinhar os arranjos de implementação aos mecanismos de monitoramento e avaliação que promovam aprendizado, transparência e responsabilização (BRASIL, 2009).

Depreende-se que o planejamento estratégico dos órgãos deve estar alinhado às diretrizes, sendo inútil qualquer movimento em sentido contrário, ou que despreze essas metas. No mesmo sentido, Trosa (2001) ressalta que os indicadores que não têm como contribuir para os objetivos da organização não servem praticamente para nada, e ocorrem frequentemente quando as organizações são levadas a privilegiar as medições já existentes, e não as desejáveis.

Kaplan e Norton (2008) apontam a necessidade de haver uma unidade de gestão estratégica que possa integrar todos os processos da empresa, de modo que estes estejam alinhados com o planejamento, a execução e o controle da estratégia. Martins e Marini (2010) mencionam a necessidade do estabelecimento de uma “central de resultados” para servir de instância responsável por monitorar e avaliar a realização da estratégia e o desempenho das unidades organizacionais, além de disseminar essas informações ao controle social.

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. Desse modo, 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).

Para Martins e Marini (2010), a gestão para resultados pode ser observada a partir de abordagens metodológicas, casos referenciais e seus contextos de atuação, e partem do alinhamento de esforços para os resultados desejados. Assevera que quando esforços estão desalinhados, o desempenho é fruto do acaso. Já o desempenho é essencialmente um processo de geração de valor, e deve ser visto como um fluxo que vai dos insumos até o valor público. Para apresentar resultados, no entanto, deve haver equilíbrio em termos de economicidade, eficiência e efetividade, de modo que, atuações econômicas e eficientes, mas que não geram valor público, não servem para nada (MARTINS, 2018).

Segundo Castelo *et al.* (2017), em revisão de literatura sobre governança e performance:

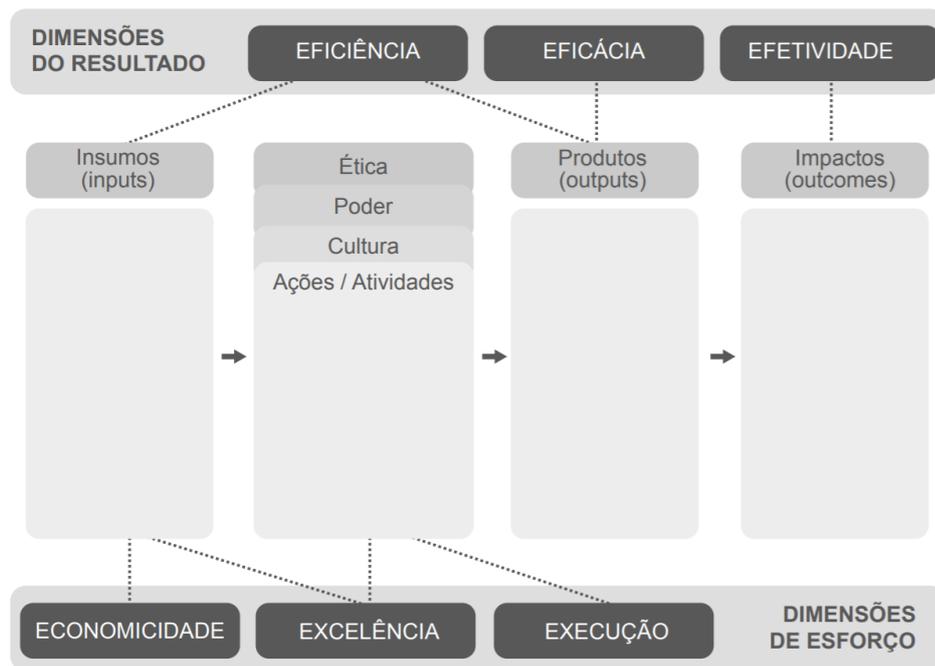
Ferrero-Ferrero, Fernández-Izquierdo e Muñoz-Torres (2016) explicitam que a maioria dos estudos traça uma relação positiva entre a governança, as práticas sociais e o meio ambiente com o desempenho econômico-financeiro. Sendo assim, os indicadores (SÃO PAULO, 2018) oferecem, como diagnóstico e explicação dos diferentes níveis de desempenho alcançados por meio da intervenção de várias políticas, programas e regulamentos (COOKEY; DARNSAWASDI; RATANACHAI, 2016).

Buscando auxiliar os gestores públicos na compreensão e construção de definições específicas para avaliar os resultados de cada organização, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), desenvolveu uma série de modelos a partir da concepção de uma cadeia de valor e das suas dimensões que poderiam ser mensuradas (BRASIL, 2009).

O Modelo da Cadeia de Valor e os 6Es do Desempenho, apresentado na obra de Martins e Marini (2010), permite explicitar as dimensões dos resultados e dos

esforços, além de sugerir o alinhamento entre ambas as perspectivas. Segundo esse modelo, otimizar o desempenho requer atuação ao longo de toda a cadeia de valor, sendo três as dimensões de resultados, três as dimensões de esforços, constituindo os 6E's do desempenho, além das dimensões subjacentes que permeiam os processos, como cultura, poder e ética, conforme a Figura 3.

Figura 3: Cadeia de valor e os seis E's do desempenho



Fonte: Martins & Marini (2010, p. 80).

Segundo Bossidy, Charan e Burck (2005), as estratégias das organizações devem estar de acordo com as possibilidades e as habilidades de execução, desde o seu planejamento até a sua finalização, logo, discrepâncias entre o que é sonhado e o que realizado, ou o que é objetivado e o que é entregue, estão associadas a falhas nesses processos chaves. Para os autores, a execução pressupõe a junção de três processos chaves para alcançar objetivos comuns: a gestão da estratégia, a gestão das pessoas e a gestão das operações. Ao gerenciar processos com eficiência, priorizando aqueles que agregam valor, e a gestão das pessoas para que elas entreguem o que foi prometido, caminha-se no sentido do controle da estratégia.

Na visão de Trosa (2001), a avaliação do valor público criado por uma organização pode ser feita de ao menos duas maneiras: na forma de avaliação de impactos (*outcomes*) ou na forma de avaliação de serviços oferecidos (*outputs*). 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. Para a autora, as distinções entre essas categorias determinam as metas da ação administrativa, ao passo que os resultados quantificáveis (*outputs*), são imediatos e comumente relacionados a entrega de produtos ou de serviços, ou relacionados aos custos e prazos. Já os impactos (*outcome*) relacionam-se aos objetivos estratégicos, finais ou intermediários, e podem ser um instrumento decisivo de gerenciamento de metas que permitem saber se a ação está na direção correta.

A importância em se avaliar os resultados (impacto) no âmbito das Universidades Federais, e não somente o serviço prestado, pode ser observada em políticas educacionais, como é o caso do Programa Nacional de Assistência Estudantil, que tem como objetivos a redução da evasão e das desigualdades sociais e a permanência dos estudantes (BRASIL, 2010b). Por ser de fácil mensuração, é comum que as Universidades adotem como indicadores do PNAES dados quantitativos imediatos, a exemplo do número de estudantes selecionados por processo seletivo, de beneficiários de auxílios financeiros, e os gastos realizados na execução do programa.

Entretanto, esses indicadores podem avaliar a eficiência dos recursos (*inputs*) do programa, mas não são capazes de avaliar a efetividade da política pública e em que medida esses objetivos estão alcançando a todos que dela necessitam. A relação entre a redução da taxa de evasão dos cursos de graduação e o público a quem o PNAES é destinado ou, ainda, o envolvimento desses estudantes com atividades de ensino, pesquisa e extensão são exemplos de indicadores de impacto pois estão relacionados ao cerne da política pública de inclusão e de permanência, não apenas a dados quantitativos que não avaliam os resultados. Por outro lado, caso se trate de impactos a longo prazo sobre a sociedade, como é o caso de investigação sobre a empregabilidade de egressos, é certo que somente estudos de avaliação complexos poderão dar essas respostas.

Sob esta ótica, é importante que indicadores de eficiência e de efetividades sejam avaliados simultaneamente, sob pena de se tirar conclusões precipitadas – ou superestimadas – a respeito do cumprimento dos objetivos institucionais e das políticas públicas. Tem-se como exemplo, também, indicadores de sucesso na graduação, que é calculado sob o número de estudantes diplomados em determinado período, não reflete a qualidade do curso em questão, sendo necessário avaliar outros

indicadores que avaliam o desempenho desses estudantes e do curso em comparação a uma série de fatores, entre eles a estrutura extracurricular, perfil do corpo docente, publicações e contribuições científicas, etc.

Trosa (2001) pontua que o debate entre serviços prestados e impactos opõe vantagens e inconvenientes a ambos os modelos adotados, e considera fundamental abolir essa dicotomia rígida e ter uma visão holística dos resultados nos diferentes estágios de sua realização, sejam eles imediatos, intermediários ou finais, pois só assim será possível avaliar se os resultados produzidos permanecem importantes para o serviço público.

Para diminuir a distância entres serviços prestados e impactos, a autora sugere considerar os serviços prestados como uma primeira etapa pragmática da mensuração, e definir indicadores quantitativos e qualitativos que se cruzam e se completam. Também é necessário inserir nas prioridades estratégicas objetivos claros e metas tangíveis, baseadas nas expectativas e interesses das partes envolvidas (Quadro 1).

Quadro 1: Indicadores de serviços prestados e impactos na Administração Pública

	Serviços Prestados (<i>Outputs</i>)	Impactos (<i>Outcomes</i>)
Vantagens	Conhecimento prático dos serviços prestados; Responsabilidade clara; Custos calculáveis; Espécie de standard mínimo do que deve ser feito	Dá sentido à ação dos funcionários e à cultura da responsabilidade; Permite estabelecer a pertinência dos objetivos e das estratégias (mecanismo de feed-back); Introduz a perspectiva de efeitos sobre o cidadão; Dá mais criatividade na execução e poder aos funcionários; Várias atividades não se deixam analisar em termos de serviços prestados;
Inconvenientes	Mensuração do que se faz mais do que o que se deveria fazer; Concentração sobre o curto prazo mais que as escolhas entre o curto, o médio e o longo prazos; Mentalidade de obediência mais do que de inovação	Os impactos finais são difíceis de mensurar, em especial quando são produtos de atores ou de causas múltiplas; A responsabilidade é mais difícil definir quando não se pode determinar uma pessoa ou equipe que tenha influência importante sobre o impacto; Os impactos não podem funcionar senão num clima de confiança entre gerentes e agentes.

Fonte: Adaptado de Trosa (2001, p. 188).

Ambas as formas de avaliação permitem ao dirigente responsável, assim como 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.

2.2. INDICADORES DE GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICAS DO TCU

As escolhas e os arranjos construídos nas últimas décadas pela Administração Pública suscitaram a necessidade de aperfeiçoamentos dos instrumentos de gestão para que expressem, de fato, aspectos centrais da estratégia da política pública, com vistas a orientar o Estado em suas entregas à sociedade, e deixar de lado rotinas meramente burocráticas, desconectadas dos resultados que produz (BRASIL, 2012).

Dada a necessidade de se criar instrumentos de gestão nas atividades de monitoramento e avaliação das organizações, os indicadores tornam-se essenciais, pois permitem focar a análise em cada ator de processo envolvido e encontrar elementos que proporcionam a otimização do desempenho ao longo do processo (ABPMP, 2014).

Essa transformação ocorre basicamente por meio de duas funções básicas: a primeira é descrever por meio de informações espontâneas imediatas o estado real dos acontecimentos e o seu comportamento; a segunda é mais qualitativa, e consiste em analisar as informações presentes com base em uma série histórica como forma de realizar proposições valorativas, voltadas aos objetivos estratégicos (efetividade) (BRASIL, 2009).

Portanto, os indicadores constituem ferramentas importantes e necessárias para a governança no setor público, pois permitem a todos os atores da cadeia de valor (planejadores, avaliadores, tomadores de decisão) realizar o acompanhamento dos processos, conferindo se o resultado apresentado está de acordo com o que foi inicialmente planejamento ou se demanda intervenções para direcionar ações mais efetivas (BRASIL, 2018a).

O TCU desenvolveu uma série de indicadores para comparar a maturidade de governança organizacional, a começar pelo índice de governança de tecnologia da informação (iGovTI), medidos em 2007, 2010, 2012, 2014 e 2016, considerando que a utilização de parâmetros do mundo privado para essa área é mais facilmente aplicável ao setor público (MARTINS, 2018).

Dentro do seu papel de orientação proativa e pedagógica, em 2014, o TCU editou o Referencial Básico de Governança para os órgãos e entidades da administração pública (BRASIL, 2014a), 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).

Segundo Martins (2018, p. 96), a conceituação de governança pela OCDE teve grande influência nas ações do TCU para a construção de um governo aberto, seguindo três princípios fundamentais:

- i) *accountability*: necessário que existam mecanismos que possibilitem a identificação e a responsabilização dos servidores públicos por suas ações;
- ii) *transparency*: divulgação de informações confiáveis, relevantes e tempestivas sobre as atividades do governo; e
- iii) participação social: governo deve escutar os cidadãos e as empresas e levar em consideração os seus anseios tanto no desenho quanto na implantação das políticas públicas (Banisar, 2005; Martins e Marini, 2010).

Buscando avaliar o nível de maturidade¹ 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, 2018c).

Para tanto, o TCU fundamentou o levantamento do desempenho das organizações públicas em governança e gestão no Referencial Básico de governança (BRASIL, 2014a), 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** (*accountability*). 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, 2018c). Também foram avaliadas as práticas de governança das **operações** da **gestão de pessoas**, **gestão de tecnologia da informação** e **gestão de contratações**, e dos **resultados**.

Essas práticas foram agrupadas em questões, conforme descritas nos Quadros 2 a 8. As questões relacionadas às práticas do Mecanismo de Liderança, e que envolvem as definições do modelo de governança da organização, a gestão do

¹ A Fundação Nacional de Qualidade (FNQ) propõe a avaliação de organizações públicas e privadas a partir de seu modelo de excelência em gestão (MEG ©).

desempenho da alta administração, e como zelar pelos princípios éticos e de conduta a estes membros, são as descritas no Quadro 2:

Quadro 2: Questões do iGG do Mecanismo de Liderança

Mecanismo 1100. Liderança	
Práticas	Questões
1110. Estabelecer o modelo de governança da organização	1111. A estrutura interna de governança da organização está definida. (tipo M)
	1112. Há segregação de funções para tomada de decisões críticas. (tipo A)
1120. Gerir o desempenho da alta administração	1121. A seleção de membros da alta administração é feita com base em critérios e procedimentos estabelecidos. (tipo A)
	1122. O desempenho de membros da alta administração é avaliado. (tipo A)
1130. Zelar por princípios de ética e conduta.	1131. Código de ética e de conduta aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior e aos membros da alta administração da organização está estabelecido. (tipo A)
	1132. Código de ética e de conduta aplicável aos membros da alta administração da organização está estabelecido. (tipo A)
	1133. Os casos de conflito de interesse, envolvendo membro de conselho ou colegiado superior, são identificados e tratados. (tipo A)
	1134. Os casos de conflito de interesse, envolvendo membro da alta administração, são identificados e tratados. (tipo A)

Fonte: Adaptado de TCU (TCU, 2021c).

As questões relacionadas às práticas do Mecanismo de Estratégia, que dizem respeito à gestão de riscos e a gestão estratégica organizacional, são as descritas no Quadro 3:

Quadro 3: Questões do iGG do Mecanismo de Estratégia

Mecanismo 2100. Estratégia	
Práticas	Questões
2110. Gerir os riscos da organização.	2111. O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido. (tipo M)
	2112. Os riscos considerados críticos para a organização são geridos. (tipo A)
	2113. Controles detectivos de possíveis situações de fraude e corrupção estão estabelecidos. (tipo A)
2120. Estabelecer a estratégia da organização	2121. O modelo de gestão estratégica da organização está estabelecido. (tipo M)
	2122. A estratégia da organização está definida. (tipo E)
	2123. Os principais processos estão identificados e mapeados. (tipo A)
	2124. As demandas das partes interessadas estão identificadas, mapeadas e priorizadas. (tipo A)
2130. Promover a gestão estratégica	2131. A alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos. (tipo M)
	2132. A alta administração monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos. (tipo A)
	2133. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas. (tipo M)
	2134. A alta administração monitora o desempenho da gestão de pessoas. (tipo A)
	2135. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação. (tipo M)

	2136. A alta administração monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação. (tipo A)
	2137. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações. (tipo M)
	2138. A alta administração monitora o desempenho da gestão de contratações. (tipo A)

Fonte: Adaptado de TCU (TCU, 2021c).

As questões relacionadas às práticas do Mecanismo de *Accountability*, que dizem respeito a promoção da transparência, responsabilidade e prestação de contas e a atuação da auditoria interna, são as descritas no Quadro 4:

Quadro 4: Questões do iGG do Mecanismo de *Accountability*

Mecanismo 3100. <i>Accountability</i>	
Práticas	Questões
3110. Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas.	3111. O modelo de transparência está estabelecido. (tipo M)
	3112. O modelo de prestação de contas diretamente à sociedade está estabelecido. (tipo M)
	3113. O modelo de responsabilização está estabelecido. (tipo M)
	3114. O canal de denúncias e representações está estabelecido. (tipo A)
	3115. A organização publica conjuntos de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos. (tipo A)
3120. Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna	3121. A organização definiu o estatuto da auditoria interna. (tipo E)
	3122. A organização elabora Plano Anual de Auditoria Interna. (tipo A)
	3123. A auditoria interna produz relatórios destinados às ins- tâncias internas de governança. (tipo A)
	3124. A organização avalia o desempenho da função de audito- ria interna com base em indicadores e metas. (tipo A)

Fonte: Adaptado de TCU (TCU, 2021c).

As questões relacionadas às práticas de governança e Gestão de Pessoas, que dizem respeito a planejamento para ocupação de vagas e de cargos de gestão, perfis profissionais desejados, gestão de desempenho e de competências, e o ambiente ético e favorável aos colaboradores, são as descritas no Quadro 5:

Quadro 5: Questões do iGG sobre Operações – Gestão de Pessoas

Mecanismo 4100. Operações – Gestão de Pessoas	
Práticas	Questões
4110. Realizar planejamento da gestão de pessoas.	4111. A organização define objetivos, indicadores e metas de desempenho para cada função de gestão de pessoas. (tipo A)
	4112. A organização elabora plano(s) específico(s) para orientar a gestão de pessoas. (tipo A)
	4113. A organização verifica se os gestores cumprem as políticas de gestão de pessoas. (tipo A)
4120. Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a	4121. A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de colaboradores. (tipo A)
	4122. A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de gestão. (tipo A)

demanda por colaboradores e gestores	4123. A organização atualiza, com base em procedimentos técnicos, o quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por processo de trabalho. (tipo A)
	4124. A organização monitora conjunto de indicadores relevantes sobre força de trabalho. (tipo A)
4130. Assegurar o adequado provimento das vagas existentes.	4131. A organização escolhe gestores segundo perfis profissionais definidos e documentados. (tipo A)
	4132. A organização define os métodos e critérios das seleções externas (p.ex. dos concursos públicos) com base nos perfis profissionais desejados definidos na prática “4120. Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores”. (tipo A)
	4133. A organização estabelece o número de vagas a serem preenchidas nas seleções externas a partir do quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por processo de trabalho, atualizado conforme a prática “4120. Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores”. (tipo A)
	4134. A organização aloca os colaboradores com base na comparação entre os perfis profissionais apresentados por eles e os perfis profissionais desejados (documentados) pelas unidades organizacionais. (tipo A)
4140. Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados.	4141. A organização dispõe de uma política de sucessão. (tipo E)
	4142. A organização identifica quais são as suas ocupações críticas. (tipo A)
	4143. A organização elabora plano de sucessão para as ocupações críticas. (tipo A)
	4144. A organização executa ações educacionais para assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados para as ocupações críticas. (tipo A)
4150. Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores.	4151. A organização identifica e documenta lacunas de competência da organização. (tipo A)
	4152. A organização executa ações educacionais específicas para formação dos novos colaboradores. (tipo A)
	4153. A organização oferece ações de desenvolvimento de liderança aos colaboradores que assumem funções gerenciais. (tipo A)
	4154. A organização avalia as ações educacionais realizadas, com o objetivo de promover melhorias em ações educacionais futuras. (tipo A)
4160. Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável	4161. Os colaboradores e gestores da organização são regidos por código de ética e de conduta a eles aplicável. (tipo A)
	4162. A organização dispõe de comissão ou comitê interno de ética e conduta. (tipo E)
	4163. O Programa de integridade da organização está estabelecido. (tipo A)
	4164. Os casos de conflitos de interesse, envolvendo colaboradores e gestores da organização, são identificados e tratados. (tipo A)
	4165. A organização realiza pesquisas para avaliar o ambiente de trabalho da organização. (tipo A)
	4166. A organização oferece aos colaboradores condições mais flexíveis e estimulantes para realização de trabalho, com vistas ao aumento do desempenho. (tipo A)
	4167. A organização avalia os resultados obtidos com o programa de qualidade de vida no trabalho. (tipo A)
4170. Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores.	4171. A organização estabelece metas de desempenho individuais e/ou de equipes vinculadas ao plano da unidade. (tipo A)
	4172. A organização realiza formalmente a avaliação de desempenho individual, com atribuição de nota ou conceito, tendo como critério de avaliação o alcance das metas previstas no plano da unidade. (tipo A)
	4173. Os avaliadores identificam e documentam as necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho dos seus subordinados. (tipo A)

	4174. A organização estabelece procedimentos e regras claras e transparentes nas práticas de reconhecimento. (tipo A)
4180. Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores	4181. A organização executa procedimentos estruturados para aumentar a retenção de colaboradores e gestores. (tipo A)
	4182. A organização executa procedimentos estruturados para identificar os motivos pessoais dos desligamentos voluntários da organização. (tipo A)
	4183. A organização executa procedimentos estruturados para identificar os motivos pessoais dos pedidos de movimentação dos colaboradores dentro da organização. (tipo A)

Fonte: Adaptado de TCU (TCU, 2021c).

As questões relacionadas às práticas de governança e Gestão de Tecnologia da Informação, que dizem respeito ao planejamento, gestão de serviços, de níveis de serviços, de riscos, segurança da informação, processos de software e projetos de TI, são as descritas no Quadro 6:

Quadro 6: Questões do iGG sobre Operações – Gestão de Tecnologia da Informação

Mecanismo 4200. Gestão de Tecnologia da Informação	
Práticas	Questões
4210. Realizar planejamento de tecnologia da informação	4211. A organização executa processo de planejamento de tecnologia da informação. (tipo A)
	4212. A organização possui plano de tecnologia da informação vigente. (tipo E)
4220. Gerir serviços de tecnologia da informação	4221. A organização executa processo de gestão do catálogo de serviços. (tipo A)
	4222. A organização executa processo de gestão de mudanças. (tipo A)
	4223. A organização executa processo de gestão de configuração e ativos (de serviços de tecnologia da informação). (tipo A)
	4224. A organização executa processo de gestão de incidentes. (tipo A)
4230. Gerir nível de serviço de tecnologia da informação	4231. A área de gestão de tecnologia da informação acorda formalmente os níveis de serviço com as demais áreas de negócio internas à organização (Acordo de Nível de Serviço - ANS). (tipo E)
	4232. Os ANS incluem o grau de satisfação dos usuários como indicador de nível de serviço. (tipo E)
	4233. A área de gestão de tecnologia da informação comunica às áreas de negócio o resultado do monitoramento em relação ao alcance dos níveis de serviço definidos com as referidas áreas. (tipo E)
4240. Gerir riscos de tecnologia da informação	4241. A organização gere os riscos de TI dos processos de negócio. (tipo A)
	4242. A organização executa processo de gestão da continuidade dos serviços de tecnologia da informação. (tipo A)
4250. Definir políticas de responsabilidades para a gestão da segurança da informação	4251. A organização dispõe de uma política de segurança da informação. (tipo E)
	4252. A organização dispõe de comitê de segurança da informação. (tipo E)
	4253. A organização possui gestor de segurança da informação. (tipo E)
	4254. A organização dispõe de política de controle de acesso à informação e aos recursos e serviços de tecnologia da informação (tipo E)
4260. Estabelecer processos e atividades para a gestão da segurança da informação	4261. A organização executa processo de gestão de ativos associados à informação e ao processamento da informação. (tipo A)
	4262. A organização executa processo para classificação e tratamento de informações. (tipo A)
	4263. A organização executa processo de gestão de incidentes de segurança da informação. (tipo A)
	4264. A organização realiza ações de conscientização, educação e treinamento

	em segurança da informação para seus colaboradores. (tipo A)
4270. Executar processo de software	4271. A organização executa um processo de software. (tipo A)
4280. Gerir projetos de tecnologia da informação	4281. A organização executa processo de gestão de projetos de tecnologia da informação. (tipo A)

Fonte: Adaptado de TCU (TCU, 2021c).

As questões relacionadas às práticas de governança e Gestão de Contratações, que dizem respeito a planejamento, processos de trabalhos, gestão de riscos e de desempenho, são as descritas no Quadro 7:

Quadro 7: Questões do iGG sobre Operações – Gestão de Contratações

Mecanismo: 4300. Gestão de Contratações	
4310. Realizar planejamento das contratações	4311. A organização executa processo de planejamento das contratações. (tipo A)
4320. Estabelecer processos de trabalho de contratações	4321. A organização definiu processo de trabalho para planejamento de cada uma das contratações. (tipo E)
	4322. A organização definiu processo de trabalho para seleção de fornecedores. (tipo E)
	4323. A organização definiu processo de trabalho para gestão de contratos. (tipo E)
4330. Gerir riscos em contratações	4331. Riscos da área de gestão de contratações são geridos. (tipo A)
	4332. As equipes de planejamento das contratações analisam os riscos que possam comprometer a efetividade das etapas de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão Contratual ou que impeçam ou dificultem o atendimento da necessidade que originou a contratação. (tipo A)
4340. Contratar e gerir com base em desempenho	4341. A organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração ao desempenho. (tipo A)
	4342. Como condição para as prorrogações contratuais, a organização avalia se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida ainda é a mais vantajosa para suprir essa necessidade. (tipo A)

Fonte: Adaptado de TCU (TCU, 2021c).

As questões relacionadas às práticas de governança para Resultados, que dizem respeito a atualização e divulgação da Carta de Serviços ao Usuário e a prestação de serviços públicos em meio digital com qualidade, são as descritas no Quadro 8:

Quadro 8: Questões do iGG sobre Resultados

Mecanismo: 5000. Resultados	
5110. Prestar serviços públicos com qualidade	5111. A organização elabora, divulga e atualiza Carta de Serviços ao Usuário (ou documento similar no caso de instituição que não pertença ao Poder Executivo Federal). (tipo A)
5120. Prestar serviços públicos em meio digital com qualidade.	5121. A organização assegura que os serviços acessíveis via internet atendam aos padrões de interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade aplicáveis à organização. (tipo A)
	5122. A organização realiza pesquisas de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados em meio digital, propiciando a avaliação desses serviços. (tipo A)
	5123. A organização definiu metas para a ampliação da oferta de serviços

	públicos prestados em meio digital. (tipo A)
	5124. A organização assegura que os novos serviços sejam concebidos para serem prestados prioritariamente em meio digital. (tipo A)
	5125. A organização definiu metas para simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos digitais. (tipo A)

Fonte: Adaptado de TCU (TCU, 2021c).

No total, o questionário integrado de governança e gestão públicas dispõe de 30 agregadores, termo utilizado pelo TCU para designar o conjunto de itens de verificação agrupados para avaliar uma determinada prática ou dimensão, e que constituem, ao total, 100 questões, dividindo-se em subquestões, ou alternativas, para que o gestor aponte quais práticas adota em sua organização.

De acordo com o TCU (2021c), para o ciclo de 2018, as questões foram assim distribuídas: **tipo M**, representam 10% do Levantamento, e abordam o estabelecimento de modelos na organização (por exemplo: modelo de governança; modelo de gestão de riscos; modelo de gestão estratégica); **tipo E**, representam 15% do Levantamento, e tratam especificamente da existência, na organização, de estratégia, planos, políticas e processos de trabalho definidos (por exemplo: estratégia da organização; planos, políticas, comitês, portfólios); e **tipo A**, representam 75% do Levantamento, e envolvem a execução de atividades, e dizem respeito a ações (por exemplo: divulgar, analisar, executar, realizar, acompanhar, controlar, identificar, avaliar, implantar, alocar, monitorar, assegurar, dentre outras).

Do índice integrado de governança e gestão (iGG), composto pelos índices de governança pública, gestão de pessoas, gestão de TI e gestão de contratações. Os níveis de capacidade de governança e gestão são classificados 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, 2018c).

As organizações respondentes do questionário devem responder perguntas de múltipla escolha e binárias, na forma de “sim” ou “não”, indicando a eventual existência de um elemento relacionado à gestão e governança da organização², e declarar o nível de adoção de cada uma das práticas de governança e de gestão sugeridas no modelo. Uma vez compiladas as respostas, elas são processadas pelo TCU, a partir de um procedimento que envolve ajustes e ponderações, e que se encontra detalhado

² Caso a resposta seja sim, é necessário indicar as evidências da prática se estas forem adotadas parcialmente, em maior parte ou totalmente.

na base de conhecimento criado pelo órgão promotor do levantamento, para cada um dos ciclos realizados (TCU, 2021c).

O TCU esclarece que os estágios representaram a fase da governança na qual a organização pública se enquadrava (BRASIL, 2018c). 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 incipientes. 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.

2.3. GOVERNANÇA E GESTÃO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

No heterogêneo aglomerado de organizações que integram a administração pública federal, destacam-se para enfoque as Universidades Federais, com características de gestão e governança comuns, e organizam-se sob a forma de eleição de seus dirigentes, a existência de conselhos superiores, também eleitos, e potenciais desafios para a implantação de tecnologias de gestão pensadas para o ambiente empresarial, na origem, ao serem implantadas sem uma cuidadosa adaptação (AFFONSO, 2018).

O ensino superior brasileiro passou por diversas reformas em sua estrutura, entre elas, pode-se destacar a Reforma Universitária que se deu por meio da aprovação da Lei nº 5.540, em 1968 (BRASIL, 1968). A Lei estabeleceu normas de organização e funcionamento do ensino superior, como a introdução do regime de tempo integral e dedicação exclusiva aos professores da divisão do curso de graduação em ciclo básico e profissional, da periodicidade semestral e o reconhecimento das entidades de ensino superior privadas (LIRA, 2012).

A reestruturação do modelo implementado pela Reforma Universitária se deu por intermédio da promulgação da Constituição Federal de 1988 e a da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 1996 (BRASIL, 1996). A Carta Magna 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 LDB trouxe um texto legal que versa sobre as finalidades e estrutura da educação superior, a autorização e reconhecimento de cursos, o credenciamento de instituições de ensino, mecanismos de avaliação de cursos e IES, estabelecimento de ano letivo, autonomia e organização (SILVA, 2019).

Foi a partir da LDB que o Governo passou a instituir diversos programas, como o Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), o Programa Universidade para Todos (Prouni), o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), e instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica com a criação dos Institutos Federais de educação Superior, Básica e Profissional. Tais ações governamentais ampliam de forma considerável o número de vagas na educação superior e contribuem para o acesso aos estudantes a esse nível de educação, repercutindo, dessa forma, na transformação da estrutura e na forma de funcionamento das instituições de ensino (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), essas políticas de expansão 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, o Reuni demonstra 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).

Segundo o que dispõe o artigo 207 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Para Mora (2001, apud NADER, 2018), a governança no ensino superior deve considerar a autonomia, a relevância da qualidade do corpo docente, técnico e discente, o comprometimento da instituição com a geração de conhecimento novo e o impacto social.

A despeito disso, os recursos tornam-se escassos, a cada ano, diante das exigências sociais pautadas pelas novas demandas do mercado, limitando a

efetivação das atividades da tríade ensino, pesquisa e extensão, que deve ser o objetivo precípua das universidades e para a qual se deve nortear todo o seu planejamento estratégico (TEIXEIRA *et al.*, 2018).

Nogueira, Garcia e Ramos (2012) ressaltam os desafios enfrentados pelas universidades ao implantar a cultura de governança, pois são organizações complexas e de larga 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.

Bastow (2014, apud CASTELO *et al.*, 2017) aponta que o comportamento adaptativo dos agentes públicos, com autonomia limitada e restrições do sistema, desempenha um papel fundamental na persistência de problemas da governança, inferindo a necessidade de buscar um equilíbrio entre questões de capacidade, resistência à modernização e uma percepção realista de que a mudança está além das capacidades locais.

Já em estudo sobre a governança de universidades do Nordeste, Teixeira *et al.* (2018) concluíram que as Instituições com fortes princípios de gestão e governança se mostraram mais fortes para atravessar os períodos de crise, cada vez mais frequentes, que o setor público enfrenta, e somente aquelas que justificarem sua presença na comunidade e que fizerem bom aproveitamento dos recursos é que poderão fornecer bons serviços e comprovar sua essencialidade aos *stakeholders*.

Com o advento da Lei nº 10.861, de 2004³ (BRASIL, 2004), que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), também passou a ser obrigatório às Universidades Federais a elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI como instrumento de planejamento e avaliação, contendo elementos mínimos do perfil institucional, da infraestrutura, da organização administrativa e didático-pedagógica da instituição, que foram descritos posteriormente no Decreto nº 5.773, de 2006⁴ (BRASIL, 2006).

Vieira (2016) avalia que as universidades públicas reforçam a sua governança ao alinharem esse instrumento ao seu planejamento estratégico, com vistas a definir, monitorar e posteriormente, divulgar a sociedade os resultados atingidos pelas suas ações estratégicas. A elaboração desse instrumento busca auxiliar essas instituições

³ Conversão da MPv nº 147, de 2003.

⁴ Revogado pelo Decreto nº 9.235, de 2017.

no planejamento de seu futuro, e estabelece metas e indicadores para direcionar as ações, tanto no âmbito administrativo quanto no pedagógico.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o PDI, reúne os princípios basilares da governança pública ao constituir importante instrumento de performance usando indicadores de desempenho de modo a alimentar o planejamento estratégico, a orçamentação, a análise de políticas a avaliação dos programas e a correção de rumos ou mudança de prioridades, bem como propiciar a transparência ao público em geral acerca da situação da organização.

Nader (2018) pondera que o PDI é um instrumento limitado para a governança das UF, por essas não usufruírem de total autonomia frente às legislações vigentes, que, por sua vez, entre outras ações, definem, inclusive, a carreira docente, o número de vagas de professores, a realização de concursos, a restrição de gastos, entre outros assuntos relevantes, mas que são definidos e limitados pela Governo Central.

Por serem organizações complexas e de caráter eminentemente burocrático, geralmente estruturadas em campus, faculdades, centros, institutos, departamentos, escolas e núcleos, geralmente têm o seu planejamento estratégico afetado por essas formas de divisão e dispersão de poder. Isso porque o ambiente acadêmico é habitualmente um local de pluralismo de ideias e, mais do que qualquer outro espaço social, é comum haver opiniões, atitudes e projetos conflitantes. Logo, qualquer tentativa no sentido de simplificar, agilizar, desburocratizar e racionalizar tais complexos organizacionais enfrenta forte resistência interna, e depende necessariamente de apoio e legitimação das instâncias colegiadas (VIEIRA; VIEIRA, 2004).

Ademais, existe um discurso endógeno por parte do TCU sobre a governança pública, visto que, apesar da relevância do tema, este ainda é timidamente discutido em nível ministerial, a exemplo do Ministério da Educação, que exerce papel de órgão regulador às entidades da administração pública federal indireta. Nogueira e Gaetani (2018) apontam como influência para este diagnóstico a desconfiança, o desinteresse ou a inapetência da Administração Central, em engajar-se no debate sobre governança a respeito da questão metodológica e de sua aplicabilidade ao contexto das instituições de ensino, baseando-se em evidências de resultados.

Igualmente, considerando que práticas de governanças envolvem a necessidade de criação de novos arranjos institucionais voltados aos mecanismos de liderança, estratégia e controle (BRASIL, 2017a), a implementação, adaptação ou

reformulação de políticas educacionais nas Universidades, passa por múltiplas camadas decisórias e atores envolvidos em seus processos. Lotta *et al.* (2020) ressalta que, em geral, a distância entre os formuladores dessas políticas e seus executores finais podem provocar contingências na implementação em virtude de decisões tomadas por uma cadeia de implementadores alocados em contextos políticos e institucionais diversos.

Ao tratar a governança multinível em políticas educacionais, Lotta (2020) propõe o modelo desenvolvido por Matland (1995) de compreensão de efeitos dos contextos sobre a implementação, mediante a relação entre duas variáveis: de conflito, que está relacionado à incompatibilidade de objetivos; e de ambiguidade, que dá espaço à reinterpretação das políticas, adequando-as a contextos diversos. Para a autora, a interdependência entre esses dois elementos leva a contextos mais ou menos propícios a implementações resolutivas e efetivas, conforme descritos no Quadro 9:

Quadro 9: Contextos de ambiguidade e de conflito

	Baixo conflito	Alto conflito
Baixa ambiguidade	Implementação administrativa	Implementação política
Alta ambiguidade	Implementação experimental	Implementação simbólica

Fonte: Matland (1995 apud Lotta, 2020).

Dessa forma, pelo fato de as decisões das UF passarem pelo crivo de diversos agentes, instâncias e colegiados, para que ações estratégicas sejam efetivamente implementadas, sobretudo aquelas que têm o viés de mudar a cultura organizacional ou de estabelecer procedimentos que possam sofrer resistência por parte desses atores, é importante que a Alta Administração utilize os contextos de ambiguidade e conflito para a escolha das melhores práticas de governança de acordo com o cenário cultural em que a UF está inserida.

2.3.1 Avaliação de Desempenho das Universidades Federais Brasileiras

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.

Por estarem presentes em todo o território nacional, organizarem-se de acordo com regras em comum, sob a supervisão do mesmo órgão ministerial, garantindo relativa homogeneidade e, conseqüentemente, comparabilidade (AFFONSO, 2018), os indicadores constituem 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.

De acordo com Encinas (2019) a avaliação da eficiência das universidades federais procura atender a dois propósitos: realizar a comparação da eficiência entre as instituições para que a sociedade identifique aquelas cujo desempenho não atende aos objetivos almejados e cobre por melhores resultados; e identificar as instituições de melhor desempenho e que possam ser usadas como benchmark para as demais, contribuindo assim para o aprendizado na política do ensino superior com a replicação de boas práticas. Também 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).

Desse modo, determinados indicadores são utilizados na mensuração do desempenho das UFs, elaborados em conjunto pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Ministério da Educação, como é o caso da Decisão Normativa nº 408 – Plenário, de 24 de abril de 2002, do qual o 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) (TCU, 2004).

Após um processo de aperfeiçoamento, foram estruturados nove indicadores de gestão das IFES, 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).

Como forma de orientar tecnicamente os órgãos e entidades sobre a elaboração do relatório de gestão e a organização e formalização do processo anual de contas, a Controladoria-Geral da União emitiu a Norma de Execução de 19 de dezembro de 2008⁵ (BRASIL, 2008) separando os indicadores de desempenho operacional do TCU por eficiência, eficácia, e efetividade, dos quais: os 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.

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 Sinaes (BRASIL, 2004), indicadores de qualidade foram estabelecidos considerando aspectos como: 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).

A disponibilidade dos dados relacionados a esses indicadores tornou possível a realização de estudos de avaliação da eficiência de unidades decisórias, como

⁵ Portaria SE/CGU nº 2.238, de 19 de dezembro de 2008.

organizações e programas. Nesse ponto, a Análise Envoltória de Dados⁶ (DEA) é uma técnica estatística que determina uma fronteira de eficiência com as unidades mais eficientes na transformação de determinados insumos em certos produtos, com vantagem da possibilidade de identificação de boas práticas, pois destaca as unidades mais eficientes, que podem ser usadas como benchmark (TCU, 2018b).

Uma das formas de gestão de conhecimento mais comum para se buscar excelência e qualidade, o benchmarking é uma atividade que consiste “na avaliação de produtos, serviços e processo de trabalho de organizações que são reconhecidas como representantes das melhores práticas, com a finalidade de melhoria organizacional” (SPENDOLINI, 1993, p. 10).

Segundo a FNQ (2014), benchmarking pode ser definido como:

Método para comparar o desempenho de um processo ou produto com o seu similar, que esteja sendo executado de maneira mais eficaz e eficiente, dentro ou fora da organização, visando entender as razões do desempenho superior, adaptar à realidade da empresa e implementar melhorias significativas. (FNQ, 2014, p. 4)

Em meticoloso estudo que identificou quais universidades federais eficientes podem ser usadas como benchmark das demais, considerando suas especificidades, Encinas (2019) verificou que a DEA permite responder a este problema, por ser técnica que analisa as instituições individualmente e considera suas especificidades, características adequadas para o benchmarking.

Assim, Silva (2019b) reuniu bases de dados e a segmentação das IFES para realizar avaliação DEA de cada grupo gerado, para cada ano analisado. Dos resultados, concluiu que algumas instituições como UFMG e UFRGS são destaques de eficiência operacional em seus grupos por todos os anos analisados (2013 a 2017). Outras instituições também se destacaram em eficiência, porém, com menor regularidade em seus grupos: UFT e UFSJ, três ocorrências; UFSCAR e UFC, duas ocorrências cada.

Por sua vez, Soares (2019) avaliou a relação existente entre o desempenho da gestão e a qualidade do ensino superior das IFES por meio da correlação dos indicadores de desempenho propostos pelo TCU e dos indicadores de qualidade,

⁶ Para obter as eficiências do conjunto de Unidades Tomadoras de decisão (DMUs), é necessário resolver um programa linear com foco em cada unidade. Ao resolver a programação linear para uma determinada DMU, a técnica de solução tentará tornar a sua eficiência a maior possível, buscando os pesos mais favoráveis. Este procedimento de busca terminará quando a eficiência da DMU sob análise ou a eficiência de uma ou mais DMUs atingir o limite superior de 1,00, ou 100% (Encinas, 2019, p. 66).

calculados e divulgados pelo INEP. Os resultados obtidos comprovaram que o porte da instituição e a região onde ela está localizada influenciam os indicadores de cada instituição. A autora comprovou, também, correlação positiva entre os resultados alcançados no Enade e os demais indicadores de qualidade (IDD e IGC), assim como forte relação dos indicadores de qualidade com o conceito dos cursos de pós-graduação CAPES, o índice de qualificação do corpo docente (IQCD) e a taxa de sucesso na graduação (TSG), excetuando esse último para as instituições de grande porte.

Havendo, portanto, relação entre desempenho e qualidade, torna-se necessário aprofundar uma das abordagens amplamente utilizadas no gerenciamento da qualidade: a gestão de processos. A discussão sobre esse tópico é feita na subseção seguinte.

2.4 GESTÃO DE PROCESSOS ORGANIZACIONAIS

As organizações são compostas por pessoas, processos e sistemas que se relacionam pela eficiência e sucesso no alcance dos objetivos da organização (CRUZ, 2009). Para que as organizações alcancem os seus objetivos, desenvolvam seus produtos ou entreguem seus serviços é necessário que uma cadeia de processos e procedimentos estejam em funcionamento.

A gestão de processos de negócio (*Business Process Management – BPM*) consiste em uma abordagem para visualizar as operações de negócio além das estruturas funcionais tradicionais. Essa visão compreende todo o trabalho para identificar, desenhar, executar, documentar, medir, monitorar, controlar, melhorar as atividades para que os resultados desejados possam ser alcançados (ABPMP, 2013).

De acordo com a *Association of Business Process Management Professionals* (ABPMP, 2013, p. 33), o BPM começa em um nível mais alto do que o nível que realmente executa o trabalho e, então, subdivide-se em subprocessos que devem ser realizados por uma ou mais atividades (fluxos de trabalho) dentro de funções de negócio (áreas funcionais) e, por sua vez, decompostas em tarefas.

A partir desses conceitos, Santos (2013, p. 68-69, apud DAVALOS, 2010) apresenta uma hierarquia de processo para melhorar o entendimento em relação ao assunto.

- Macroprocesso: pode ser definido como um processo que geralmente envolve mais que uma função na estrutura organizacional, e a sua operação tem um impacto significativo no modo como a organização funciona.
- Processo: é um conjunto de atividades sequenciais (conectadas), relacionadas e lógicas que tomam um insumo (input) com um fornecedor, acrescentam valor a este e produzem uma saída (output) para um consumidor.
- Subprocesso: é a parte que, inter-relacionada de forma lógica com outro subprocessos, realiza um objetivo específico em apoio ao macroprocesso e contribui para a missão deste.
- Atividades: são procedimentos que ocorrem dentro do processo ou subprocessos. São geralmente desempenhadas por uma unidade (pessoa ou departamento) para produzir um resultado particular. Elas constituem a maior parte dos fluxogramas.
- Tarefa: é uma parte específica do trabalho, ou melhor, o menor micro-enfoque do processo, podendo ser um único elemento e/ou um subconjunto de uma atividade. Geralmente, está relacionada como um item que desempenha uma incumbência específica.

Araújo *et al.* (2016, p. 25) ressalva que a tradução da expressão *process management* pode representar duas propostas distintas, como a “gestão de processos”, que representa um tipo de gestão específica, onde se busca entender os processos que são geridos pela organização; e a “gestão por processos”, que é gerir a organização de acordo com os seus processos críticos, basicamente passa a ser orientada por seus processos. Contudo, os autores sugerem o uso do termo “gestão de processos” por ser o mais utilizado.

Muito além de padronizar ritos e procedimentos através da descrição objetiva, e dentro de uma sequência lógica, a gestão de processos constitui uma análise crítica às atividades que são adotadas pela organização para alcançar os resultados pretendidos. Essa análise vai desde a substituição das etapas desnecessárias ou sobrepostas, para propor ritos mais céleres utilizando-se menos recursos, portanto, com foco na eficiência. Também permite identificar pontos fortes do processo que podem ser reproduzidos ou adaptados a outros processos de uma mesma

organização ou de organizações diferentes, como meio de disseminar boas práticas (TCU, 2003).

Para que ocorra uma mudança organizacional significativa, a gestão de processos necessita de um profundo conhecimento das atividades que constituem os processos essenciais da organização e os processos que os apoiam, em termos de sua finalidade, pontos de início, entradas, saídas e influências limitadoras (VILLELA, 2000). Nota-se, portanto, que as pessoas envolvidas nestes processos necessitam adquirir o máximo de conhecimento a respeito das atividades desenvolvidas, para assim contribuir para a implantação de processos mais eficientes e produtivos.

Iritani *et al.* (2015) descrevem oito práticas de BPM, a partir de estudo bibliométrico sobre o assunto:

- **Planejamento de BPM:** tem o propósito de definir as atividades de gestão de processos que contribuirão para o alcance das metas da organização por meio de análises dos ambientes internos e externos, estabelecimento de estratégias e abordagens para mudança, definição de planos de ação para implantação de BPM e priorização de processos de negócio (ASSOCIATION..., 2009; VALLE & OLIVEIRA, 2009).
- **Modelagem de processos:** tem como objetivo documentar e registrar os processos de negócio em modelos. Além disso, os processos podem ser modelados para prover dados de integração entre processos, para fins de Tecnologia da Informação (TI), da Qualidade e outros (ASSOCIATION..., 2009; VALLE & OLIVEIRA, 2009).
- **Análise de processos:** incorpora metodologias com a finalidade de entender os processos atuais no contexto das metas e objetivos estabelecidos pela organização, assimilando informações oriundas de planos estratégicos, modelos de processos e medição de desempenho a fim de entender os processos de negócio no escopo da organização como um todo (ASSOCIATION..., 2009; VALLE & OLIVEIRA, 2009).
- **Melhoria e mudança de processos:** compreende práticas como uso de metodologias para otimizar, inovar e redesenhar os processos de negócio (SMART *et al.*, 2009; VALLE & OLIVEIRA, 2009).
- **Medição, monitoramento e controle de processos:** atividades que visam mensurar e monitorar os processos de negócio como, por

exemplo: registrar e controlar o desempenho dos processos, retroalimentar o Planejamento e Modelagem de Processos (ASSOCIATION..., 2009; VALLE & OLIVEIRA, 2009).

- **Simulação de processos:** prática diretamente relacionada à modelagem e análise de processos cujo objetivo é simular, por meio da execução de modelos de processos, diversos cenários (HAN *et al.*, 2009).
- **Implementação de processos e sistemas de apoio:** engloba as atividades que garantem o suporte à implementação e à execução dos processos como, por exemplo, o suporte à implementação de novos processos e de testes de soluções, implementação de planos de transferência de tecnologias (ASSOCIATION..., 2009; VALLE & OLIVEIRA, 2009).
- **Modelos de ciclo de vida de BPM:** consiste na prática de adotar modelos de referência iterativos para a gestão dos processos de negócio. As atividades desses modelos normalmente são: planejamento, modelagem, análise, melhoria e medição de processos de negócio. Outra característica são a melhoria contínua e a retroalimentação do plano estratégico da organização (ASSOCIATION..., 2009; VALLE & OLIVEIRA, 2009).

Segundo Brocke (2013), o processo deve ser gerenciado de modo contínuo, desde que entra em vigor, comparando-se as metas às expectativas dos clientes, em marcos de referência (*milestone*) ou em outras fontes. Se o desempenho não corresponder às metas, o motivo dessa deficiência ou execução falha deve ser determinado, buscando-se a possível causa-raiz para corrigi-la. Assim, tão logo a intervenção apropriada é escolhida e implementada, os resultados são avaliados e o ciclo completo reinicia-se.

