

O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO LEVANTAMENTO INTEGRADO DE GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL PÚBLICA NO BRASIL

Angelo Borralho Hurtado,
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul,
angeloborralho_@hotmail.com

Elcio Gustavo Benini,
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul,
elciobenini@yahoo.com.br

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

RESUMO

Desde a década de 1990, a adoção de práticas oriundas da iniciativa privada tornou-se mais frequente na gestão pública, visando o alcance de maior eficiência e eficácia. Dentre essas práticas, destacam-se a gestão da qualidade, e mais recentemente, a governança, com seus pilares controle, transparência e prestação de contas. Órgão de controle externo e responsável pela fiscalização dos recursos públicos em âmbito nacional, o Tribunal de Contas da União (TCU) iniciou em 2017 levantamentos sobre o tema nas entidades sob sua jurisdição. Nesse contexto, a presente pesquisa teve como objetivo analisar o processo de institucionalização do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública, visando identificar eventuais características isomórficas no campo organizacional dos entes públicos influenciados pelo referido levantamento. A análise evidenciou um processo isomórfico normativo, distinto do padrão de institucionalização anterior de práticas de gestão pública no país, que apresentava características baseadas em mimetismo. Evidências empíricas apontaram ainda que a ausência de separação por grupos de organizações relativamente similares, como a anteriormente realizada a partir de faixas de avaliação de 250, 500 e 1000 pontos, pode indicar desafios tanto à análise quanto à legitimação deste novo mecanismo de estímulo à adoção de práticas na Administração Pública.

Palavras-chave: Gestão Pública; Institucionalismo; Isomorfismo; Modelos; iGG; IFES.

1 INTRODUÇÃO

Em tempos de crise econômica e questionamentos do custo da máquina pública por parte da sociedade brasileira, as instituições públicas têm buscado cada vez mais a adoção de práticas com o intuito de ganhos em termos de eficiência e eficácia no uso dos recursos públicos e de legitimidade de sua atuação, por parte da opinião pública.

Nesse sentido, a governança pública tem ganhado destaque, compreendendo práticas de controle, transparência e prestação de contas voltadas para assegurar que a ação das organizações esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade (BRASIL, 2018a).

No serviço público federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem atuado desde 2013 na sensibilização e disseminação das práticas de governança entre as organizações públicas, por meio