2.4.1 Diagrama, mapa, modelo e redesenho de processos

As técnicas de BPM são utilizadas para identificar mais facilmente oportunidades para a racionalização e o aperfeiçoamento dos processos de trabalho em uma organização. Postas em práticas, diversas situações podem ser

representadas, entre elas: como o processo deve ser realizado, de acordo com os procedimentos internos, caso estes estejam documentados; como o processo está sendo realizado; e qual a forma recomendada de realizar o processo. (TCU, 2003).

É comum que termos como diagrama, mapa e modelo de processos sejam utilizados como sinônimos para identificar fluxos por meio da sequência gráfica de atividades, prazos, documentos, agentes e setores envolvidos que regem os processos de uma organização. Contudo, é importante destacar as diferentes aplicações, cada qual agregando mais informação e utilidade de acordo com o seu propósito e conceitos, os quais são apresentados a seguir.

Segundo a ABPMP (2013), um diagrama retrata os principais elementos de um fluxo de processo, mas omite detalhes menores de entendimentos, retratando de uma forma simplificada para auxiliar de forma rápida a entender as principais atividades do processo. O diagrama do processo pode ter diversos graus de detalhamento, segundo o propósito para o qual é elaborado, mas primando-se, essencialmente, pelas informações mais relevantes, ao contrário do mapeamento, que apresenta maior precisão do que um diagrama, por fornecer uma visão mais abrangente dos principais componentes do processo.

Para que o mapeamento de processos seja efetivo, a sua elaboração deve contar com a participação das pessoas envolvidas nas áreas por onde o processo passa, pois são elas quem melhor conhecem as atividades desempenhadas e irão contribuir para identificar as atividades desenvolvidas e sua sequência representando qual o caminho é seguido, e de que forma esses atores atuam em seus respectivos setores.

O mapeamento de um processo crítico impulsiona o redesenho de um processo em seu estado atual (*As-Is*) para propor um estado futuro (*To-Be*), considerando a adequação das ferramentas que serão utilizadas, suas capacidades e limitações, e a partir de várias perspectivas, de acordo com as necessidades da organização. Assim, o redesenho de processos é geralmente iniciado com a construção de modelos a partir de uma visão interna, com a descrição de passos que precisam ser executados para a organização entregar um produto ou serviço (CBOK, 2013).

A ABPMP (2013) define redesenho de processo como o aperfeiçoamento do processo, a partir de melhorias a serem realizadas por meio de racionalização, revisão ou reestruturação de fluxos de trabalho com foco em sua otimização e geração de resultados. Para Santos (2013), o redesenho gera uma base referencial que permite,

entre outras aplicações, criar condições para a construção da estrutura organizacional, a definição e avaliação de indicadores de resultados de atendimento a partir de uma ótica interna (*inside out*), a formulação de planos de sistemas de informações e a aplicação do ciclo PDCA.

Brocke (2013) também entende que a gestão de processos é deduzida do ciclo PDCA, com o acréscimo da atenção ao desenho do processo, ou seja, parte-se da premissa de que uma organização não deve ser gerenciada por tentativa e erro, exigindo mais das pessoas, mas por meio do gerenciamento deliberado dos processos de ponta a ponta, dos quais se cria todo o valor para os clientes, visto que estes se preocupam somente com o resultado e não pelos problemas estratégicos ou operacionais dos processos de negócio.

O autor também afirma que a melhor forma de melhorar qualquer forma de trabalho do conhecimento é tratá-lo como um processo, ou seja, impondo-lhe “uma estrutura formal - identificar suas etapas iniciais, finais e intermediárias, esclarecer quem é o respectivo cliente, medi-lo, avaliar seu desempenho e, por fim, aprimorá-lo” (BROCKE, 2013, p. 18).

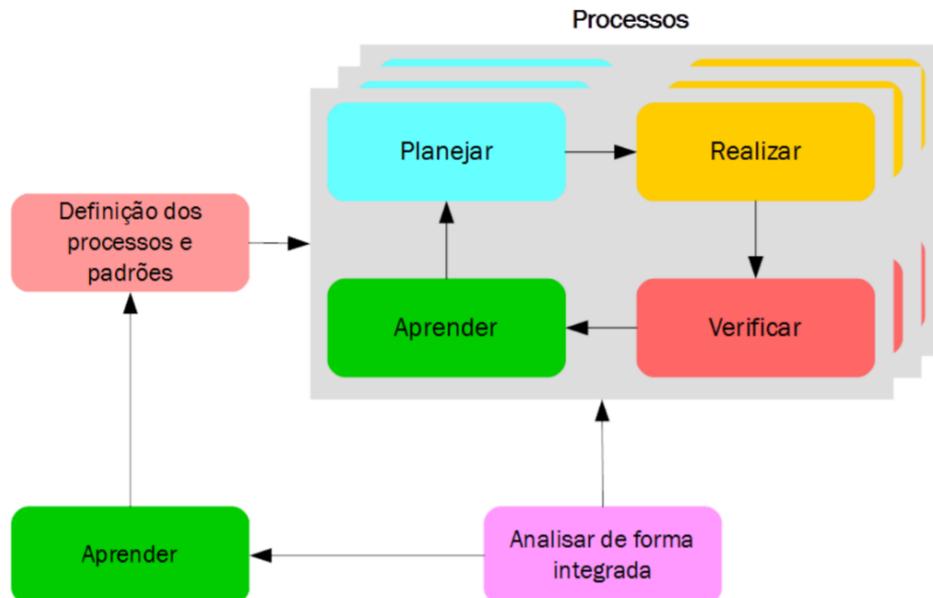
Nota-se, portanto, ser naturalmente apropriado aplicar as técnicas de gestão de processos ao sistema de governança e gestão públicas, ou seja, a partir dos “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão”, assim como definidos pelo TCU no Referencial Básico de Governança (TCU, 2014) e absorvido pelo Decreto nº 9.203, de 2017 (BRASIL, 2017a).

A melhoria contínua do processo exige um ciclo de aprendizado e aperfeiçoamento dos resultados, ou seja, do sistema gerencial como um todo para melhor atender às necessidades e expectativas das partes interessadas, aqui traduzidas como valor público. É justamente nesse contexto que surge o já mencionado ciclo PDCL - *Plan* (planejar), *Do* (fazer), *Check* (verificar), *Learn* (aprender), como evolução do “*Act*” do PDCA, utilizado pelo Modelo de Excelência da Gestão (MEG®), pois permite a reavaliação do processo em períodos pré-estabelecidos com o propósito de aprender com o acúmulo de experiências, buscar ações corretivas e decidir se algumas práticas devem continuar ou não (FNQ, 2016).

Este ciclo considera que, quando um processo está necessitando de alterações nos seus padrões, sua avaliação deve ser realizada de forma integrada com os demais processos da organização, sendo que as decisões considerarão melhorias e

inovações, tanto nos controles adotados no processo em questão, quanto no sistema gerencial como um todo, conforme observado na Figura 4 (BRASIL, 2018c).

Figura 4: Diagrama do Ciclo PDCL



Fonte: BRASIL (2018c, p. 16)

Para sistematizar esse ciclo em forma de modelagem, deve-se detalhar não só os atores que executam e controlam os resultados do processo (primeira linha) como também demonstrar de que forma estes são documentados e avaliados por uma instância superior, geralmente ligada a um comitê de governança ou unidade específica (segunda linha), que, por sinal, tem por finalidade monitorar e direcionar ações para o alcance dos resultados pretendidos a partir das lições aprendidas no gerenciamento desses processos.

Para Peters (2013), as falhas nos processos permitem aos governantes o aprendizado para compreender as fontes dos fracassos e aperfeiçoar o desempenho de suas intervenções. Esse exercício de articulação das dimensões da governança e a demonstração de algumas das tarefas exigidas para cada uma ajudará a identificar as fontes dos problemas e, portanto, também ajudará no aperfeiçoamento da governança.

2.4.2 Notação BPMN (*Business Process Model and Notation*)

Para que a modelagem de processos seja de fácil compreensão e de linguagem comum, foi desenvolvida o padrão de notação BPMN (*Business Process Model*

and Notation), desenvolvido inicialmente pelo *Business Process Management Initiative* (BPMI) e publicado no ano de 2004, e se fundindo no ano seguinte com a *OMG (Object Management Group)*, associação aberta e não lucrativa responsável por desenvolver padrões para a indústria de *software* (ARAUJO *et al.*, 2016).

Segundo a BPMN (2014), a notação tem por intenção padronizar a modelagem de processo em face de muitas modelagem e pontos de vista diferentes. Ao fazer isso, permite assimilar intuitivamente a leitura a todos os usuários de negócio, desde os analistas que criam os rascunhos iniciais dos processos, os desenvolvedores técnicos responsáveis pela implementação e execução desses processos e, finalmente, aqueles que irão gerenciar e monitorar esses processos.

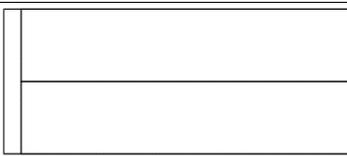
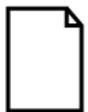
Cruz (2009) ressalta a importância dos softwares desenvolvidos⁷, com as mais variadas funcionalidades que podem ser utilizadas para auxiliar na elaboração do mapeamento de processos, uns se limitando apenas a desenhar famosos fluxogramas, outros possibilitando também que se modelem e simulem os processos, e outros, mais avançados, publicando na web toda a documentação referente.

O Quadro 10 exhibe uma lista dos principais elementos de modelagem que são representados pela notação:

Quadro 10: Principais elementos de notação BPM

Elemento	Descrição	Notação
Evento	Um evento é algo que “acontece” durante o curso de um processo de negócio. Esses eventos afetam o fluxo do processo e geralmente tem uma causa (gatilho) ou um impacto (resultado). Há três tipos de eventos, com base em quando eles afetam o fluxo: inicial, intermediário e Fim.	 Fonte
Evento Inicial	Como o nome indica, o Evento de Início indica onde um processo específico será iniciado.	
Evento Intermediário	Os eventos intermediários ocorrem entre um evento inicial e um evento final. Eles afetarão o fluxo do processo, mas não iniciarão ou encerrarão (diretamente) o processo.	
Evento Final	Como o nome indica, o Evento Final indica onde um processo terminará.	

⁷ São exemplos de software: Bizaggi, bpmn.io e Camunda.

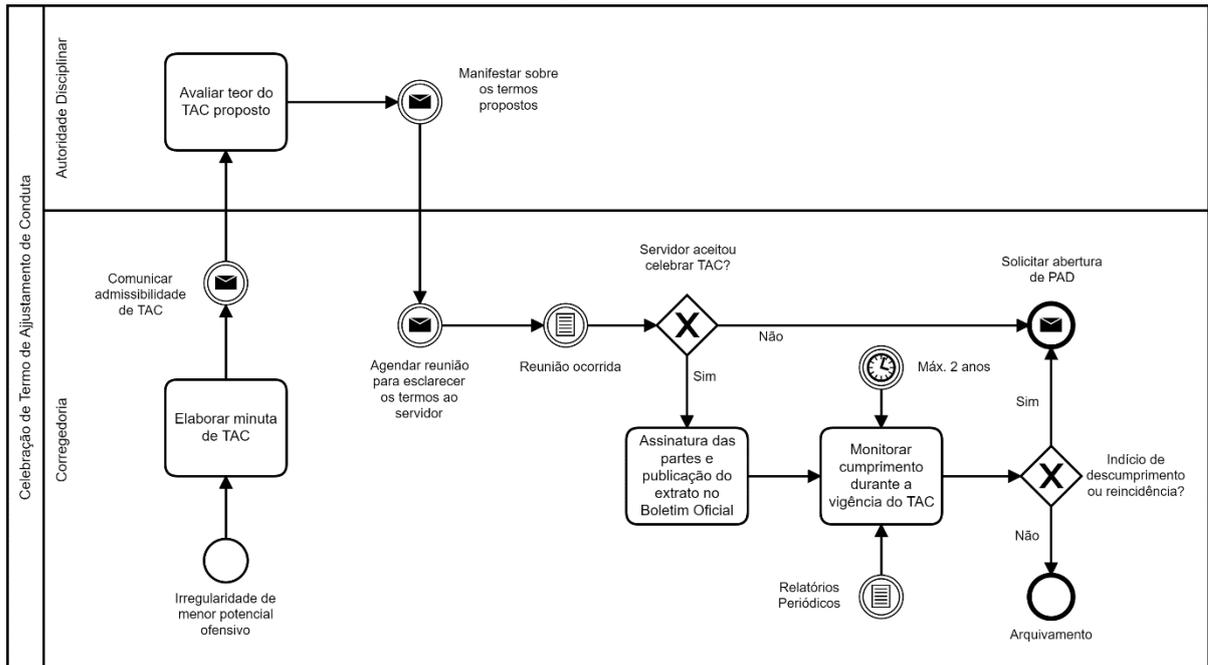
Tarefa	Tarefa é uma atividade inserida em um Processo, usada quando o trabalho no processo não é dividido em um nível mais preciso de detalhes do modelo de processo.	
Gateway	Um gateway é usado para controlar a divergência e a convergência do fluxo de sequência. Assim, ele determinará a ramificação, bifurcação, fusão e junção de caminhos. Os marcadores internos indicam o tipo de controle de comportamento.	
Tipos de Gateway	Gateway Exclusivo: o fluxo segue por uma condição exclusiva Gateway Inclusivo: o fluxo segue por uma condição inclusiva Gateway Paralelo: o fluxo se divide em outros que ocorrem em paralelo.	
Fluxo de Mensagem	Um fluxo de mensagens é usado para mostrar o fluxo de mensagens entre dois participantes que estão preparados para enviá-las e recebê-las	
Fluxo de Sequência	Um fluxo de sequência é usado para mostrar a ordem na qual as atividades serão executadas em um processo.	
Pool	Uma Piscina representa um Participante em um Processo ("Pool" na página 87) também atua como uma "raia" e um contêiner gráfico para particionar um conjunto de atividades de outros Pools, geralmente no contexto de situações B2B	
Raia	Uma raia é uma subdivisão dentro de uma pool, usadas para organizar e categorizar atividades.	
Objeto de Dados	Objetos de dados são considerados artefatos porque eles não têm nenhum efeito direto no fluxo de sequência ou fluxo de mensagens do processo, mas fornecem informações sobre quais atividades precisam ser realizadas e / ou o que eles produzem	

Grupo	Os grupos são uma maneira pela qual as categorias de objetos podem ser exibidas visualmente no diagrama. Um agrupamento de atividades que estão na mesma categoria não afeta o fluxo de sequência das atividades dentro do grupo.	
Anotação de texto	As Anotações de Texto são mecanismos utilizados para fornecer informações adicionais para o leitor.	
Subprocesso	Um subprocesso é uma atividade incluída em um Processo, podendo ser dividida em um conjunto de subatividades.	

Fonte: Adaptado de ABPMN, 2014, p. 29-30.

Como um exemplo de processo de negócio modelado em BPMN, é apresentado, na Figura 5, um processo de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Figura 5: Fluxo do processo de celebração de TAC



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse exemplo o processo inicia-se a partir do conhecimento pela Corregedoria de indício de irregularidade de menor potencial ofensivo praticado por servidor e elabora minuta de Termo de Ajustamento de Conduta em alternativa ao processo disciplinar, e comunica à autoridade competente para avaliar o seu teor e manifestar sobre a proposta. Em seguida, a Corregedoria agenda reunião com o servidor para apresentar os termos propostos e, caso ele aceite, assinam o Termo em conjunto com a autoridade. Após a publicação do extrato em Boletim Oficial do órgão, a Corregedoria monitora o seu cumprimento pelo prazo máximo de dois anos, e solicita abertura de processo disciplinar em caso de descumprimento pelo servidor. O processo disciplinar também é aberto caso o servidor não aceite os termos propostos.

2.5 A IMPLEMENTAÇÃO DE NOVAS PRÁTICAS DE GESTÃO

Segundo Drucker (1993), um dos desafios mais importantes das organizações é desenvolver práticas sistemáticas para administrar a transformação da informação em conhecimento. Em nível estratégico, a organização deve desenvolver novas aplicações a partir de seus próprios sucessos, além de explorar novos conhecimentos em busca de inovação contínua de suas operações, e da produtividade. O conceito

se torna muito distante quando o servidor que está na linha de frente não se vislumbra ator daquela mudança. Há também o comprometimento e o interesse de alguns, mas que trabalham de forma isolada, não compartilhando suas práticas, mesmo aquelas que não deram certo, para serem evitadas.

Como forma de estimular a vontade de mudança das pessoas é importante haver um direcionamento, além de instrumentos que possam materializar essa vontade, especialmente como aprendizado. Nesse sentido, o processo de gestão do conhecimento no setor público precisa ser bastante melhorado, especialmente na comunicação das boas práticas, como forma de internalizar e externalizar nos processos institucionais.

No conceito de organizações de aprendizagem (*learnig organization*) de Peter Senge (1998), novos padrões de aprendizagem são nutridos onde a aspiração coletiva é constantemente estimulada. Nessas organizações, apresentam-se como flexíveis, adaptáveis e produtivas em situações de mudança, e por este motivo é comum destacarem-se. De acordo com Senge, para que isso aconteça, as organizações precisam 'descobrir como aproveitar o compromisso e a capacidade das pessoas em aprender.

Ao fazer uma analogia à teoria das metáforas da administração de Morgan (1986), Vergara e Carpilovsky (1998) chamam a atenção para o papel das organizações como sistemas essencialmente criativos, e asseveram que as organizações devem desfazer crenças como "só poucos privilegiados são criativos", e a necessidade de se trabalhar os sentimentos negativos associados ao processo de criação, como o medo da crítica. Alertam os autores que:

[...] não basta tocar em pontos isolados para se desenvolver uma mentalidade criativa e inovar nas organizações. É preciso que se atue no sistema como um todo. Pouco adiantará, por exemplo, que os funcionários de uma empresa realizem um curso de criatividade se, quando retornarem às suas atividades, depararem-se com uma organização burocrática e com uma gerência que não reconhece ser necessário tempo para pensar e criar, em que o medo da demissão desencoraja a criatividade ou em que salários aviltados diminuem a autoestima dos empregados. (VERGARA E CARPILOVSKY, 1986, p. 95-96)

Para Januzzi *et al* (2016), a informação é o recurso necessário para a geração do conhecimento, seja ele explícito ou tácito, não havendo conhecimento sem informação. Os autores afirmam que há uma relação próxima entre a gestão do conhecimento e a inovação. Logo, o modelo de gestão do conhecimento a ser adotado

pelas organizações deve responder aos anseios da inovação aos quais elas almejam realizar.

Leuch (2006) *apud* D'ávila *et al.* (2017), faz uma análise dos principais modelos e ferramentas extraídos da literatura sobre a gestão do conhecimento, e que vêm avançando nas organizações, elencados no Quadro 11.

Quadro 11: Conceitos de Práticas de Gestão do Conhecimento

Descrição / Autores	Conceito
Aprendizagem Organizacional (Probst, Raub e Romhardt, 2002)	Consiste em mudanças na base de conhecimentos da organização, na criação de estruturas coletivas de referência e no crescimento da competência da organização para agir e resolver problemas.
Benchmarking (Spendolini, 1994)	É um processo contínuo e sistemático para avaliar produtos, serviços e processos de trabalho de organizações que são reconhecidas como representantes das melhores práticas, com a finalidade de melhoria organizacional.
Coaching (Minor, 1997)	É um processo através do qual o coordenador auxilia seu subordinado a compreender o pleno propósito do seu trabalho e a identificar as forças e fraquezas.
Comunidades de Prática (Terra, 2000)	Elas se referem a algo que já existe nas organizações, pessoas com interesses comuns, desenvolvem meios para de algum modo se encontrar e permutar experiências em suas áreas de prática, elas têm identificação do ponto de vista do conhecimento.
Comunicação Institucional (Rego, 1986)	É a comunicação que proporciona a reunião das partes distintas da empresa, produzindo as condições para um trabalho coordenado de estruturas. Permitindo enfim, que as cúpulas empresariais atinjam as metas programadas.
Educação Corporativa/ Universidade Corporativa (Batista <i>et al.</i> , 2004)	Consiste em processos de educação continuada, com vistas à atualização do pessoal de maneira uniforme em todas as áreas da organização.
Gestão de Competências (Brandão e Guimarães, 2001)	Consiste na forma como a organização planeja, organiza, desenvolve, acompanha e avalia as competências necessárias ao seu negócio.
Gestão de Marcas e Patentes (Kotler, 2000)	A gestão de marcas objetiva criar uma identidade amplamente reconhecida pelo mercado-alvo a atingir e a gestão de patentes visa proteger a propriedade intelectual da instituição.
Gestão do Relacionamento com os Clientes (Plata, 2001)	Não é um produto ou serviço específico, mas uma estratégia cujo propósito é transformar os processos de negócios para conservar e conseguir mais clientes.
Inteligência Competitiva (Gomes e Braga, 2004)	É sinônimo de capacidade de antecipar ameaças e identificar oportunidades por meio de um processo contínuo em que a informação é transformada em conhecimento e validade para a tomada de decisão.
Lições Aprendidas (Probst, Raub e Romhardt, 2002)	Representam a essência da experiência adquirida em um projeto ou cargo específico. As instituições as utilizam para criticar e incorporar atividades passadas e para aprender com seus sucessos e erros.
Mapeamento de Conhecimentos (Davenport e Prusak, 1998)	É um retrato daquilo que existe dentro da instituição e sua localização. Indica quem sabe o que na organização. Ele indica o conhecimento, porém, não o contém, funciona como um guia.

Mapeamento de Processos (Chiavenato, 1995)	É uma ferramenta gerencial analítica e de comunicação que tem a intenção de melhorar os processos existentes ou de implantar uma nova estrutura voltada para os processos dentro da organização.
Melhores Práticas (Batista et al. 2004)	São aquelas práticas que produziram resultados excelentes em outra situação e que poderiam ser adaptadas para a nossa situação.
Memória Organizacional (Probst, Raub e Romhardt, 2002)	É um sistema de conhecimentos e habilidades que preserva e armazena percepções e experiências, além do momento em que ocorrem, para que possam ser recuperadas posteriormente.
Mentoring (Hillesheim, 2006)	Consiste em reunir uma pessoa com mais experiência e habilidades em uma área específica, com outra menos experiente com o objetivo acordado de que esta última cresça e desenvolva habilidades específicas.
Normalização e Padronização (Almacinha, 2013).(Campus,1992)	A normalização busca a definição, a unificação e a simplificação, de forma racional, quer dos serviços quer dos elementos que se empregam para produzir através do estabelecimento de documentos chamados normas. A padronização consiste na atividade sistêmica de estabelecer e utilizar padrão.
Portal Corporativo (Terra 2005)	São instrumentos fundamentais no esforço de compartilhar informação e conhecimento no interior das organizações.

Fonte: D´avila, J. C. *et al* (2017, adaptado de Leuch, 2006)

Dentre os aspectos dos modelos referidos no quadro anterior, destacam-se a importância da informação e a sua documentação, que serão abrangidas na próxima seção.

2.5.1 Gestão da Documentação

A gestão de documentos visa ao aprimoramento da tomada de decisão gerencial, objetivando o fácil acesso ao gestor das informações necessárias para tomar melhor decisão realizando processos de avaliação, classificação e destinação documental, bem como a forma como isso tudo é absorvido pela comunidade institucional, com a compreensão dos processos de transição e compartilhamento de informações dentro da organização (GUSMÃO e SOUZA, 2021).

Segundo a política nacional de arquivos públicos e privados – Lei nº 8.159, de 1991 (BRASIL, 1991), a gestão de documentos é o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente. Para os fins dessa lei, consideram-se arquivos os conjuntos de documentos públicos ou privados produzidos e recebidos em decorrência do exercício de atividades específicas, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos.

Na gestão documental, todo arquivo, informação ou dados registrados na organização passa a ser considerado base de conhecimento. A manutenção desses dados em repositório próprio para ser consultado e compartilhado a quem se interessar, para além da duração da instância de processo, auxilia a tomada de decisões e a gestão do conhecimento, e permite o conhecimento histórico dessas decisões por gestões passadas.

Com o passar dos anos, e com o crescente acúmulo de dados e informações produzidas, a guarda e armazenamento de documentos passou a ser um desafio nas organizações. A Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011) assegurou ao cidadão o direito fundamental de acesso à informação de interesse público e fomentou o desenvolvimento do controle social e a cultura da transparência na administração pública. Esse processo envolve a mudança na estratégia da administração com relação às suas informações e processos e a forma de armazenamento desses dados, cujo acesso ao seu conteúdo também poderá ser acessado ou solicitado pelo cidadão.

Com o advento do Decreto 8.539, de 2015 (BRASIL, 2015b), passou a ser obrigatório o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, adicionalmente, impôs a criação ou revisão de bases de conhecimento, e elaboração de documentos padronizados para a gestão de documentos.

Essa estratégia parte de uma série de instrumentos legais para alavancar a transformação digital do Governo Federal, entre eles o Sistema Nacional para a Transformação Digital (BRASIL, 2018b) e a Estratégia de Governo Digital (BRASIL, 2020a), que tem dentre os objetivos: conceder acesso amplo à informação e aos dados abertos governamentais, para possibilitar o exercício da cidadania e a inovação em tecnologias digitais; promover a integração e a interoperabilidade das bases de dados governamentais; e adotar tecnologia de processos e serviços governamentais em nuvem como parte da estrutura tecnológica dos serviços e setores da administração pública federal.

Sob essa perspectiva, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria integrada, com fim de avaliar a implementação de processo eletrônico nas Instituições Federais de Ensino (IFEs), cuja trabalho resultou na determinação a estas instituições que implementassem meio eletrônico para a realização de processo administrativo, de modo que os novos autos sejam autuados em formato digital, e que, independentemente da plataforma utilizada, as IFEs adotassem as providências para

que seja possível a consulta pública do inteiro teor dos documentos e processos eletrônicos administrativos, observada a classificação de informações sob restrição de acesso (TCU, 2021d).

De acordo com o Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, “a implantação de um sistema de processo eletrônico pressupõe ganhos de eficiência, economia, segurança, transparência, acesso e sustentabilidade ambiental”⁸. Complementa que, a partir da atual situação de pandemia que se passa, os processos de trabalho das instituições devem ser repensados para garantir que os serviços públicos possam ser realizados e ofertados com qualidade, celeridade e eficiência, mesmo remotamente.

Andrade, Rasoto e Carvalho (2018) consideram que a documentação em meio eletrônico e sua tramitação virtual impulsionam as IFES a rever seus processos como um catalisador de mudanças orgânico-estruturais. Esta mudança de paradigma faz com que as instituições busquem suporte em metodologias que as auxiliem em reestabelecer seus processos sob novas bases, como por exemplo, o BPM.

Há, ainda, a necessidade de preservação dos documentos nas fases corrente, intermediária e permanente, associada a um repositório digital confiável. O assunto foi abordado pelo Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) na Resolução nº 43, de 04 de setembro de 2015 (BRASIL, 2015c), para estabelecer as diretrizes para a implementação de repositórios digitais de documentos arquivísticos como solução para a garantia da autenticidade, da preservação e do acesso de longo prazo.

Para Balbinot (2017), a manutenção de uma base de conhecimento atualizada e confiável constitui um desafio para as instituições, e permite mensurar o impacto propagado ao se decidir fazer uma alteração em um dos processos ou fontes de dados em questão. O autor considera útil a possibilidade de relacionar fontes de dados a elementos da BPMN, fazendo com que essa dependência possa ser definida e documentada diretamente por meio de modelos de processo.

Os modelos do processo, enquanto documentação inicial para a transformação organizacional, podem ser um importante subsídio no ponto de partida. Mas a implementação da transformação pode ser difícil, frente a diversos desafios específicos a cada organização.

Nesse sentido, é necessário compreender os mecanismos de gestão da mudança, necessários para a ampliação da possibilidade de sucesso na

⁸ Acórdão nº 484/2021 – TCU – Plenário. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues.(TCU, 2021d)

implementação de melhorias aos processos, baseadas em modelos prévios de fluxos e atividades esperadas. A discussão sobre a gestão da mudança é feita na próxima subseção.

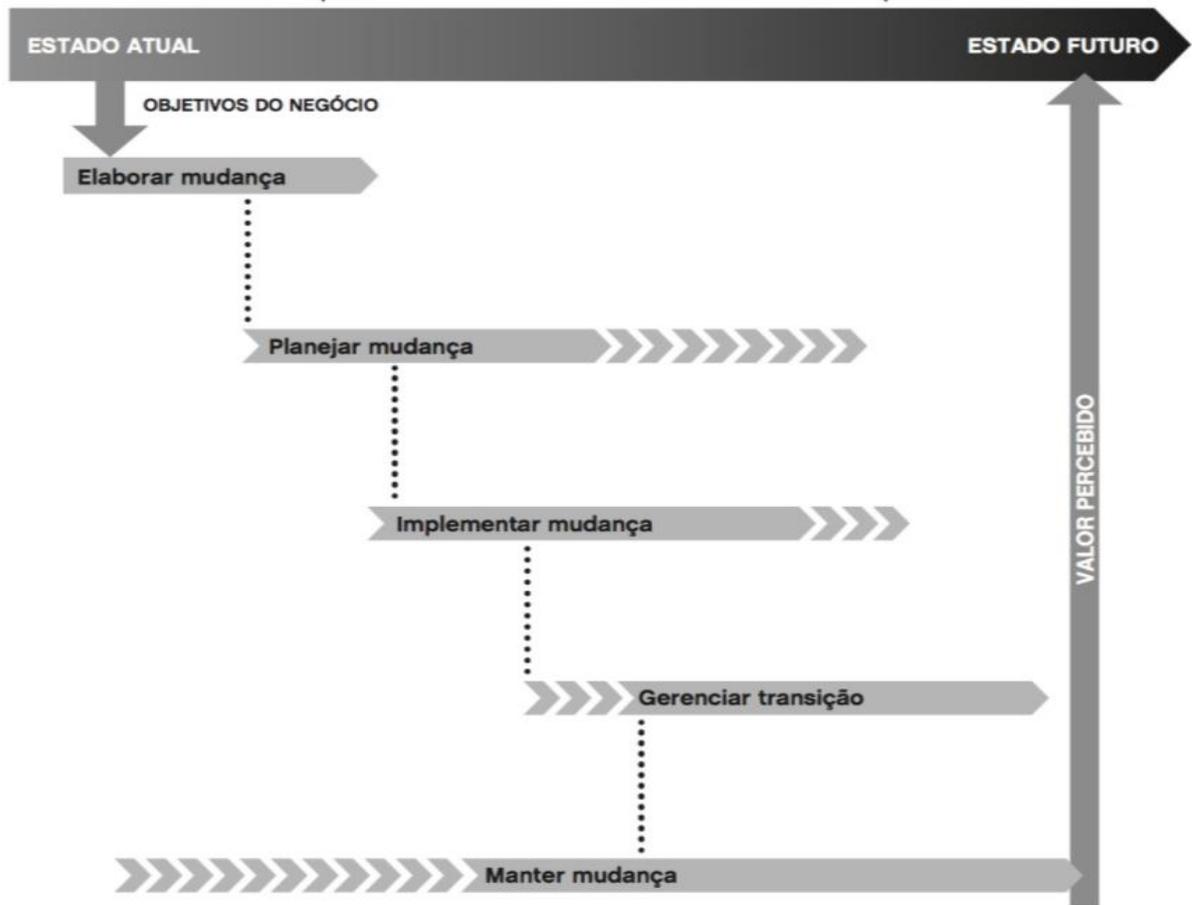
2.5.2 Gestão de Mudança

A prática organizacional de “gerenciamento de mudança” envolve o controle o ciclo de vida de todas as mudanças na cultura organizacional, sistemas e processos operacionais, de forma que os objetivos e benefícios pretendidos sejam incorporados com a mínima interrupção possível, e entregando o máximo valor para as partes interessadas.

De acordo com o Guia de Práticas do PMI (2017, p. 9), “gerenciamento de mudança” é uma abordagem abrangente, cíclica e estruturada para fazer a transição de indivíduos, grupos e organizações do estado atual para o estado futuro com os benefícios planejados para os negócios. Desse modo, o sucesso das organizações não é atingido aleatoriamente, pois depende da integração de diversos fatores que devem ser estrategicamente planejados e disciplinados em portfólios, programas e projetos.

Para que ocorra um processo de mudança robusto, é preciso desafiar os modelos atuais de liderança e de negócios com base nas lições de sucesso aprendidas e, ao mesmo tempo, superando a resiliência perante mudanças nos ambientes de negócios. O PMI adota como estrutura do ciclo de vida de uma mudança um subconjunto descrito na Figura 6, que parte da ideia de um estado atual a um estado futuro desejado, a partir das seguintes etapas: 1) elaborar mudança; 2) planejar mudança; 3) implementar mudança; e 4) gerenciar a transição.

Figura 6: Gerenciamento disciplinado de portfólios, programas e projetos



Fonte: PMI (2017).

Segundo Trosa (2001), a melhor estratégia para a mudança impõe três questões fundamentais que devem ser analisadas: 1) a abordagem descendente ou ascendente para qual a iniciativa de mudança será direcionada; 2) o ritmo do progresso adotado para a redefinição da missão e dos objetivos da organização (por pequenos passos ou por ruptura - *Big Bang*); e 3) a capacidade de transmitir entusiasmo, visão e sentido de direção pelo grupo dirigente.

Mauro *et al.* (2021) alertam sobre a importância de se fazer testes com rigor metodológico para o desenvolvimento, implementação e avaliação de novas medidas de *compliance*, e comprovar sua efetividade. Para os autores, a intervenção é mais fácil quando dividimos o processo todo em sete fases. São elas: 1) a definição do desafio; 2) o diagnóstico dos “gargalos comportamentais”; 3) o mapeamento dos fatores cognitivos, comportamentais e contextuais; 4) o desenho das iniciativas e intervenções; 5) os testes; 6) a mensuração dos resultados; e 7) o monitoramento contínuo e adaptação para manter as mudanças positivas.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa pode ser classificada como descritiva (GIL, 2002) ao proceder a análise de desempenho das universidades federais em termos de governança; e exploratória, uma vez que se busca identificar características e relações pouco conhecidas entre organizações e práticas, que podem ser posteriormente refinadas para uma análise empírica com maior ênfase quantitativa (ENCINAS, 2019).

As subseções a seguir descrevem os procedimentos e escolhas adotadas no presente estudo.

3.1 POPULAÇÃO A SER ESTUDADA E UNIDADE DE ANÁLISE

Das 498 organizações de diversos segmentos que participaram do levantamento integrado de governança e gestão do TCU – Ciclo 2018, o presente estudo abrange somente as 63 Universidades Federais (UFs) do país. A unidade de análise foi o resultado do Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG), que pode ser associado tanto a cada uma das UFs, quanto a um conjunto de processos organizacionais decorrentes das questões do IGG.

O grupo das UFs representa cerca de 13% do total de respondentes do IGG e 54% das instituições de ensino da administração pública federal. Das instituições de ensino, grande parte é composta pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, além dos Centros Federais de Educação Tecnológica e o Colégio Pedro II.

As seguintes Universidades Federais não participaram do levantamento do TCU, em decorrência da criação delas ter ocorrido em momento posterior ao início dos trabalhos: Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDFPar), Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFape), Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), Universidade Federal de Jataí (UFF), Universidade Federal de Catalão (UFCat), e Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT).

A escolha das UFs deu-se pelo critério de acessibilidade aos dados pesquisados referentes ao exercício de 2018, disponibilizados pelo Tribunal de Contas da União, extraídos na página da internet do TCU e dos relatórios de gestão disponíveis na transparência ativa das UFs.

3.2 PROCEDIMENTOS PARA A COLETA DE DADOS

De acordo com o Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU (TCU, 2020), bem como a publicação intitulada Dez Passos para a Boa Governança (TCU, 2021f), o TCU reuniu boas práticas de governança pública que, se observadas, podem incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas.

Embora as discussões trazidas pelo TCU sejam teóricas e praticáveis a qualquer órgão público, visto que consolida as diretrizes básicas governança pública e os mecanismos de liderança, estratégia e controle, a sua aplicação no âmbito das instituições de ensino pode gerar certa ambiguidade e divergência.

Assim, para o desenvolvimento do trabalho, as informações foram obtidas por meio da coleta de dados secundários. Segundo Mattar (1998), dados secundários são aqueles já coletados, ordenados e tabulados, às vezes até analisados e que estão à disposição dos interessados. Além do Portal do TCU sobre Governança (<https://portal.tcu.gov.br/governanca/>), dados também foram obtidos nas páginas oficiais das respectivas Universidades, por meio de sua transparência ativa, ou por meio publicações científicas e portais da internet.

3.3 TRATAMENTO DOS DADOS

A partir da coleta de dados referente às práticas de governança utilizadas pelas Universidades Federais, no Portal do TCU, foram utilizadas técnicas de ordem qualitativa e quantitativa para o tratamento dos dados coletados. Para Silveira e Córdova (2009) a abordagem qualitativa preocupa-se com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização etc., sem informar quantificações numéricas. Esse tipo de pesquisa possibilita uma aproximação e um entendimento da realidade a investigar, sendo a pesquisa um processo permanentemente inacabado, que se processa por meio de aproximação da realidade, fornecendo subsídios para uma intervenção.

Gil (2002) ensina que a pesquisa qualitativa é menos formal do que a abordagem quantitativa, e que se utiliza de textos narrativos, matrizes, esquemas, que são interpretados pelo pesquisador, que exprime os resultados obtidos após a apreciação dos dados obtidos na pesquisa. Desse modo, a análise qualitativa foi

também baseada na análise preliminar de relatórios de gestão e dados disponíveis em transparência ativa nos sítios eletrônicos das UFs consultadas, buscando identificar alguns dos elementos estruturantes dos macroprocessos, principalmente das UFs benchmark.

3.4 ANÁLISE DE DADOS

Para a avaliação dos dados, adotou-se apenas as questões **tipo A** conceituadas pelo TCU como aquelas que envolvem a execução de atividades, e dizem respeito a ações de: divulgar, analisar, executar, realizar, acompanhar, controlar, identificar, avaliar, implantar, alocar, monitorar, assegurar, dentre outras (TCU, 2021c), capazes de se traduzir em processos sequenciais, e que representam 75% do Levantamento. Tais práticas foram eventualmente aprimoradas, baseadas no enunciado das questões relacionadas aos agregadores e com base em experiências observadas na gestão das Universidades Federais.

Analisadas a partir de seus componentes principais, as questões do levantamento foram agrupadas em 30 agregadores (TCU, 2021g), que foram distribuídos em cinco temas: Governança Pública Organizacional, Governança e Gestão de Pessoas, Governança e Gestão de Tecnologia da Informação, Governança e Gestão de Contratações e Resultados.

Para este estudo, conforme se observa no Quadro 12, foram excluídos os agregadores 4230 (Gerir nível de serviço de tecnologia da informação), 4320 (Estabelecer processos de trabalho de contratações) e 4250 (Definir políticas de responsabilidades para a gestão da segurança da informação), dados que compreenderam apenas questões do **tipo E**.

Quadro 12: Macroprocessos de governança de acordo com o tema abordado

TEMA	NOME DO MACROPROCESSO			
Governança Pública Organizacional	Estabelecer o modelo de governança da organização	Gerir o desempenho da alta administração	Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas	Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna
	Zelar por princípios de ética e conduta	Gerir os riscos da organização	Estabelecer a estratégia da organização	Promover a gestão estratégica
Governança e Gestão de Pessoas	Realizar planejamento	Definir adequadamente, em termos	Assegurar o adequado	Assegurar a disponibilidade

	da gestão de pessoas	qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores	provimento das vagas existentes	de sucessores qualificados
	Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores	Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável	Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores	Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores
Governança e Gestão de Tecnologia da Informação	Realizar planejamento de tecnologia da informação	Gerir serviços de tecnologia da informação	Gerir riscos de tecnologia da informação	Estabelecer processos e atividades para a gestão da segurança da informação
	Executar processo de software		Gerir projetos de tecnologia da informação	
Governança e Gestão de Contratações	Realizar planejamento das contratações	Gerir riscos em contratações	Contratar e gerir com base em desempenho	
Resultados	Prestar serviços públicos com qualidade		Prestar serviços públicos em meio digital com qualidade	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os agregadores foram o ponto de partida da análise subsequente, na qual se buscou identificar os processos presentes no levantamento. Assim, os macroprocessos e processos foram identificados dentre as questões do tipo A, que são aquelas que envolvem a execução de atividades e ações típicas de processo. Alguns macroprocessos não foram desmembrados em processos quando o fluxo envolvia uma sequência lógica traduzida em um único modelo.

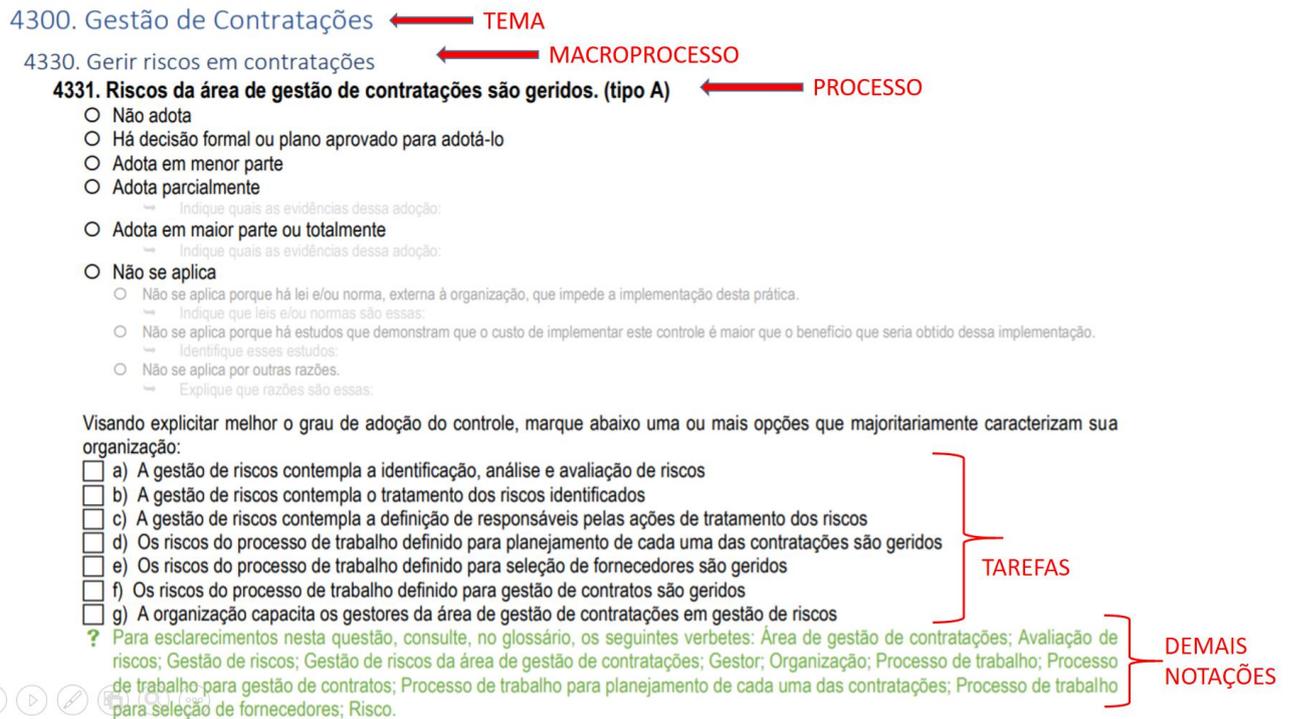
Dada a hierarquia e precedência de atividades, tornou-se necessário identificar quais elementos de notação poderiam ser utilizados no fluxo desses processos. Com base nas subquestões, ou, na ausência destas, no agrupamento de questões que guardam relação entre si dentro de um mesmo agregador, foram inseridas as tarefas de processo.

Para representar os diagramas (forma gráfica das tarefas, atividades e o fluxo de trabalho dos processos, por exemplo: eventos intermediários, decisões, etc.), além das tarefas descritas nas subquestões do Levantamento, foram observados: os processos existentes nas UFs, sobretudo da Universidade Federal de Mato Grosso

do Sul, que apresentou destaque no iGG⁹; os normativos e legislação que dispõem sobre o assunto abordado (por exemplo: auditoria interna, gestão de riscos, transparência pública, dados abertos, seleção de membros da alta direção, etc.); e, principalmente, o Glossário¹⁰ do TCU aplicado ao iGG (TCU, 2021c).

A Figura 7 demonstra como ocorreu essa divisão:

Figura 7: Identificação de elementos de um fluxo de processo em uma questão do iGG



Fonte: Adaptado de TCU (2021c).

Dada a complexidade das tarefas, foram elaborados subprocessos quando haviam diversos atores atuando no mesmo fluxo ou, ainda, quando as tarefas não seguiam o fluxo sequencial do processo ao qual o subprocesso estava relacionado. Neste caso, o diagrama do subprocessos foi identificado de acordo com a letra da tarefa que foi desmembrada (2124.c e 2124.d). Da mesma forma, quando o desmembramento ocorreu do próprio processo, pelas mesmas razões apresentadas, o subprocesso foi identificado com o número sequencial (3114.1).

⁹ O autor deste trabalho tem atuado em áreas diretamente relacionadas ao iGG desde o primeiro ciclo de avaliação, tendo assim utilizado a sua experiência no assunto na elaboração dos diagramas, apresentados no Apêndice A.

¹⁰ As questões do Levantamento trazem verbetes para serem consultados no Glossário, para esclarecimentos a respeito dos itens avaliados, conforme pode ser observado na parte inferior da Figura 7.

Durante os trabalhos de análise das questões classificadas como tipo A do Levantamento (TCU, 2021c), observou-se que algumas delas possuem características de questões tipo M, que abordam o estabelecimento de modelos na organização, ou tipo E, que tratam especificamente da existência de estratégia, planos, políticas e processos de trabalho. O Quadro 13 estão elencadas essas questões e subquestões:

Quadro 13: Questões tipo A que têm características com questões tipo E ou tipo M

Agregador	Questões	Subquestões
1110. Estabelecer o modelo de governança da organização	1112	a, b
1120. Gerir o desempenho da alta administração	1122	a
1130. Zelar por princípios de ética e conduta	1133	e,f,g
	1134	e,f,g
2120. Estabelecer a estratégia da organização	2123	a, b
3110. Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas	3114	a, e, j
	3115	a
3120. Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna	3122	Todas as subquestões
	3123	Todas as subquestões
	3124	Todas as subquestões

Fonte: Elaborado pelo autor.

Apesar de as questões 2121 (O modelo de gestão estratégica da organização está estabelecido) e 2122 (A estratégia da organização está definida) estarem classificadas como tipo M e tipo E, respectivamente, foi elaborado o modelo do processo “Definir o modelo de gestão estratégica”, agrupando as duas questões, por apresentarem atividades e tarefas com características das questões tipo A.

A partir dessa definição, foram elaborados 66 modelos ao total, entre macroprocessos, processos e subprocessos, conforme mostram os Quadros 14 a 18. No Quadro 14 foram relacionados os macroprocessos, processos e subprocessos do tema Governança Pública Organizacional.

Pelas razões já expostas, para os subprocessos 2124.c e 2124.d, apresentados no APÊNDICE – A, e que se referem a tarefas descritas nas subquestões “c) as demandas dos órgãos de controle (definidas em decisões, decretos, resoluções, portarias etc.) são objetivamente avaliadas” e “d) as expectativas da sociedade são

objetivamente avaliadas”, optou-se pela elaboração do fluxo apartado do processo principal.

Com relação ao processo “3114 - Estabelecer o canal de denúncias e representações”, foi elaborado o subprocesso “3114.1 - Tratar as denúncias e representações recebidas” pois se referem ao desdobramento de diversas subquestões relacionadas ao processo de tratamento e avaliação de denúncias, de forma geral. Neste caso, consultou-se o processo mapeado na UFMS, e que serve de modelo para as demais UFS.

Quadro 14: Relação de Macroprocessos, Processos e Subprocessos do Tema Governança Pública Organizacional

Tema	#	Macroprocesso, Processo e Subprocesso	Questão
Governança Pública Organizacional	1	1110. Estabelecer o modelo de governança da organização	1112
		Estabelecer segregação de funções para tomada de decisões críticas	
	2	1120. Gerir o desempenho da alta administração	
	2.1	Selecionar membros da alta administração	1121
	2.2	Avaliar o desempenho de membros da alta administração	1122
	3	1130. Zelar por princípios de ética e conduta	
	3.1	Estabelecer Código de ética e de conduta aos membros da Alta Administração e membros de Conselhos Superiores	1131 e 1132
	3.2	Identificar os casos de conflito de interesse de membros da Alta Administração e membros de Conselhos Superiores	1133 e 1134
	4	2110. Gerir os riscos da organização	
	4.1	Gerir os riscos considerados críticos para a organização	2112
	4.2	Estabelecer controles detectivos de possíveis situações de fraude e corrupção	2113
	5	2120. Estabelecer a estratégia da organização	
	5.1	Definir o modelo de gestão estratégica	2121 e 2122
	5.2	Identificar e mapear os principais processos da organização	2123
	5.3	Identificar, as demandas das partes interessadas	2124
	5.3.1	Avaliar as demandas dos órgãos de controle	2124.c
	5.3.2	Avaliar as expectativas da sociedade	2124.d
	6	2130. Promover a gestão estratégica	

	6.1	Monitorar o desempenho da gestão dos processos finalísticos	2132
	6.2	Monitorar o desempenho da gestão de Pessoas / TI / Contratações	2134, 2136, 2138
	7	3110. Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas	
	7.1	Estabelecer o canal de denúncias e representações	3114
	7.1.1	Receber, examinar e encaminhar denúncias e representações	3114.1
	7.2	Publicar conjuntos de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos	3115
	8	3120. Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna	
	8.1	Elaborar Plano Anual de Auditoria Interna	3122
	8.2	Produzir relatórios destinados às instâncias internas de governança	3123
	8.3	Avaliar o desempenho da função de auditoria interna	3124

Fonte: Elaborado pelo autor.

No Quadro 15 foram relacionados os macroprocessos, processos e subprocessos do tema Gestão de Pessoas. Para o processo “4160.1 - Estabelecer Programa de qualidade de vida no trabalho”, trata-se do agrupamento de outros processos, descritos em “4165 - Realizar pesquisas para avaliar o ambiente de trabalho”, “4166 - Oferecer condições mais flexíveis e estimulantes para realização de trabalho, com vistas ao aumento do desempenho” e “4167 - Avaliar os resultados obtidos com o Programa de Qualidade de Vida”, e que compreendem uma relação sequencial no contexto de um Programa institucional.

Quadro 15: Relação de Macroprocessos e Processos e Subprocessos do Tema Governança e Gestão de Pessoas

Tema	#	Macroprocesso, Processo e Subprocesso	Questão
Governança e Gestão de Pessoas	9	4110. Realizar planejamento da gestão de pessoas	4111, 4112, 4113
	10	4120. Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores	
	10.1	Definir e documentar os perfis profissionais desejados para cada ocupação	4121 e 4122
	10.2	Atualizar o quantitativo necessário de pessoal por unidade ou processo de trabalho	4123

10.3	Elaborar e monitorar política que orienta o planejamento da força de trabalho	4123.a e 4124
11	4130. Assegurar o adequado provimento das vagas existentes	4131, 4132, 4133 e 4134
12	4140. Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados	4142, 4143 e 4144
13	4150. Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores	
13.1	Identificar as lacunas de competências	4151
13.2	Executar ações educacionais para formação dos novos servidores	4152
13.3	Desenvolver liderança aos gestores	4153
13.4	Avaliar as ações educacionais realizadas	4154
14	4160. Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável	
14.1	Estabelecer Programa de qualidade de vida no trabalho (4165, 4166 e 4167)	4160.1
14.2	Estabelecer Código de ética e de conduta	4161
14.3	Estabelecer Programa de Integridade	4163
14.4	Identificar e tratar os casos de conflito de interesse de servidores e gestores	4164
14.5	Realizar pesquisas para avaliar o ambiente de trabalho	4165
14.6	Oferecer condições mais flexíveis e estimulantes para realização de trabalho, com vistas ao aumento do desempenho	4166
14.7	Avaliar os resultados obtidos com o Programa de Qualidade de Vida	4167
15	4170. Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores	
15.1	Avaliar colaboradores de acordo com as metas da unidade	4171, 4172 e 4173
15.2	Estabelecer prática de reconhecimento	4174
16	4180. Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores	
16.1	Aumentar a retenção de colaboradores e gestores	4181
16.2	Avaliar motivos pessoais de pedidos de desligamentos e de movimentação	4182 e 4183

Fonte: Elaborado pelo autor.

No Quadro 16 foram relacionados os macroprocessos e processos do tema Gestão de Tecnologia da Informação. Considerando a ausência de subquestões relacionadas a um mesmo item de avaliação, foi possível agrupar as questões em um único macroprocesso, ressalvado o macroprocesso “4240. Gerir riscos de tecnologia da informação”, que se divide em dois processos: “Gerir os riscos de TI dos processos de negócio” e “Executar processo de gestão da continuidade dos serviços de TI”.

Quadro 16: Relação de Macroprocessos e Processos do Tema Governança e Gestão de Tecnologia da Informação

Tema	#	Macroprocesso e Processo	Questão
Governança e Gestão de Tecnologia da Informação	17	4210. Realizar planejamento de tecnologia da informação	4211
	18	4220. Gerir serviços de tecnologia da informação	4221, 4222, 4223 e 4224
	19	4240. Gerir riscos de tecnologia da informação	
	19.1	Gerir os riscos de TI dos processos de negócio	4241
	19.2	Executar processo de gestão da continuidade dos serviços de TI	4242
	20	4260. Estabelecer processos e atividades para a gestão da segurança da informação	4261, 4262, 4263 e 4264
	21	4270. Executar processo de software	4271
	22	4280. Gerir projetos de tecnologia da informação	4281

Fonte: Elaborado pelo autor.

No Quadro 17 foram relacionados os macroprocessos do tema Gestão de Contratações. Pelas razões já expostas, as questões que versam sobre um mesmo item de avaliação foram agrupadas em um único macroprocesso.

Quadro 17: Relação de Macroprocessos do Tema Governança e Gestão de Contratações

Tema	#	Macroprocesso	Questão
Governança e Gestão de Contratações	23	4310. Realizar planejamento das contratações	4311
	24	4330. Gerir riscos em contratações	4331 e 4332
	25	4340. Contratar e gerir com base em desempenho	4341 e 4342

Fonte: Elaborado pelo autor.

E, também, os macroprocessos do tema Resultados, descritos no Quadro 18:

Quadro 18: Relação de Macroprocessos do Tema Resultados

Tema	#	Macroprocesso	Questão
Resultados	26	5110. Prestar serviços públicos com qualidade	5111
	27	5120. Prestar serviços públicos em meio digital com qualidade	5121, 5122, 5123, 5124 e 5125

Fonte: Elaborado pelo autor.

Verificou-se que alguns processos ou subprocessos possuem relação entre si, conforme descritos no Quadro 19:

Quadro 19: Questões do iGG que possuem relação com outros processos

Processo / subprocesso	Questão	Relação
1130. Estabelecer Código de ética e de conduta aos membros da Alta Administração e membros de Conselhos Superiores	1131 e 1132	4160
4130. Assegurar o adequado provimento das vagas existentes	4131, 4132, 4133 e 4134	4120 (4121, 4122 e 4123)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para avaliar quais UFs são benchmark nos macroprocessos (agregadores) e nos processos de governança, utilizou-se os resultados finais de apuração de valor das questões individuais (por processo avaliado), ou pelo grupo de questões dentro de um mesmo agregador (por macroprocesso), conforme dados divulgados pelo TCU,

a partir das respostas dos participantes do Levantamento Integrado de Governança – Ciclo 2018 (TCU, 2021c).

Para a elaboração das modelagens propostas, baseadas nos macroprocessos, processos e subprocessos identificados, esta pesquisa contou com o auxílio do *software* Camunda Modeler (<https://camunda.com/products/camunda-platform/modeler/>), que é um software de notação e modelagem de processos de negócio que utiliza o padrão BPMN (*Business Process Modeling Notation*) e que pode ser integrado em aplicativos Java e com outras linguagens. Ademais, por ser um *software* livre, apresenta ainda simplicidade na modelagem de processos.

3.5 MATRIZ DE AMARRAÇÃO

Para alcançar os objetivos específicos, a pesquisa foi delineada de acordo com as metodologias previstas em cada etapa e fonte de dados consultados, conforme na Matriz de Amarração descrita no Quadro 20.

Quadro 20: Matriz de amarração

Questão de Pesquisa					
Como o Levantamento Integrado de Governança e Gestão Públicas do TCU pode auxiliar as UFs a aprimorarem os seus processos internos?					
Quadro Teórico					
2.1 Gestão e Governança no Setor Público					
Objetivo	Tipo	Tema Central	Quadro Teórico	Análise de dados	Fonte dos dados
Descrever o desempenho de cada Universidade Federal no iGG.	OE	Desempenho	2.2 Indicadores de Governança e Gestão Públicas do TCU	Estatística Descritiva	TCU
Determinar as UFs que podem ser consideradas <i>benchmark</i> no IGG, a partir da maior nota obtida pela UF, nas diferentes dimensões do IGG.	OE	Benchmark	2.3 Desafios da Governança e Gestão das Universidades Federais Brasileiras	Estatística Descritiva	TCU
Estabelecer os processos de governança e gestão que podem ser identificados nas questões do IGG.	OE	Processos	2.4 Gestão de Processos Organizacionais	Estatística Descritiva	TCU
Desenvolver repositório de modelos de processos, baseado nas práticas de gestão e governança das Universidades Federais com maior desempenho no iGG.	OG	Práticas	2.5 A Implementação das Novas Práticas de Gestão	BPMN	TCU Relatórios UFs

Nota: OE – Objetivo específico; OG – Objetivo geral. Fonte: Elaborado pelo autor.

Para que o objetivo geral deste trabalho seja atendido, primeiramente foram descritos os resultados apresentados por cada UF, com base no desempenho no Levantamento integrado de Governança e Gestão – Ciclo 2018 (TCU, 2021c), determinando quais UF poderiam ser consideradas benchmark em governança, de acordo com resultados obtidos em cada dimensão do iGG.

A partir desses resultados, foi possível elaborar os processos de governança e gestão, gerando assim o produto técnico/tecnológico, na forma de modelagem de macroprocessos, processos e subprocessos de governança abordados no Levantamento Integrado de Governança e Gestão do TCU, e a identificação nos maiores níveis de desempenho no iGG apresentados pelas Universidades Federais Brasileiras nas respectivas dimensões avaliadas.

4. ANÁLISE SITUACIONAL

O índice de Governança e Gestão Públicas (iGG), composto pelo índice de governança pública, de governança e gestão de pessoas, de governança e gestão de TI, de governança e gestão de contratações e pelo índice de resultados, tem sido utilizado como mecanismo de controle externo pelo TCU, a partir do levantamento integrado de governança e gestão, que se iniciou em 2017 (TCU, 2018c).

Os resultados iniciais demonstraram pouca aderência das organizações públicas às boas práticas de governança e gestão. Segundo o ministro-relator do TCU, Bruno Dantas, ainda 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, 2018c).

Na prática, os resultados dos levantamentos integrados de governança e gestão públicas realizados pelo TCU deduzem que os fatores que interferem nos resultados dos levantamentos podem ser diversos. Como o mesmo levantamento é aplicado a todos os órgãos públicos, de maneira indistinta, é comum haver entendimentos diversos sobre um mesmo tema.

Nesse sentido, Cavalcante e Pires (2018), dizem que, em um cenário de disputa e confusão conceitual é comum coexistirem visões que nem sempre são convergentes, e isso vem se refletindo, por exemplo, em processos de isomorfismo na construção de indicadores de governança para organizações bastante díspares, que incorporam um número bem amplo de dimensões de análise que tendem a gerar contradições inerentes entres elas.

Em estudo de diagnóstico sobre a aderência das Universidades Federais às práticas de governança do TCU, Marques *et al* (2020) demonstraram quais estágios de capacidade (inexpressivo, inicial, intermediário e aprimorado) as UFs se encontravam, utilizando um dos indicadores do iGG, o iGovPub, conforme Figura 8.

Figura 8: Relação das UFs por estágios de capacidade do iGovPub

Estágios	Intervalos	Universidades	Quantidade	%	
Inicial	Inexpressivo	0 a 14,99%	Unirio, UTFPR, UFMA	3	5%
	Iniciando	15 a 39,99%	UFSCar, Unifesspa, Unifei, UFG, UFRB, UFTM, UFRR, Ufam, UFABC, Unir, Ufersa, UFSM, UFS, UFCSPA, UFSB, UFCG, UFJF, UFRJ, UFGD, Unilab, Ufob, UFPE, UFSC, UFC, UFRRJ, Ufba, UFRGS, Ufal, Unila, UFPR	30	50%
Intermediário	40 a 70%	UFRPE, Unifal, Ufla, Univasf, Ufra, UFV, Unifap, UnB, UFPel, Unifesp, Unipampa, UFMT, UFFS, UFCA, Furg, UFPB, UFPI, UFT, UFSJ, UFPA, Ufopa, UFU, UFRN, Ufop, UFMG, UFVJM	26	43,33%	
Aprimorado	70,01 a 100%	UFMS	1	1,66%	

Fonte: Marques; *et al.* (2020, p. 23).

Não se pode descartar, também, fatores que enviesam a confiabilidade dos levantamentos, e que estão relacionados a servidores e agentes responsáveis pelo preenchimento desses questionários, tais como: interpretação equivocada a respeito das práticas de governança pesquisadas, influenciando uma visão otimista ou pessimista do cenário pesquisado; o desconhecimento sobre a instituição a qual a pesquisa se direciona; ausência ou falta de atuação do Comitê de Governança Institucional para deliberar e aprovar políticas e ações sobre o assunto, todas essas situações refletem em resultados que não se coadunam com a realidade das instituições.

De fato, indicadores que são produzidos a partir da avaliação das próprias organizações, e que não passam por um processo que verifique a totalidade das informações fornecidas, estão obviamente sujeitos a imprecisões, e o nível de erro pode ser desconhecido (TCU, 2021h). Nesse ponto, é de extrema importância a participação ativa das unidades de auditoria interna das organizações na validação desses levantamentos, reforçando a confiabilidade dos resultados por meio de

avaliação das respostas apresentadas pelos gestores consultados com base em evidências apresentadas.

Por outro lado, deve-se levar em consideração que, na maioria das situações, as organizações públicas não são diretamente comparáveis, senão com aquelas do mesmo segmento e possuam as mesmas condições. As próprias UF, vinculadas ao Ministério da Educação, e que se submetem à mesma legislação, por serem organizações complexas e autônomas, podem apresentar fatores que a colocam em níveis de governança díspares entre si, impedindo a comparação indiscriminada de suas capacidades, sem avaliar o contexto no qual estão inseridas (por exemplo: antiguidade; quantidade de alunos e cursos; estrutura de pessoal; vocação para pesquisa e inovação; internacionalização; pós-graduação; localização geográfica; aspectos culturais; etc.). É por este motivo que os rankings acadêmicos, de forma geral, devem ser utilizados com cautela, pois podem não ser capazes de refletir com precisão as particularidades de cada universidade.

Apesar de salutar a comparação entre as organizações, merece destaque o alerta do TCU, a respeito do iGG, para que as organizações não adotem metas de aumento do iGG sem antes avaliar os riscos reais a que estão submetidas (com auxílio, por exemplo, do iGG) para implementarem controles desnecessários, quando os riscos não justificarem a sua implementação (TCU, 2021h).

De fato, por meio de sua atuação preventiva e pedagógica, o TCU 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 em algumas organizações. Isso ocorre quando o gestor, no afã de demonstrar aos órgãos de controle a implementação de diversas ações e mecanismos de governança, não avalia adequadamente os custos destes controles, e se a organização possui estrutura e cultura organizacional necessárias para coloca-los em prática, e mantê-los efetivamente funcionando.

Von Eck e Nel (2015) observam ser comum as organizações adotarem uma mera abordagem de *checkbox*, 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.

Nogueira e Gaetani (2018) também argumentam que o lapso de tempo de apenas um ano pode comprometer a qualidade das respostas, considerando a ansiedade dos gestores em melhorar os respectivos indicadores, ainda que as novas práticas de gestão promovidas pelo questionário em seus órgãos não estivessem funcionando efetivamente.

Algo similar foi descrito por Braga (2019) como federalismo de inauguração, no qual o município, por meio de projetos em parceria com o governo federal, angaria recursos para a construção de hospitais, creches e laboratórios, mas não tem capacidades para gerir e manter esses aparelhos em pleno funcionamento.

Segundo Andrade, Rasoto e Carvalho (2018, p. 22):

[...] adotar determinada filosofia, metodologia ou tecnologia de gestão no setor público requer, antes de mais nada, verificar a sua aplicabilidade a este setor e a sua adequação à Lei e às restrições burocráticas. Se viável, requer, ainda, analisar a capacidade da instituição pública em suportar a sua aplicação para promover os resultados desejados.

De fato, associar esses vetores 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).

Diante dos desafios de se implementar práticas de governança, o benchmark é uma fonte útil para enfrentar questões comuns a outras organizações, além de encorajar iniciativas de sucesso para problemas que envolvem maior complexidade. Para tanto, faz-se necessário promover mudanças estruturais mais favoráveis ao gerenciamento de processos (BPM), com ferramenta metodológica de mudança organizacional, e apoio da Alta Direção para rever seus processos, tradicionalmente estabelecidos.

Sob este enfoque, Andrade, Rasoto e Carvalho (2018), identificaram que pouco mais de 1/3 de todas as instituições federais de ensino superior do país realizam gerenciamento de processos, sendo um fator crítico a inexistência de um setor estruturado com atribuições especializadas vinculado estrategicamente a Alta Direção. Nesse cenário, consideram que o gerenciamento de processos é essencial para que se consigam, apesar das dificuldades enfrentadas por essas instituições, remodelar os processos frente ao ambiente organizacional e político em constante mutação.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

5.1 DESCRIÇÃO DO DESEMPENHO DE CADA UF NO INDICADOR DE GOVERNANÇA E GESTÃO DO TCU

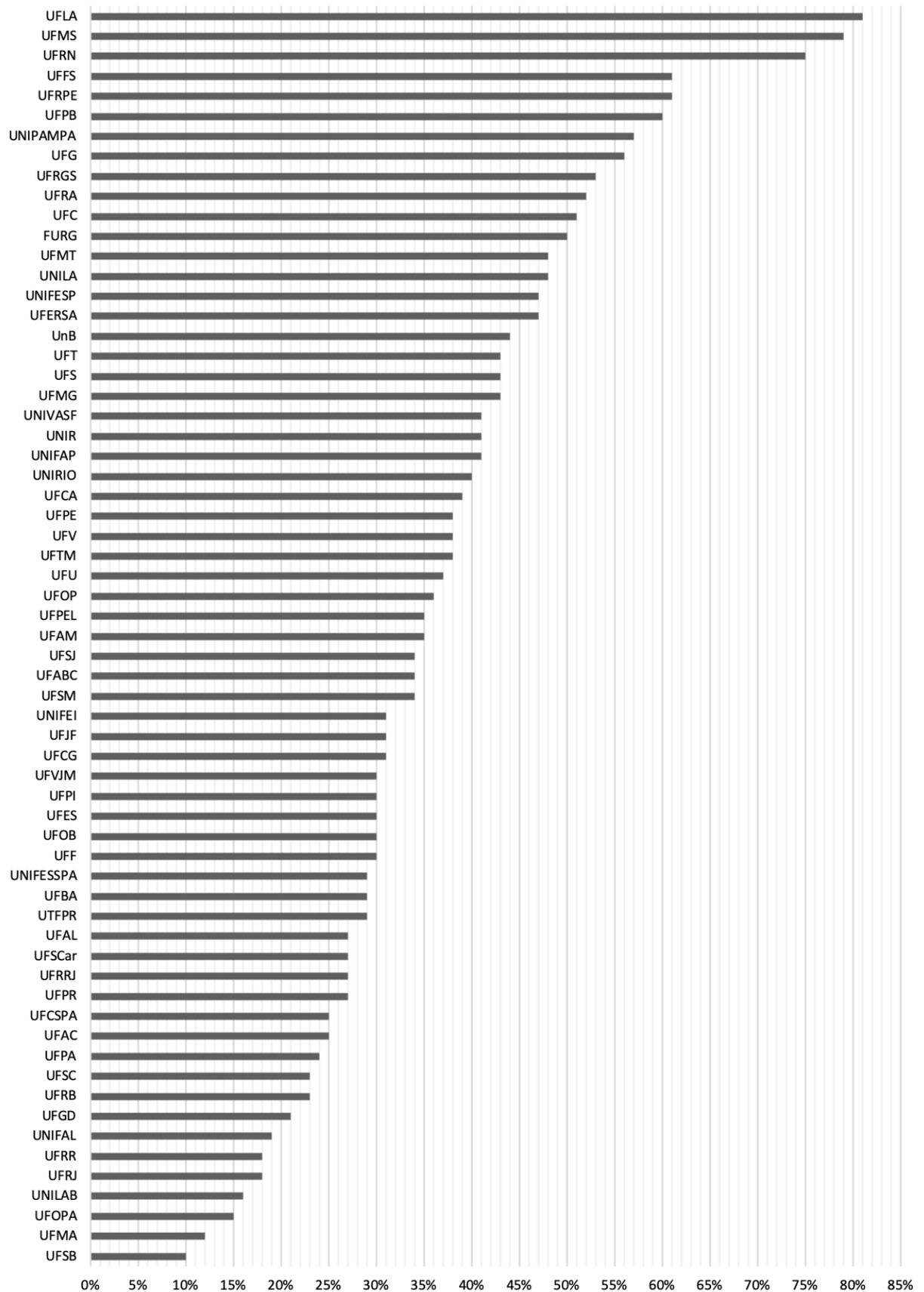
Além de estimular e conhecer a realidade das organizações públicas, a partir dos levantamentos que o Tribunal de Contas da União vem realizando sobre capacidade de governança e gestão no setor público, é possível identificar qual instituição pode servir de fundamento de desempenho superior (benchmark) de acordo com o resultado alcançado nas diversas dimensões que compõem o Índice de Governança e Gestão – iGG, já que é aferido de acordo com o nível de implementação dos mecanismos de liderança, estratégia e controle, bem como práticas de governança e gestão de TI, de pessoas, de contratações e de resultados (TCU, 2018c).

Deve-se destacar, também, a importância desses dados para a identificação de riscos sistêmicos nas organizações e que auxiliam o controle externo no aperfeiçoamento da Administração Pública Federal, direcionando as ações de auditoria ou de orientação.

De acordo com o resultado apresentado, das 63 Universidades Federais que participaram do Levantamento Integrado de Governança e Gestão do TCU – Ciclo 2018, verificou-se que 39 UFs se encontram nos estágios de capacidade de governança e gestão inicial (0 a 39,99%), sendo duas em estágio “inexpressivo” (0 a 14,99%) e 37 “iniciando” (15 a 39,99%). 21 UFs encontram-se em estágio intermediário (40 a 70%) e somente três UFs em estágio aprimorado (70,01 a 100%).

Tais resultados repetem os dados do levantamento do Ciclo de 2017, destacados no estudo de diagnóstico de Marques *et al* (2020), e que demonstraram que a maioria das Universidades ainda está em estágio de capacidade inicial e intermediário em governança e gestão. Percebe-se que há heterogeneidade nos resultados alcançados, dado que os dez melhores índices levantados pelo iGG variam entre 52% e 81%, e os dez piores, entre 10% e 23%, conforme observado na Figura 9.

Figura 9: Síntese dos resultados do iGG (Ciclo 2018)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Como o IGG é calculado por meio da média aritmética dos outros indicadores de gestão e governança (TCU, 2021g), é natural existir instituições que se destacam em determinado segmento, em detrimento de outros.

O Quadro 21 representa o resultado geral de cada Universidade, de acordo com a dimensão avaliada (TCU, 2021c).

Quadro 21: Resultado geral do desempenho das UF no iGG (Ciclo 2018)

#	UF	REGIÃO	IGG	IGOV PUB	IGOV PESSOAS	IGEST PESSOAS	IGOV TI	IGEST TI	IGOV CONTRAT	IGEST CONTRAT
1	UFLA	SE	81%	77%	80%	85%	91%	83%	82%	81%
2	UFMS	CO	79%	79%	71%	63%	92%	85%	83%	87%
3	UFRN	NE	75%	73%	80%	86%	60%	72%	63%	68%
4	UFRPE	NE	61%	65%	58%	56%	54%	57%	64%	65%
5	UFFS	S	61%	68%	61%	50%	55%	61%	64%	67%
6	UFPB	NE	60%	41%	63%	77%	47%	49%	73%	74%
7	UNIPAMPA	S	57%	63%	57%	51%	46%	57%	58%	57%
8	UFG	CO	56%	57%	54%	48%	78%	59%	74%	61%
9	UFRGS	S	53%	52%	49%	47%	63%	69%	28%	46%
10	UFRA	N	52%	61%	58%	51%	44%	54%	68%	42%
11	UFC	NE	51%	56%	50%	42%	69%	60%	49%	48%
12	FURG	S	50%	44%	53%	59%	26%	38%	60%	58%
14	UFMT	CO	48%	52%	43%	39%	69%	75%	34%	26%
13	UNILA	S	48%	40%	39%	41%	43%	52%	62%	61%
16	UFERSA	NE	47%	39%	40%	45%	48%	57%	47%	48%
15	UNIFESP	SE	47%	60%	37%	19%	42%	39%	69%	71%
17	UnB	CO	44%	55%	44%	32%	35%	28%	55%	59%
19	UFT	N	43%	50%	45%	43%	33%	35%	49%	44%
20	UFS	NE	43%	31%	43%	55%	44%	36%	44%	52%
18	UFMG	SE	43%	46%	47%	46%	43%	41%	45%	41%
23	UNIFAP	N	41%	50%	48%	44%	48%	45%	21%	23%
22	UNIR	N	41%	61%	32%	8%	66%	61%	35%	35%
21	UNIVASF	NE	41%	52%	36%	25%	38%	43%	53%	45%
24	UNIRIO	SE	40%	64%	39%	23%	60%	51%	24%	23%
25	UFCA	NE	39%	56%	45%	35%	32%	43%	19%	20%
26	UFPEL	NE	38%	42%	34%	29%	37%	47%	38%	33%
28	UFVJM	SE	38%	44%	35%	22%	39%	46%	36%	40%
27	UFTM	SE	38%	35%	35%	36%	29%	37%	42%	45%
29	UFU	SE	37%	56%	38%	23%	25%	22%	47%	45%
30	UFOP	SE	36%	37%	34%	30%	41%	37%	45%	41%
31	UFAM	N	35%	54%	36%	23%	34%	28%	48%	33%
32	UFPEL	S	35%	45%	32%	22%	54%	41%	36%	33%
33	UFSM	S	34%	46%	40%	34%	21%	21%	39%	35%

34	UFSJ	SE	34%	43%	40%	38%	15%	27%	39%	29%
35	UFABC	SE	34%	43%	28%	16%	49%	45%	34%	33%
37	UFCG	NE	31%	30%	30%	29%	19%	22%	42%	45%
36	UFJF	SE	31%	36%	28%	21%	43%	46%	23%	22%
38	UNIFEI	SE	31%	41%	31%	19%	35%	38%	42%	27%
43	UFOB	NE	30%	36%	25%	15%	24%	23%	35%	46%
42	UFPI	NE	30%	44%	32%	23%	25%	17%	36%	35%
39	UFES	SE	30%	30%	23%	19%	51%	39%	28%	32%
41	UNIVALE	SE	30%	41%	25%	13%	27%	34%	38%	30%
40	UFF	SE	30%	31%	25%	18%	31%	38%	32%	35%
44	UFBA	NE	29%	19%	18%	19%	26%	34%	37%	46%
46	UNIFESSPA	NE	29%	20%	14%	8%	24%	38%	39%	51%
45	UTFPR	SE	29%	25%	25%	27%	56%	55%	26%	11%
47	UFAL	NE	27%	16%	31%	44%	24%	16%	28%	32%
48	UFPR	S	27%	25%	23%	22%	30%	33%	32%	29%
49	UFRRJ	SE	27%	37%	29%	23%	15%	27%	40%	22%
50	UFSCAR	SE	27%	37%	32%	33%	31%	19%	28%	16%
51	UFAC	N	25%	34%	24%	16%	22%	36%	23%	15%
52	UFCSPA	S	25%	30%	20%	11%	27%	34%	23%	27%
53	UFPA	N	24%	43%	40%	34%	31%	13%	10%	4%
55	UFRB	NE	23%	36%	27%	23%	20%	13%	34%	21%
54	UFSC	S	23%	21%	20%	18%	15%	12%	43%	40%
56	UFGD	CO	21%	28%	21%	15%	9%	9%	28%	31%
57	UNIFAL	SE	19%	28%	17%	7%	8%	10%	37%	29%
59	UFRR	N	18%	28%	21%	15%	10%	7%	33%	21%
58	UFRJ	SE	18%	23%	20%	20%	13%	13%	19%	16%
60	UNILAB	NE	16%	19%	16%	14%	19%	21%	17%	10%
61	UFOPA	N	15%	24%	21%	21%	9%	4%	25%	9%
62	UFMA	NE	12%	12%	11%	10%	14%	20%	5%	6%
63	UFSB	NE	10%	15%	8%	4%	2%	3%	19%	20%

Legenda: inexpressivo (0 a 14,99%); iniciando (15 a 39,99%), intermediário (40 a 70%) e aprimorado (70,01 a 100%) (TCU, 2018c).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Entre as Universidades que apresentaram capacidade aprimorada e intermediária dentre os indicadores de governança que compõem o iGG, e que apresentaram resultados acima de 50%, se destacam aquelas apresentadas no Quadro 22.

Quadro 22: Desempenho das UF de acordo com o indicador de governança

Indicador	Universidades com desempenho superior a 50%
iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	UFLA; UFMS; UFRN; UFRPE; UFFS; UFPB; UNIPAMPA; UFG; UFRGS; UFRA; UFC; FURG.
iGovPub (índice de governança pública)	UFMS; UFLA; UFRN; UFFS; UFRPE; UNIRIO; UNIPAMPA; UFRA; UNIR; UFERSA; UFG; UFC; UFCA; UFU; UnB; UFAM; UFRGS; UFMT; UNIFAP; UFS; UNIVASF.
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	UFLA; UFRN; UFMS; UFPB; UFFS; UFRPE; UFRA; UNIPAMPA; UFG; FURG; UFC.
iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas)	UFRN; UFLA; UFPB; UFMS; FURG; UFRPE; UFT; UFRA; UNIPAMPA; UFFS.
iGovTI (índice de governança e gestão de TI)	UFMS; UFLA; UFG; UFC; UFMT; UNIR; UFRGS; UFRN; UNIRIO; UFBA; UFFS; UFRPE; UFPEL; UFF.
iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI)	UFMS; UFLA; UFMT; UFRN; UFRGS; UNIR; UFFS; UFC; UFG; UFRPE; UNIFESP; UNIPAMPA; UFBA; UFRA; UNILA; UNIRIO.
iGovContrat(índice de governança e gestão de contratações)	UFMS; UFLA; UFG; UFPB; UFERSA; UFRA; UFFS; UFRPE; UFRN; UNILA; FURG; UNIPAMPA; UnB; UNIFAP.
iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações)	UFMS; UFLA; UFPB; UFERSA; UFRN; UFFS; UFRPE; UFG; UNILA; UnB; FURG; UNIPAMPA; UFT; UNIFESSPA.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Identificadas aquelas UFs com maior desempenho nas dimensões mais abrangentes, é possível continuar avançando na análise, buscando realizar o benchmarking, para que sejam identificadas as UFs que podem ser consideradas referências nos processos organizacionais.

5.2 RELAÇÃO DAS UF QUE PODEM SER CONSIDERADAS BENCHMARK NO IGG

A FNQ (2014) define benchmarking como método de comparação de desempenho de um processo ou produto com o seu similar, que esteja sendo executado de maneira mais eficaz e eficiente, visando entender as razões do desempenho superior, adaptar à realidade e implementar melhorias significativas. Ao determinar quais UFs apresentaram desempenho superior na dimensão avaliada, o gestor tem a oportunidade de analisar aquela que possui características mais próximas à realidade vivenciada, e consultar as fontes primárias para auxiliar na implementação desses processos.

Nos Quadros 23 a 27, estão relacionadas as Universidades que se destacaram no levantamento, de acordo com cada macroprocesso e processo de governança e gestão estabelecido nas questões tipo A. O valor 1 indica o limite

superior do estágio aprimorado das práticas avaliadas, por cada macroprocesso, processo e subprocessos (TCU, 2021c).

No Quadro 23, foram relacionadas as UFs que são Benchmark no Tema Governança Pública Organizacional, de acordo com os dados do iGG apresentados pelo TCU, no Ciclo 2018:

Quadro 23: UFs que são Benchmark no Tema Governança Pública Organizacional (iGG – Ciclo 2018)

#	Macroprocesso / Processo	Questão	Valor	Benchmark
1	1110. Estabelecer o modelo de governança da organização		0,9587	UFLA, UFMS, UFC, UFRN, UFRPE, UFRO, UFCA, UFAM, UFRGS
1.1	Estabelecer segregação de funções para tomada de decisões críticas	1112	1	UFMS, UFLA, UFRO, UFRGS, UNB, UFC, UFRPE, UFU, UFRN, UFCA, UFAM
2	1120. Gerir o desempenho da alta administração		1	UNIPAMPA, UNIFESP
2.1	Selecionar membros da alta administração	1121	1	UFMS, UFRO, UFC, UFRPE, UFRN, UFCA, UFAM, UFPI, UNIFESP, UFFS, UNIPAMPA, UFRG, UFVJM, UFRJ, UFJF
2.2	Avaliar o desempenho de membros da alta administração	1122	1	UNIPAMPA, UNIFESP
3	1130. Zelar por princípios de ética e conduta		1	UFRA
3.1	Estabelecer Código de ética e de conduta aos membros da Alta Administração e membros de Conselhos Superiores	1131	1	UFRA
		1132	1	
3.2	Identificar os casos de conflito de interesse de membros da Alta Administração e membros de Conselhos Superiores	1133	1	UFRA, UFRO
		1134	1	
4	2110. Gerir os riscos da organização		0,6132	UFFS
4.1	Gerir os riscos considerados críticos para a organização	2112	1	UNIRIO
4.2	Estabelecer controles detectivos de possíveis situações de fraude e corrupção	2113	0,7017	UFFS

5	2120. Estabelecer a estratégia da organização		0,9733	UFV
5.1	Definir o modelo de gestão estratégica	2121	1	UNIRIO, UFRN, UNB, UFRPE, UFG, UFGD, UFRA, UNIPAMPA
		2122	1	
5.2	Identificar e mapear os principais processos da organização	2123	1	UNIRIO, UFSM, UFV, UFT, UFRO, UFPB, UFAM
5.3	Identificar, as demandas das partes interessadas	2124	1	UFV, UFRO, UFPEL, UFVJM, UFRA, UFRGS, UFRPE, UFRG, UFFS, UFLA, UFU, UFABC
5.3.1.	Avaliar as demandas dos órgãos de controle	2124.c	1	UFV, UFRO, UFPEL, UFVJM, UFRA, UFRGS, UFRPE, UFRG, UFFS, UFLA, UFU, UFABC, UNIRIO, UFPB, UFMS, UFCG, UFVSF, UFMG, UFCA, UFRRJ, UFPE, UFOB, UFAP, UFSM, UFSJ, UNB, UFCSPA, UNIFESP, UFMT, UFJF, UFC, UNILA, UFSCAR, UFSB, UFRN
5.3.2.	Avaliar as expectativas da sociedade	2124.d	1	UFV, UFRO, UFPEL, UFVJM, UFRA, UFRGS, UFRPE, UFRG, UFFS, UFLA, UFU, UFABC, UFSM, UFSJ, UNB, UFRJ, UFPI
6	2130. Promover a gestão estratégica		0,9678	UFLA
6.1	Monitorar o desempenho da gestão dos processos finalísticos	2132	1	UFRO, UFRG, UFFS, UNIRIO, UFMS, UFMG, UFSCAR, UFSE
6.2	Monitorar o desempenho da gestão de Pessoas / TI / Contratações	2134	1	UFLA
		2136	1	
		2138	1	
7	3110. Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas		0,8940	UFRN
7.1	Estabelecer o canal de denúncias e representações	3114	1	UFLA, UFG, UFRA, UFMS, UFRN, UFOB, UFMG, UFFS, UFVSF, UFRPE, UFCA, UFAM, UNIPAMPA, UFPE, UFU, UFRGS, UFRB, UFAC, UFVJM
7.1.1	Receber, examinar e encaminhar denúncias e representações	3114.1	(*)	UFMS
7.2	Publicar conjuntos de dados de forma aderente aos princípios	3115	1	UFCA, UFRGS, UFPEL, UFCSPA

	de dados abertos			
8	3120. Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna		0,9205	UFMS
8.1	Elaborar Plano Anual de Auditoria Interna	3122	1	UFMS, UFLA, UFG, UFFS, UFMT, UFRA, UNIFESP, UFES, UNILA
8.2	Produzir relatórios destinados às instâncias internas de governança	3123	1	UFMS
8.3	Avaliar o desempenho da função de auditoria interna	3124	0,7343	UFMS, UFLA

(*) Fluxo adotado pela UFMS

Fonte: Elaborado pelo autor.

No Quadro 24, foram relacionadas as UFs que são Benchmark no Tema Governança e Gestão de Pessoas, de acordo com os dados do iGG apresentados pelo TCU, no Ciclo 2018 (TCU, 2021c):

Quadro 24: UFs que são Benchmark no Tema Governança e Gestão de Pessoas (iGG – Ciclo 2018)

#	Macroprocesso / Processo	Questão	Valor	Benchmark
9	4110. Realizar planejamento da gestão de pessoas		1	UFLA, UFMS, UFPB, UFRN, UFFS, UFRPE, UFT
10	4120. Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores		1	UFRN
10.1	Definir e documentar os perfis profissionais desejados para cada ocupação	4121	1	UFRN, UFLA, UNIPAMPA
		4122	1	
10.2	Atualizar o quantitativo necessário de pessoal por unidade ou processo de trabalho	4123	1	UFRN, UFLA, UNIPAMPA, UFPB, UFRA
10.3	Elaborar e monitorar política que orienta o planejamento da força de trabalho	4123a	1	UFRN, UFRG, UFSE
		4124	1	
11	4130. Assegurar o adequado provimento das vagas existentes		1	UFLA
12	4140. Assegurar a disponibilidade de sucessores		0,8559	UFLA

	qualificados			
12.1	Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados para as ocupações críticas.	4142	1	UFLA
		4143	0,5	
		4144	1	
13	4150. Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores		1	UFRN, UFPB
13.1	Identificar as lacunas de competências	4151	1	UFMS, UFRN, UFPB, UFMT, UFCG, UNIPAMPA
13.2	Executar ações educacionais para formação dos novos servidores	4152	1	UFMS, UFRN, UNIPAMPA, UFPB, UFMT, UFERSA, UFSCAR, UFG, UFRGS, UFRG, UFPA, UFSE, UFRA, UFLA, UFMG, UNILA, UFPEL, UFT, UNIRIO, UFCA, UFSJ, UFSM, UFAL, UFRB, UFEI, UFF, UFAC
13.3	Desenvolver liderança aos gestores	4153	1	UFRN, UFPB, UFMT, UFERSA, UFSE, UFRA, UFLA, UFT, UFSM, UFAL, UFRRJ, UNB, UFFS
13.4	Avaliar as ações educacionais realizadas	4154	1	UFRN, UFPB, UFLA, UFT, UFG, UFAP, UFAM
14	4160. Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável		0,7465	UFG
14.1	Estabelecer Programa de qualidade de vida no trabalho		-	Este processo está associado ao macroprocesso 4160 e aos processos 4165, 4166 e 4167
14.2	Estabelecer Código de ética e de conduta	4161	1	UFG, UFRG, UFRA, UFPA
14.3	Estabelecer Programa de Integridade	4163	0,3687	UFAP
14.4	Identificar e tratar os casos de conflito de interesse de servidores e gestores	4164	1	UFG, UFRN, UFLA, UFMG
14.5	Realizar pesquisas para avaliar o ambiente de trabalho	4165	1	UFG, UFRN, UTFPR, UFPB, UFSM, UNIRIO, UFRO, UFRG, UFSE
14.6	Oferecer condições mais flexíveis e estimulantes para realização de trabalho, com vistas ao aumento do desempenho	4166	1	UFG, UFRN, UFPB, UFSE, UFRGS, UFMS, UFAP, UFAL, UFMG, UFVSF, UFPE, UNILA, UFPA, UFSCAR
14.7	Avaliar os resultados obtidos com o Programa de Qualidade	4167	1	UFRN, UFPB, UFTM, UFSM, UFLA, UFOP, UFPR, UFRG,

	de Vida			UFAM
15	4170. Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores		1	UFPB, UFRG
15.1	Avaliar colaboradores de acordo com as metas da unidade	4171	1	UFRN, UFPB, UFLA, UFOP, UFRG, UFSE, UFRPE, UFMG
		4172	1	
		4173	1	
15.2	Estabelecer prática de reconhecimento	4174	1	UFPB, UFRG, UFPA, UFERSA, UFPI
16	4180. Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores		1	UFRN, UFPB
16.1	Aumentar a retenção de colaboradores e gestores	4181	1	UFPB, UFRN, UFRGS
16.2	Avaliar motivos pessoais de pedidos de desligamentos e de movimentação	4182	1	UFPB, UFRN, UFLA, UFT, UFRG, UTFPR, UFOP
		4183	1	

Fonte: Elaborado pelo autor.

No Quadro 25, foram relacionadas as UFs que são Benchmark no Tema Governança e Gestão de Tecnologia da Informação, de acordo com os dados do iGG apresentados pelo TCU, no Ciclo 2018 (TCU, 2021c):

Quadro 25: UFs que são Benchmark no Tema Governança e Gestão de Tecnologia da Informação (iGG – Ciclo 2018)

#	Macroprocesso / Processo	Questão	Valor	Benchmark
17	4210. Realizar planejamento de tecnologia da informação		1	UFLA, UFRGS, UTFPR, UFRPE, UNILA, UFMS, UFERSA, UFMT, UNIRIO, UNIFESP, UFPE, UFRA, UFCA, UFEI, UFG, UFABC, UFFS, UFSSPA, UFES, UFCSPA, UFAC, UFVSF, UFRO
17.1	Executar processo de planejamento de TI	4211	1	UFPB, UFRN, UFLA, UFT, UFRG, UTFPR, UFRPE, UNIRIO, UFMT, UFRGS, UNILA, UFMS, UFJF, UFC, UFVJM, UFERSA, UNIFESP, UFPE, UFABC, UFCA, UFEI, UFAP, UFSSPA, UFG, UFRA, UFFS, UFCSPA, UFES, UFVSF, UFAC, UFRO
18	4220. Gerir serviços de tecnologia da informação		1	UFFS
19	4240. Gerir riscos de tecnologia		1	UFMT, UTFPR

	da informação			
19.1	Gerir os riscos de TI dos processos de negócio	4241	1	UFMS, UFMT, UTFPR, UFRO, UFC
19.2	Executar processo de gestão da continuidade dos serviços de TI	4242	1	UFMT, UTFPR, UFOP
20	4260. Estabelecer processos e atividades para a gestão da segurança da informação		1	UFLA
21	4270. Executar processo de software		1	UFLA, UFMT, UFMS, UFC, UFOP, UFRO, UTFPR, UFRGS, UFRN, UFVJM, UFMG, UFV, UFG, UFPE
22	4280. Gerir projetos de tecnologia da informação		1	UFMT, UFC, UFOP, UFRO, UFRN, UFVJM, UFMG, UFG, UFPEL, UFRPE, UFAP, UFFS

Fonte: Elaborado pelo autor.

No Quadro 26, foram relacionadas as UFs que são Benchmark no Tema Governança e Gestão de Contratações, de acordo com os dados do iGG apresentados pelo TCU, no Ciclo 2018 (TCU, 2021c):

Quadro 26: UFs que são Benchmark no Tema Governança e Gestão de Contratações (iGG – Ciclo 2018)

#	Macroprocesso / Processo	Questão	Valor	Benchmark
23	4310. Realizar planejamento das contratações		1	UFLA, UFRN, UFRPE, UFPE, UNIFESP
24	4330. Gerir riscos em contratações		1	UFLA, UFMS, UNIFESP, UFRPE
25	4340. Contratar e gerir com base em desempenho		1	UNIFESP, UFMS, UFFS, UFSSPA, UNILA, UNB, UFOB

Fonte: Elaborado pelo autor.

No Quadro 27, foram relacionadas as UFs que são Benchmark no Tema Resultados, de acordo com os dados do iGG apresentados pelo TCU, no Ciclo 2018 (TCU, 2021c):

Quadro 27: UFs que são Benchmark no Tema Resultados (iGG – Ciclo 2018)

#	Macroprocesso / Processo	Questão	Valor	Benchmark
26	5110. Prestar serviços públicos com qualidade		1	UFMS, UFFS, UFSSPA, UNILA, UNB, UFSC, UFLA, UFG, UFC, UFERSA, UFU, UFEI, UFPB, UFV,

				UFRO, UFRGS, UNIPAMPA, UFABC, UFES, UFSE, UFTM, UFPI, UFVVSF, UFPEL, UFCA, UFAC, UFCSPA, UFRJ, UNIFAL, UFRN, UFAP, UFRRJ, UFSCAR, UFRA, UFAL, UFMT, UFPE, UFF, UNIRIO, UFOPA, UFPA
27	5120. Prestar serviços públicos em meio digital com qualidade		1	UFLA, UFMS, UFG, UFRO

Fonte: Elaborado pelo autor.

As organizações consideradas benchmark podem ser referência para a análise de suas práticas e processos, visando a eventual implementação em outro campo organizacional. Contudo, a mera translação da prática de uma para outra organização não parece adequada, dados os diferentes contextos de cada uma delas, que envolvem culturas, sistemas, treinamento e outras características singulares.

Para que possam efetivamente buscar a melhoria dos processos, é necessário que as organizações estruturem inicialmente a mudança, a partir de um quadro comum de referência, e a partir de então busquem alcançar os resultados obtidos pelas organizações benchmark, ajustando os seus próprios processos para tanto.

Nesse sentido, e como contribuição deste trabalho, é apresentado no capítulo seguinte um repositório de diagramas de processos, modelados a partir do questionário do iGG, com o recorte utilizado neste trabalho (apenas questões do tipo A). Recomendações para a implementação são também apresentadas, a partir da perspectiva da gestão da mudança.

6. PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO

A partir dos resultados identificados no capítulo anterior, e com o intuito de fortalecer as iniciativas e práticas de governança e gestão já em andamento nas Universidades Federais, este trabalho propõe passos para a implementação da gestão de processos, conforme repositório de modelos, apresentado no APÊNDICE A deste trabalho.

Os diagramas podem contribuir para melhorar os processos das áreas em que os controles ainda não foram implementados ou são insuficientes frente aos riscos enfrentados, de acordo com a decisão de adoção da prática pelo gestor.

Os arquivos dos modelos em BPMN estão disponíveis para consulta e *download* em <https://github.com/kleberwatanabe/processosgov>.

6.1 RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÃO

O sucesso e a efetividade de uma política pública podem ser atribuídos ao seu modelo de governança. A abordagem dos arranjos e dos instrumentos de implementação sugere caminhos práticos para que os agentes possam pensar na implantação desses modelos (ou no redesenho destes) levando-se em consideração as características específicas dos processos, o contexto e os ambientes político-institucionais nos quais estão inseridos (PIRES e GOMIDE, 2018).

Desse modo, os modelos de governança e gestão propostos no presente trabalho contribuirão para a implantação de processos, ou a melhoria destes, e permitirão ao gestor uma comparação dos processos da organização com o que é proposto no Referencial de Governança do TCU, nas dimensões do IGG.

Como somente as questões **tipo A** foram utilizadas nos modelos propostos, que são aquelas que envolvem a execução de atividades e ações típicas de processo, para que a organização desenvolva níveis mais avançados de governança, exige-se, em alguns macroprocessos, a definição preliminar de modelos, planos, políticas e *checklists* de trabalho antes da execução dessas atividades, que são as **questões tipo M e tipo E**.

Conforme observado, nem sempre as Universidades que apresentaram desempenho superior em uma das dimensões avaliadas no iGG destacaram-se em outras. Isso pode decorrer da realização de processos de trabalho de forma empírica,

ou seja, sem as estruturas formais que sustentam tais práticas, ou, ainda, desvinculados das estratégias institucionais.

Nota-se, portanto, que as técnicas de gestão de processos se moldam aos conceitos de governança e gestão públicas, ou seja, a partir dos “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão” (BRASIL, 2017a). O valor público almejado é fruto de um ciclo de aprendizado e aperfeiçoamento dos resultados alcançados, traduzido pelo ciclo PDCL - *Plan* (planejar), *Do* (fazer), *Check* (verificar), *Learn* (aprender), utilizado pelo Modelo de Excelência da Gestão (MEG ®).

O MEG ® é adotado pela Fundação Nacional da Qualidade (FNQ) para avaliar o nível de maturidade da gestão das organizações candidatas ao reconhecimento de Melhores em Gestão (FNQ, 2019). De acordo com a FNQ, o caminho para a excelência passa por estágios relevantes, que definem os diferentes níveis de maturidade em seus processos. A Figura 10 mostra esse caminho na avaliação da Dimensão Processos, realizada levando-se em conta a evolução de maturidade nas quatro etapas do ciclo PDCL.

O redesenho dos processos (ou aperfeiçoamento) é consequência de um ciclo iterativo de aprendizado e experiências alcançadas, e vão desde a racionalização, a revisão ou a reestruturação de fluxos de trabalho com foco em sua otimização e geração de resultados (ABPMP, 2013). E, nesse sentido, o redesenho está intrinsicamente ligado às lições aprendidas na execução do processo, definidas pela FNQ (FNQ, 2019, p. 88) como: “todo o conhecimento obtido a partir da vivência de experiências, possibilitando a geração de modificação de um comportamento individual ou coletivo, seja no nível estratégico, tático ou operacional da organização”.

Figura 10: Avaliação de maturidade de processos pelo MEG ®
Níveis de Maturidade

Etapa	Inicial	Em desenvolvimento	Consolidado	Excelência
P	Existem padrões estruturados, mas com lacunas importantes quanto ao alcance de sua finalidade.	Existem padrões estruturados, mas com lacunas importantes quanto à proatividade ou à integração.	Os padrões estruturados são suficientes, proativos e integrados, alcançando suas finalidades. Pode haver pequenas lacunas.	Os padrões estruturados são suficientes, proativos e integrados, alcançando suas finalidades.
D	A execução ocorre, de forma geral, de acordo com os padrões estabelecidos.	A execução ocorre de acordo com os padrões estabelecidos, mas existem lacunas importantes de abrangência ou continuidade ou agilidade.	A execução ocorre de acordo com os padrões estabelecidos, mas podem existir pequenas lacunas de agilidade.	A execução é abrangente, contínua e ágil.
C	Os controles estabelecidos monitoram os padrões ainda com lacunas importantes.	Os controles estabelecidos são suficientes para monitoramento dos padrões.	Os controles monitoram os padrões e permitem a verificação da eficiência e eficácia, quando aplicável. Podem existir pequenas lacunas.	Os controles monitoram os padrões e permitem a verificação da eficiência e eficácia, quando aplicável.
L	O aperfeiçoamento é pontual.	As melhorias decorrem do processo de aprendizado ou controles estabelecidos, ainda com lacunas importantes.	O aprendizado é responsável por melhorias de grande importância para o Modelo de Negócio da organização.	O aprendizado é responsável por melhorias de grande importância para o Modelo de Negócio da organização. Há melhoria (inovação) que mudou seu patamar competitivo.

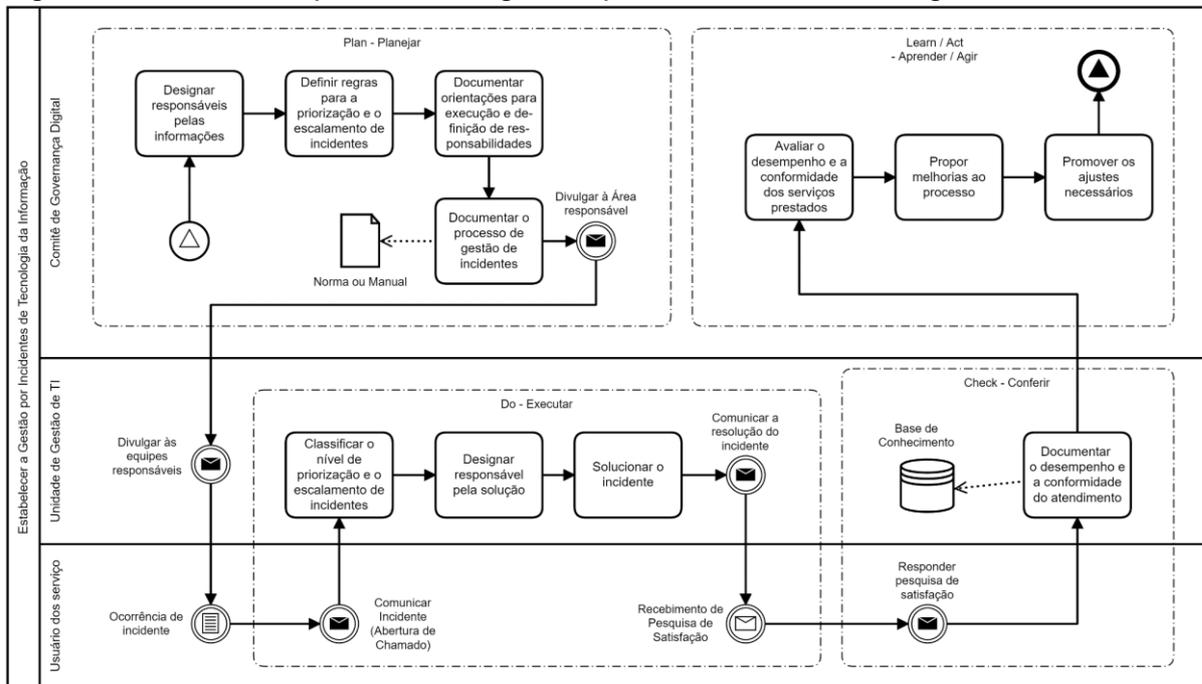
Fonte: FNQ (2019, p. 32).

Como já mencionado, o ciclo PDCL considera que, quando um processo está necessitando de alterações nos seus padrões, sua avaliação deve ser realizada de forma integrada com os demais processos da organização. Essas decisões considerarão melhorias e inovações, tanto nos controles adotados no processo em questão, quanto no sistema gerencial como um todo (BRASIL, 2018c). O modelo descrito na Figura 11 exemplifica como a lógica PDCL pode ser aplicada neste caso.

Nesse exemplo de modelagem, o fluxo processual demonstra as tarefas de execução e de controle dos resultados do processo pela Unidade de Gestão de tecnologia da informação, a partir da comunicação do incidente pelo usuário do serviço, e de que forma o processo é documentado e avaliado por uma instância superior, neste caso representado pelo Comitê de Governança Digital, que tem por finalidade analisar de forma integrada os processos de tecnologia da informação da

organização e direcionar ações para o alcance dos resultados pretendidos a partir das lições aprendidas no gerenciamento desses processos.

Figura 11: Modelo de processo de gestão por incidentes de TI seguindo o ciclo PDCL

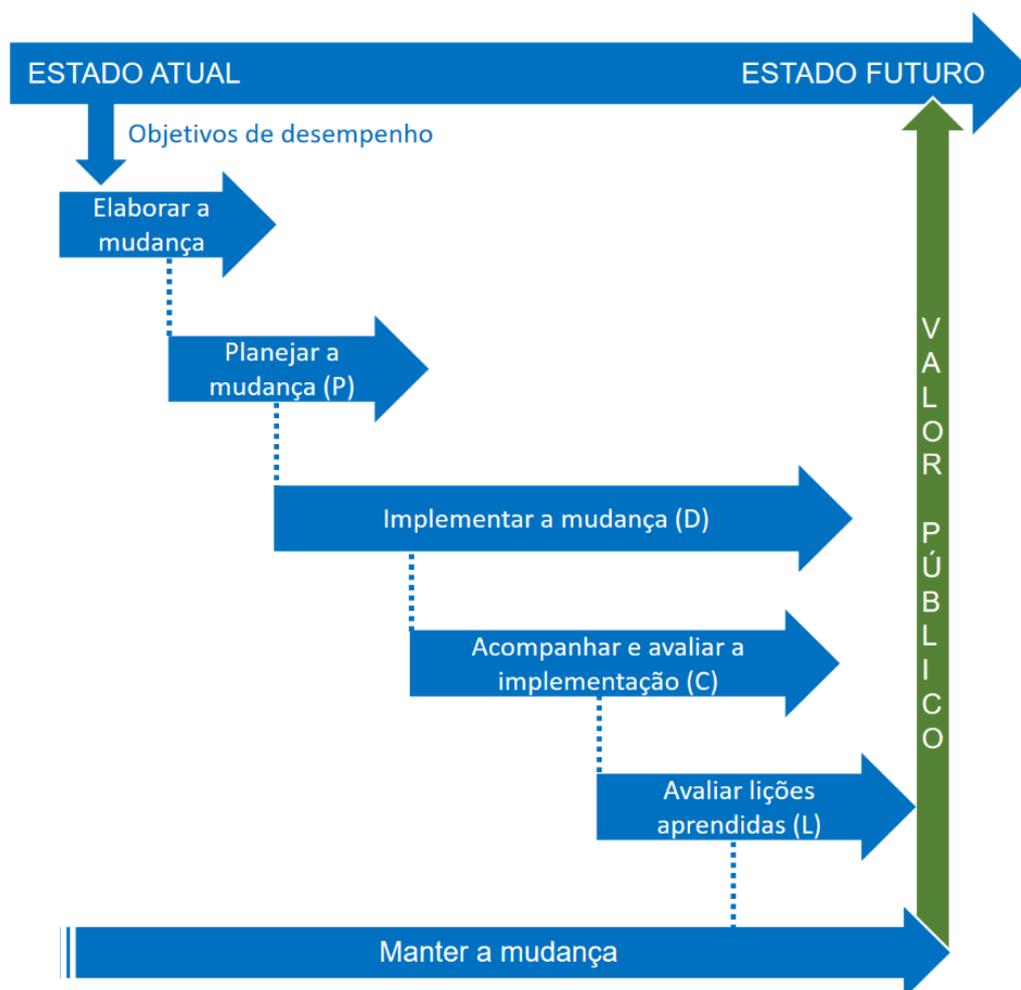


Fonte: Elaborado pelo autor.

Como é possível observar das 66 modelagens propostas neste trabalho, nem sempre é possível vislumbrar em um único modelo todas as atividades do processo que compõem o ciclo PDCL, pois, o Levantamento norteador é composto de práticas tanto de governança quanto de gestão. Desse modo, faz-se necessário que o gestor avalie de forma integrada os seus processos, mapeando essas etapas em forma de subprocessos ou diagrama de atividades.

De posse dos modelos gerados, cabe ao gestor promover a mudança do estado atual (mapeamento) até o estado desejado (redesenho, baseado em modelo). A Figura 12 demonstra, de maneira resumida, a execução da mudança em seis etapas a partir da definição do negócio, quando se elabora, planeja e implementa a mudança, para depois gerenciar a transição e a sua manutenção, a partir da aprendizagem. O processo inicia-se por: 1) elaborar a mudança (antes de iniciar o ciclo); 2) planejar a mudança (P); 3) implementar a mudança (D); 4) acompanhar e avaliar a implementação (C); 5) avaliar lições aprendidas (L); e 6) manter a mudança, caso a implementação atinja o seu resultado.

Figura 12: Gerenciamento disciplinado de mudança de processo



Fonte: Adaptado de PMI (2017).

1. Elaborar a mudança

Inicialmente, é de extrema importância que o modelo de governança da organização esteja definido, sobretudo que seja designada formalmente a unidade central que possa integrar todos os processos, de modo que estes estejam alinhados com o planejamento, a execução e o controle da estratégia (KAPLAN e NORTON, 2008), e que seja responsável para avaliar o desempenho desses processos e das unidades organizacionais, além de disseminar essas informações ao controle social (MARTINS e MARINI, 2010).

Como ponto de início para o processo de mudança, as instituições de ensino devem consultar os seus resultados individuais no Levantamento Integrado de Governança e Gestão do TCU e analisar quais indicadores do IGG ou

macroprocessos (agregadores) a instituição teve desempenho inexpressivo, inicial ou inferior ao desejado, e avaliar as limitações de recursos, tecnológicas, de métodos de trabalho ou de cultura organizacional, e se há interesse e oportunidade de implantação de melhorias e de adoção de novas práticas e fluxos, de acordo os riscos a que estão expostos, evitando-se a implementação de controles cujos custos superam os possíveis benefícios (BRASIL, 1967). As evidências que motivam a mudança devem ser consolidadas para que sejam claramente comunicadas às pessoas da organização.

Nesta etapa preliminar, caso necessário, a autoridade deve verificar como obter os recursos e apoios necessários para a gestão da mudança, estes vão desde os ativos de tecnologia da informação e de infraestrutura, até o pessoal necessário para desempenhar as tarefas do processo. Feitas as análises, deve-se alinhar às expectativas e interesses das partes envolvidas quais os objetivos esperados da mudança. Este objetivo não pode ser imposto a todos de forma abstrata, tecnocrática e descendente. Assim como descrito por Matland (1995), políticas públicas implantadas com alto conflito e alta ambiguidade tendem a ter implementação simbólica e com baixo grau de adesão dos colaboradores. Nesse aspecto, o envolvimento e alinhamento das partes envolvidas pode representar a implementação mais efetiva.

2. Planejar a mudança (P)

Definido qual o macroprocesso ou processo que sofrerá a mudança, com o apoio das pessoas envolvidas nas tarefas, sobretudo aquelas que estão no nível tático da organização, deve-se proceder ao mapeamento do processo atual e, em seguida, acessar o modelo de processo proposto neste trabalho que se visa aprimorar, ajustando-o à realidade organizacional (redesenho). Para que a mudança seja avaliada, o responsável pelo processo deve enunciar qual o desempenho esperado, baseado em indicadores e metas, de eficiência, quanto aos prazos, atividades ou atendimentos realizados, ou de eficácia, quanto ao valor público atingido. Os indicadores devem estar alinhados aos objetivos de forma concreta, de maneira que os resultados possam ser mensurados a partir de um plano de ação.

A consulta a Universidades benchmark do processo desejado pode representar vantagens, sobretudo para analisar eventuais riscos enfrentados durante a fase de

implementação ou de consolidação das atividades. Normativos e modelos organizacionais poderão servir de inspiração, assim como visita *in loco* ou reuniões com gestores responsáveis. Havendo a necessidade, parcerias podem ser necessárias para propiciar treinamentos, transferência de tecnologia ou colaboração técnica à implantação dos modelos desejados.

3. Implementar a mudança (D)

Já na fase de implementação da mudança, deve-se comunicar o novo fluxo do processo, através de publicação de normas, manuais ou circularização de memorando interno, e promover o treinamento dos servidores envolvidos. Se houver a necessidade, a Administração deve alocar e/ou realocar os recursos ao processo. Como toda mudança requer a colaboração e envolvimento de pessoas, é comum que haja resistência de servidores ou, ainda, confusão entre os modelos adotados. Nesta fase de transição a organização deve gerenciar os riscos que podem comprometer os objetivos do processo, podendo ser necessário indicar alguém responsável para acompanhar os processos e esclarecer as dúvidas que se fizerem presentes durante a execução do processo.

4. Acompanhar e avaliar a implementação (C)

No acompanhamento das etapas da implementação o agente responsável deverá identificar eventuais desvios do plano e intervir tempestivamente para que o processo cumpra com os fluxos definidos. Após um período pré-estabelecido, é possível avaliar o desempenho do processo, tendo como referência um indicador, que pode ser quantitativo (da atividade) ou qualitativo (de satisfação).

5. Avaliar lições aprendidas (L)

De acordo com a FNQ (FNQ, 2019), as lições aprendidas contemplam as boas práticas e iniciativas, bem como as experiências que não deram certo na execução do processo. Peters (2013) avalia que todos os governantes almejam ser capazes de aprender com suas intervenções e, com base em comparação dos resultados de

ações anteriores, tentar desenvolver soluções superiores para aquelas já implementadas como modo de aperfeiçoar seu desempenho.

Os indicadores não devem ser interpretados de forma absoluta. Por outro lado, uma das maneiras de mensurar a qualidade do processo é avaliar a satisfação das partes interessadas por meio de feedback e debates sobre o redesenho implantado, e se este propiciou o alcance do estado futuro desejado. Segundo Trosa (2001), o aumento do espírito crítico dos usuários engendrou o melhoramento dos serviços. Dessa forma, é importante consultar a satisfação do público interno e externo dos serviços públicos, construídos por meio de grupos prévios de trabalho, por exemplo, com as diferentes categorias de usuários, visando identificar as suas expectativas.

Nesse sentido, a Administração pode se valer da inovação trazida pela Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 (BRASIL, 2017c), também conhecida como Código de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos, que se estabeleceu a necessidade de criação dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos pelos órgãos e entidades públicos, como mais uma forma de participação direta da sociedade no acompanhamento da prestação, na avaliação e na melhoria dos serviços públicos, atuando como instâncias consultivas.

Os resultados devem ser comunicados aos participantes para engajá-los como agentes da mudança e permitir a identificação de lacunas de desempenho, a decisão pelo reinício do plano de ação ou por gerir a manutenção da mudança por período superior, ampliando-se o escopo de avaliação dos resultados.

Outro ponto que merece destaque é que nem sempre uma medida que funciona bem por um determinado tempo vai continuar funcionando da mesma forma para sempre. Os contextos e ambientes mudam, sejam eles internos ou externos, além de que variáveis importantes para o bom funcionamento de certas medidas podem deixar de existir, portanto, é preciso acompanhar regularmente se os resultados positivos persistem no tempo. (MAURO et. Al, 2021).

6. Manter a mudança

Após o ciclo de execução do processo de mudança, caso os resultados positivos se mantiverem ao longo do tempo deve-se manter o processo na forma como foi modelado. Por outro lado, se a medida está deixando de ter o desempenho esperado com o passar do tempo, pode ser necessário tomar ações corretivas e

incorporar a mudança em sistemas, processos e normas, ou trocar à medida que parou de funcionar por outra.

O monitoramento contínuo do processo poderá ensejar o estabelecimento de novos indicadores, caso o indicador escolhido inicialmente esteja subestimando ou superestimando o seu resultado. Nesse caso, é necessário que o responsável escolha e implemente indicadores mais próximos da realidade e da capacidade organizacional, e que represente resultados cada vez mais alinhados com os objetivos institucionais.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com as mudanças contemporâneas, as organizações públicas passaram a lidar com ambientes e arranjos institucionais cada vez mais complexos. No caso das Universidades, diversas são as partes interessadas (alunos, colegiados de cursos, conselhos de faculdade, conselhos superiores, setor produtivo, servidores, etc.) que participam dos processos decisórios. Há assim um aumento da complexidade de instrumentos, processos e normativas que permeiam o ensino superior e o serviço público de forma geral.

O presente trabalho buscou responder à seguinte pergunta: “como o Levantamento Integrado de Governança e Gestão Públicas do TCU pode auxiliar as UFs a aprimorarem os seus processos internos?” Para responder essa questão, foram necessários três objetivos específicos, apresentados a seguir.

O primeiro objetivo foi descrever o desempenho de cada UF no Índice Integrado de Governança e Gestão (iGG) do TCU. O diagnóstico levantado pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do iGG demonstra que é muito pontual ainda a forma como as práticas de governança e gestão se traduzem nas Universidades Federais. De acordo com o resultado do Levantamento Integrado de Governança e Gestão do Tribunal de Contas da União – Ciclo 2018, das 63 Universidades Federais participantes: apenas 3 Universidades (UFLA, UFMS e UFRN) se encontram em estágio avançado (5%); 21 delas se encontram no estágio intermediário (33%); e 39 delas se encontram no estágio inicial (62%). São estas últimas, portanto, as principais interessadas em métodos ou modelos que as auxiliem na adoção das práticas que permitam o seu aprimoramento.

O segundo objetivo foi estabelecer os processos de governança e gestão que podem ser identificados nas questões do IGG. Como o TCU adota o termo agregador para designar o conjunto de questões ou itens de verificação agrupados para avaliar uma determinada prática ou dimensão, cada agregador foi considerado um macroprocesso. Por sua vez, os processos foram gerados a partir das questões tipo A, que envolvem a execução de atividades na organização. Já as tarefas correspondem às subquestões de cada item de verificação.

Dada a complexidade das tarefas, foram elaborados subprocessos quando haviam diversos atores atuando no mesmo fluxo ou, ainda, quando as tarefas não seguiam o fluxo sequencial do processo ao qual o subprocesso estava relacionado.

Foram assim identificados 27 macroprocessos, 35 processos e 4 subprocessos.

O terceiro objetivo foi determinar as UFs que podem ser consideradas benchmark no IGG, a partir da maior nota obtida pela UF, nas diferentes dimensões do IGG.

De acordo com o macroprocesso, processo ou subprocesso de governança e gestão estabelecidos no objetivo anterior, foi possível determinar as UFs que podem ser consideradas benchmark, a partir da maior nota obtida nos diferentes temas avaliados no iGG.

Conforme foi observado no capítulo 5, nem sempre as Universidades que apresentaram desempenho superior em um macroprocesso, processo ou subprocesso se destacaram em outros. Apesar de não ter sido objeto deste trabalho explorar e compreender esses resultados, é possível citar alguns fatores que podem explicar essas variáveis como, por exemplo, a falta de formalização e sistematização de processos de trabalho, ou a sua adoção parcial ou em menor parte na organização.

Ademais, deve-se levar em consideração, também, que não foram consideradas as questões tipo M (Modelo), que abordam o estabelecimento de modelos na organização, e tipo E (Existência), que tratam especificamente da existência de estratégia, planos, políticas e processos de trabalho, e que, no conjunto das dimensões avaliadas pelo iGG, representam 25% das questões do Levantamento, o que certamente tem grande influência no resultado final.

Como objetivo geral, foi elaborado um repositório de modelos de processos aplicados às UFs, que pode servir como indutor de melhorias na administração pública em sentido mais amplo. Como forma de atingir um estado futuro desejado, propôs-se o gerenciamento disciplinado de mudança de processo em seis etapas a partir da definição do negócio, quando se elabora, planeja e implementa a mudança, para depois gerenciar a transição e a sua manutenção, a partir da aprendizagem.

Considerando a premissa de que esse aprimoramento ocorre gradualmente, sendo constatado a partir do nível de maturidade de gestão de cada organização, as recomendações de intervenção podem contribuir para que a implementação da melhoria ocorra de forma eficaz.

Embora esta proposta seja aplicável a qualquer instituição de ensino, a identificação de Universidades benchmark nas diversas dimensões do IGG entre os macroprocessos (agregadores) e processos (questões) representa um caminho

promissor para a socialização do conhecimento, ou seja, através de experiência direta de organizações do mesmo segmento ou de características semelhantes (mesma região geográfica, número de alunos, cursos e servidores, antiguidade, etc.), que apresentaram fundamento superior em determinada dimensão.

Das reflexões que este trabalho proporciona, sem dúvidas, a mais importante é que as técnicas de governança e gestão provenientes do setor privado incorporaram o Estado e a modernização do serviço público. Este processo vai desde a construção da política pública, passando pela descentralização dos recursos, a execução pelo órgão público, até a satisfação do usuário do serviço que, por sinal, é aquele quem financia o Estado por meio do recolhimento dos tributos.

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 desenvolver arranjos institucionais para alcançar os seus objetivos, sem perder de vista a integridade pública e a *accountability*.

Assim como a formulação e a implementação de políticas públicas estão sujeitas a uma série de fatores e limitações de sucesso, entre eles a questões relacionadas a ambiguidade e conflitos, a adoção de novos modelos de governança e gestão das Universidades pode significar resistências da cultura organizacional.

Uma das causas dessa resistência é a ausência, ou pouca ênfase, de cultura de gestão de processos e a dificuldade para definir e monitorar indicadores de desempenho. Além disso, a complexidade e a quantidade de instrumentos legais que regulamentam as atividades públicas e que, constantemente, passam por revisão ou alteração, somadas à sobrecarga de trabalho das equipes responsáveis por estudos e implantação desses processos.

Sob a perspectiva da cultura organizacional, merece destaque o fato de que os principais cargos de liderança das Universidades Federais (Reitor e Diretores de unidade universitária) são escolhidos entre docentes da Carreira de Magistério Superior para mandato de quatro anos. Isso significa que a adoção de práticas de governança e gestão devem perpassar os períodos dos mandatos dos dirigentes, sendo assim incorporadas às estratégias institucionais. Ou seja, de nada adianta a edição de normas e regras bem definidas — e líderes que deem o exemplo — se tais práticas não são entendidas e mantidas pelas equipes que compõem a organização, afinal, se não há mudanças na gestão, também não há mudanças nos processos internos.

Para tanto, deve-se levar em consideração que o iGG serve como instrumento de apoio à gestão, estimulando a implementação de controles nos pontos mais vulneráveis no âmbito da governança organizacional, de acordo com uma avaliação de riscos e oportunidades, e não simplesmente a adoção de abordagem de *checkbox*.

Há espaço para o aperfeiçoamento do iGG utilizado pelo levantamento de governança do TCU pois, por se aplicar indistintamente a todas as organizações, busca mensurar aspectos dos mecanismos de liderança, estratégia e controle, voltados à gestão operacional das áreas de pessoal, de TI e de aquisições, que são comuns a todas organizações, deixando de avaliar a governança e gestão das áreas finalísticas que, no caso das universidades, são as atividades voltadas ao ensino, pesquisa, extensão e inovação.

O trabalho encontra limites, tendo em vista que foi desenvolvido durante o terceiro Levantamento Integrado de Governança e Gestão Públicas do TCU - Ciclo de 2021, não tendo sido possível aguardar os resultados para comparar o diagnóstico de todos os ciclos e apontar as mudanças desses resultados dentro deste recorte temporal e que, por sinal, já é considerado mais recente. Entretanto, tais lacunas não comprometem o presente estudo, dado o pioneirismo do tema, em relação à modelagem de processos com a utilização do iGG. Ainda assim, recomenda-se que os modelos apresentados neste estudo sejam revisados a partir dos novos levantamentos do TCU, e a apresentação de novos processos e práticas de governança e gestão, ou dimensões avaliadas.

São também sugeridos estudos futuros que tratem das questões tipo M e tipo E, visando transformá-las na ferramenta de qualidade *checklist*, subsídio que pode ser útil às organizações que estão no estágio inicial do IGG. Adicionalmente, são ainda sugeridos futuros estudos nas seguintes lacunas:

a) a identificação de processos críticos específicos de Universidades Federais benchmark, e as práticas adotadas por elas para o planejamento, execução, acompanhamento e monitoramento;

b) a comparação de modelos de governança entre UFs que possuem características similares (orçamento, número de cursos e alunos), eventualmente por agrupamentos regionais;

c) a validação dos modelos, visando a sua eventual implementação concomitante com o desenvolvimento de sistemas aos processos relacionados; e

d) a elaboração de modelos de maturidade, de acordo com os estágios de capacidade de governança das IFES.

Por fim, este trabalho deixa como contribuição gerencial a sistematização de informações que podem servir de referência e direcionar gestores das Universidades Federais no planejamento e execução de suas ações, utilizando a gestão de processos e a gestão da mudança como estratégias de aperfeiçoamento da governança pública.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, E.; RASOTO, V. I.; CARVALHO, H. A. Gerenciamento de processos nas Instituições Federais de ensino superior Brasileiras. **R. Bras. Planej. Desenv.**, v. 7, n. 2, p. 171-201, mai./ago. 2018. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>. Acesso em: 20 set. 2021.
- ASSOCIATION OF CERTIFIED FRAUD EXAMINERS - ACFE. *Tone at the top: how management can prevent fraud in the workplace*. s.d. Disponível em: <https://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/documents/tone-at-the-top-research.pdf> Acesso em 30 set. 2021.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). ISO 37000: Governance of organizations — Guidance. Rio de Janeiro, p. 36, 2021.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. NBR 37301: **Sistemas de gestão de compliance - requisitos com orientações para uso**. Rio de Janeiro, p. 57. 2021.
- ABREU, Welles Matias de; GOMES, Ricardo Corrêa. O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação? **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 515-540, abr. 2013.
- 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.
- ARAÚJO, Luis César de, *et al.* **Gestão de processos - melhores resultados e excelência organizacional**, 2ª ed, São. Paulo: Atlas, 2016.
- BPMN. **Business Process Modeling Notation**, v.2.0.2. OMG. 2014. Disponível em: <https://www.omg.org/spec/BPMN>. Acesso em: 27 out. 2021.
- ARIELY, Dan. **A mais pura verdade sobre a desonestidade**. Rio de Janeiro: Campus / Elsevier, 2012, 260p.
- BALBINOT, Marcelo. **identificando fontes de dados em modelos de processos de negócio com base em elementos de BPMN**. Porto Alegre: Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Computação, 2017. 78 f.
- BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. **Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei n. 4.320/64**. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012
- BERNARDONO, F. F. M; PEIXOTO, F. M; FERREIRA, R. do N. Governança corporativa e valor da firma: um estudo de empresas brasileiras do setor elétrico. Campo Largo/PR. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM)**. v. 13, n. 2. p. 185-202, maio-ago/2014.
- BEZERRA, G.C.; CARVALHO, R. M. C. M. de O.; LYRA, M. TR. C. C. Modelo de excelência em gestão pública: o caso da estação ecológica de Caetés. **Ambiente e Sociedade**. vol. 21 São Paulo, 2018.
- BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento aplicado ao setor público abordagem simples e objetiva**. Editora Atlas, 2ª ed. São Paulo, 2013.

BOSSIDY, L. CHARAN, R.; BURCK, C. **Execução: a disciplina para atingir resultados**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

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.

BRAGA, M. V. A. **Gestão de riscos: O coração de um programa de integridade**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/338984/gestao-de-riscos-o-coracao-de-um-programa-de-integridade>. Acesso em: 20 out. 2021.

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

BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 30 abr.2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União - CGU (2008). Portaria SE/CGU nº 2.238 de 19/12/2008. Aprova Norma de Execução, destinada a orientar tecnicamente os órgãos e entidades sujeitos ao Controle Interno do Poder Executivo Federal, sobre a organização e formalização do processo anual de contas relativo ao exercício de 2008, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=212228>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União - CGU (2017). **Manual para implementação de programas de integridade: Orientações para o setor público**. Brasília, julho de 2017. 59p. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em 1 out. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União - CGU (2019). Nota Técnica nº 843/2019/CGMEQ/SFC. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/38823>. Acesso em 15 Out. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União - CGU (2020). **Guia de Autoavaliação**. Brasília, setembro de 2020. 11p. Disponível em: https://corregedorias.gov.br/acoes-e-programas/siscor/maturidade/crg_mm_guia_avaliacao.pdf. Acesso em 15 out. 2020.

BRASIL (1996a). Decreto nº 1.916, de 23 de maio de 1996. Regulamenta o processo de escolha dos dirigentes de instituições federais de ensino superior, nos termos da Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1916.htm. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL (2000). Decreto nº 3.591, de 6 de setembro 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3591.htm. Acesso em 10 nov. 2020.

BRASIL (2005a). Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras

providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm. Acesso em 10 nov. 2020.

BRASIL (2005b). Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5480.htm. Acesso em 10 nov. 2020.

BRASIL (2006). Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm. Acesso em 20 out. 2021.

BRASIL (2010a). Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre procedimentos orçamentários financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7233.htm. Acesso em: 01 mai. 2020.

BRASIL (2010b). Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 01 mai. 2020.

BRASIL (2015a). Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm>. Acesso em 10 nov. 2020.

BRASIL (2015b). Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8539.htm. Acesso em: 09 set. 2021.

BRASIL (2017a). 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: 25 set. 2019.

BRASIL (2017b). 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.

BRASIL (2018b). Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018. Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9319.htm. Acesso em: 09 set. 2021.

BRASIL (2019a). Decreto nº 9.741 de 29 de março de 2019. Altera o Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9741.htm. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL (2020a). Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10332.htm. Acesso em: 09 set. 2021.

BRASIL (2020b). Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020, que dispõe sobre a estratégia federal de desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10531.htm. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL (2021). Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021. Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10756.htm. Acesso em: 11 set. 2021

BRASIL (1967). 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.

BRASIL (1968). Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL (1991). Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL (1996b). Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394compilado.htm. Acesso em: 01 mai. 2020.

BRASIL (2004). LEI Nº 10.861, DE 14 DE ABRIL DE 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL (2011). Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 10 set. 2021.

BRASIL (2017c). Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração

pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. (2018c) Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. **Modelo de excelência em gestão das transferências da união MEG-TR.** Brasília, 2018. Disponível em: https://antigo.plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/2019-06-25-Modelo_de_Excelencia_em_Gestao_das_Transferencias_da_Uniao-MEG-Tr.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. Arquivo Nacional. Conselho Nacional de Arquivos (2015c). **Diretrizes para a implementação de repositórios arquivísticos digitais confiáveis – RDC-Arq.** Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/conarq/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/conarq_diretrizes_rdc_arq_resolucao_43.pdf. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Ministério de Estado da Educação (2005c). **Cálculo do Aluno Equivalente para Fins de Análise de Custos de Manutenção das IFES.** Brasília, fev/2005. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/calculo_aluno_equivalente_orcamento_2005.pdf. Acesso em: 02 mai. 2020.

BRASIL. Ministério de Estado da Educação (2013). Portaria nº 651, de 24 de julho de 2013. Diário Oficial da União, Brasília-DF, nº 143, Seção 1, p. 9.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Controladoria-Geral da União (2016). Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 10 de maio de 2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF, nº 89, Seção 1, p. 14.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coordenação de Documentação e Informação (2012). **Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública.** Brasília: MP, 2012. 64 p.: il. color.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2018d). **Orçamentos da União projeto de lei orçamentária exercício financeiro 2019: projeto de lei orçamentária.** - Brasília, 2018. 5v. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2019/ploa/volume-5.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão (2009). **Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão, e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Produto 4: guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores.** Brasília: MP, 2009. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf . Acesso 01 nov. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública (2014). **Programa GESPUBLICA – Modelo de Excelência em Gestão Pública.** Brasília; MP, SEGEP, 2014. Versão 1/2014. P. 33. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/modelodeexcelenciaemg-estaopublica2014.pdf>. Acesso em 19 nov. 2019.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. (2003). Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. **Técnica de Auditoria Mapa de Processo**. Brasília: TCU, 2003. 23p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/tecnica-de-auditoria-mapa-de-processo.htm>. Acesso em: 09 set. 2021.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU (2004). **Orientações para o cálculo dos indicadores de gestão: Decisão TCU nº 408/2002-Plenário**. Brasília: TCU, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/30wkmVY>. Acesso em: 18 Out. 2019.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU (2014a). 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?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC404023E00>. Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU (2014b). Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014. 91 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm>. Acesso em: 01 mai. 2020.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU (2016). **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília: TCU, 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-basico-de-governanca-2a-versao.htm>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU (2018a). **Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. 2ª Edição. Brasília: TCU, 2018. 148 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU (2018b). Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (Secex-PR). **Técnica de Análise Envoltória de Dados em Auditorias**. 1.ed. Brasília: TCU, 2018. 38 p

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU (2018c). **Sumários Executivos: Acompanhamento de Governança Pública Organizacional 2018**. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6B4849B5016B949ED3694B30>. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. (2020). Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Edição 3 - Brasília: TCU, 2020. 242 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU (2021a). **Consulta de Relatórios de Gestão**. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>. Acesso em: 19 jun. 2021

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU (2021b). **Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas - iGG 2021**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU (2021c). **Resultados dos levantamentos anteriores – Painel da Governança**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU (2021d). **TCU determina que IFEs implantem processo eletrônico**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-determina-que-ifes-implantem-processo-eletronico.htm>. Acesso em: 09 set. 2021

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU (2021e). **TCU divulga dados inéditos sobre governança na administração pública federal**. Brasília: TCU, 2020. 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.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU (2021f). **Dez passos para a boa governança**. Ed. 2. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. 44 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU (2021g). **Como interpretar a tabela perfilgov-dados completos**. s.d. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6B4849B5016B95821A292B17>. Acesso em: 01 out. 2021.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU (2021h). **Esclarecimento sobre uso dos resultados**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 01 jun. 2021.

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.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902010000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em 1 nov. 2020.

BROCKE, JAN VOM. **Manual de Bpm gestão de processos de negócio**. 1ª ed. Porto Alegre Bookman 2013.

CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva; CAMPOS, Ivete Maria Barbosa Madeira. A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias. **Rev. Bras. Educ.** Rio de Janeiro, v.24, e240043, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782019000100236&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 jul. 2020.

CARDOZO, Julio Sergio de Souza. Governança corporativa: solução, paliativo ou modismo? **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro – v.10, n.2, 2005, p. 43.

CASTELO, Samuel Leite; CASTELO, Aline Duarte; CASTELO, Joelma Leite; SIVEIRA, Henrique; ARAÚJO, Vitor Firmino de. Governança pública e performance:

uma revisão sistemática de literatura. **Rev. Controle**, Fortaleza, v. 15, n.2, p. 289-319, jul/dez, 2017.

CAVALCANTE, Pedro. Convergências entre a Governança e o Pós-Nova Gestão Pública. **Boletim de Análise Político-Institucional** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.19 - Brasília : Ipea, dezembro, 2018. 17-23 p.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto Rocha C. Variedades de Governança Pública. **Boletim de Análise Político-Institucional** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.19 - Brasília : Ipea, dezembro, 2018. 5-9p.

CBOK, 2013. Association of Business Process Management Professionals; **Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento BPM, CBOK; versão 3.0; 1 ed.** 2013.

COOKEY, P. E.; DARNASAWSDI, R.; RATANACHAI, C. *Performance evaluation of lake basin water governance using composite index*. **Ecological Indicators**, Amsterdam, v. 61, n. 2, p. 466-482, Feb. 2016.

COUTO, Leandro Freitas. CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.19 (2018). Brasília : Ipea, 2018.

COSTA, Alexandre Araújo. **Direito e método: diálogos entre a hermenêutica filosófica e a hermenêutica jurídica**. 2008. 421 f. Tese (Doutorado em Direito)- Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

CRUZ, Tadeu. **Sistemas, Métodos & Processos: administrando organizações por meio de processos de negócios**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

D'AVILA, J. C. *et al.* Práticas de gestão de conhecimento: um estudo de caso em uma instituição de ensino federal. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 10, n. 3, p. 78-96, 2017.

DRUCKER, Peter F. **Sociedade Pós-Capitalista**. Rio de Janeiro: Editora Conjuntura Atual, 1993.

DRUCKER, Peter F. **Managing ior Results**. Nova Iorque, Harper & Row, Publishers, 1964. Traduzido com o título "Administração para Resultados", Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1968.

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

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE - FNQ. **E-book 14º Fórum de Boas Práticas**. Novembro/2014. Disponível em: <https://fnq.org.br/comunidade/e-book-14o-forum-de-boas-praticas/>. Acesso em: 15 nov. 2020.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE - FNQ. **Modelo de Excelência da Gestão (MEG) - Guia de Referência de Excelência da Gestão**. 21ª Edição. São Paulo:100 p, 2016.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE - FNQ. **Modelo de Excelência da Gestão - Instrumento de Avaliação da Maturidade da Gestão para Organizações de Saúde**. Baseado na 21ª Edição do MEG. São Paulo: 98 p. 2019.

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

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. Editora Atlas, 17ª edição. São Paulo, 2017. GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. Editora Atlas, 4. ed. São Paulo, 2002.

GILLAN, S. L. *Recent developments in corporate governance: an overview*. **Journal of Corporate Finance**, v. 12, p. 381-402, 2006.

GOMES, M. L. S; OLIVEIRA, F. C. de. Modelos organizacionais de administração pública: um estudo dos aspectos da realidade cearense na estrutura de referência das normas do Estado. **Revista de Ciências da Administração**, v. 12, n. 28, set/dez/2010.

GUSMÃO, Luiza Toledo Regadas. SOUZA, Cristina Gomes de. A gestão documental e a gestão do conhecimento na execução da transparência pública. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 06, Ed. 04, Vol. 10, pp. 85-104. Abril de 2021. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/execucao-da-transparencia>. Acesso em: 08 set. 2021.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: Entre facticidade e validade**. 2ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1 e 2.

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.

IRITANI, Diego Rodrigues *et al*. Análise sobre os conceitos e práticas de Gestão por Processos: revisão sistemática e bibliometria. **Gest. Prod.**, São Carlos, v. 22, n. 1, p. 164-180, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0104-530X814-13>. Acesso em 15 jul. 2021.

JANUZZI, C. S. C.; FALSARELLA, O. M.; SUGAHARA, C. R. **Gestão do conhecimento: um estudo de modelos e sua relação com a inovação nas organizações. Perspectivas em Ciência da Informação**. Belo Horizonte, v. 21, n. 1, p. 97-118, jan./mar. 2016

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A execução premium: a obtenção de vantagem competitiva através do vínculo da estratégia com as operações do negócio**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KRUGER, Mário Luis. **Maturidade em governança com base nas práticas recomendadas pelo TCU: Estudo de Caso em um Tribunal Regional do Trabalho**. Dissertação (mestrado profissional) – Programa de PósGraduação Stricto Sensu do Instituto Superior de Administração e Economia do Mercosul – ISAE, Curitiba/PR, 2016.

LINCZUK, Luciane M. W. **Governança aplicada à administração pública – a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em universidades públicas federais**. Curitiba: UTFPR, 2012.

LIRA, A. T. do N. As bases da reforma universitária da ditadura militar. In: **XV Encontro Regional de História da ANPUH**, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://www.encontro2012.rj.anpuh.org/resources/anais/15/1338430408_ARQUIVO_AsbasesdaReformaUniversitariadaditaduramilitarnoBrasil.pdf. Disponível em: 20 set. 2021.

LIU, C., UCHIDA, K., & YANG, Y. *Corporate governance and firm value during the global financial crisis: Evidence from China*. **International Review of Financial Analysis**, 21, 70-80, 2012.

LOTTA, G. S.; *et al.* Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da Reforma do Ensino Médio no Brasil. **Revista de Administração Pública**. FGV. São Paulo, 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/82254/78349>. Acesso em: 10 jul. 2021.

MARQUES, P. V. da Silva Braga, Arrais Peter, M. da G., Soares do Nascimento, C. P. ., & Veras Machado, M. V. Governança nas Universidades Federais do Brasil segundo o “Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública” do Tribunal de Contas da União. **Revista Controle - Doutrina E Artigos**, 18(2), 164-196. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v18i2.629>. Acesso em: 15 Out. 2020.

MARTINS, H. F; MARINI, C. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, Brasília, DF, ano 46, n. 130, 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCUCU/article/view/40>. Acesso em: 28 set. 2021.

MARTINS, Humberto Falcão. Governança para resultados. **Boletim de Análise Político-Institucional** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.19 - Brasília : Ipea, dezembro, 2018. 57-66p.

MARTINS, H.; MARINI, C. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix, 2010. 237p.

MARTINS. K. W. C., *et al.*, Relação entre Governança e o Valor Público Gerado pelas Universidades Federais Brasileiras. In. **Anais do IV Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (EIGEDIN)**. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/EIGEDIN/article/view/11684>. Acesso em 13 Nov. 2020.

MATLAND, R. (1995). *Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation*. **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, Vol. 5, No. 2 (Apr., 1995), pp. 145-174. Disponível em: <https://selc.wordpress.ncsu.edu/files/2013/03/Synthesizing-the-Implementation-Literature-The-Ambiguity-Conflict-Model-of-Policy-Implementation.pdf>. Acesso em 10 set. 2021.

MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de Marketing: Metodologia, Planejamento, Execução e Análise**. 7ª.ed atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

MAURO, CARLOS. *et al.* **Muitos: como as ciências comportamentais podem tornar os programas de compliance anticorrupção mais efetivos?** 1ª ed. Santos, SP: Editora Brasileira de Arte e Cultura, 2021.

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

MOREIRA, Ney Paulo; BENEDICTO, Gideon Carvalho de; CARVALHO, Francisval de Melo. Discussão de alguns condicionantes da eficiência em Universidades Federais brasileiras a partir do Reuni. **Revista Do Serviço Público**, 70(3), 429-457. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i3.3314> Acesso em: 28 set. 2021.

MORENO, José Alexandre. **O modelo de excelência de gestão do prêmio nacional da qualidade - PNQ: análise da evolução dos critérios de excelência**. Dissertação (mestrado) Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Engenharia, 2008. 148 p.

MORGAN, Gareth. **Images of organization**. Newbury Park, Sage, 1986.

NADER, H. B. **Estudo comparado sobre ensino superior no Brasil, Europa e Estados Unidos**. Consultoria especializada para subsidiar a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2018-pdf-1/99851-produto-estudos-comparativos-das-universidades-mais-bem-posicionadas-em-rankings-internacionais-e-nacionais/file>. Acesso em: 11 jul. 2020.

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.

NEVES, Glaucio; GUIMARÃES, Aluísio; JÚNIOR, Avilton. As bases para um novo modelo de administração pública orientada para resultados: evolução dos paradigmas, novos princípios e dimensões operacionais de funcionamento. *In: X Congresso CONSAD de Gestão Pública*. Julho, 2017. 23p. Disponível em: http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-15_01.pdf. Acesso em: 15 out. 2020.

NOGUEIRA, Maria da Graça Saraiva; *et al.* 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.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **Gestão do conhecimento**. São Paulo: Bookman, 2008. 320 p.

NUINTIN, A. A., BENEDICTO, G. C., CALEGÁRIO, C. L. L., CURI, M. A., & NOGUEIRA, L. R. T. Eficiência da Aplicação de Recursos Públicos nas Universidades Federais. **Anais Do Congresso Brasileiro De Custos - ABC**. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/3783>. Acesso em: 20 set. 2021.

NUNES, A; OLIVEIRA, R. B; BÉU, R. B. O orçamento-programa no contexto da gestão pública. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, v. 19,

n. 3. Santa Maria, set-dez/2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reget/article/view/18883>. Acesso em: 30 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em 20 out. 2020.

PETERS, Brainard. O que é Governança? **Revista do TCU**. Brasília, DF, ano 45, n. 127, Maio/Agosto 2013. 28-33p. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87>. Acesso em: 28 set. 2021.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE - PMI. **Gerenciando mudanças nas organizações: Um guia de práticas**. São Paulo, Saraiva: 2017.

PIRES, Roberto Rocha C. GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.19 - Brasília : Ipea, dezembro, 2018. 25-39p.

REIS, C. Z. T; OLIVEIRA, A. R. de; SILVEIRA, S. de F. R.; CUNHA, N. R. da S. C. Modelo orçamentário das universidades federais: fatores motivadores e inibidores de sua institucionalização. **Revista de Administração da UFSM**, v. 10, nº 6. Santa Maria, 2017.

ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. São Paulo: Atlas, 2011.

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

SANTOS FILHO, J. E.; OLIVEIRA, L.N. A execução orçamentária das instituições federais de ensino superior do Brasil, uma visão regionalizada para o período de 2000-2016. *In: Anais do I Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público*. Florianópolis, set. 2017. Disponível em: <http://cidesp.com.br/index.php/lcidesp/1cidesp/paper/view/90/127>. Acesso em: 30 abr. 2020.

SANTOS, Alexandre Rodrigues; BARBOSA, Flávia Lorenne Sampaio; MARTINS, Daniel Felipe Victor; MOURA, Heber José de. Orçamento, Indicadores e Gestão de Desempenho das Universidades Federais Brasileiras. **Administração Pública E Gestão Social**, 9(4), 276-285. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5116>. Acesso em: 28 set. 2021.

SANTOS, Fernando Soares dos. **Financiamento público das instituições federais de ensino superior-IFES: um estudo da Universidade de Brasília-UnB**. 2013. Dissertação [mestrado profissional]- Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14141/1/2013_FernandoSoaresdosSantos.pdf. Acesso em: 10 jul. 2020.

SANTOS, José Gonçalo dos. Proposta de melhoria do processo de contratação de serviços de TI e da gestão dos contratos na administração pública federal. **Revista EIXO**, Brasília, DF, v. 2, n. 1, p. 17-38, jan/jun. 2013.

SCHICK, A. *Conflict and resolution in federal budgeting*. In: **SCHICK, A. The federal budget: politics, policy, process**. Washington: Brookings Institution Press, 2000. p. 1-7.

SCHEIN, E. H. **Organizational culture and leadership**. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

SCHICK, A. *Conflict and resolution in federal budgeting*. In: **SCHICK, A. The federal budget: politics, policy, process**. Washington: Brookings Institution Press, 2000. p. 1-7.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. *revista de administração pública*. Rio de Janeiro, mar/abr 2009.

SENGE, Peter *et al.* **The fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization**. Londres: Random House, 1990.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO COOPERATIVISMO – SESCOOP. **Manual de Autoavaliação da Gestão e Implementação de Melhorias. Série Caminhos para a Excelência**. 2ª ed. Brasília, 2020. Disponível em: https://srvrepositorio.somoscooperativismo.coop.br/arquivos/gecom/PDGC/Manual_d_e_AUTOAVALIACAO.pdf. Acesso em 20 set. 2021.

SIEGEL, Sidney. **Estatística não-paramétrica para as ciências do comportamento**. São Paulo: McGraw-Hill, 1975.

SILVA, Aretuza Pereira. **Eficiência dos gastos nas universidades federais brasileiras: uma proposta para a Universidade Federal de Goiás**. Dissertação: Programa de Pós-Graduação em Administração Pública - PROFIAP da Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2018.

SILVA, Chirley Lima da. (2019a) **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, 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. Disponível em: <http://cidesp.com.br/index.php/lcidesp/1cidesp/paper/download/311/49>. Acesso em: 28 set. 2021.

SILVA, Jean Barros e. (2019b) **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, 2019. p. 83.

SILVA, Mauro Santos. Governança corporativa: argumentos teóricos e recomendações de política associadas à abordagem de agência. **Boletim de Análise Político-Institucional** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.19 - Brasília : Ipea, dezembro, 2018. 67-74p.

SILVA, P. M; CARVALHO, W. W. de; CARVALHO, F. A; FURTADO, R. P. M. Planejamento orçamentário: as práticas da Universidade Federal de Lavras. **Revista Gual**, v. 5, n. 4, p. 209-227. Florianópolis, 2012.

SILVA, T. M. da. **Financiamento das IFES e sua relação com os modelos existentes de descentralização orçamentária**. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2018.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 120 p. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/213838>. Acesso em: 20 set. 2020.

SIU, Marx Chi Kong (2011). *Accountability* no setor público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. **Revista do TCU**, Brasília, DF, ano 43, n. 122, p. 78-85, maio/2011. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/197>. Acesso em: 28 set. 2021.

SOARES, Jailson Ribeiro; BORDIN, Ronaldo; ROSA, Roger dos Santos. Indicadores de gestão e de qualidade nas instituições federais de ensino superior brasileiras - 2009 – 2016. Vol. 25. N. 2. **Revista Eletrônica de Administração**. Porto Alegre : Maio / Agosto 2019. 215-239 p. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.250.95100>. Acesso em: 28 set. 2021.

SOUZA, Livia Maria Cruz Gonçalves de; FARIA, Edmur Ferreira. Governança Corporativa na administração pública brasileira: um processo em construção! **Direito & Paz**, São Paulo, SP – Lorena, Ano IX, n. 37, p. 273-292, 2º Semestre, 2017.

SPENDOLINI, Michael J. **Benchmarking**. São Paulo: Makroon Books, 1993.

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.

TEIXEIRA, L. I. L.; ALMEIDA, A. J. B.; PAIVA, S. C. Q.; RODRIGUES, M. V. Governança em IFES do Nordeste: Concepção, Execução e Monitoramento da Gestão Estratégica . **Revista Organizações em Contexto**, v. 14, n. 28, p. 265-291, 2018. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/download/49915>. Acesso em: 28 set. 2021.

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

ULAGA, W.; EGGERT, A.; *Value-based differentiation in business relationships: gaining and sustaining key supplier status*. **Journal of Marketing**, v. 70, n. 1, p. 119-136, 2006.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 11ª ed. São Paulo, Atlas, 2009.

VERGARA S.C.; CARPILOWSKY M. **A metáfora da organização como sistema criativo**. *Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.32, p.77-98, 1998.

VIANNA, Laura Luttembarck Barreto. **Capacidades de negócio, inovação e desempenho em um contexto B2B: uma aplicação da metodologia JOBS TO BE DONE**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, 2018.

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.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade.** Brasília: Enap, 2019. 240 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf. Acesso em: 25 jul. 2021.

VILLELA, Cristiane da Silva Santos. **Mapeamento de processos como ferramenta de reestruturação e aprendizado organizacional.** 2000. 182 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

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

WOLFE, D. T. and Hermanson, D. R. (2004). *The fraud diamond: Considering the four elements of fraud.* **The CPA Journal**, December, pp.1-5.

APÊNDICE A – MODELOS DE PROCESSOS DE GESTÃO E GOVERNANÇA

DIAGRAMA 1. ESTABELECEER SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES PARA TOMADA DE DECISÕES CRÍTICAS (1112)	128
DIAGRAMA 2. GERIR O DESEMPENHO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO (1120).....	129
<u>DIAGRAMA 2.1. SELECIONAR MEMBROS DA ALTA ADMINISTRAÇÃO (1121)</u>	129
<u>DIAGRAMA 2.2. AVALIAR O DESEMPENHO DE MEMBROS DA ALTA ADMINISTRAÇÃO (1122)</u>	130
DIAGRAMA 3. ZELAR POR PRINCÍPIOS DE ÉTICA E CONDUTA (1130)	130
<u>DIAGRAMA 3.1. ESTABELECEER CÓDIGO DE ÉTICA E DE CONDUTA AOS MEMBROS DA ALTA ADMINISTRAÇÃO E MEMBROS DE CONSELHOS SUPERIORES (1131 E 1132).....</u>	131
<u>DIAGRAMA 3.2. IDENTIFICAR OS CASOS DE CONFLITO DE INTERESSE DE MEMBROS DA ALTA ADMINISTRAÇÃO E MEMBROS DE CONSELHOS SUPERIORES (1133 E 1134)</u>	132
DIAGRAMA 4. GERIR OS RISCOS DA ORGANIZAÇÃO (2110)	133
<u>DIAGRAMA 4.1. GERIR OS RISCOS CONSIDERADOS CRÍTICOS PARA A ORGANIZAÇÃO (2112).....</u>	133
<u>DIAGRAMA 4.2. ESTABELECEER CONTROLES DETECTIVOS DE POSSÍVEIS SITUAÇÕES DE FRAUDE E CORRUPÇÃO (2113).....</u>	133
DIAGRAMA 5. ESTABELECEER A ESTRATÉGIA DA ORGANIZAÇÃO (2120)	134
<u>DIAGRAMA 5.1. DEFINIR O MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA (2121 E 2122).....</u>	134
<u>DIAGRAMA 5.2. IDENTIFICAR E MAPEAR OS PRINCIPAIS PROCESSOS DA ORGANIZAÇÃO (2123)</u>	134
<u>DIAGRAMA 5.3. IDENTIFICAR, AS DEMANDAS DAS PARTES INTERESSADAS (2124)</u>	135
<u>DIAGRAMA 5.3.1 AVALIAR AS DEMANDAS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE (2124.C)</u>	135
<u>DIAGRAMA 5.3.2. AVALIAR AS EXPECTATIVAS DA SOCIEDADE (2124.D)</u>	136
DIAGRAMA 6. PROMOVER A GESTÃO ESTRATÉGICA (2130).....	136
<u>DIAGRAMA 6.1. MONITORAR O DESEMPENHO DA GESTÃO DOS PROCESSOS FINALÍSTICOS (2132).....</u>	136
<u>DIAGRAMA 6.2. MONITORAR O DESEMPENHO DA GESTÃO DE PESSOAS / TI / CONTRATAÇÕES (2134, 2136, 2138).....</u>	137
DIAGRAMA 7. PROMOVER TRANSPARÊNCIA, RESPONSABILIDADE E PRESTAÇÃO DE CONTAS (3110).....	137
<u>DIAGRAMA 7.1. ESTABELECEER O CANAL DE DENÚNCIAS E REPRESENTAÇÕES (3114).....</u>	137
<u>DIAGRAMA 7.1.1. TRATAR AS DENÚNCIAS E REPRESENTAÇÕES RECEBIDAS (3114.1)</u>	138
<u>DIAGRAMA 7.2. PUBLICAR CONJUNTOS DE DADOS DE FORMA ADERENTE AOS PRINCÍPIOS DE DADOS ABERTOS (3115).....</u>	139
DIAGRAMA 8. ASSEGURAR A EFETIVA ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA (3120).....	139
<u>DIAGRAMA 8.1. ELABORAR PLANO ANUAL DE AUDITORIA INTERNA (3122)</u>	140
<u>DIAGRAMA 8.2. PRODUZIR RELATÓRIOS DESTINADOS ÀS INSTÂNCIAS INTERNAS DE GOVERNANÇA (3123)</u>	141
<u>DIAGRAMA 8.3. AVALIAR O DESEMPENHO DA FUNÇÃO DE AUDITORIA INTERNA (3124)</u>	142
DIAGRAMA 9. REALIZAR PLANEJAMENTO DA GESTÃO DE PESSOAS (4110 - 4111, 4112, 4113)	143
DIAGRAMA 10. DEFINIR ADEQUADAMENTE, EM TERMOS QUALITATIVOS E QUANTITATIVOS, A FLUXOGRAMA DEMANDA POR COLABORADORES E GESTORES (4120)	143
<u>DIAGRAMA 10.1. DEFINIR E DOCUMENTAR OS PERFIS PROFISSIONAIS DESEJADOS PARA CADA OCUPAÇÃO (4121 E 4122).....</u>	144

DIAGRAMA 10.2. ATUALIZAR O QUANTITATIVO NECESSÁRIO DE PESSOAL POR UNIDADE OU PROCESSO DE TRABALHO (4123)	144
DIAGRAMA 10.3. ELABORAR E MONITORAR POLÍTICA QUE ORIENTA O PLANEJAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO (4123A E 4124)	145
DIAGRAMA 11. ASSEGURAR O ADEQUADO PROVIMENTO DAS VAGAS EXISTENTES (4130 - 4131, 4132, 4133 E 4134)	146
DIAGRAMA 12. ASSEGURAR A DISPONIBILIDADE DE SUCESSORES QUALIFICADOS (4140 - 4142, 4143 E 4144)	146
DIAGRAMA 13. DESENVOLVER AS COMPETÊNCIAS DOS COLABORADORES E DOS GESTORES (4150)	147
DIAGRAMA 13.1. IDENTIFICAR AS LACUNAS DE COMPETÊNCIAS (4151)	147
DIAGRAMA 13.2. EXECUTAR AÇÕES EDUCACIONAIS PARA FORMAÇÃO DOS NOVOS SERVIDORES (4152)	148
DIAGRAMA 13.3. DESENVOLVER LIDERANÇA AOS GESTORES (4153)	148
DIAGRAMA 13.4. AVALIAR AS AÇÕES EDUCACIONAIS REALIZADAS (4154)	148
DIAGRAMA 14. CONSTRUIR E MANTER AMBIENTE DE TRABALHO ÉTICO E FAVORÁVEL (4160)	149
DIAGRAMA 14.1. ESTABELECEER PROGRAMA DE QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO (4160.1)	149
DIAGRAMA 14.2. ESTABELECEER CÓDIGO DE ÉTICA E DE CONDUTA (4161)	150
DIAGRAMA 14.3. ESTABELECEER PROGRAMA DE INTEGRIDADE (4163)	150
DIAGRAMA 14.4. IDENTIFICAR E TRATAR OS CASOS DE CONFLITO DE INTERESSE DE SERVIDORES E GESTORES (4164)	151
DIAGRAMA 14.5. REALIZAR PESQUISAS PARA AVALIAR O AMBIENTE DE TRABALHO (4165)	152
DIAGRAMA 14.6. OFERECER CONDIÇÕES MAIS FLEXÍVEIS E ESTIMULANTES PARA REALIZAÇÃO DE TRABALHO, COM VISTAS AO AUMENTO DO DESEMPENHO (4166)	153
DIAGRAMA 14.7. AVALIAR OS RESULTADOS OBTIDOS COM O PROGRAMA DE QUALIDADE DE VIDA (4167)	153
DIAGRAMA 15. GERIR O DESEMPENHO DOS COLABORADORES E DOS GESTORES (4170)	154
DIAGRAMA 15.1. AVALIAR COLABORADORES DE ACORDO COM AS METAS DA UNIDADE (4171, 4172 E 4173)	154
DIAGRAMA 15.2. ESTABELECEER PRÁTICA DE RECONHECIMENTO (4174)	154
DIAGRAMA 16. FAVORECER A RETENÇÃO DOS COLABORADORES E DOS GESTORES (4180)	155
DIAGRAMA 16.1. AUMENTAR A RETENÇÃO DE COLABORADORES E GESTORES (4181)	155
DIAGRAMA 16.2. AVALIAR MOTIVOS PESSOAIS DE PEDIDOS DE DESLIGAMENTOS E DE MOVIMENTAÇÃO (4182 E 4183)	156
DIAGRAMA 17. REALIZAR PLANEJAMENTO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (4210 - 4211)	156
DIAGRAMA 18. GERIR SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (4220 - 4221, 4222, 4223 E 4224)	157
DIAGRAMA 19. GERIR RISCOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (4240)	158
DIAGRAMA 19.1. GERIR OS RISCOS DE TI DOS PROCESSOS DE NEGÓCIO (4241)	158
DIAGRAMA 19.2. EXECUTAR PROCESSO DE GESTÃO DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS DE TI (4242)	159
DIAGRAMA 20. ESTABELECEER PROCESSOS E ATIVIDADES PARA A GESTÃO DA SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO (4260 - 4261, 4262, 4263 E 4264)	159

DIAGRAMA 21. EXECUTAR PROCESSO DE SOFTWARE (4270 – 4271).....	159
DIAGRAMA 22. GERIR PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (4280 - 4281).....	160
DIAGRAMA 23. REALIZAR PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES (4310 - 4311)	160
DIAGRAMA 24. GERIR RISCOS EM CONTRATAÇÕES (4330 - 4331 E 4332).....	160
DIAGRAMA 25. CONTRATAR E GERIR COM BASE EM DESEMPENHO (4340 - 4341 E 4342)	161
DIAGRAMA 26. PRESTAR SERVIÇOS PÚBLICOS COM QUALIDADE (5110 - 5111)	161
DIAGRAMA 27. PRESTAR SERVIÇOS PÚBLICOS EM MEIO DIGITAL COM QUALIDADE (5120 - 5121, 5122, 5123, 5124 E 5125)	162

Diagrama 1. Estabelecer segregação de funções para tomada de decisões críticas (1112)

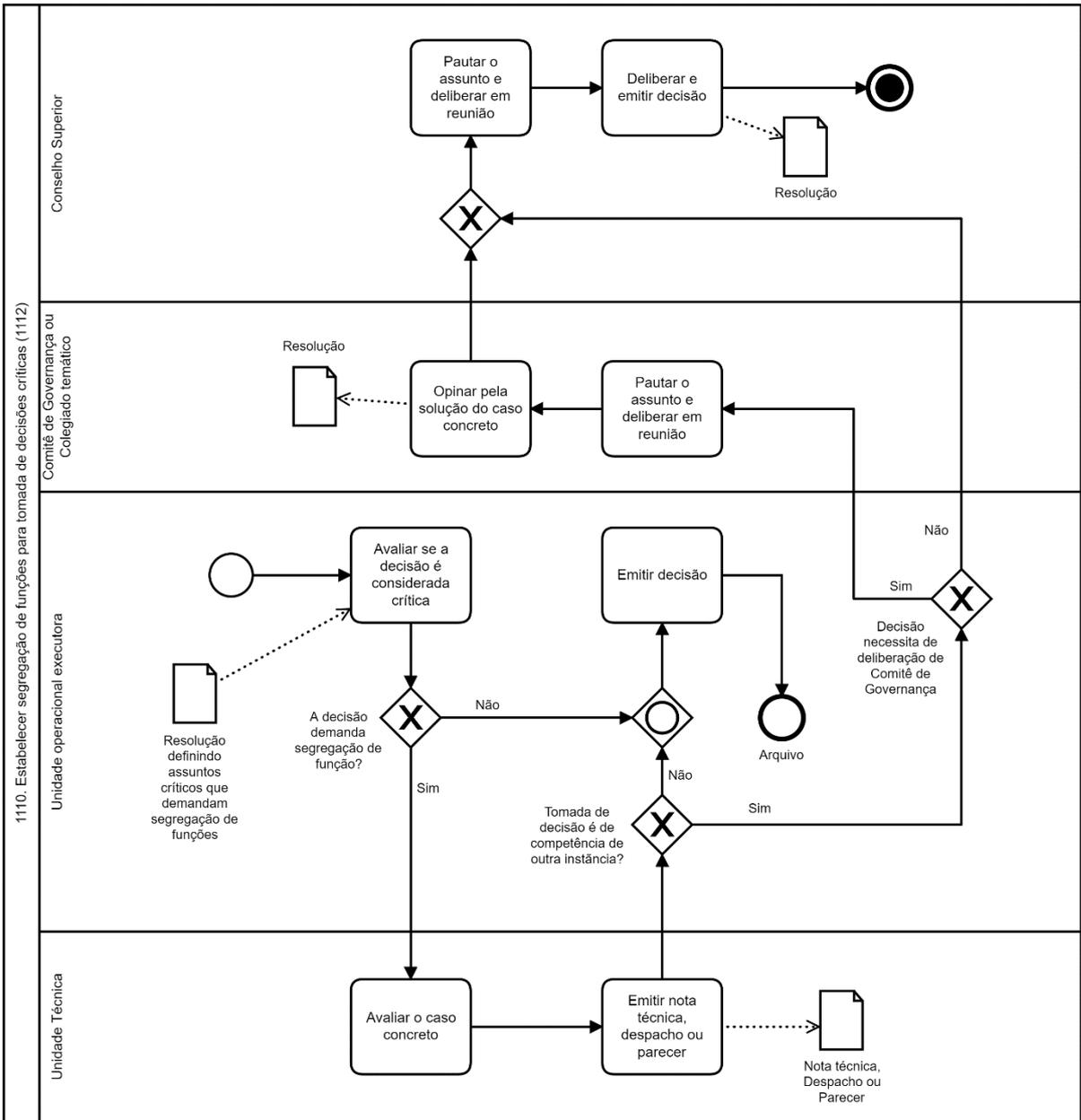


Diagrama 2. Gerir o desempenho da alta administração (1120)

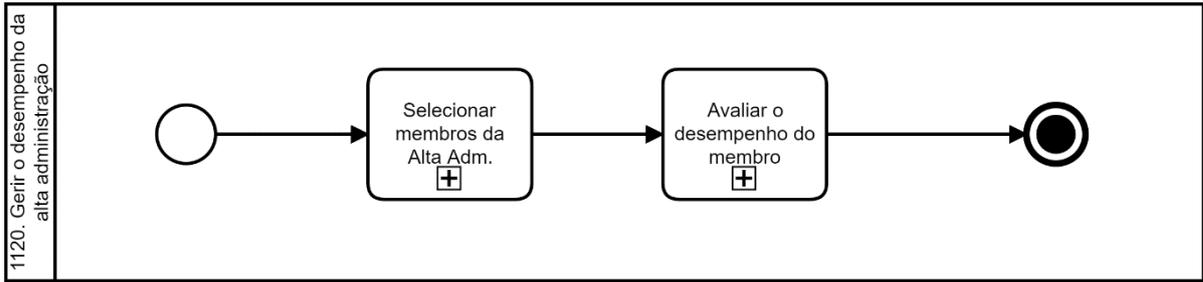


Diagrama 2.1. Selecionar membros da alta administração (1121)

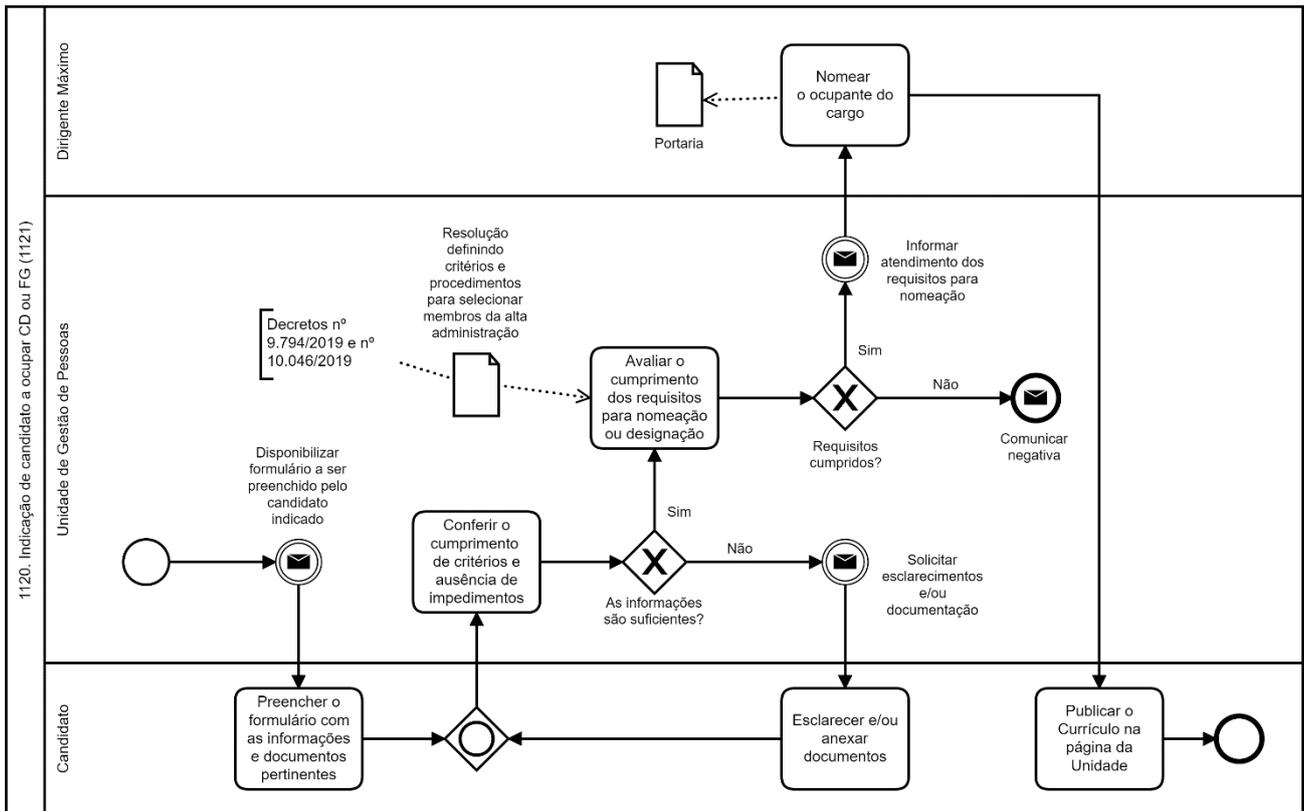


Diagrama 2.2. Avaliar o desempenho de membros da alta administração (1122)

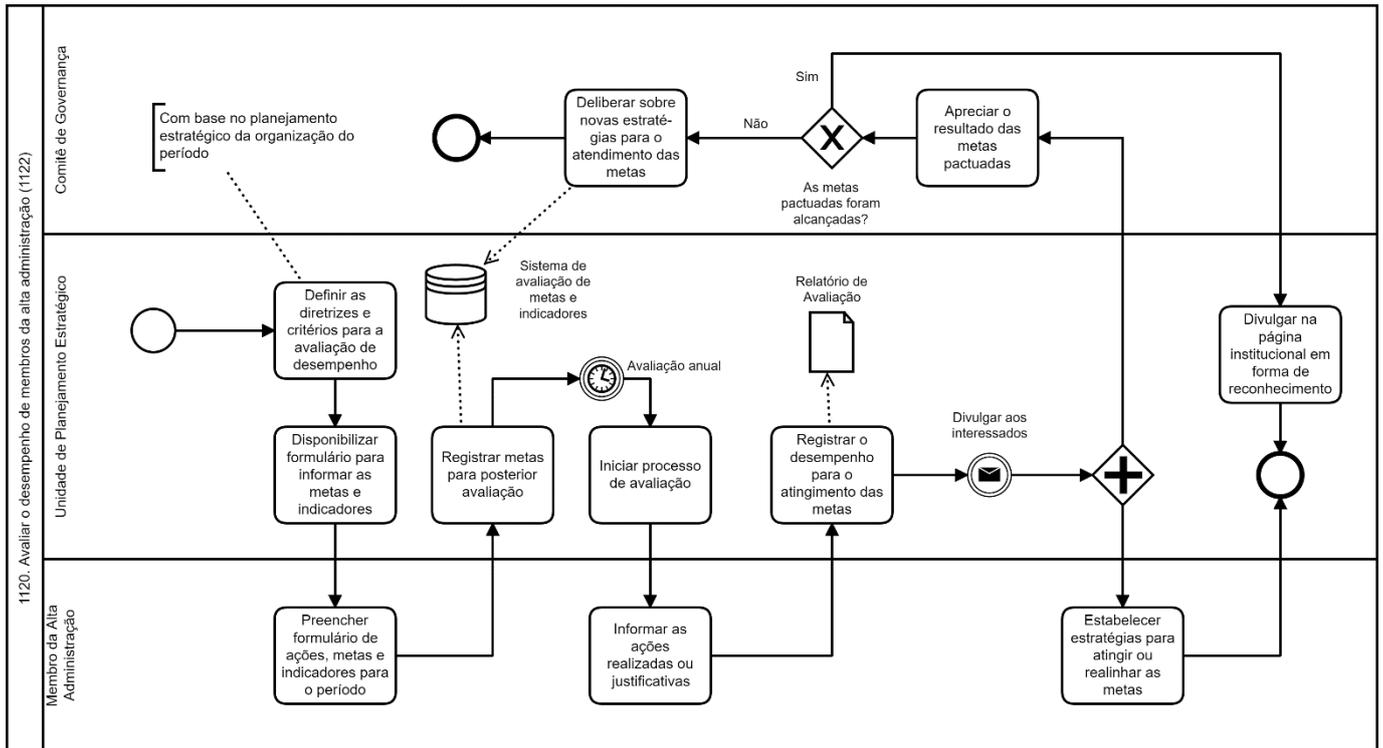


Diagrama 3. Zelar por princípios de ética e conduta (1130)

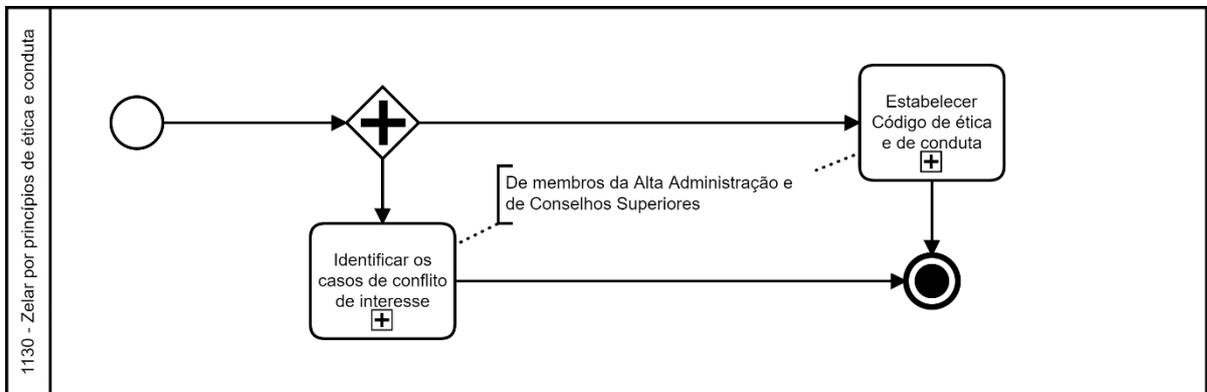


Diagrama 3.1. Estabelecer Código de ética e de conduta aos membros da Alta Administração e membros de Conselhos Superiores (1131 e 1132)

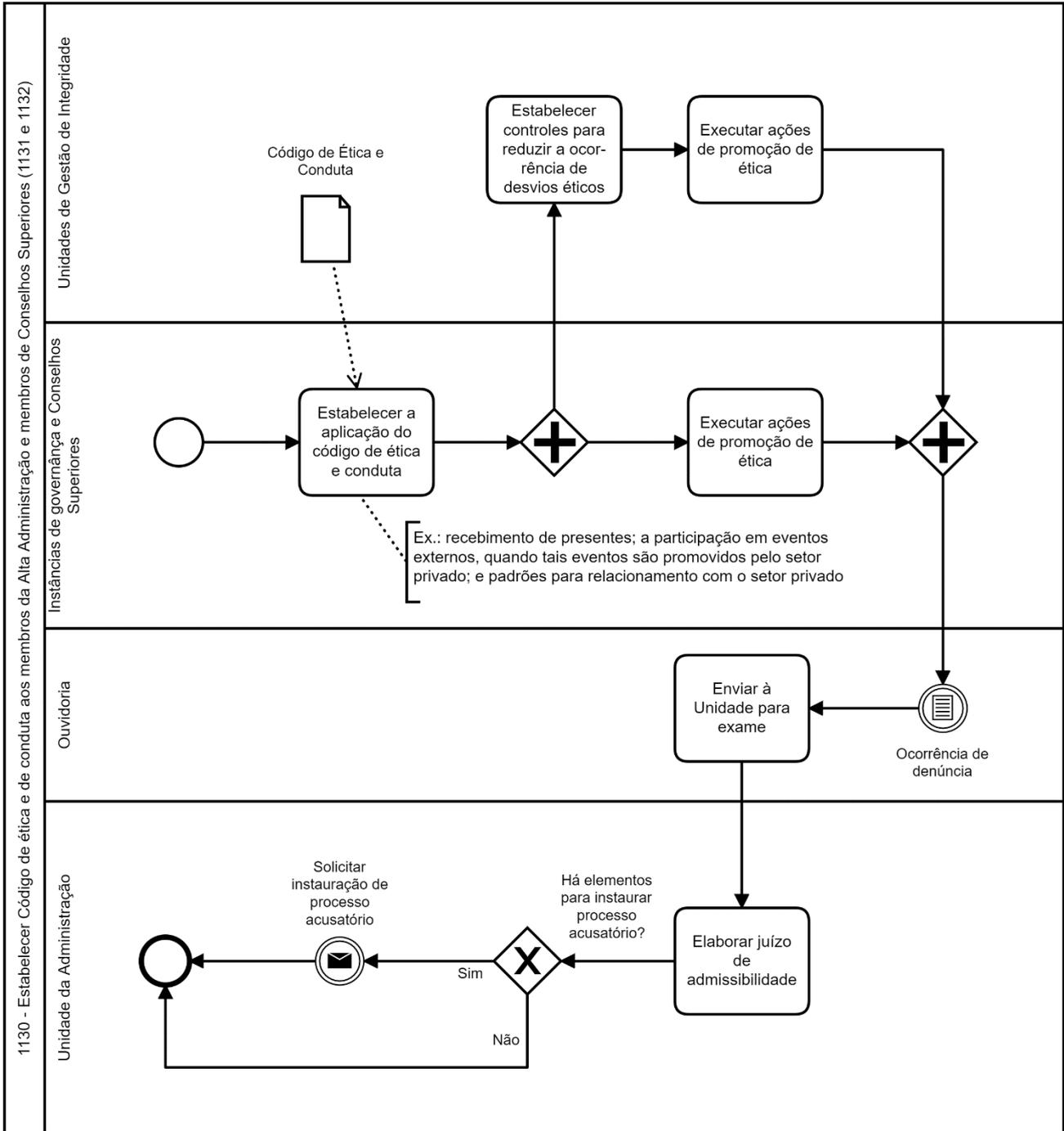


Diagrama 3.2. Identificar os casos de conflito de interesse de membros da Alta Administração e membros de Conselhos Superiores (1133 e 1134)

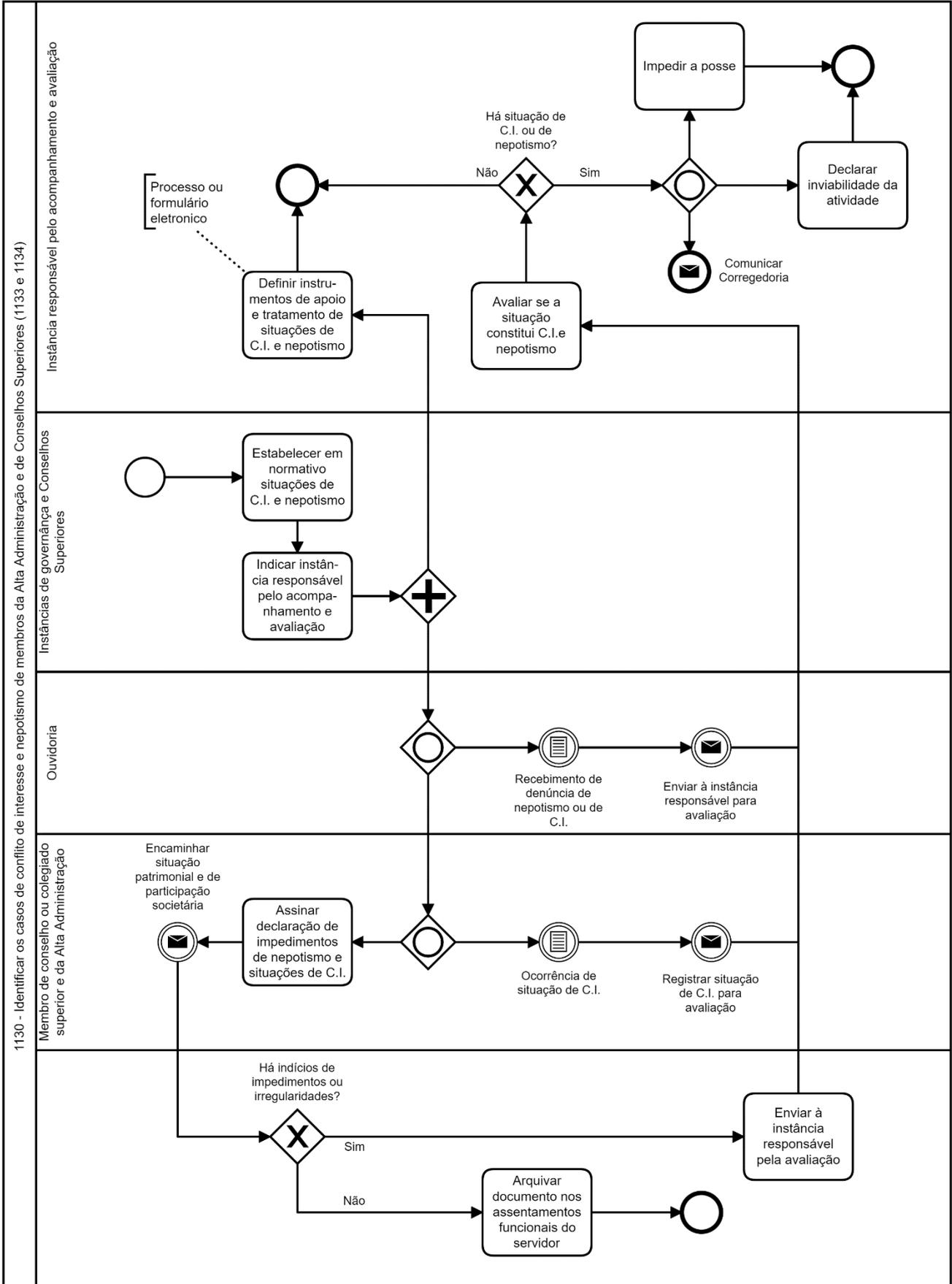


Diagrama 4. Gerir os riscos da organização (2110)

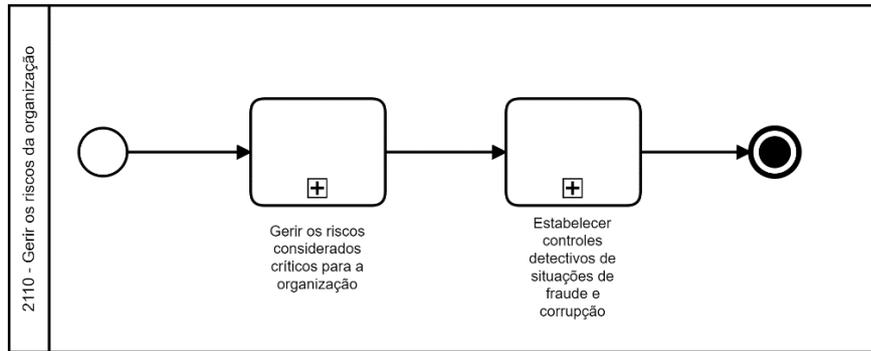


Diagrama 4.1. Gerir os riscos considerados críticos para a organização (2112)

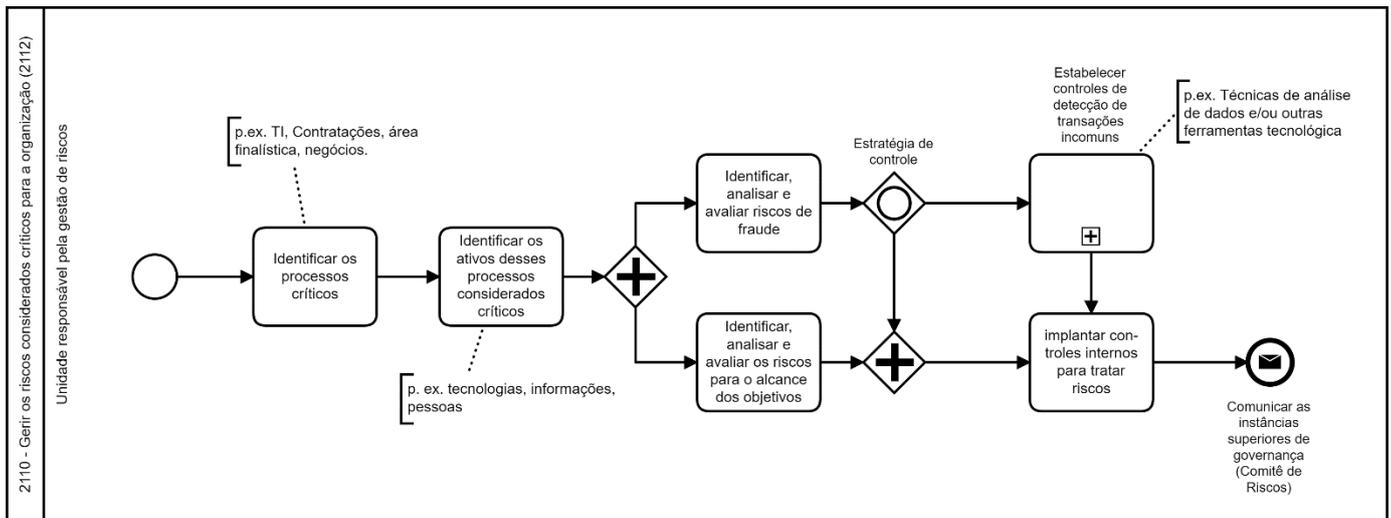


Diagrama 4.2. Estabelecer controles detectivos de possíveis situações de fraude e corrupção (2113)

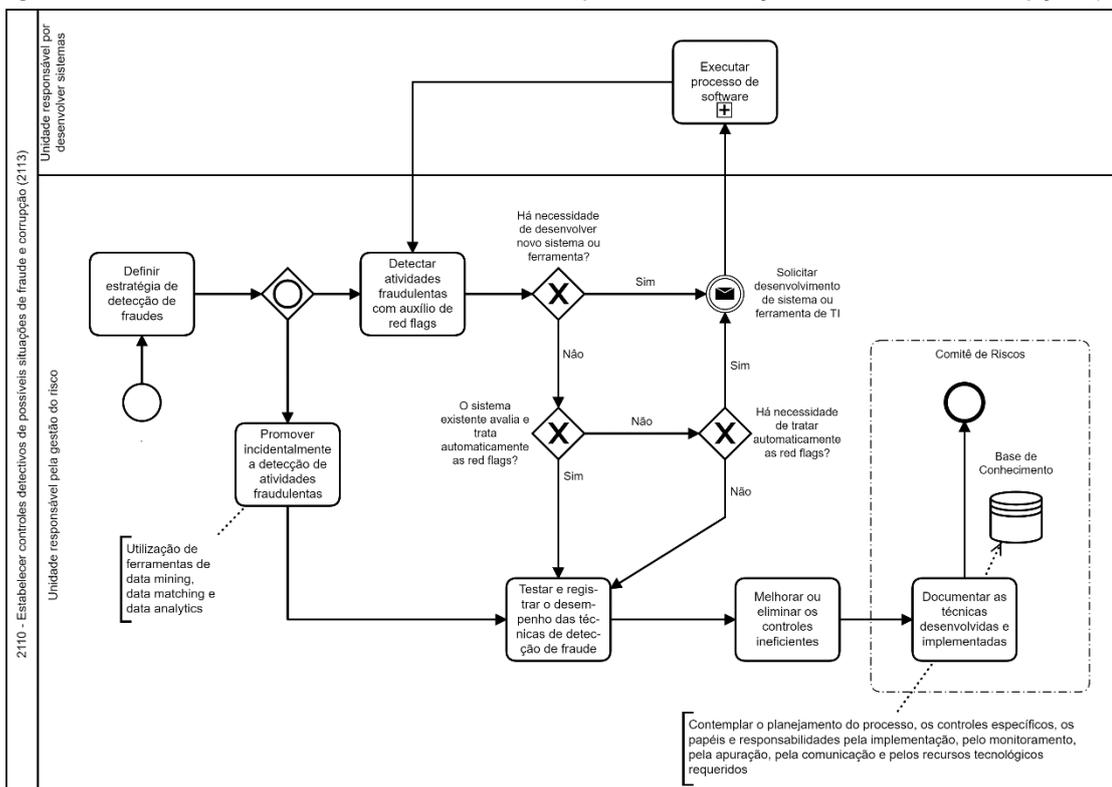


Diagrama 5. Estabelecer a estratégia da organização (2120)

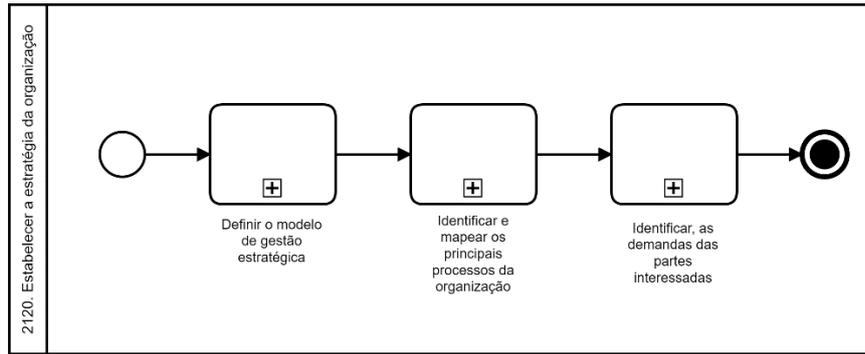


Diagrama 5.1. Definir o modelo de gestão estratégica (2121 e 2122)

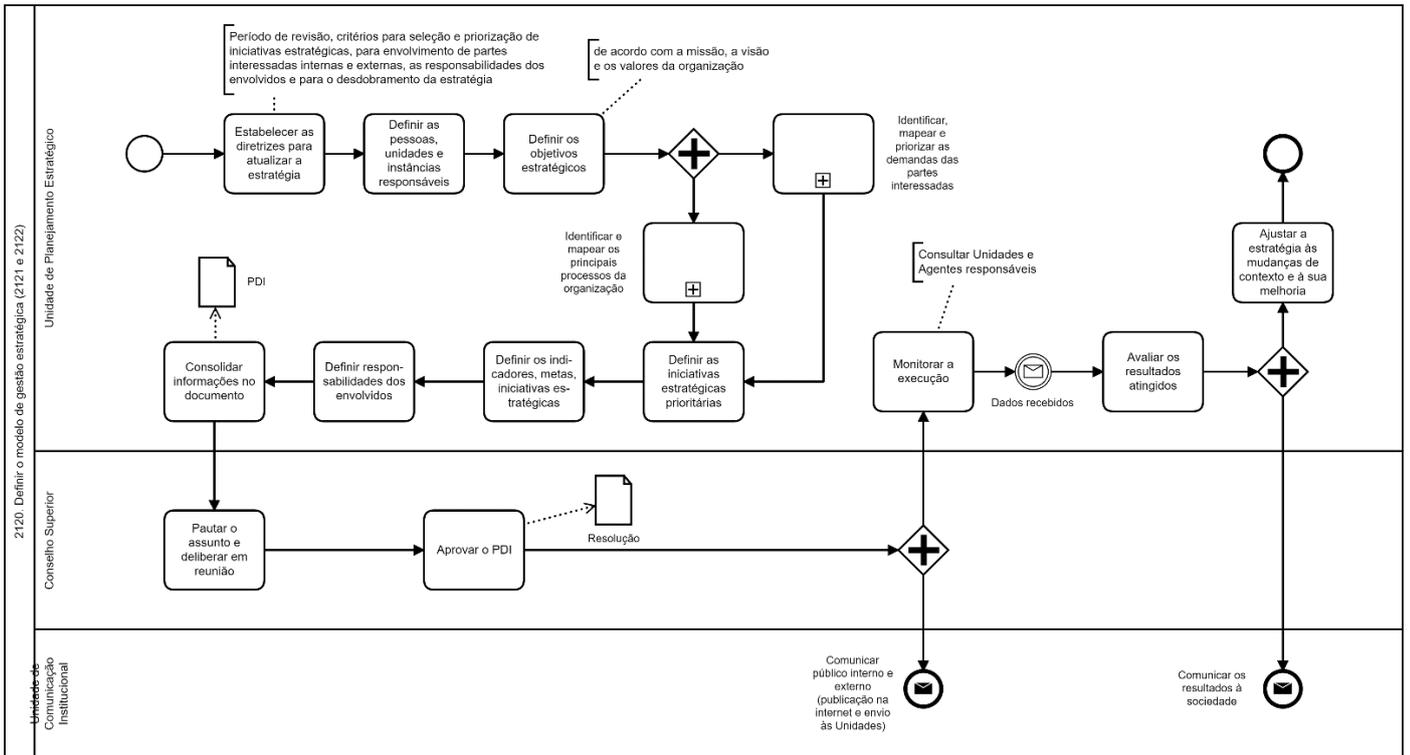


Diagrama 5.2. Identificar e mapear os principais processos da organização (2123)

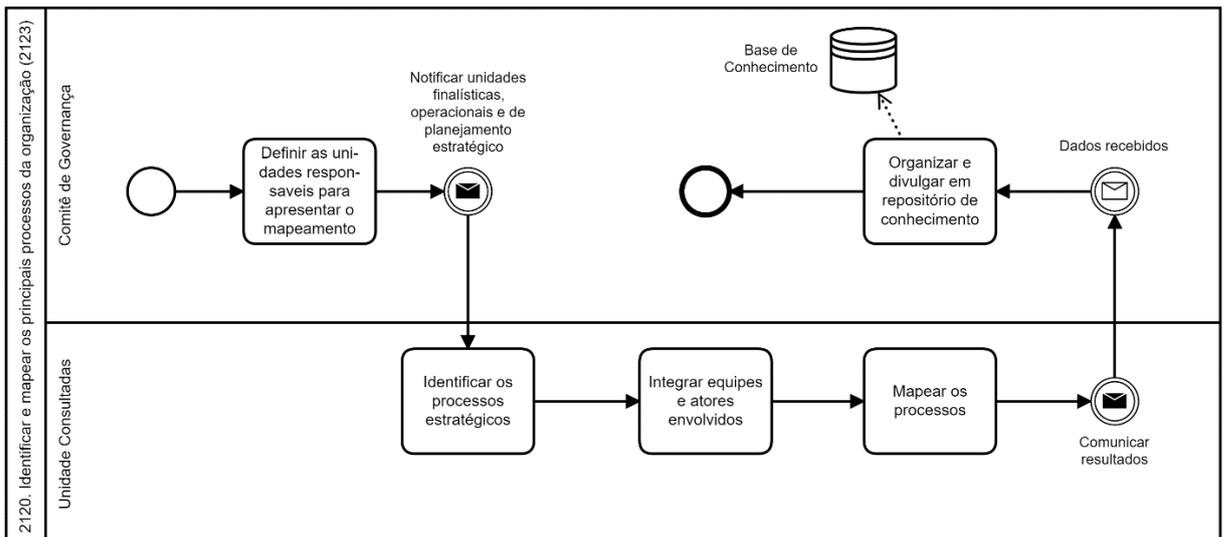


Diagrama 5.3. Identificar, as demandas das partes interessadas (2124)

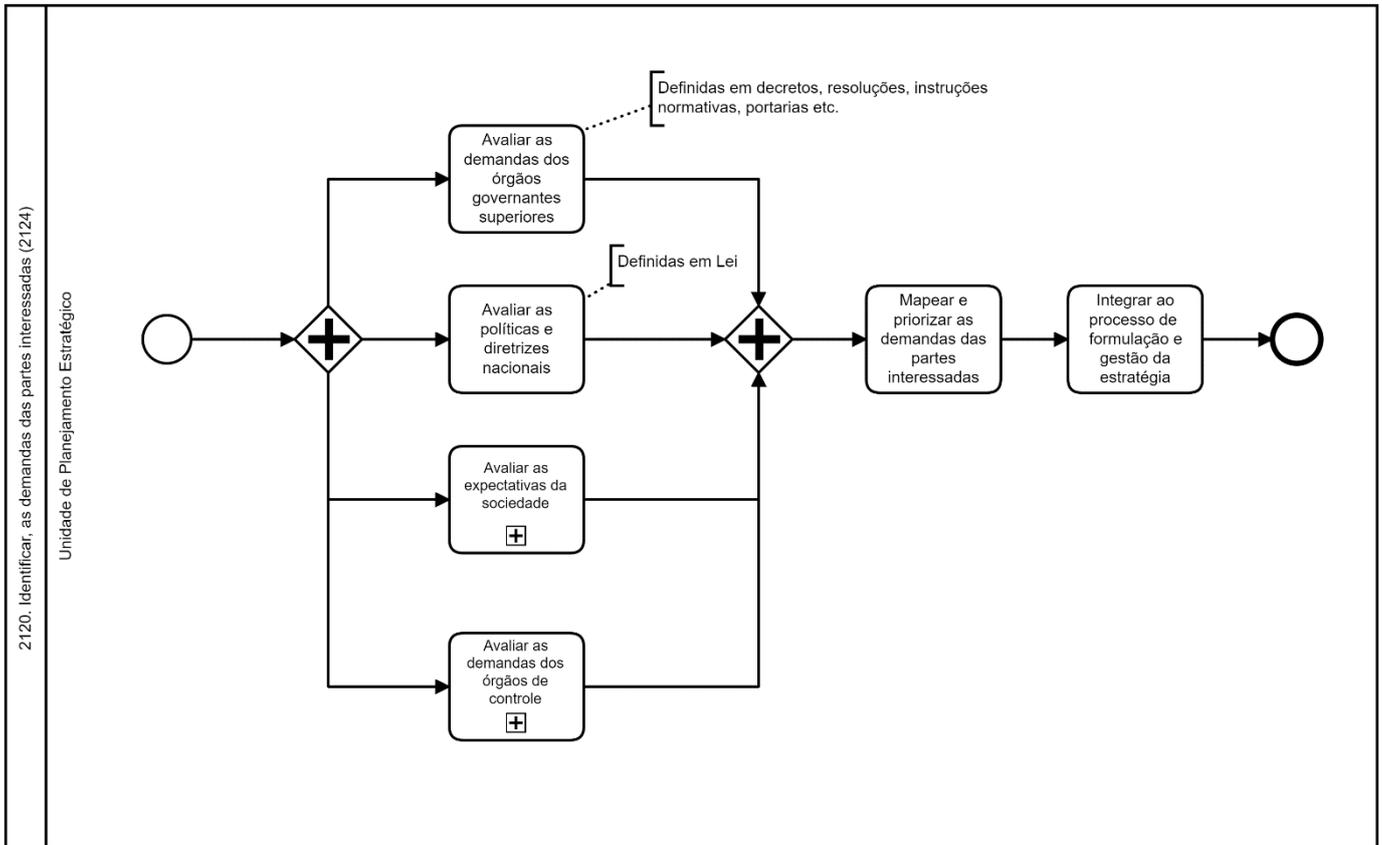


Diagrama 5.3.1 Avaliar as demandas dos órgãos de controle (2124.c)

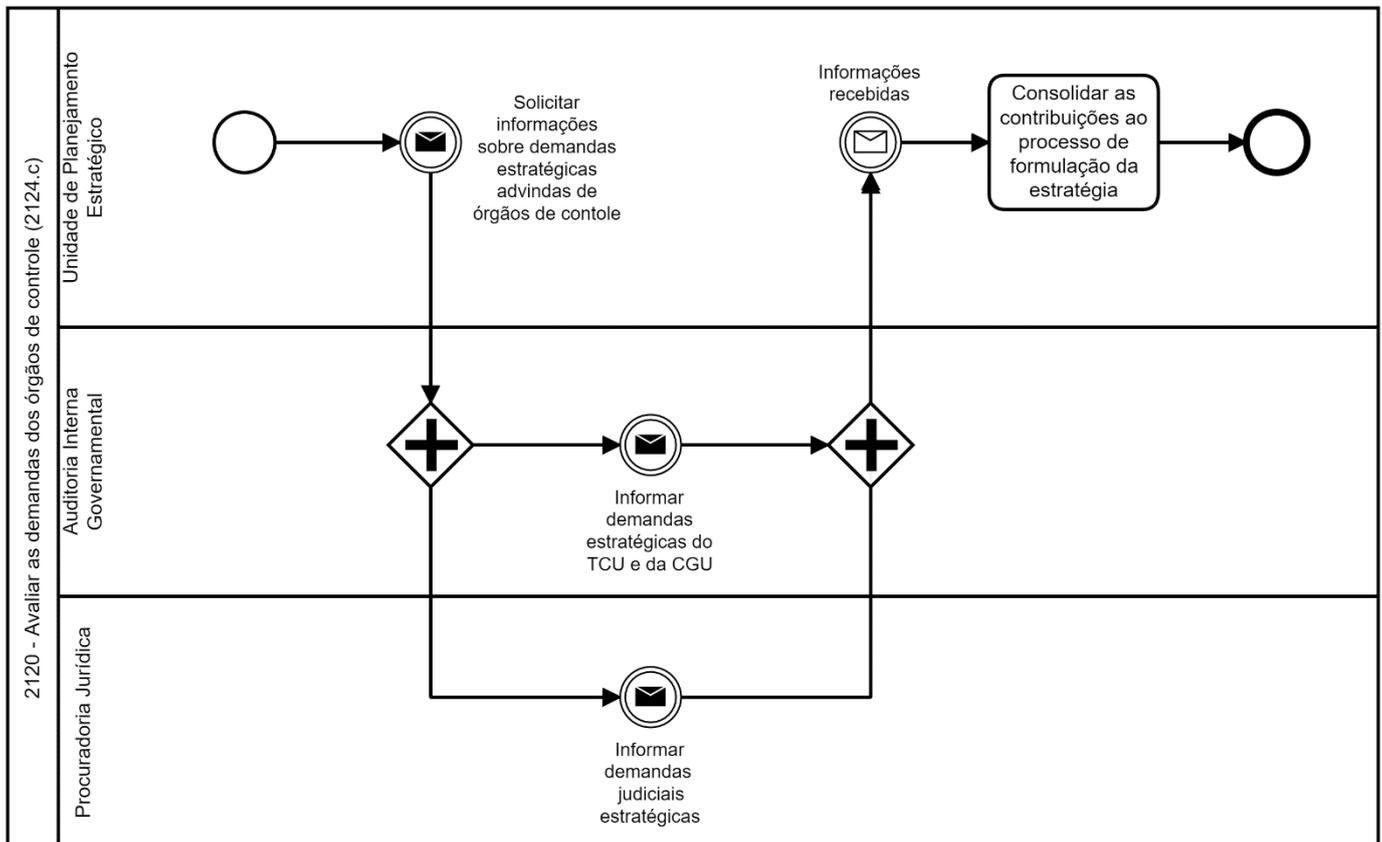


Diagrama 5.3.2. Avaliar as expectativas da sociedade (2124.d)

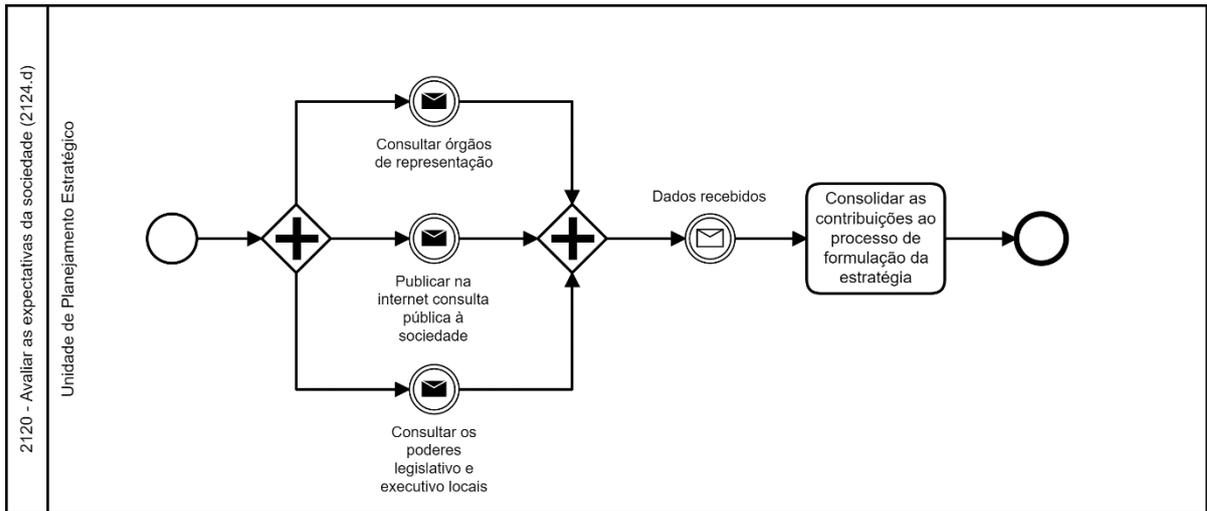


Diagrama 6. Promover a gestão estratégica (2130)

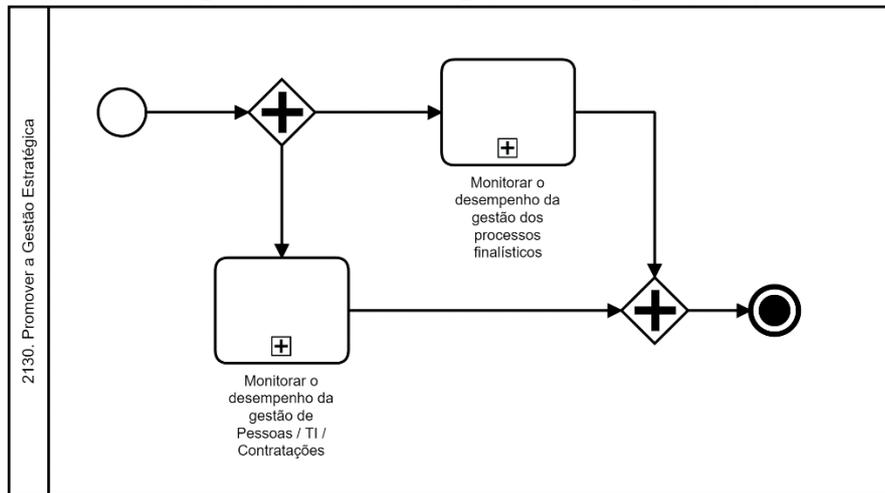


Diagrama 6.1. Monitorar o desempenho da gestão dos processos finalísticos (2132)

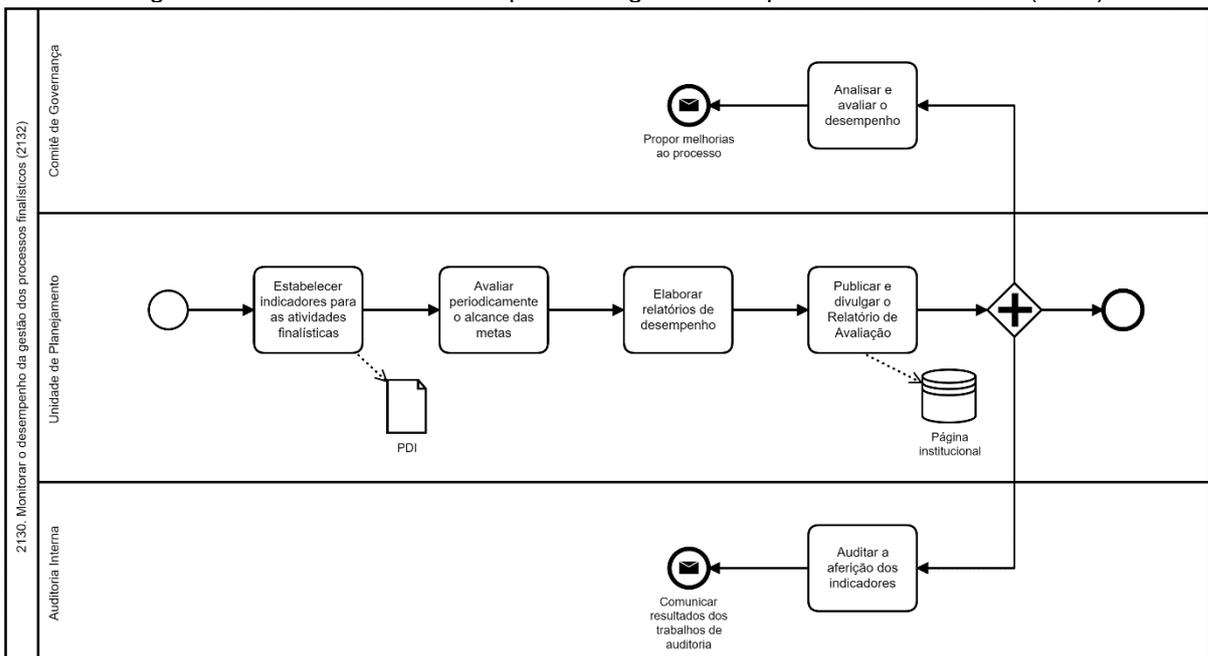


Diagrama 6.2. Monitorar o desempenho da gestão de Pessoas / TI / Contratações (2134, 2136, 2138)

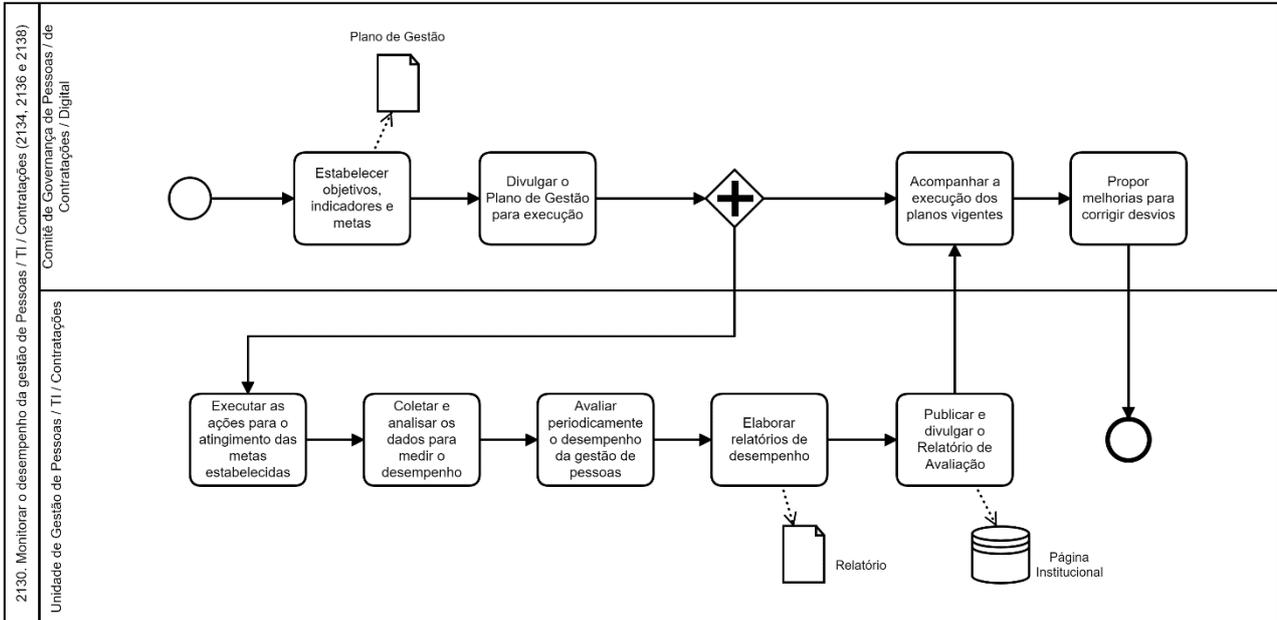


Diagrama 7. Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas (3110)

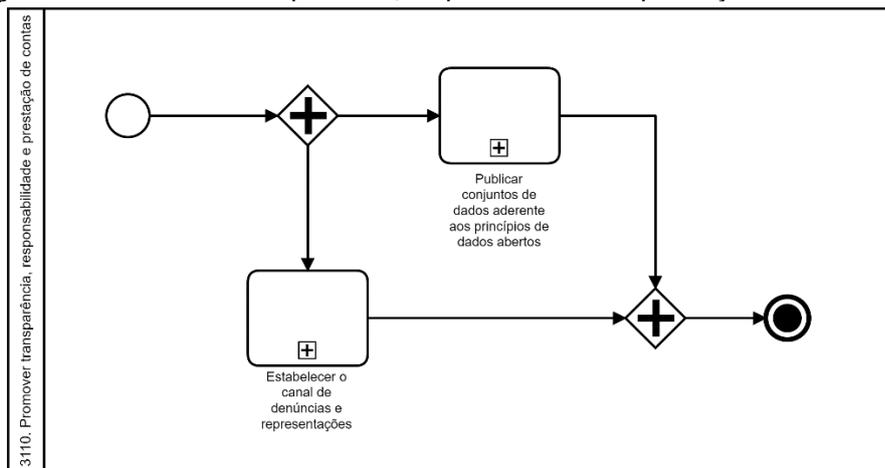


Diagrama 7.1. Estabelecer o canal de denúncias e representações (3114)

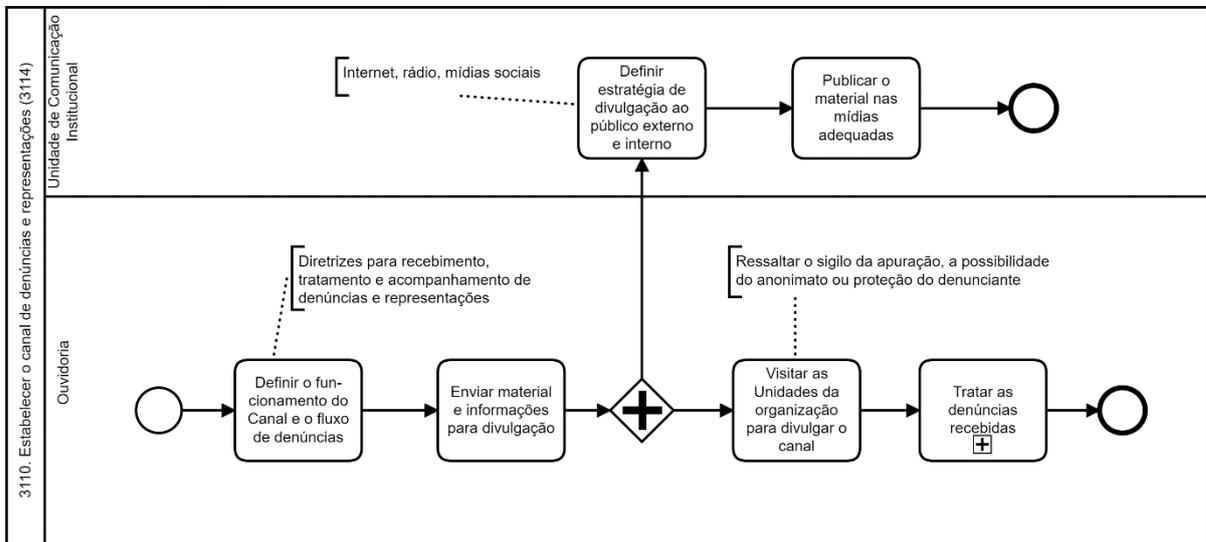


Diagrama 7.1.1. Tratar as denúncias e representações recebidas (3114.1)

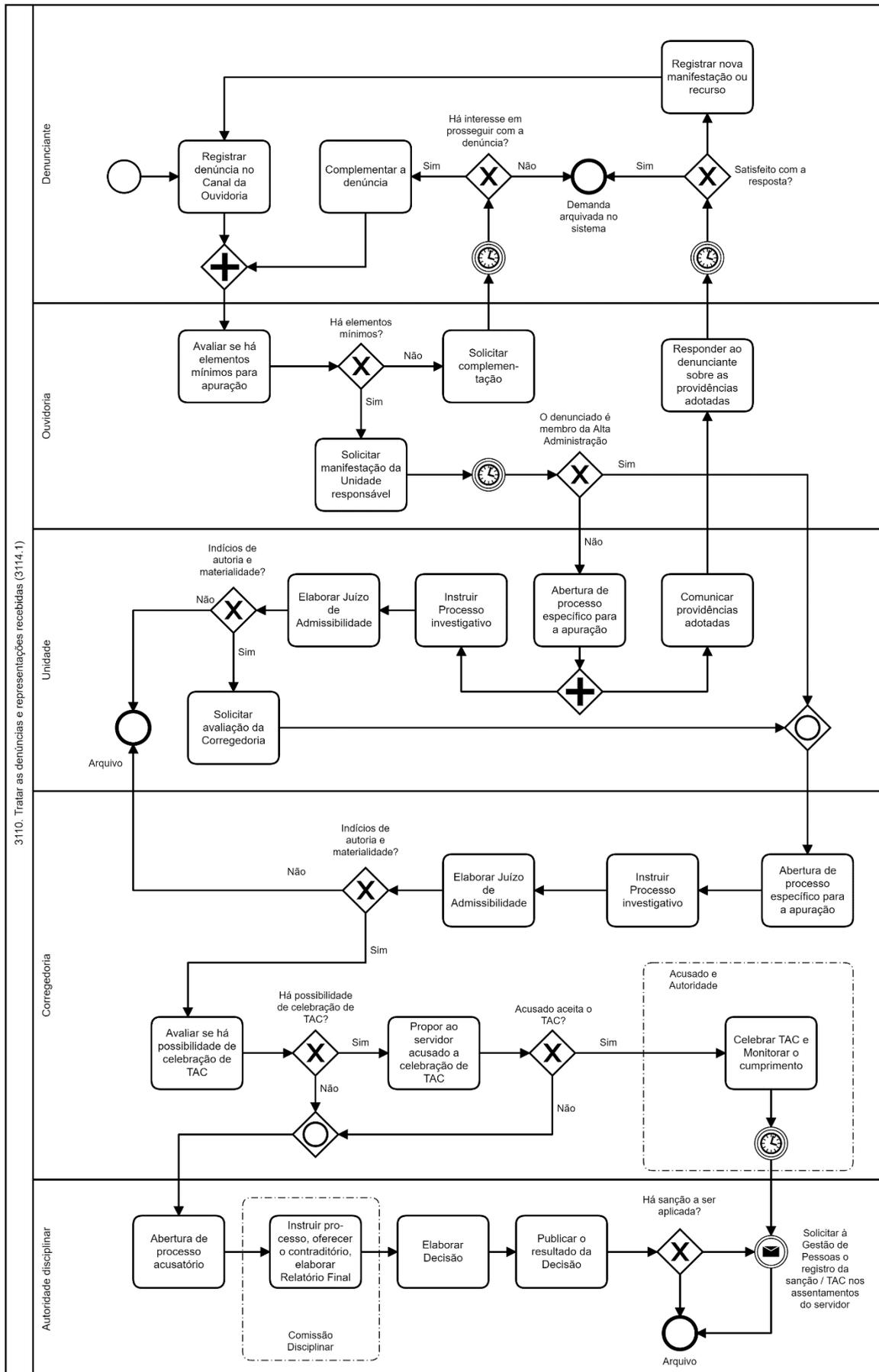


Diagrama 7.1.2. Publicar conjuntos de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos (3115)

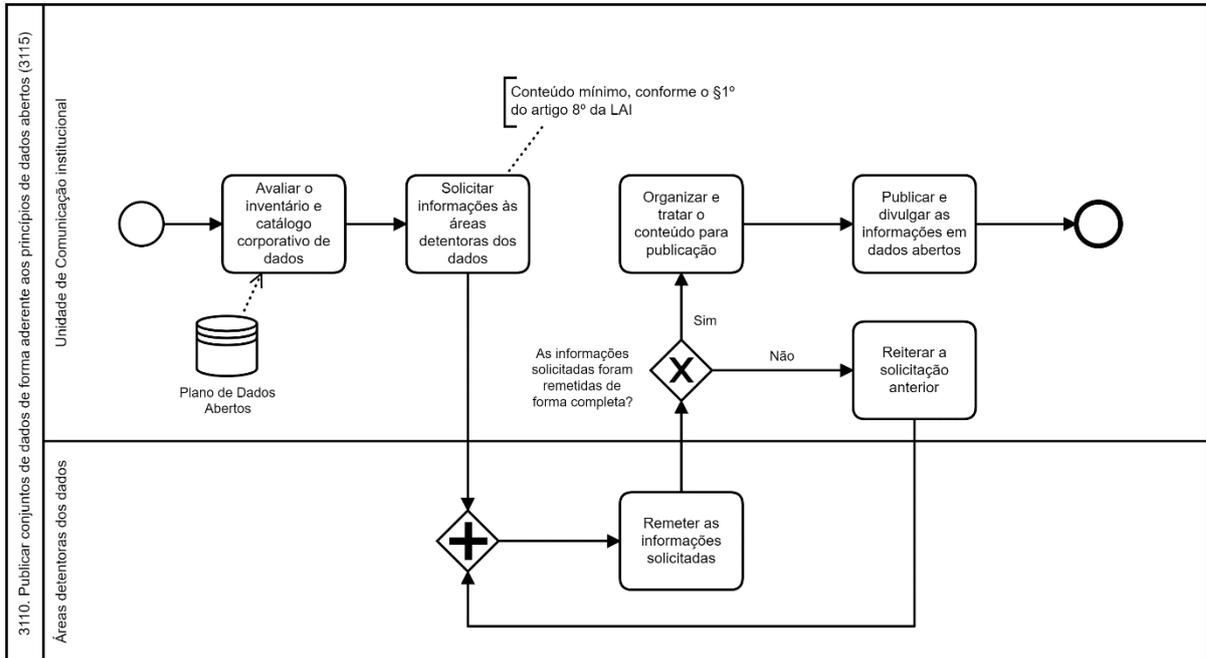


Diagrama 8. Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna (3120)

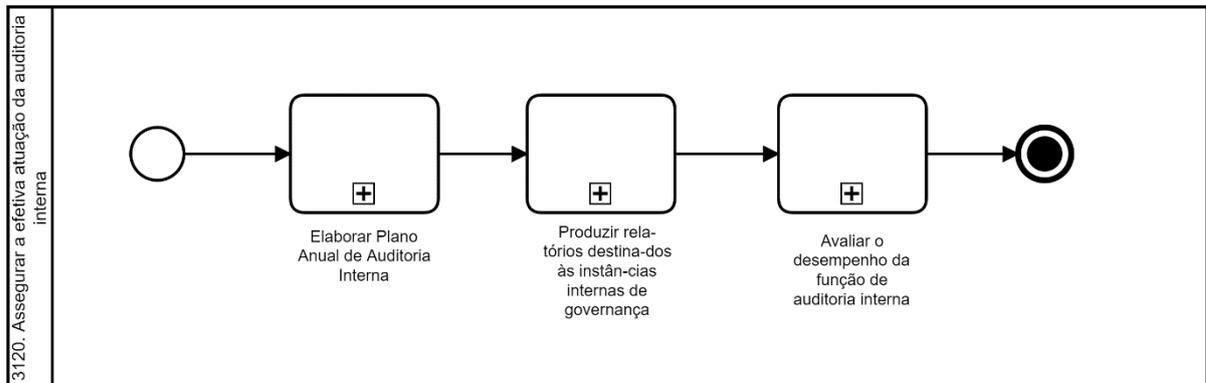


Diagrama 8.1. Elaborar Plano Anual de Auditoria Interna (3122)

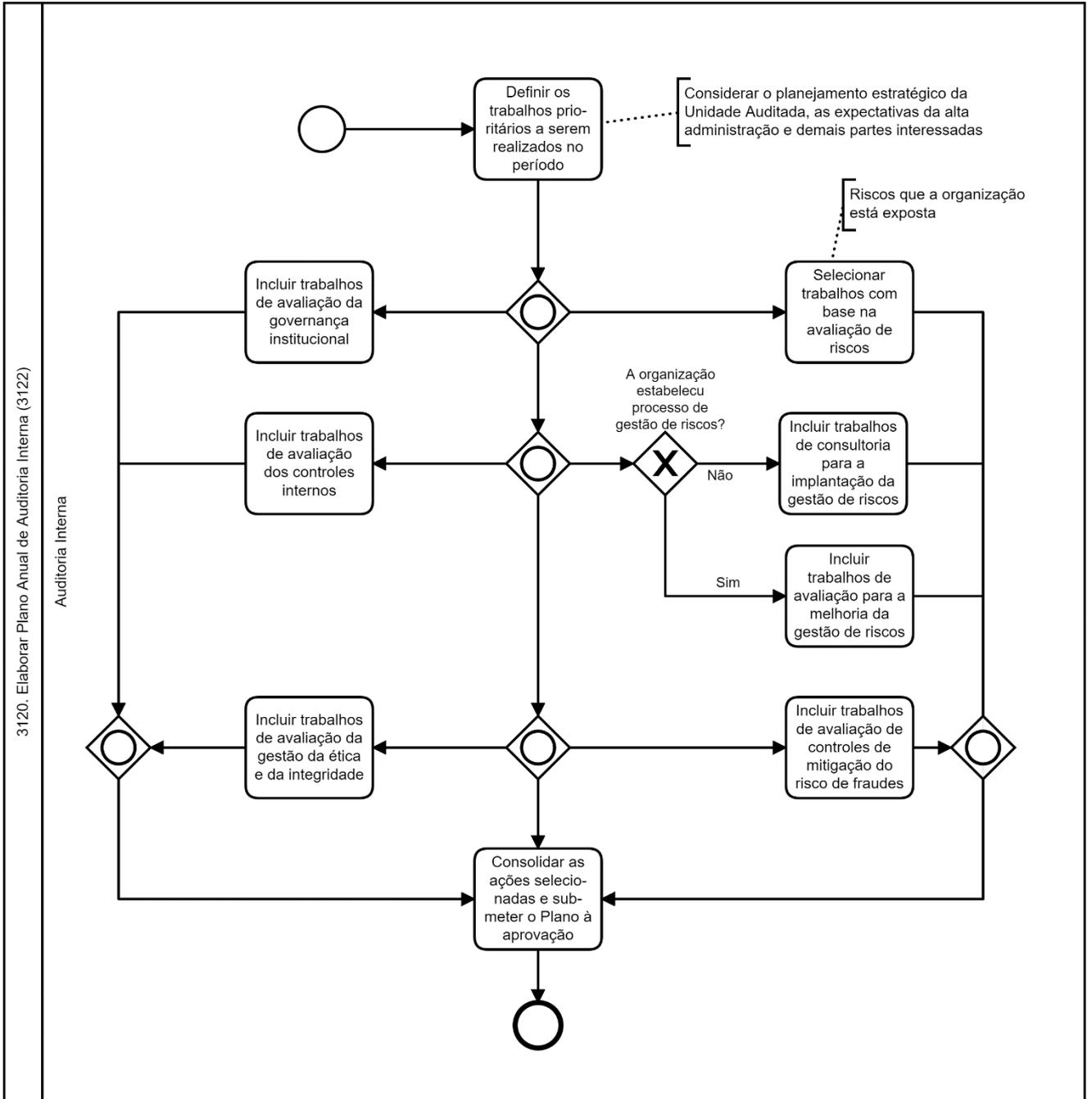


Diagrama 8.2. Produzir relatórios destinados às instâncias internas de governança (3123)

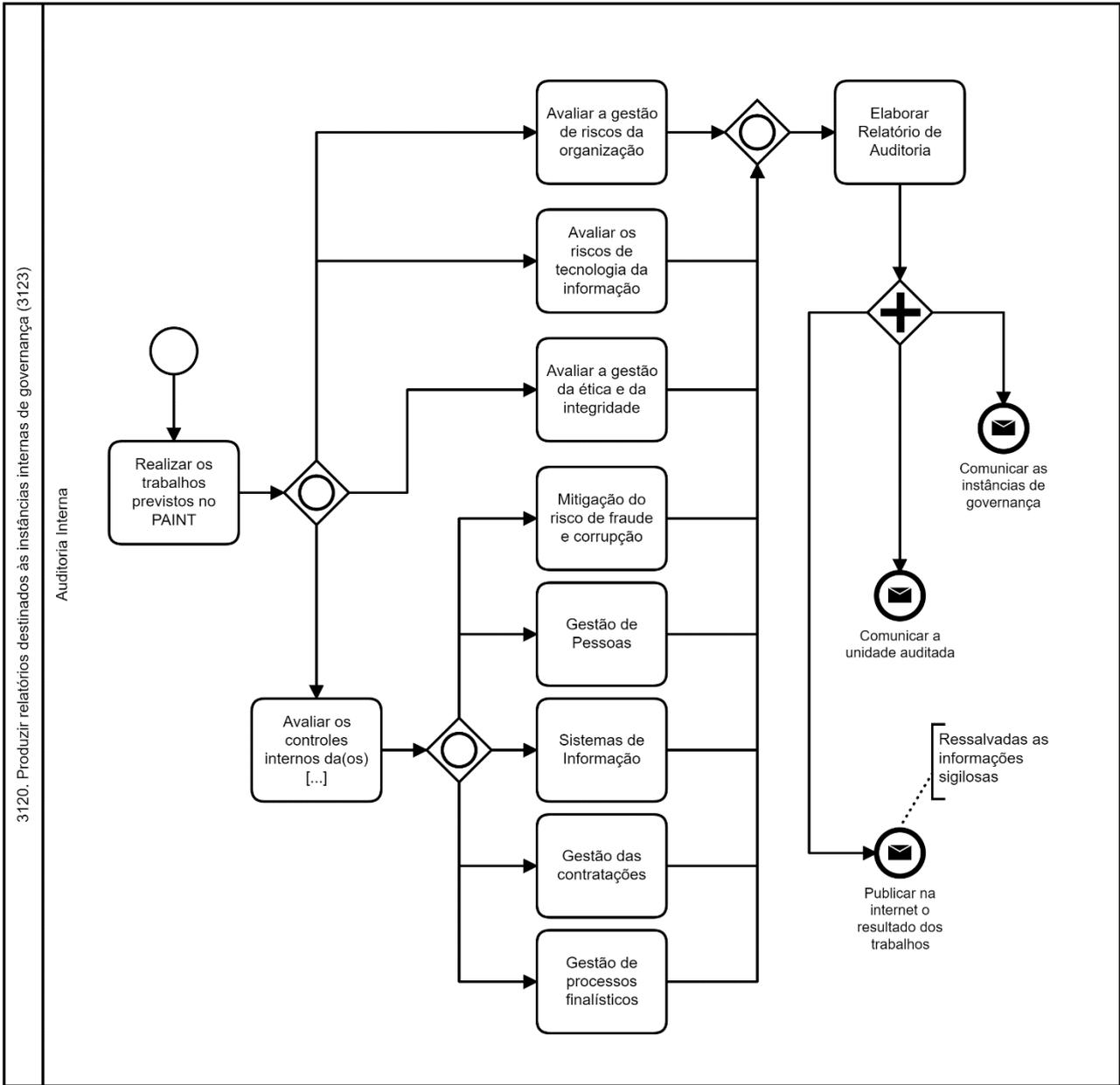


Diagrama 8.3. Avaliar o desempenho da função de auditoria interna (3124)

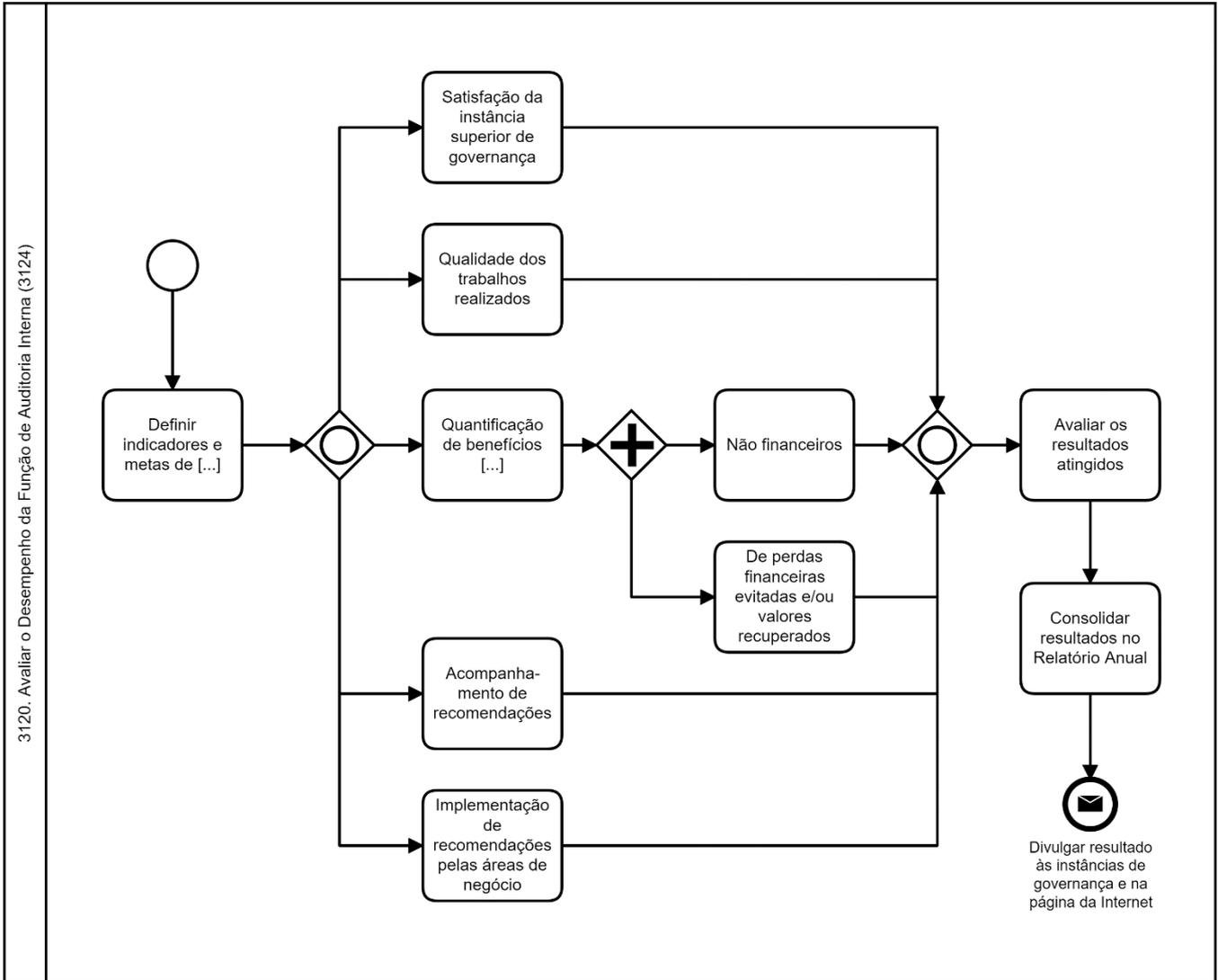


Diagrama 9. Realizar planejamento da gestão de pessoas (4110 - 4111, 4112, 4113)

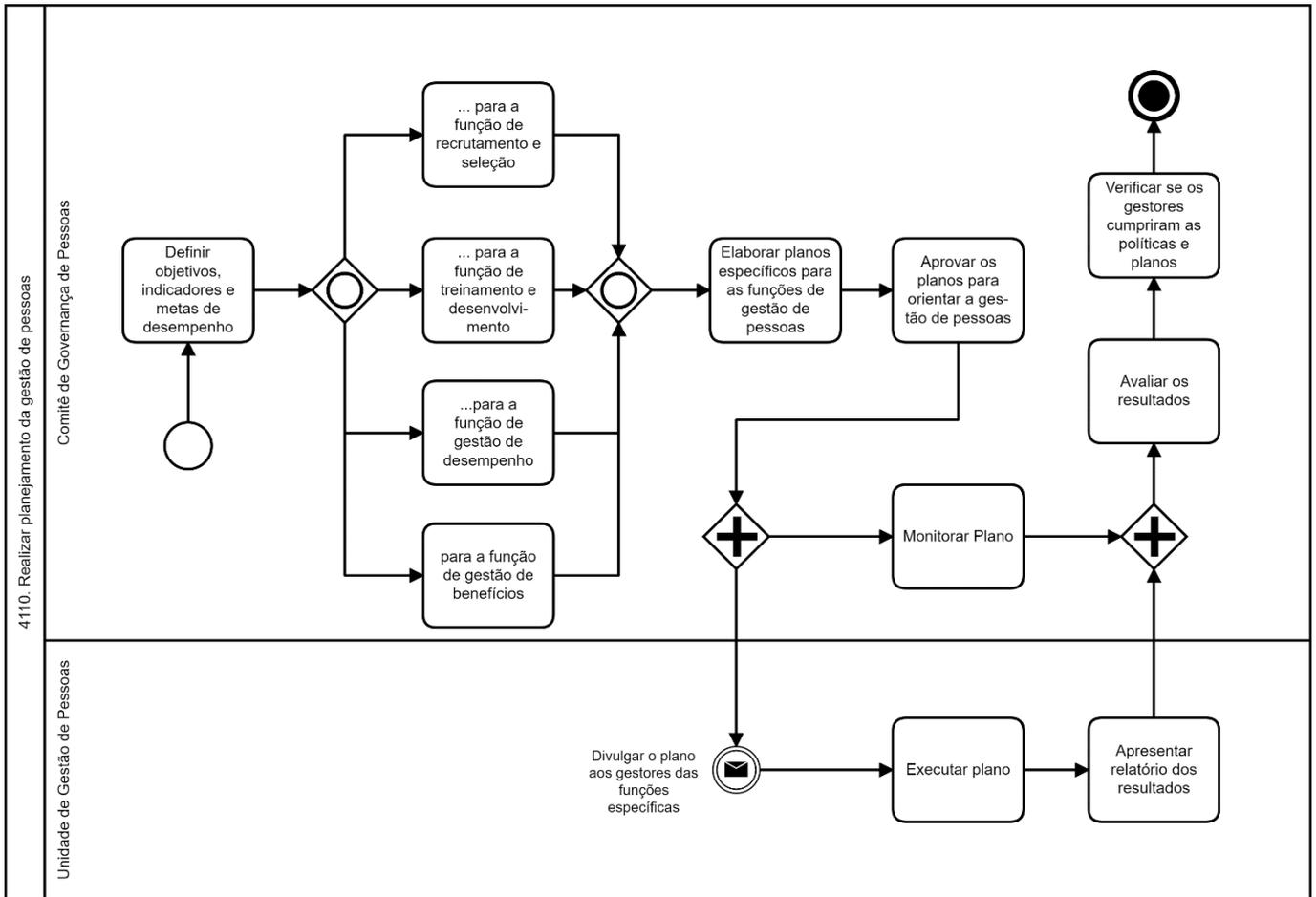


Diagrama 10. Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a Fluxograma demanda por colaboradores e gestores (4120)

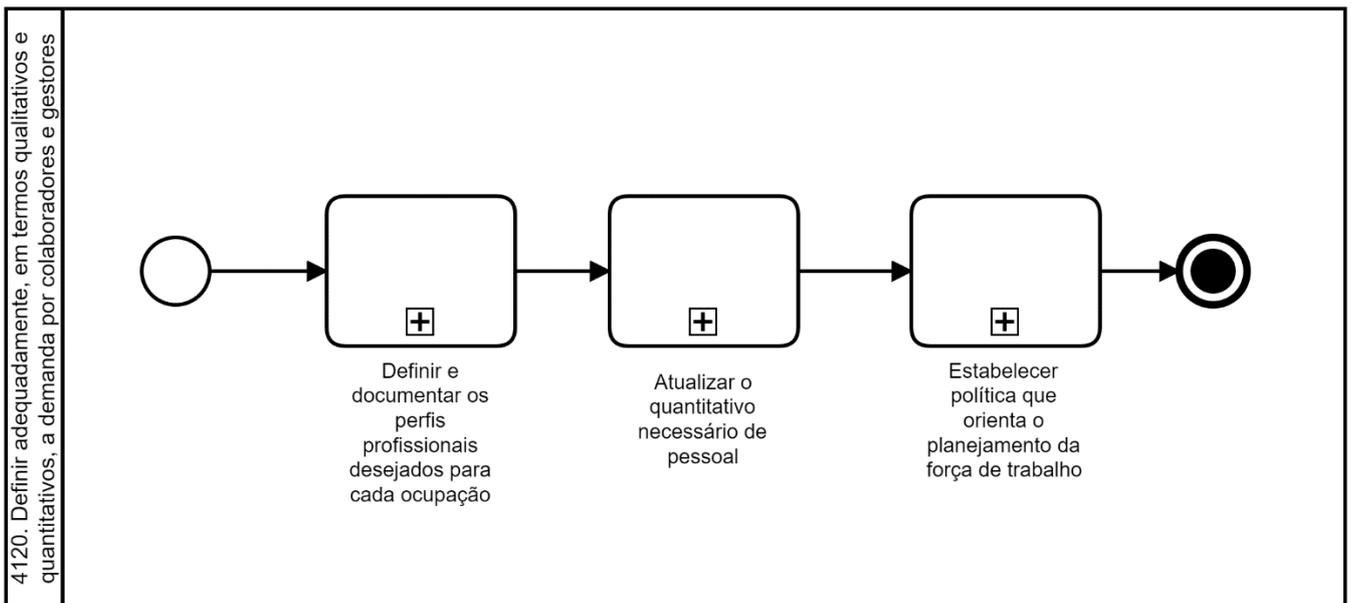


Diagrama 10.1. Definir e documentar os perfis profissionais desejados para cada ocupação (4121 e 4122)

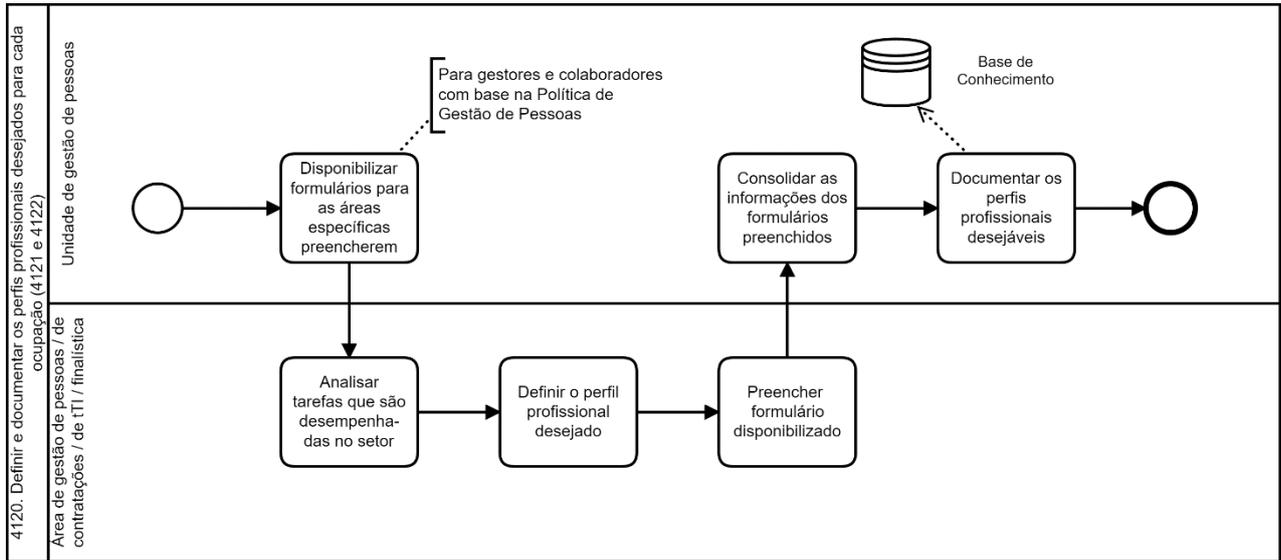


Diagrama 10.2. Atualizar o quantitativo necessário de pessoal por unidade ou processo de trabalho (4123)

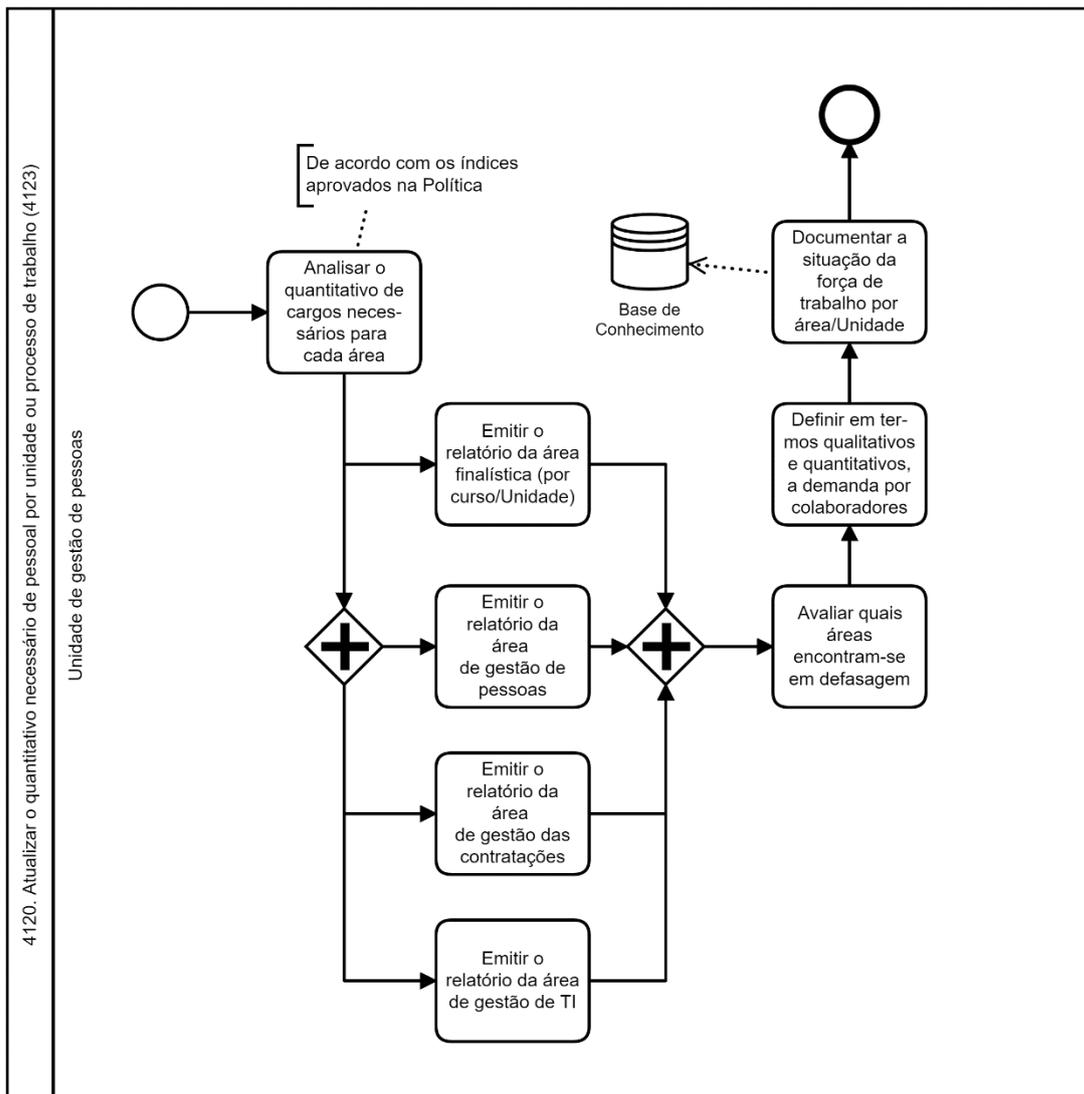


Diagrama 10.3. Elaborar e monitorar política que orienta o planejamento da força de trabalho (4123a e 4124)

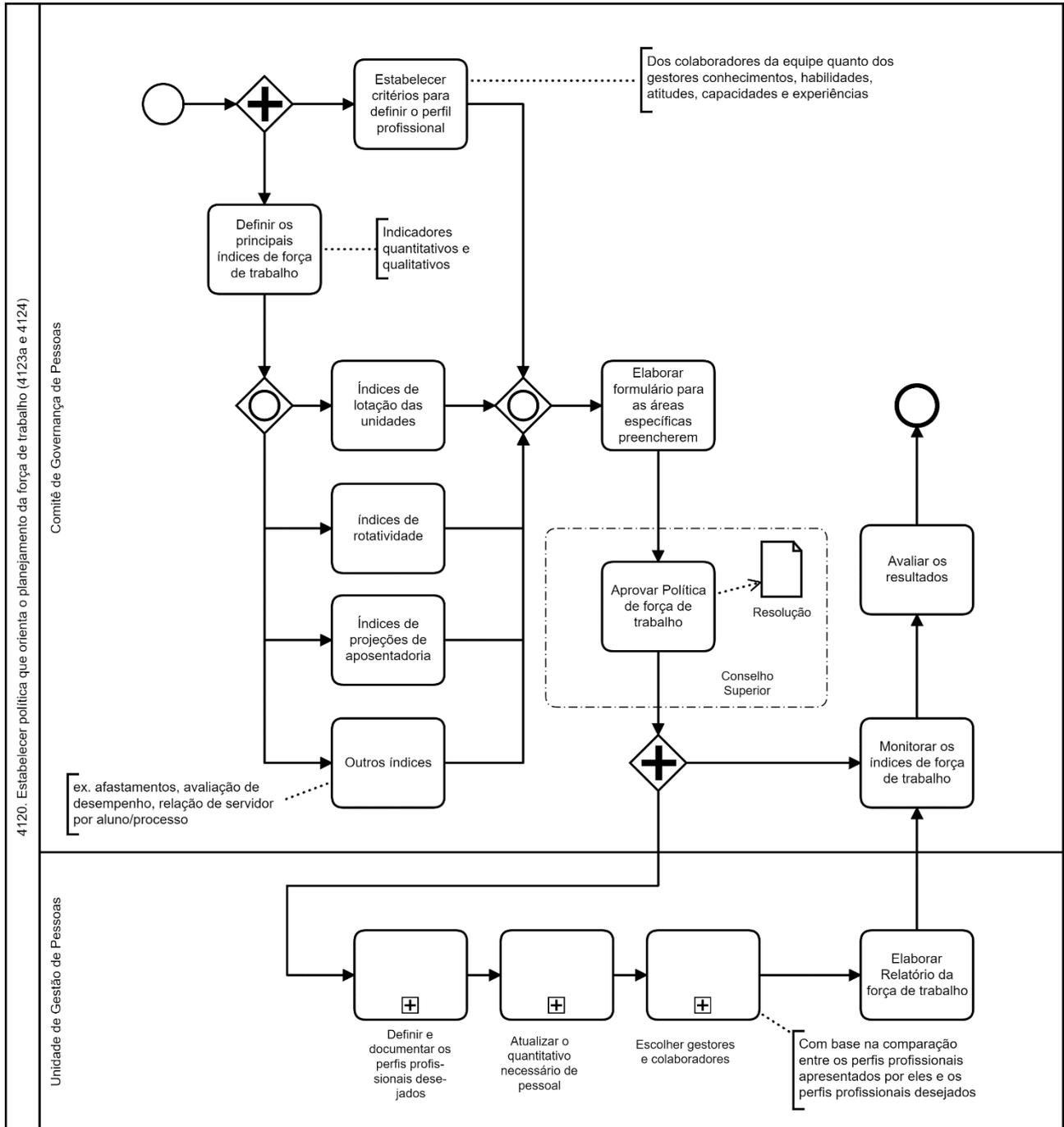


Diagrama 11. Assegurar o adequado provimento das vagas existentes (4130 - 4131, 4132, 4133 e 4134)

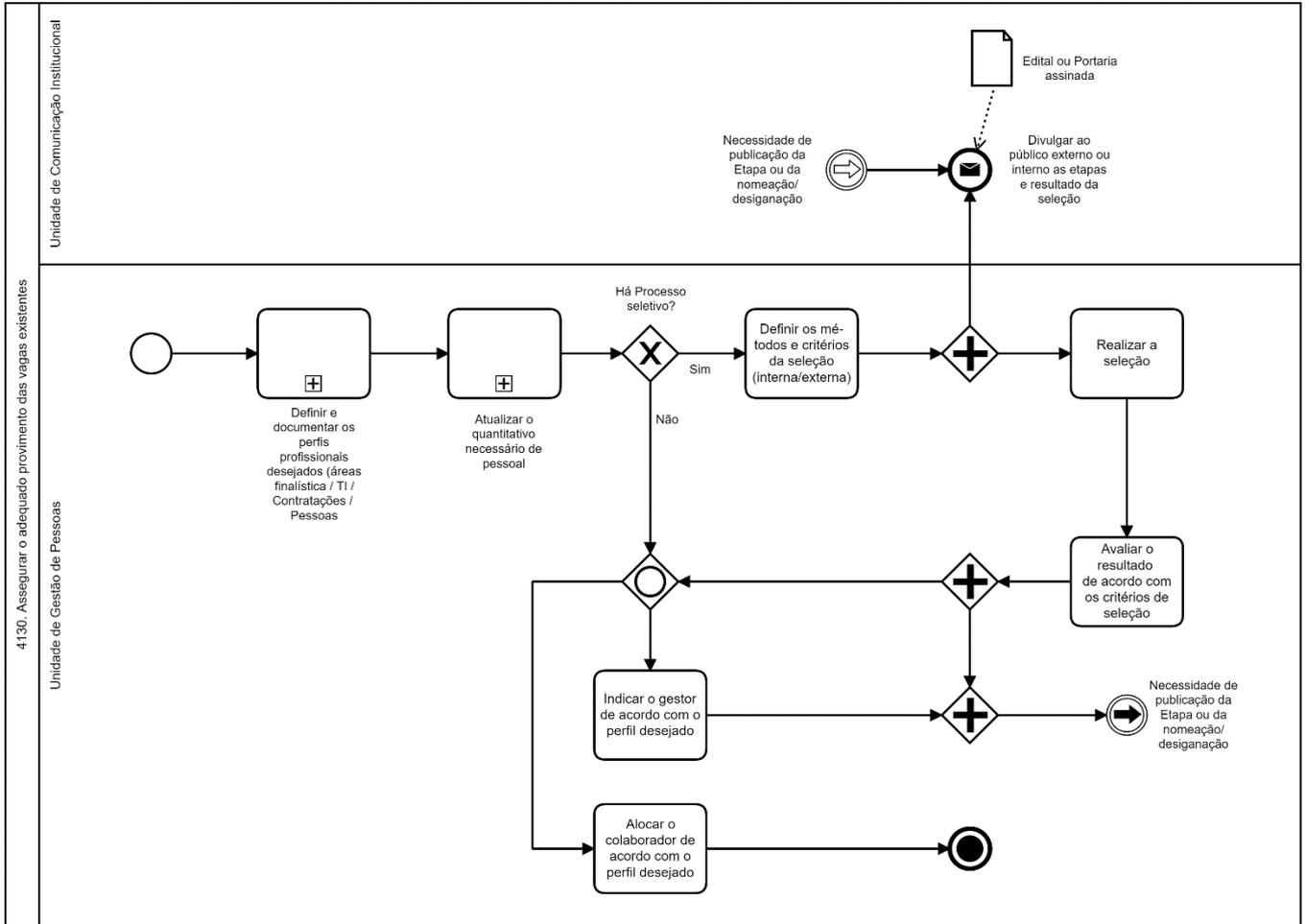


Diagrama 12. Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados (4140 - 4142, 4143 e 4144)

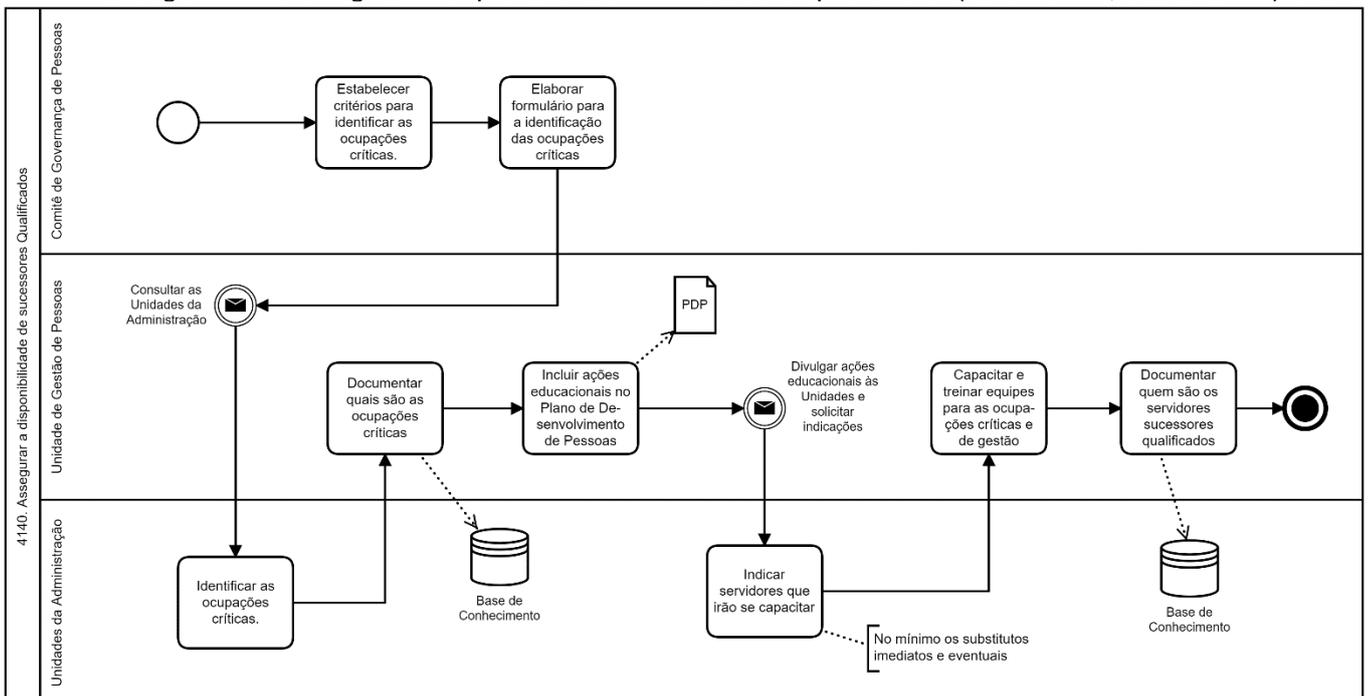


Diagrama 13. Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores (4150)

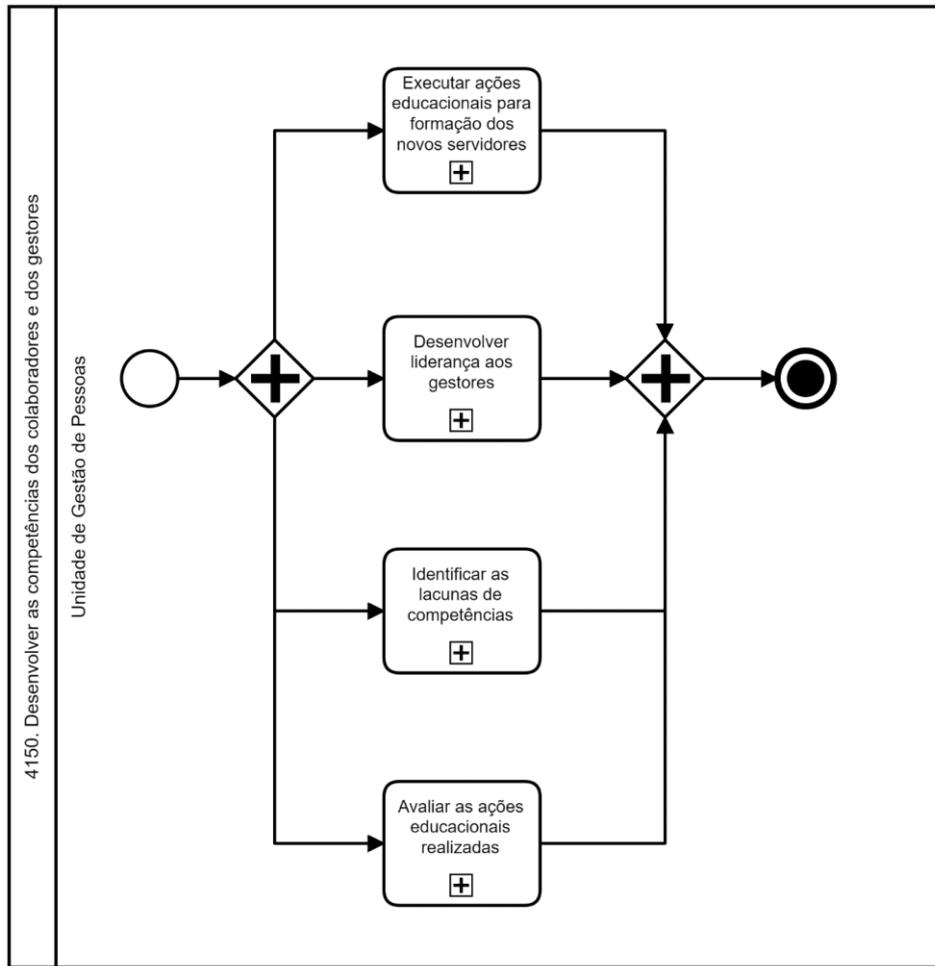


Diagrama 13.1. Identificar as lacunas de competências (4151)

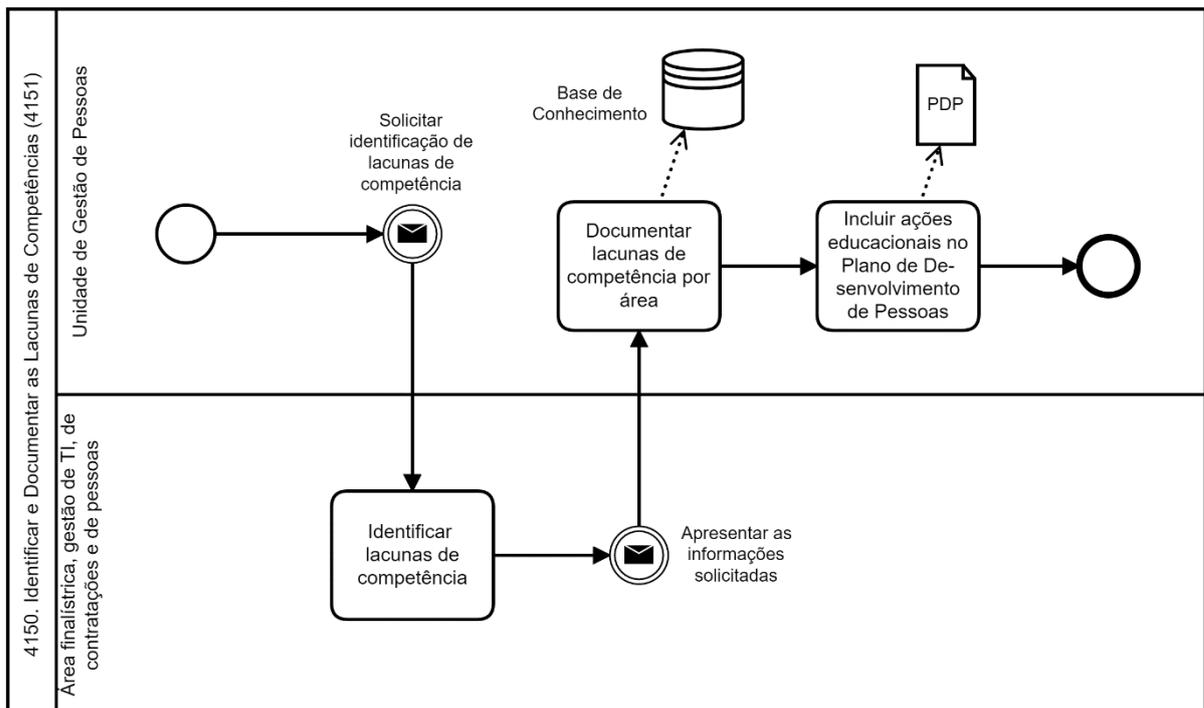


Diagrama 13.2. Executar ações educacionais para formação dos novos servidores (4152)

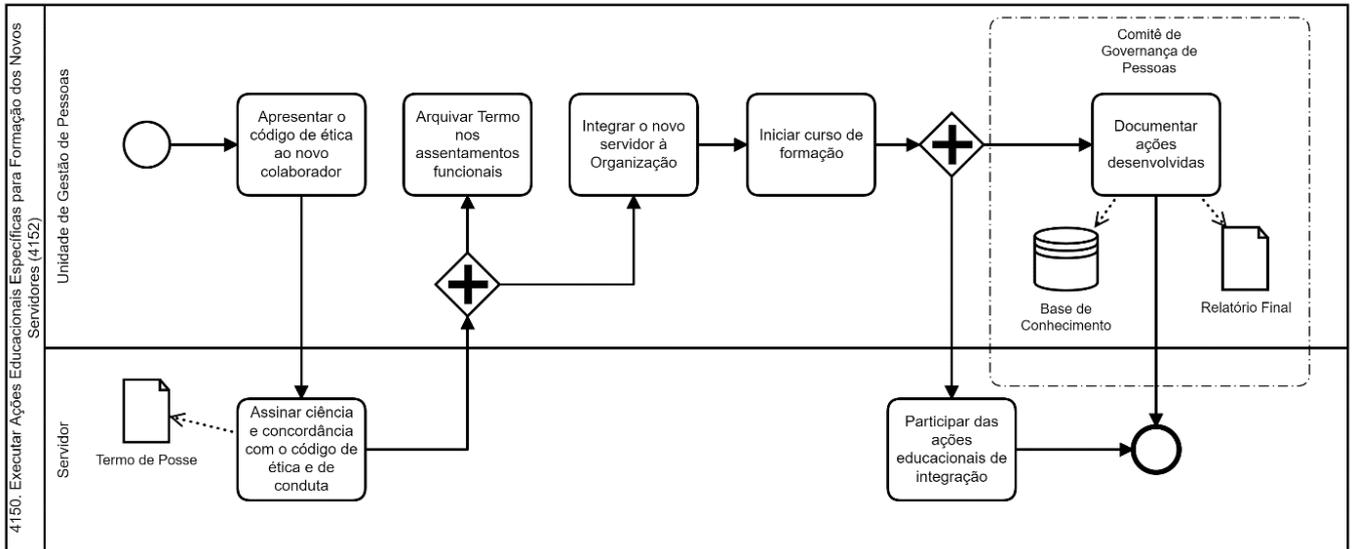


Diagrama 13.3. Desenvolver liderança aos gestores (4153)

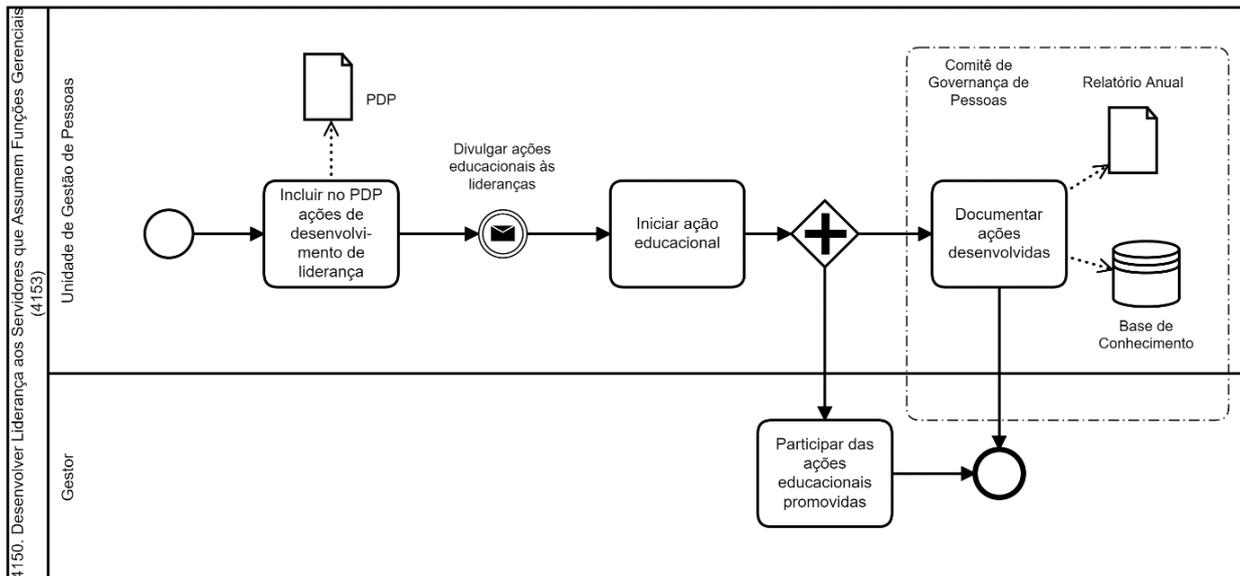


Diagrama 13.4. Avaliar as ações educacionais realizadas (4154)

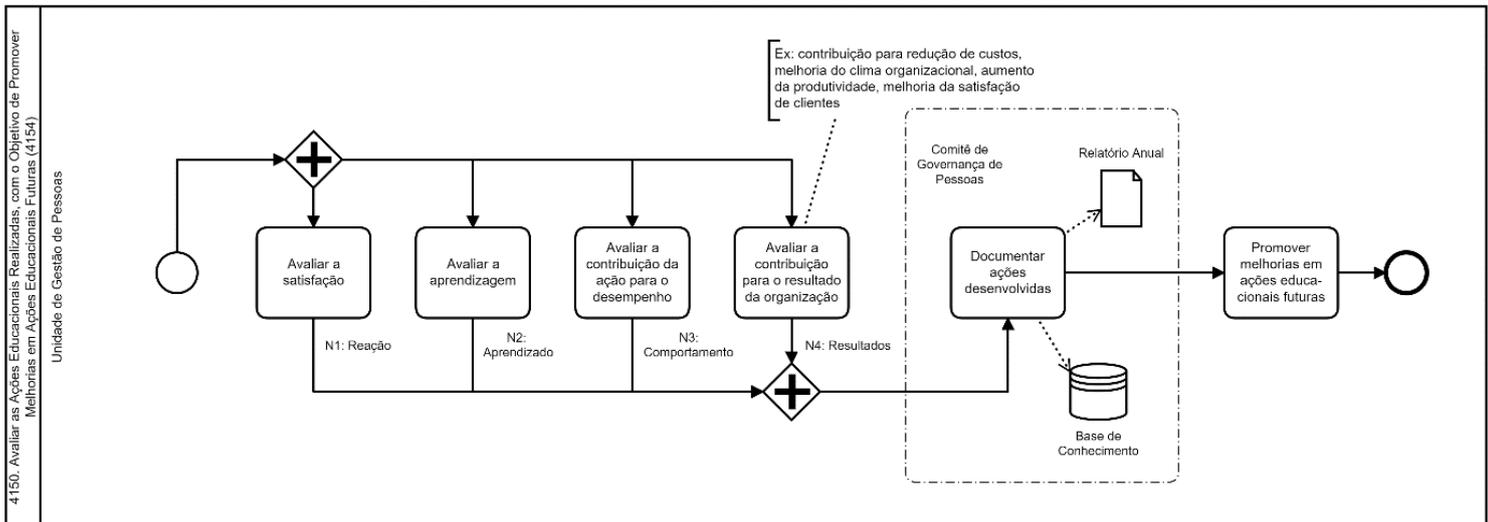


Diagrama 14. Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável (4160)

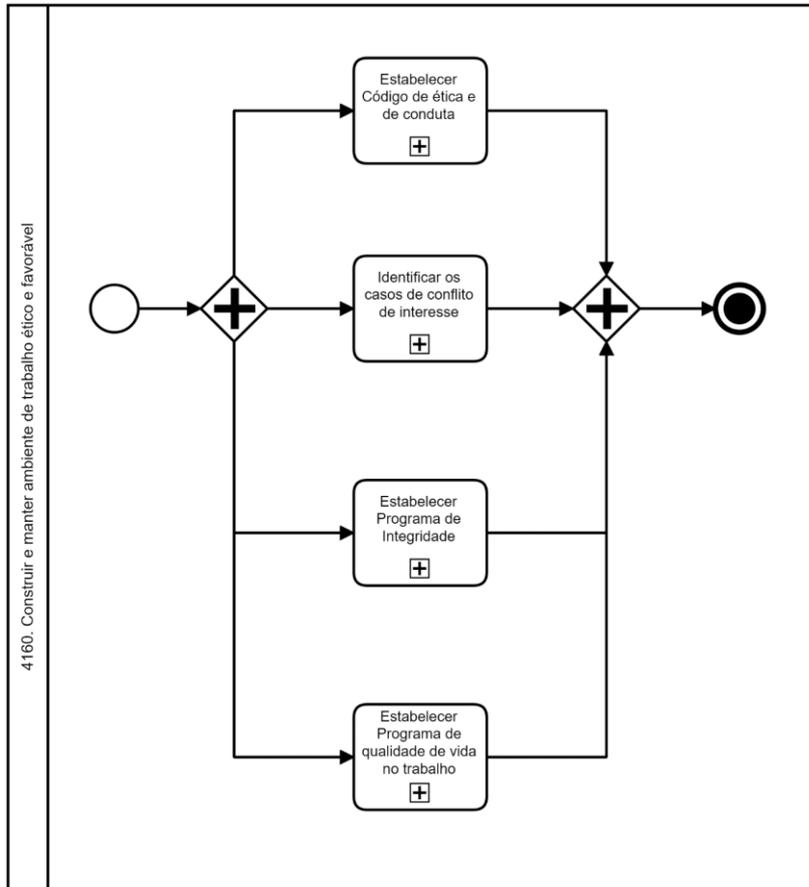


Diagrama 14.1. Estabelecer Programa de qualidade de vida no trabalho (4160.1)

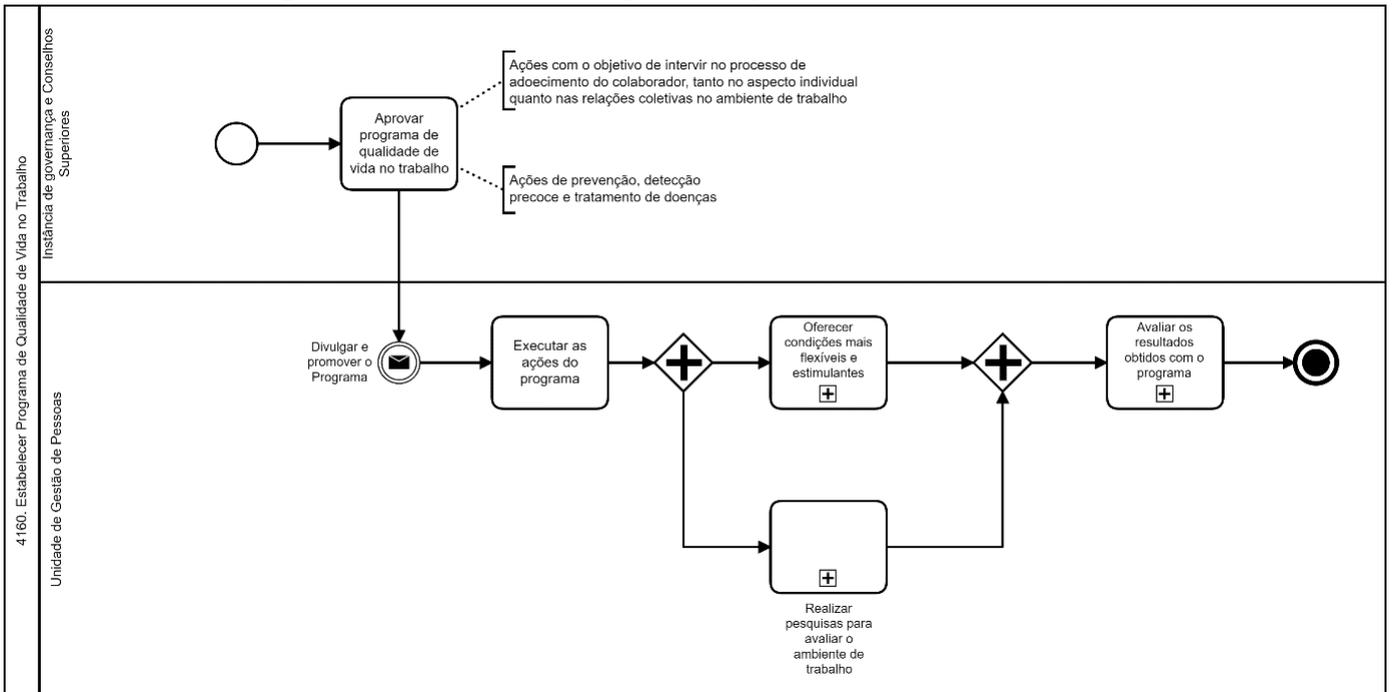


Diagrama 14.2. Estabelecer Código de ética e de conduta (4161)

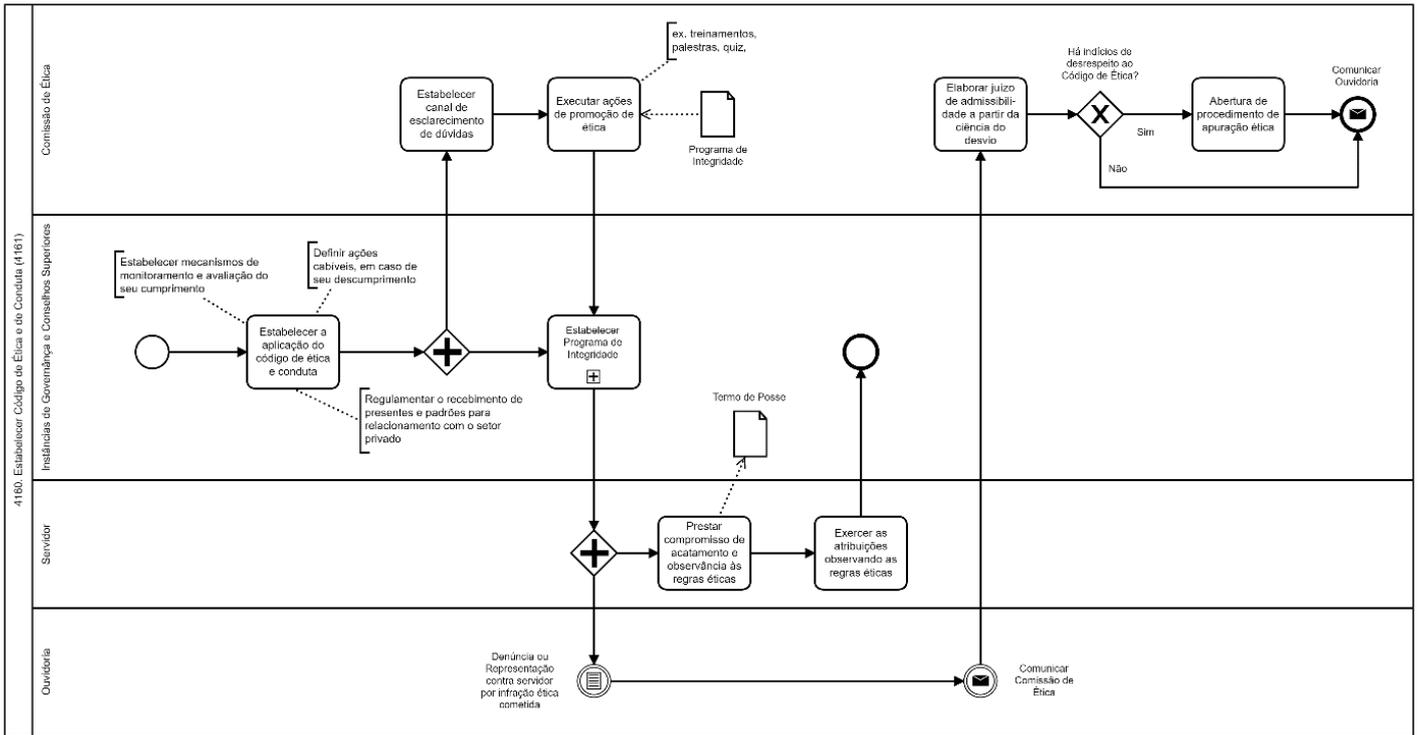


Diagrama 14.3. Estabelecer Programa de Integridade (4163)

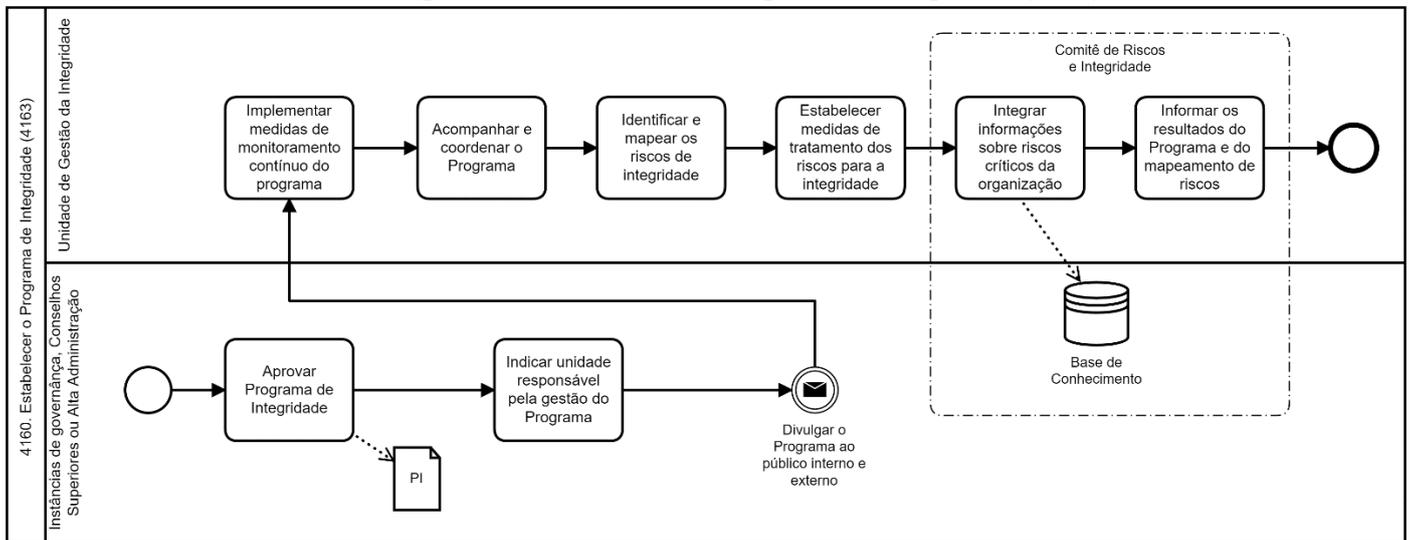


Diagrama 14.4. Identificar e tratar os casos de conflito de interesse de servidores e gestores (4164)

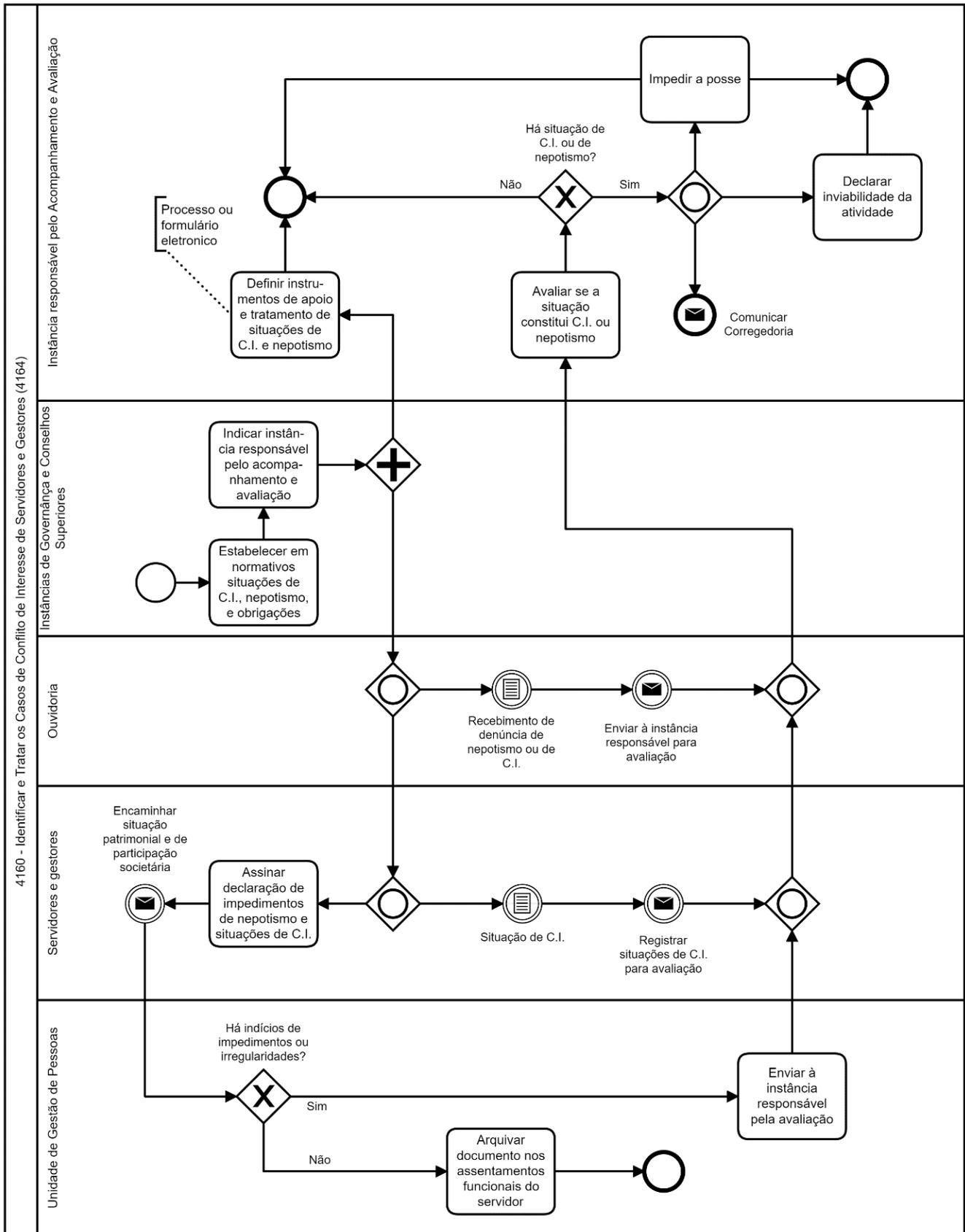


Diagrama 14.5. Realizar pesquisas para avaliar o ambiente de trabalho (4165)

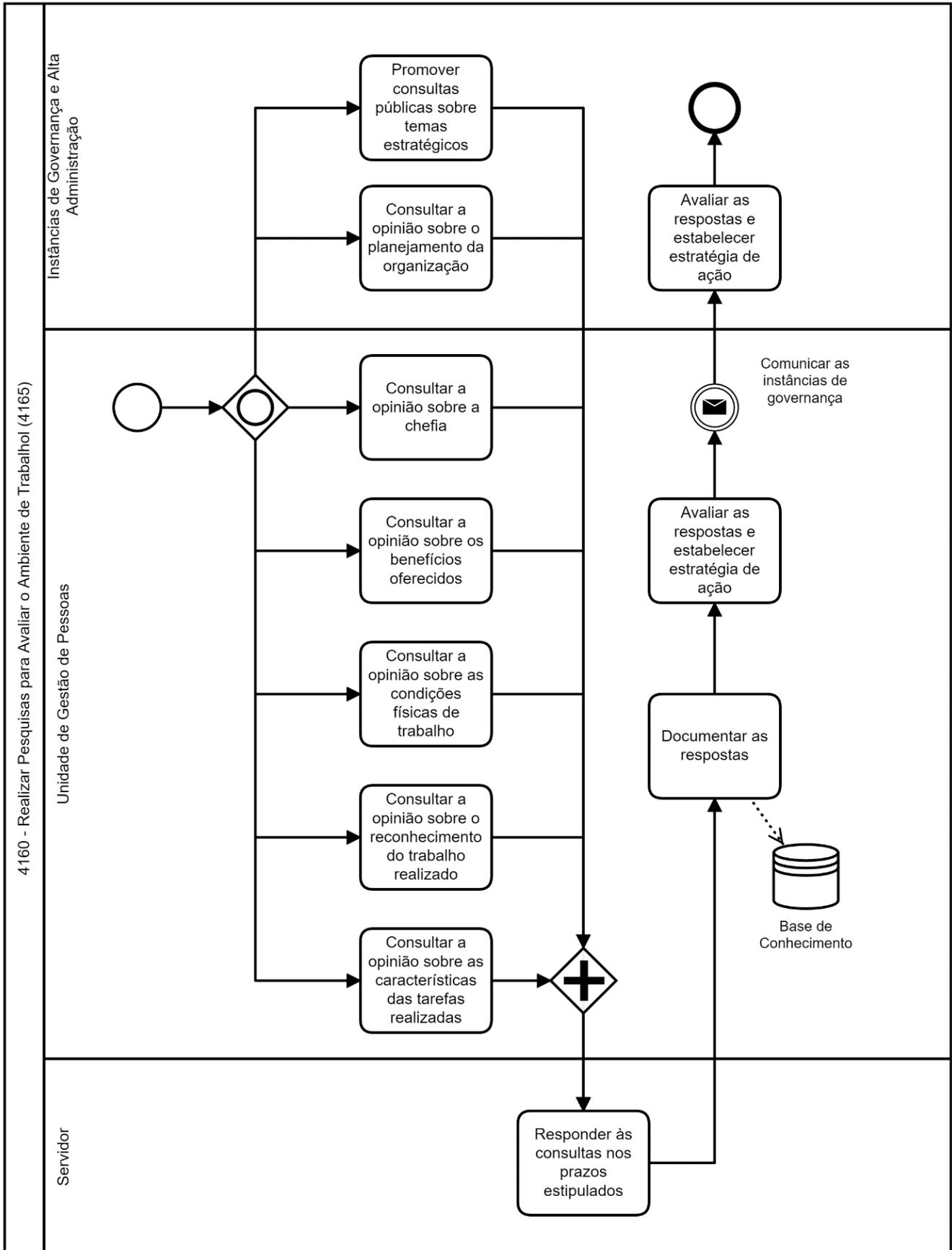


Diagrama 14.6. Oferecer condições mais flexíveis e estimulantes para realização de trabalho, com vistas ao aumento do desempenho (4166)

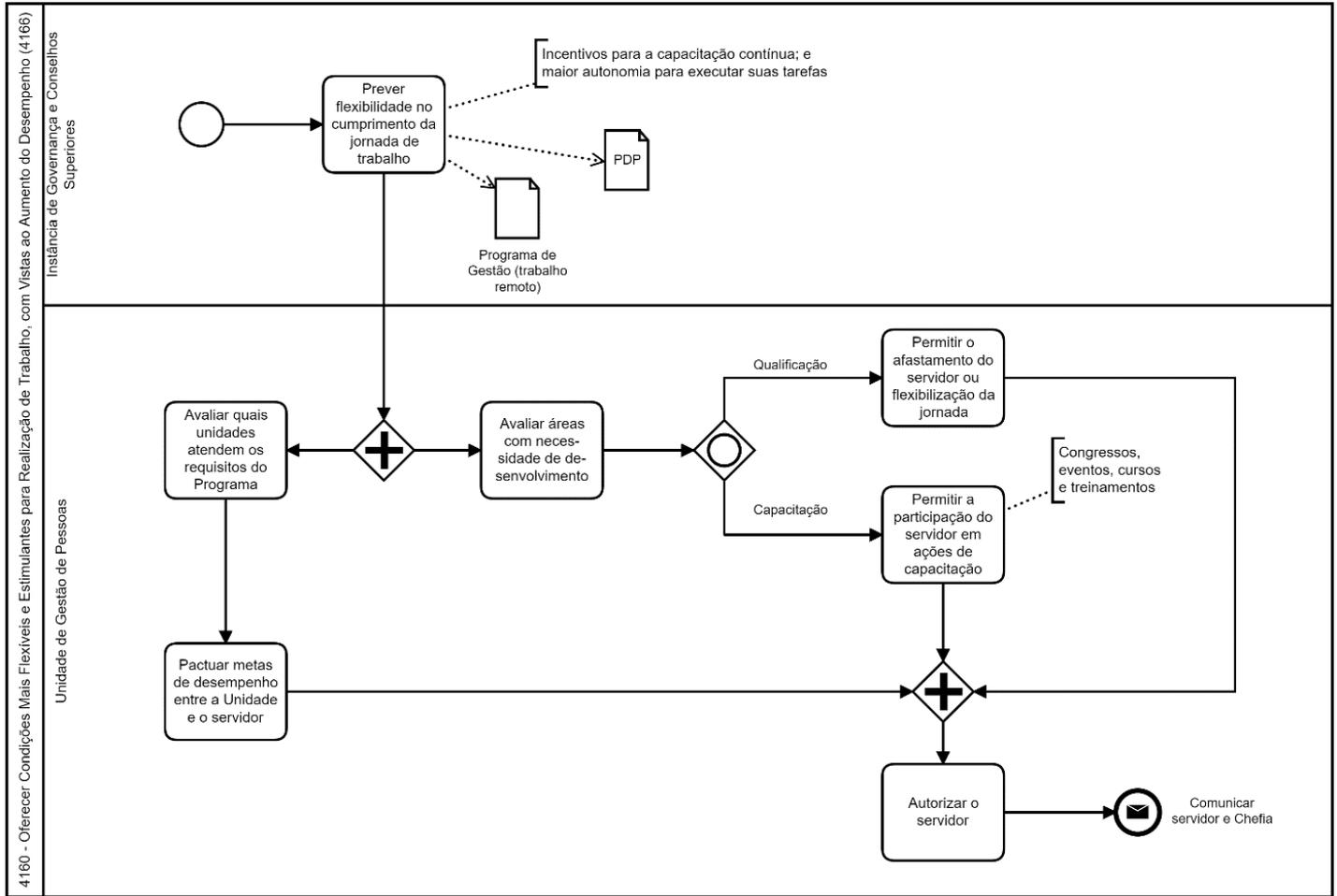


Diagrama 14.7. Avaliar os resultados obtidos com o Programa de Qualidade de Vida (4167)

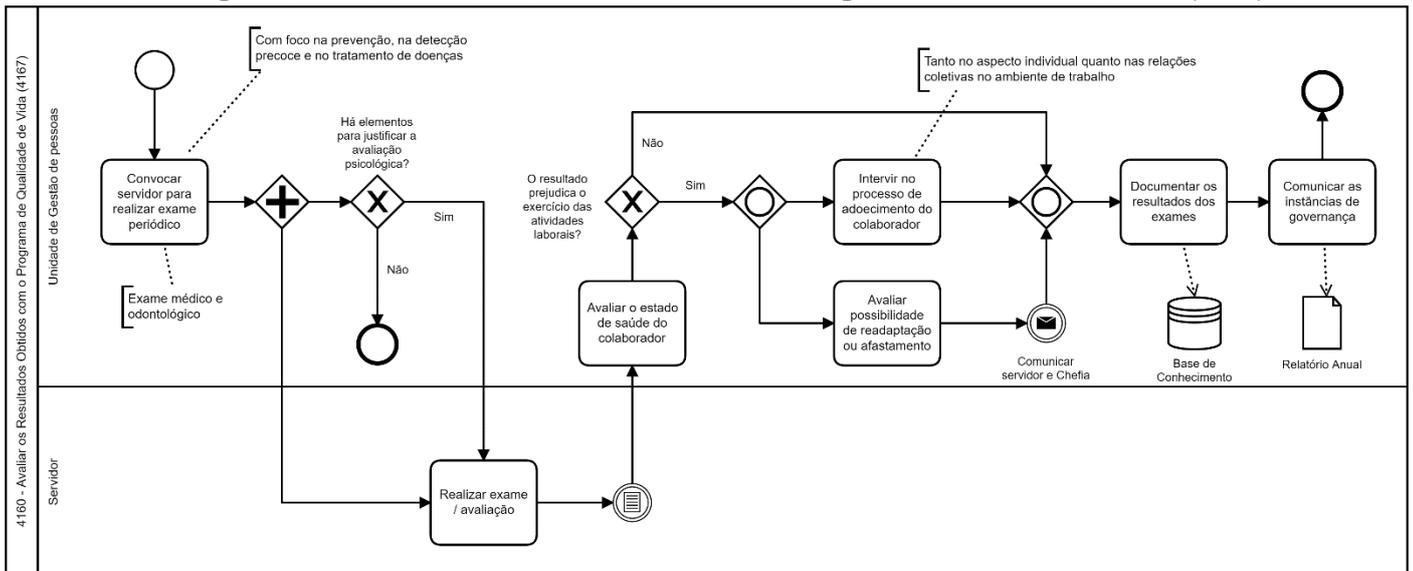


Diagrama 15. Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores (4170)

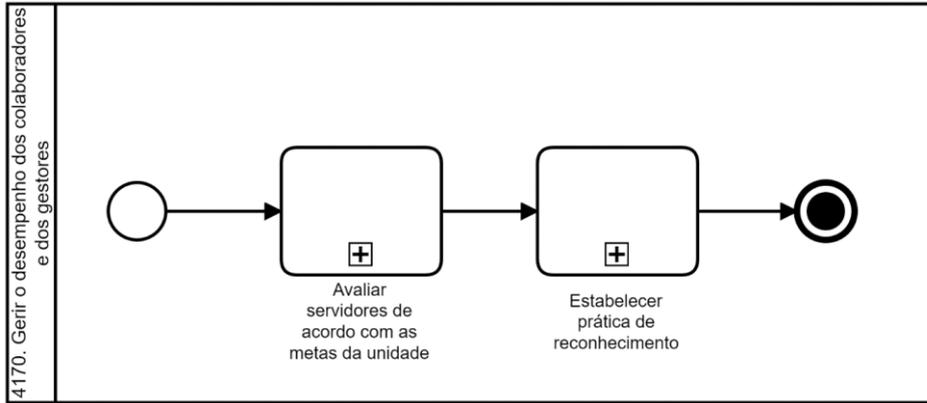


Diagrama 15.1. Avaliar colaboradores de acordo com as metas da unidade (4171, 4172 e 4173)

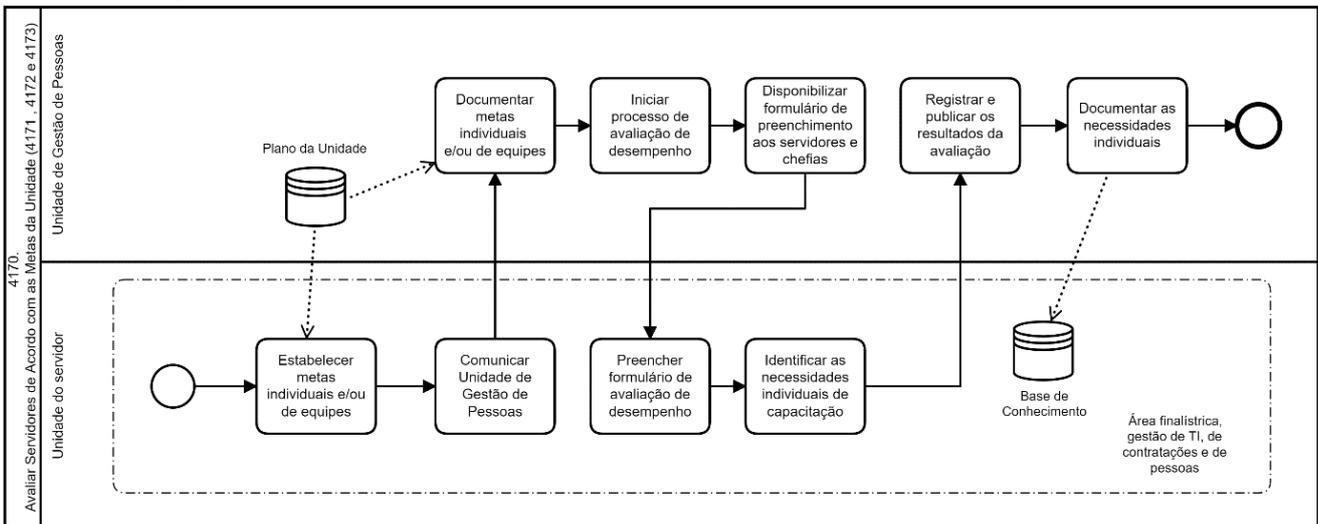


Diagrama 15.2. Estabelecer prática de reconhecimento (4174)

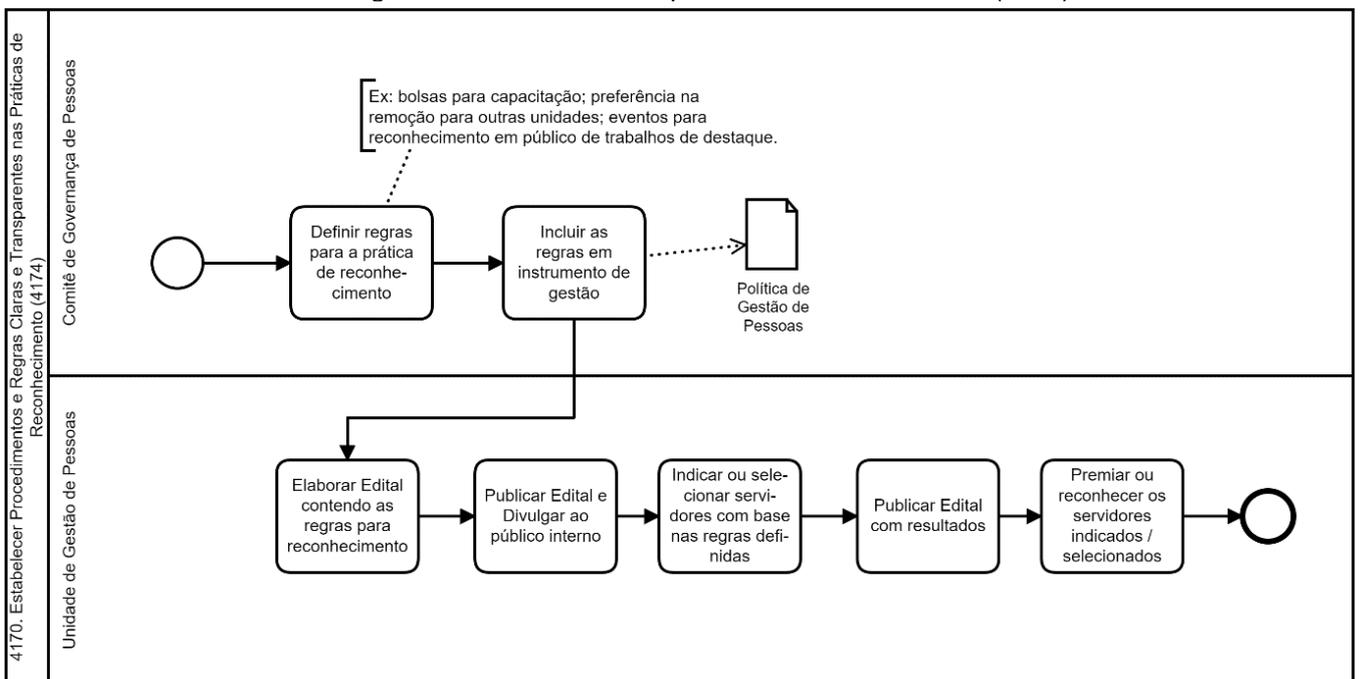


Diagrama 16. Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores (4180)

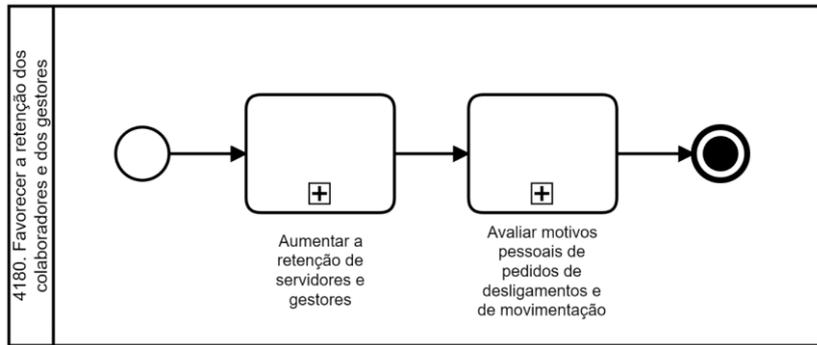


Diagrama 16.1. Aumentar a retenção de colaboradores e gestores (4181)

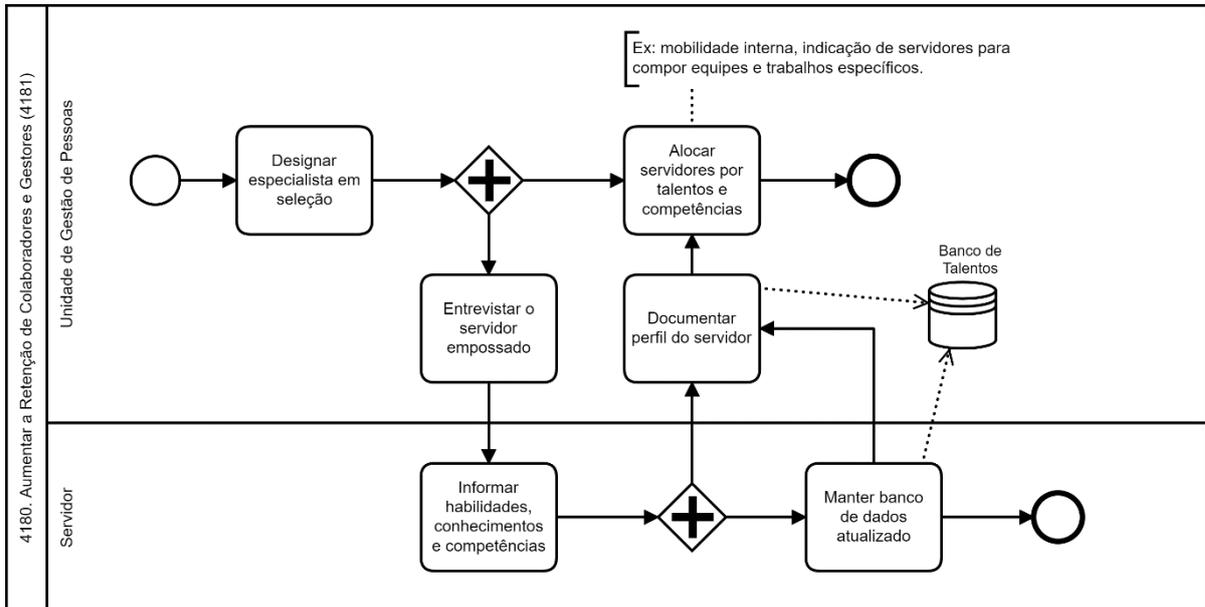


Diagrama 16.2. Avaliar motivos pessoais de pedidos de desligamentos e de movimentação (4182 e 4183)

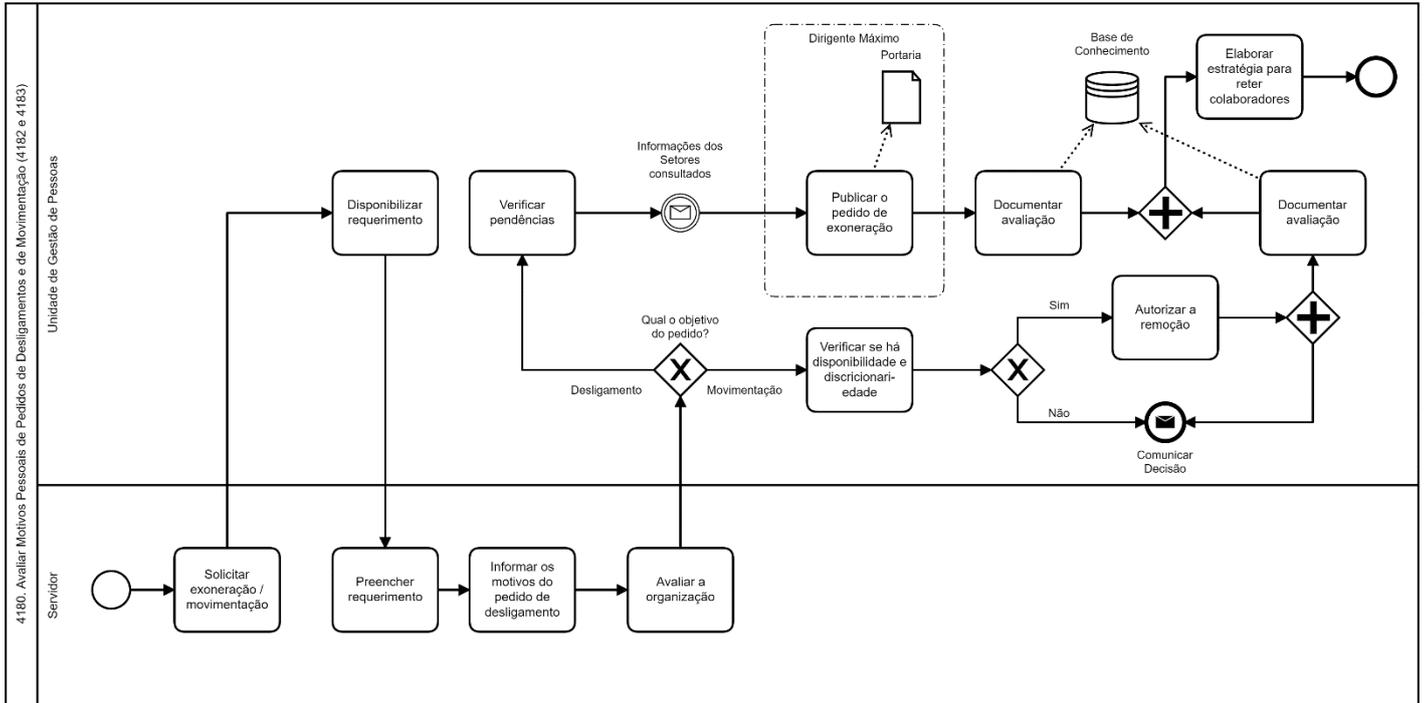


Diagrama 17. Realizar planejamento de tecnologia da informação (4210 - 4211)

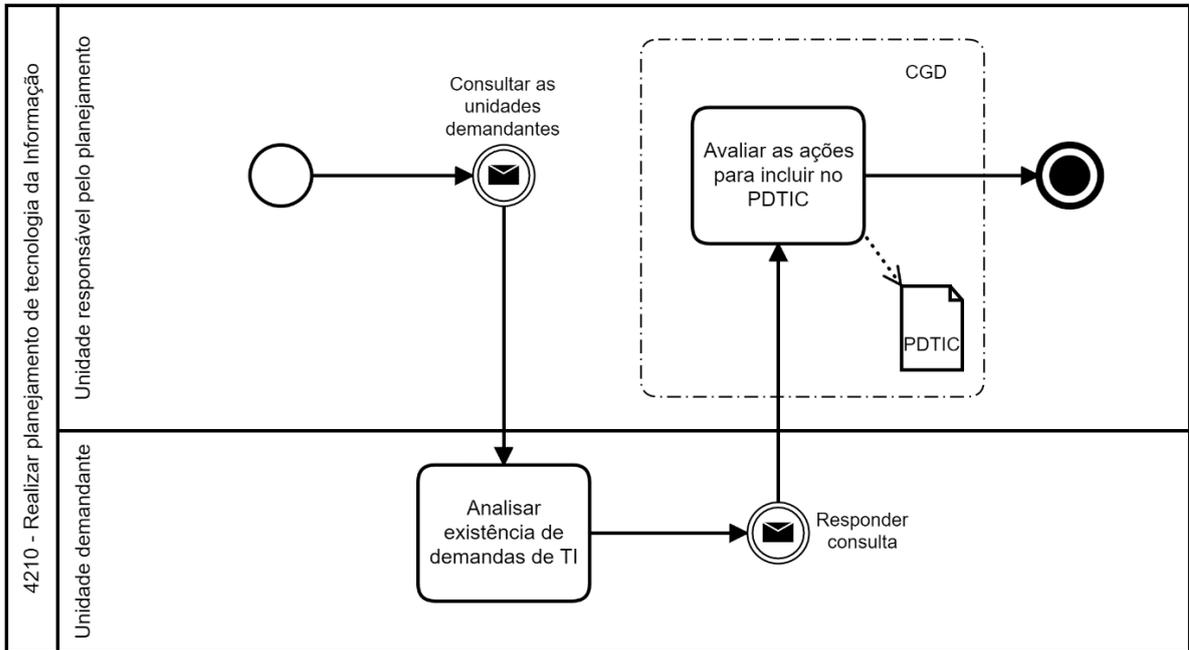


Diagrama 18. Gerir serviços de tecnologia da informação (4220 - 4221, 4222, 4223 e 4224)

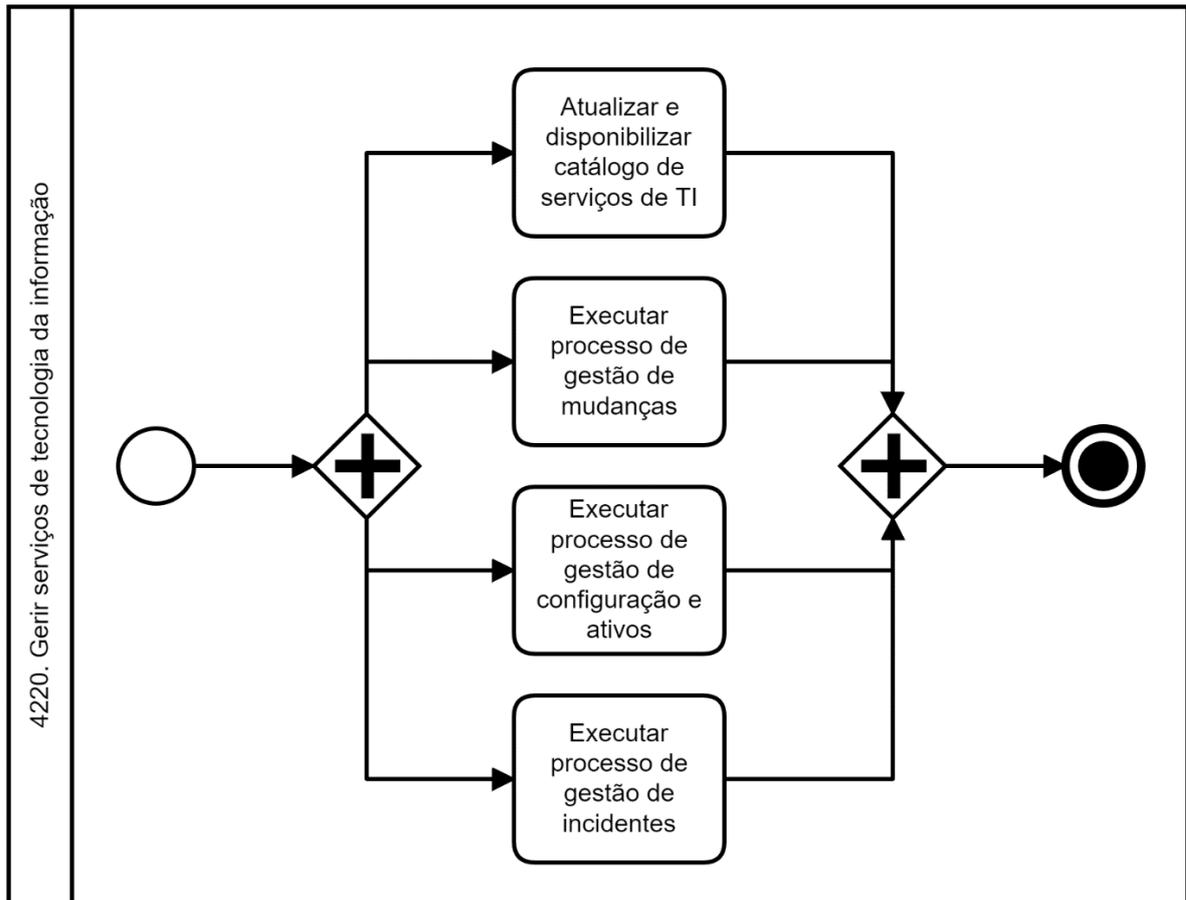


Diagrama 19. Gerir riscos de tecnologia da informação (4240)

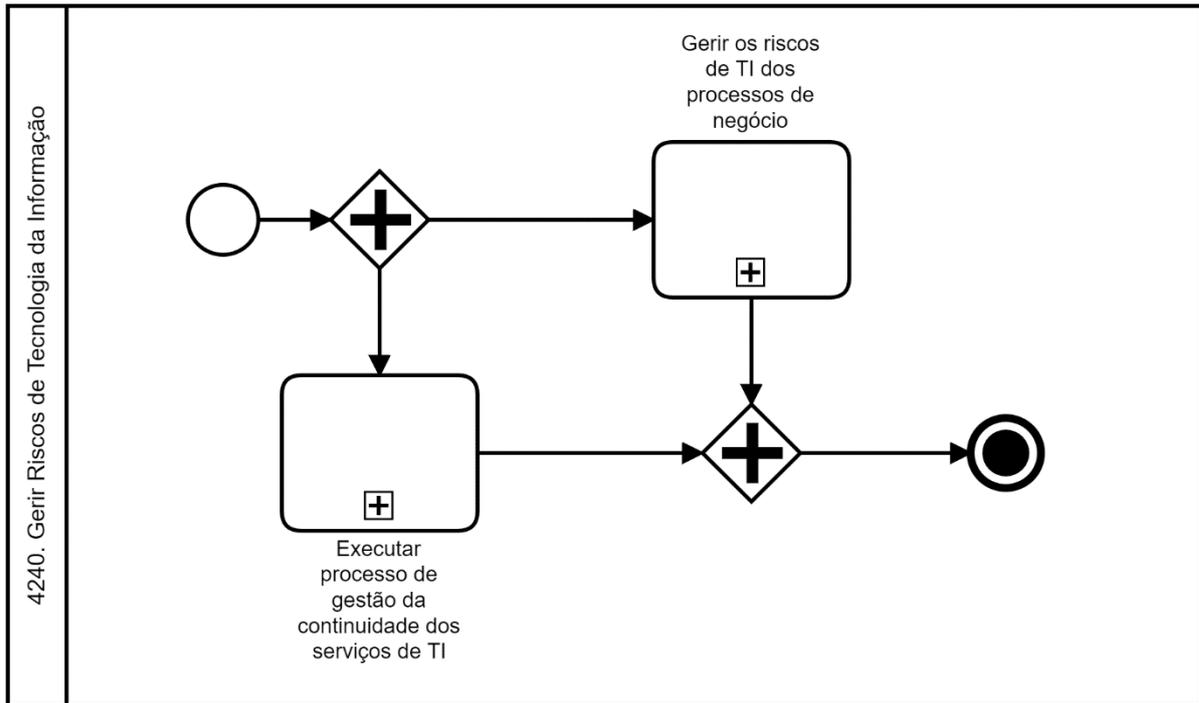


Diagrama 19.1. Gerir os riscos de TI dos processos de negócio (4241)

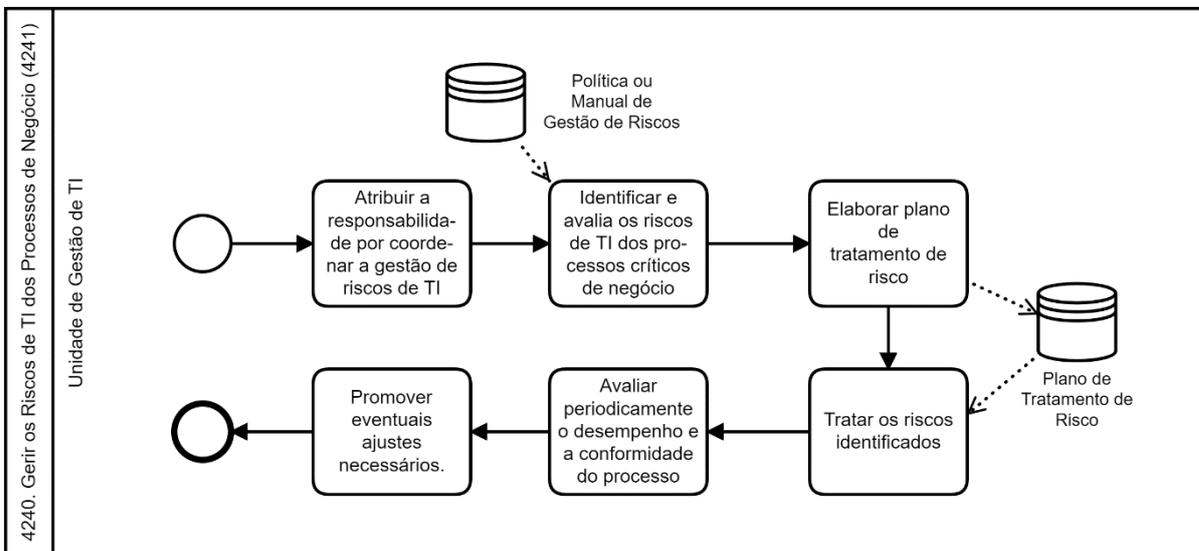


Diagrama 19.2. Executar processo de gestão da continuidade dos serviços de TI (4242)

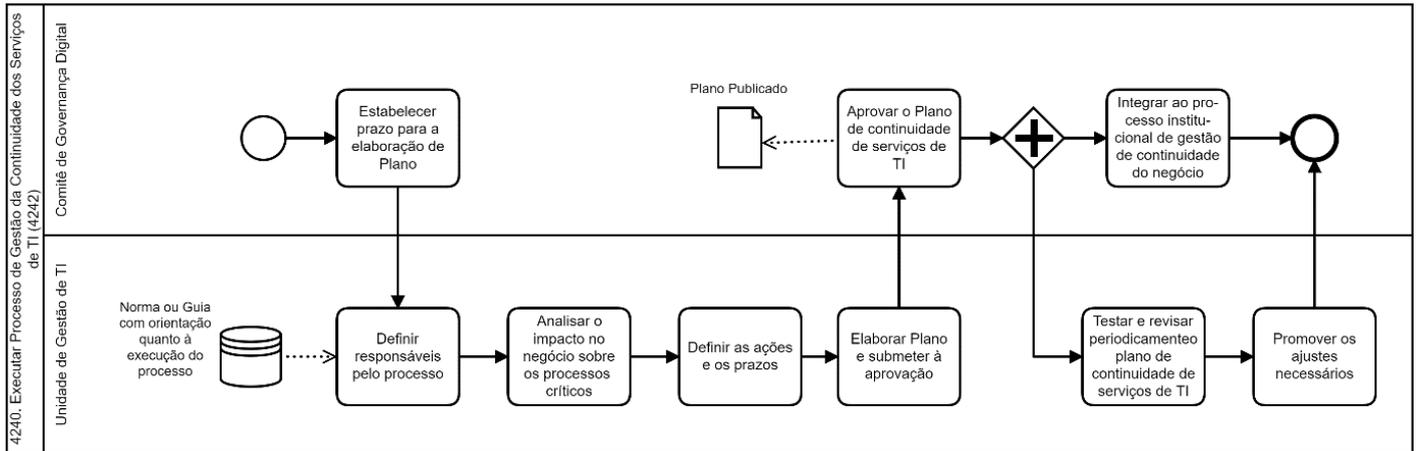


Diagrama 20. Estabelecer processos e atividades para a gestão da segurança da informação (4260 - 4261, 4262, 4263 e 4264)

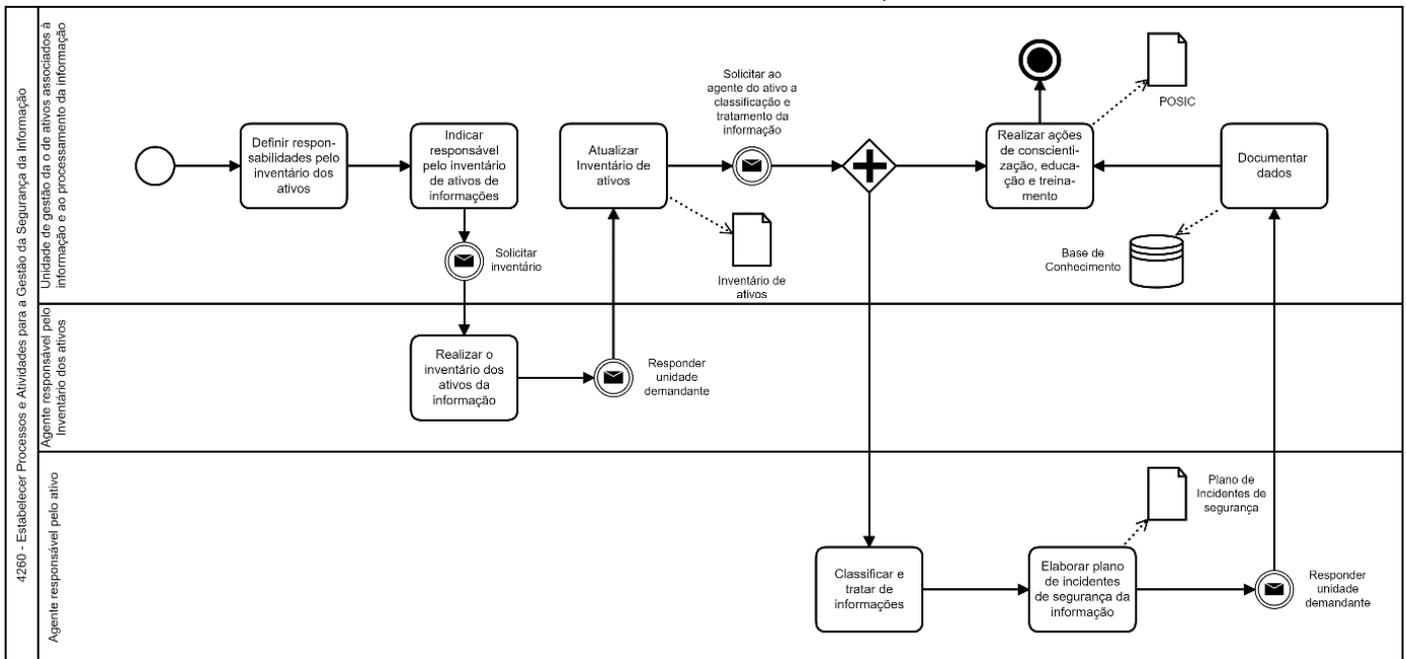


Diagrama 21. Executar processo de software (4270 – 4271)

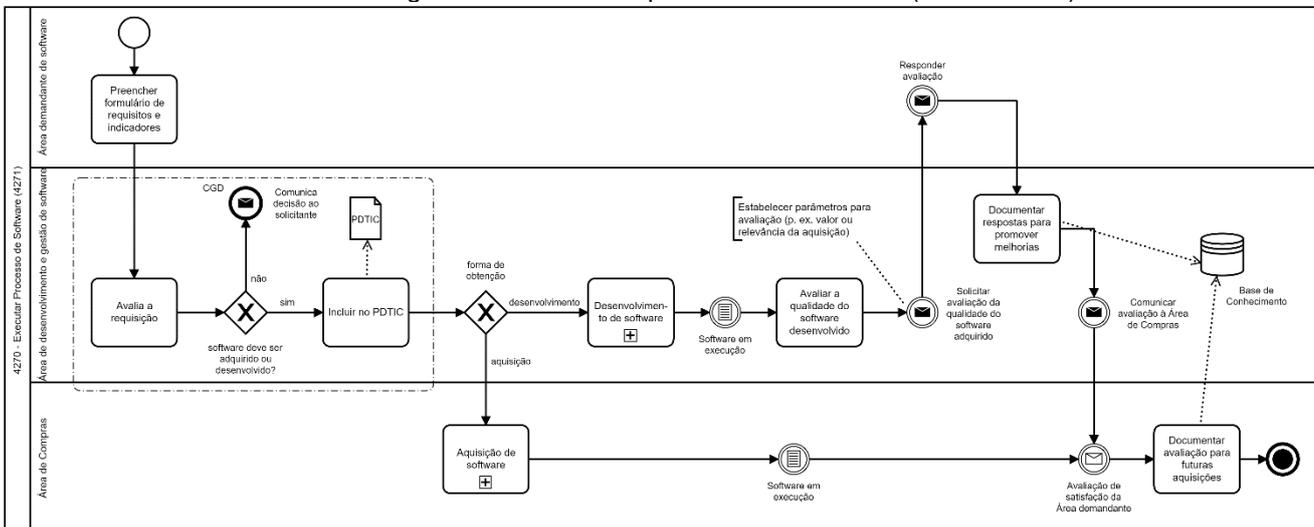


Diagrama 22. Gerir projetos de tecnologia da informação (4280 - 4281)

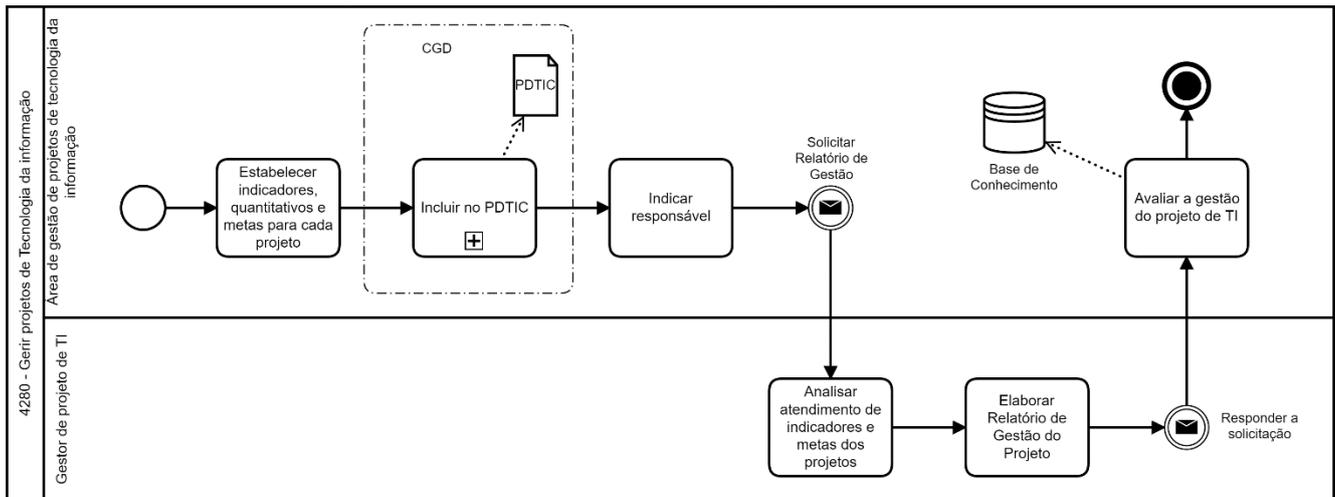


Diagrama 23. Realizar planejamento das contratações (4310 - 4311)

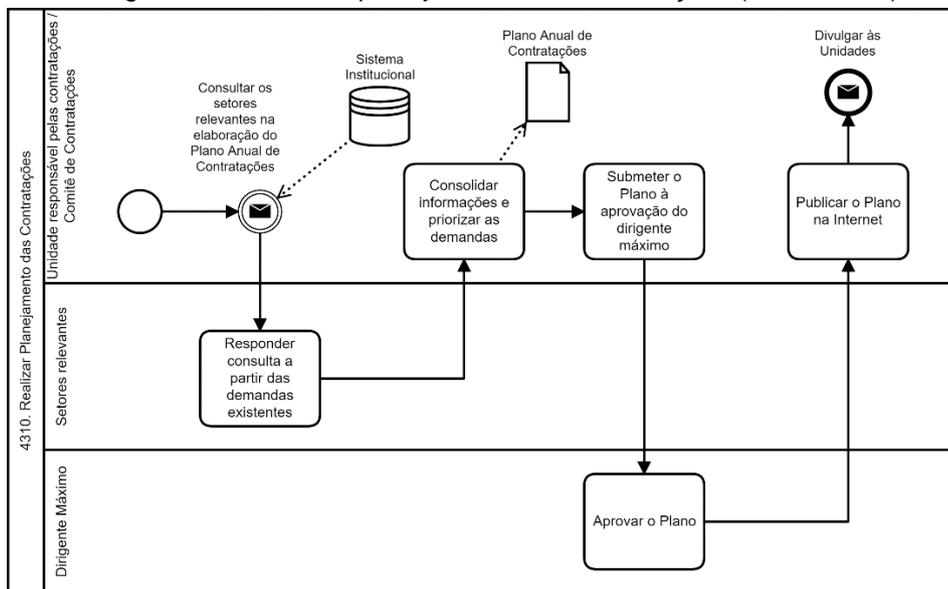


Diagrama 24. Gerir riscos em contratações (4330 - 4331 e 4332)

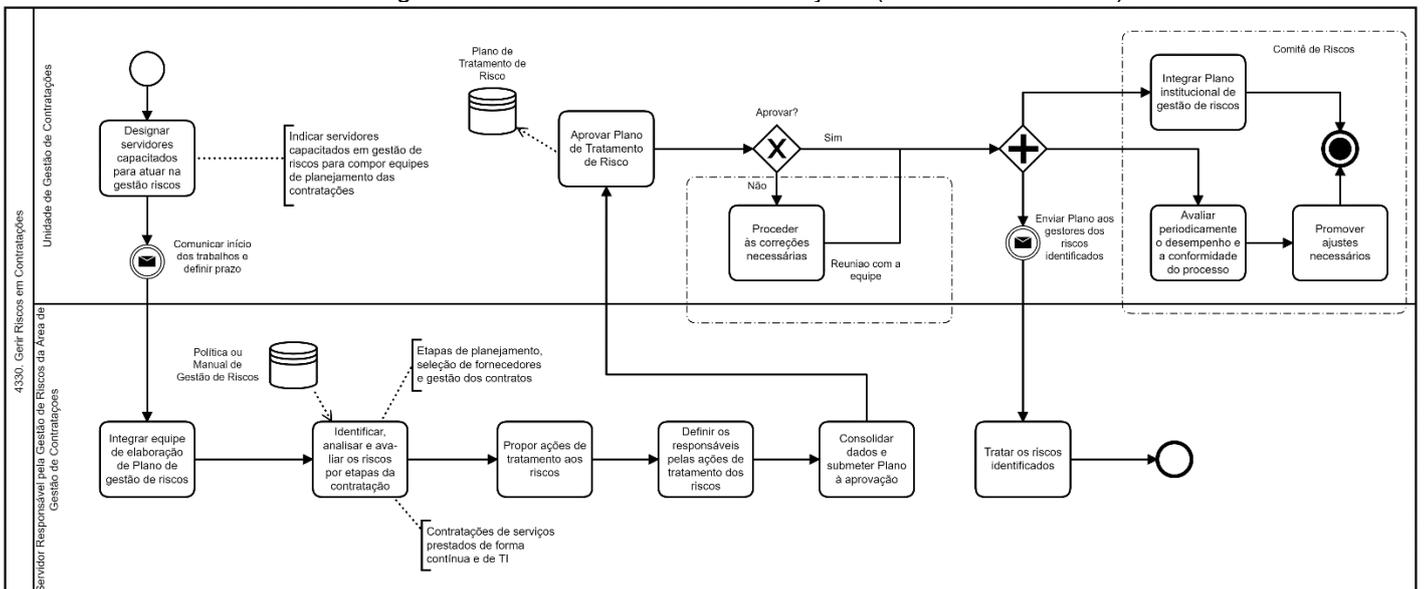


Diagrama 25. Contratar e gerir com base em desempenho (4340 - 4341 e 4342)

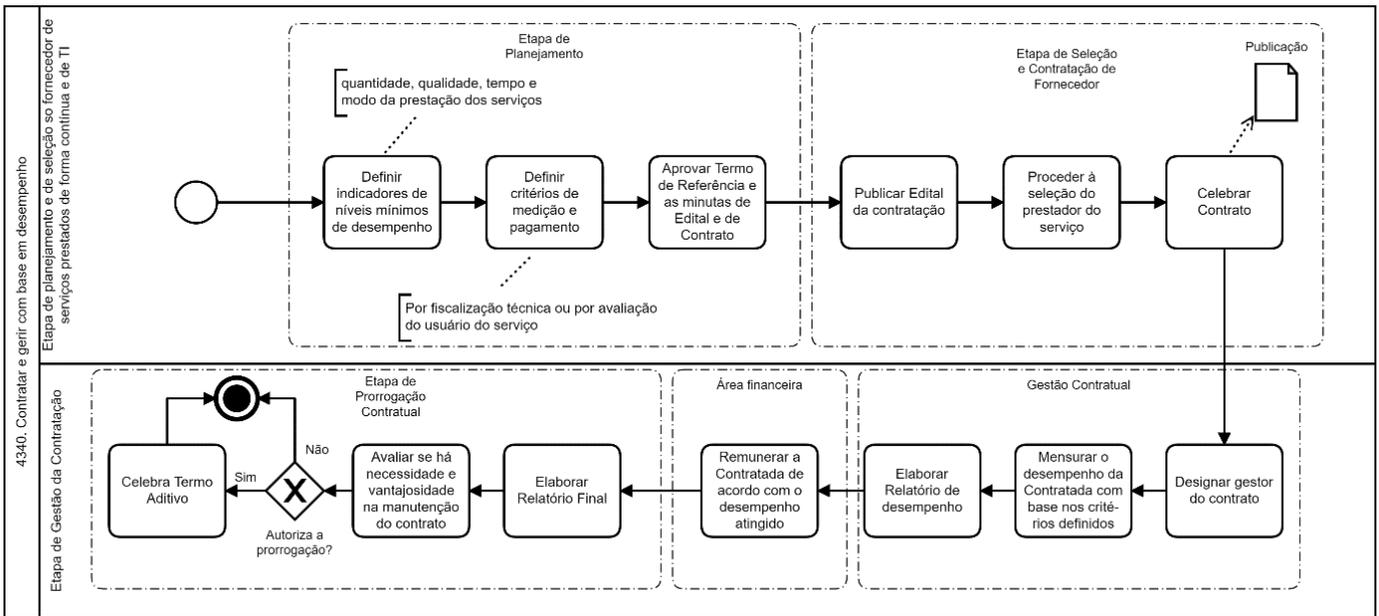


Diagrama 26. Prestar serviços públicos com qualidade (5110 - 5111)

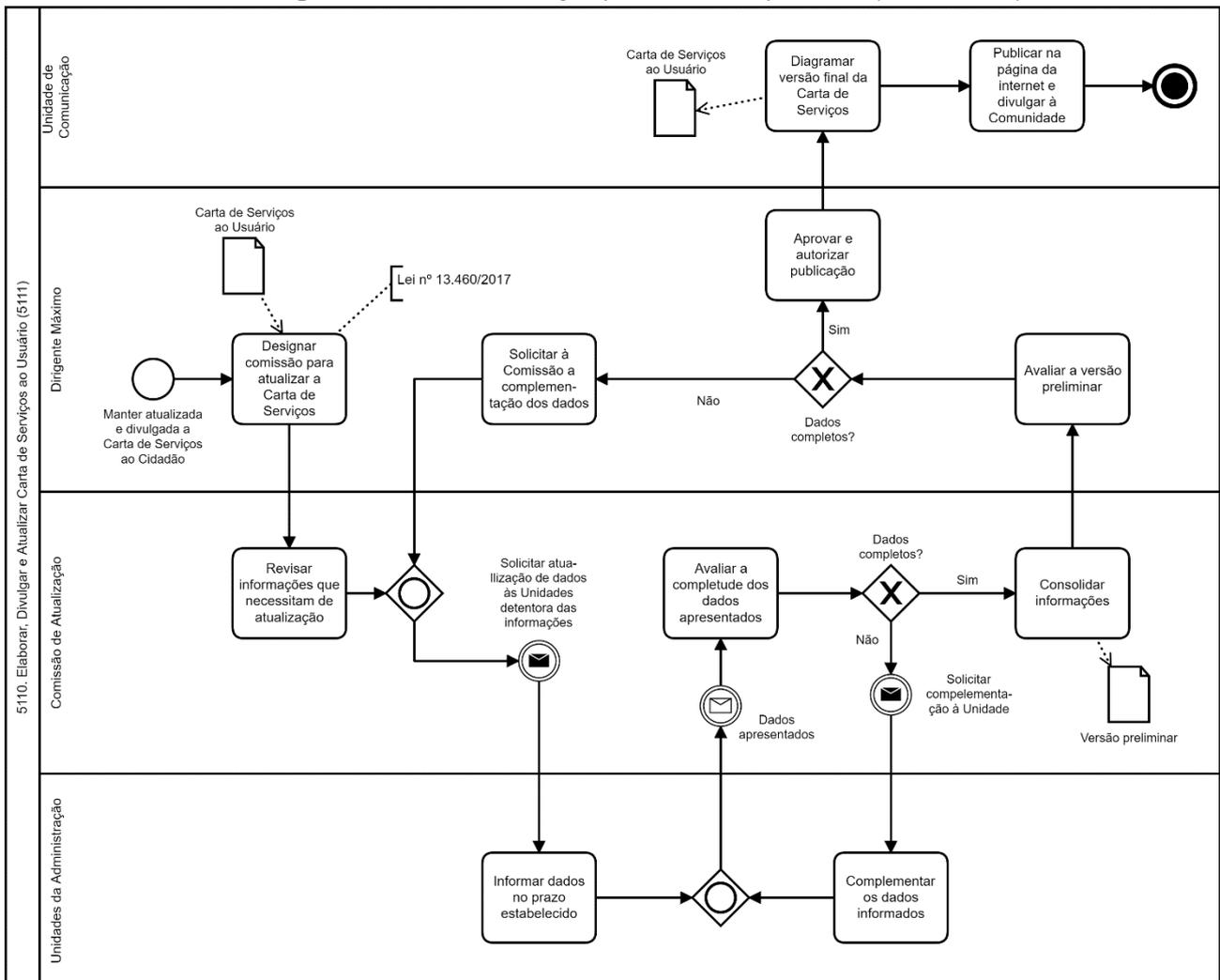
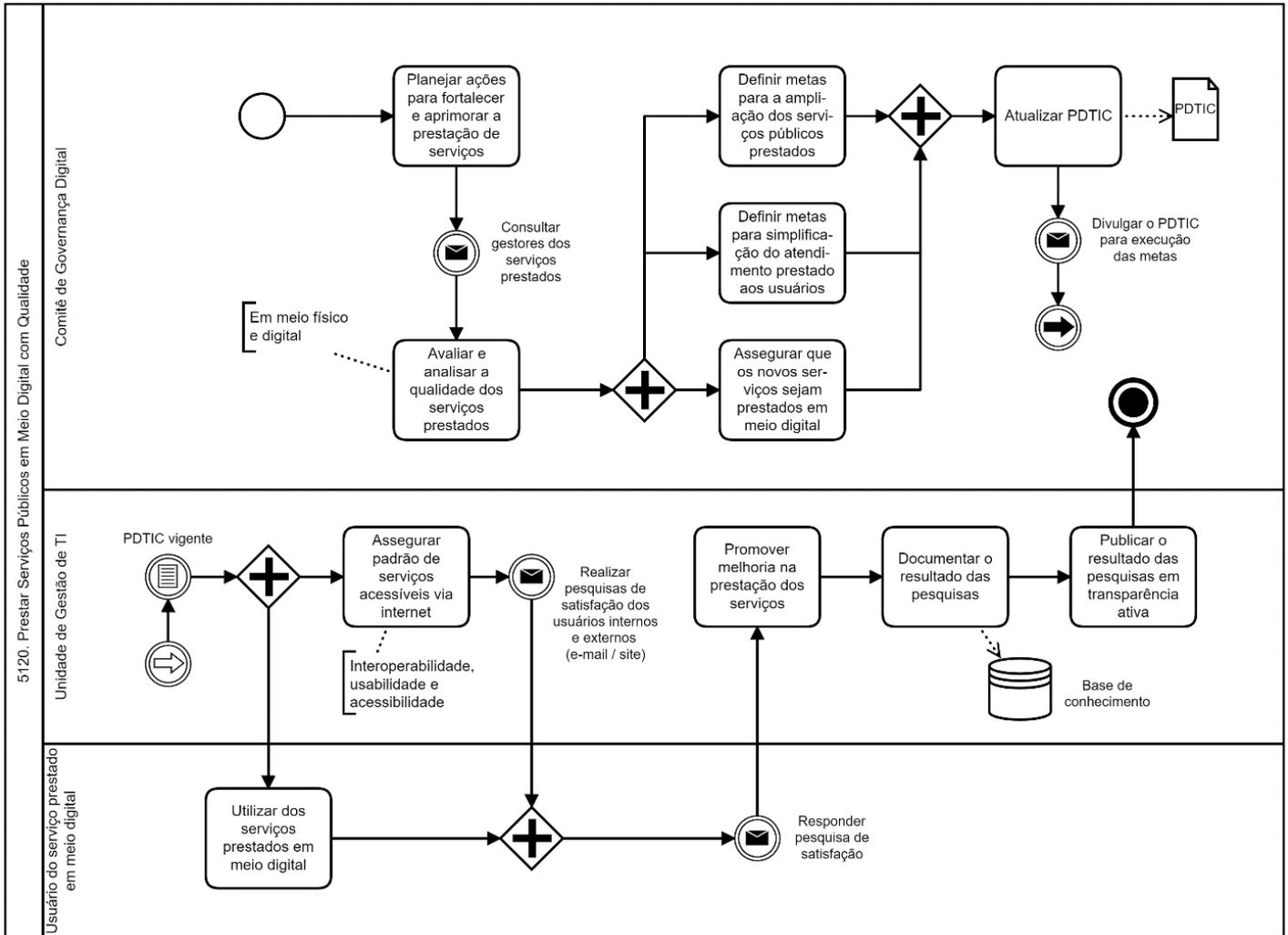


Diagrama 27. Prestar serviços públicos em meio digital com qualidade (5120 - 5121, 5122, 5123, 5124 e 5125)



APÊNDICE B - FORMULÁRIO PARA REGISTRO DE PRODUÇÃO TÉCNICA E TECNOLÓGICA (PTT)

Título:

Processos de Governança e Gestão Pública (PROCESSOSGOV)

Ano da produção:

2021

Nome dos autores:

Kleber Watanabe Cunha Martins
Prof. Dr. Jeovan Carvalho de Figueiredo

Projeto de Pesquisa do PROFIAP:

- Atuação do Estado e sua Relação com o Mercado e a Sociedade
 Transformação e Inovação Organizacional
 Práticas de Gestão Sustentáveis
 Políticas Públicas: Formulação e Gestão

(PTT) Correspondência com os novos subtipos-produtos técnicos/tecnológicos

1. Empresa ou Organização social (inovadora)
 2. Processo/Tecnologia e Produto/Material não patenteáveis
 3. Relatório técnico conclusivo
 4. Tecnologia social
 5. Norma ou marco regulatório
 6. Patente
 7. Produtos/Processos em sigilo
 8. Software/Aplicativo
 9. Base de dados técnico-científica
 10. Curso para formação profissional
 11. Material didático
 12. Produto bibliográfico na forma de artigo

(PTT) Finalidade (0-255 caracteres)

O Processosgov é um Repositório de Diagramas de Processos de Governança e Gestão Pública, elaborado tendo como referência o Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Pública (IGG), em sua edição de 2018. Seu propósito é disponibilizar modelos que podem servir de referência no planejamento e execução de suas ações.

(PTT) Impacto – Nível

- Alto
 Médio
 Baixo

(PTT) Impacto – Demanda

- Espontânea
 Por concorrência
 Contratada

(PTT) Impacto – Objetivo da Pesquisa

- Experimental
- Solução de um problema previamente identificado
- Sem um foco de aplicação inicialmente definido

(PTT) Impacto – Área impactada pela produção

- Econômico
- Saúde
- Ensino
- Social
- Cultural
- Ambiental
- Científico
- Aprendizagem

(PTT) Impacto – Tipo

- Potencial
- Real

(PTT) Descrição do tipo de Impacto (0-255 caracteres)

Os modelos podem ser utilizados como referência para organizações públicas – especialmente as universidades federais - buscarem o aprimoramento de seus processos relacionados à gestão e governança públicas.

(PTT) Replicabilidade

- Não
- Sim

(PTT) Abrangência Territorial

- Local
- Regional
- Nacional
- Internacional

(PTT) Complexidade

- Alta
- Média
- Baixa

(PTT) Inovação

- Alto teor inovativo
- Médio teor inovativo
- Baixo teor inovativo
- Sem inovação aparente

(PTT) Setor da sociedade beneficiada pelo impacto

- Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura
- Indústria de transformação
- Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação

- Construção
- Comércio, reparação de veículos automotivos e motocicletas
- Transporte, armazenagem e correio
- Alojamento e alimentação
- Informação e comunicação
- Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados
- Atividades imobiliárias
- Atividades profissionais, científicas e técnicas
- Atividades administrativas e serviços complementares
- Administração pública, defesa e seguridade social
- Educação
- Saúde humana e serviços sociais
- Arte, cultura, esporte e recreação
- Outras atividades de serviços
- Serviços domésticos
- Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais
- Indústrias extrativas
- Eletricidade e gás

(PTT) Declaração de vínculo do produto com PDI da Instituição

- Não
- Sim

(PTT) Houve fomento?

- Financiamento
- Não houve
- Cooperação

(PTT) Há registro/depósito de propriedade intelectual?

- Não
- Sim

(PTT) Estágio da Tecnologia

- Piloto/protótipo
- Finalizado/implantado
- Em teste

(PTT) Há transferência de tecnologia/conhecimento?

- Não
- Sim

(PTT) Observação (0-255 caracteres)

Disponível em <https://github.com/kleberwatanabe/processosgov>

(PTT) URL

Verificar em: ppgprofiap.ufms.br/producao-tecnica

Anexar a PTT e os documentos referentes a esse formulário.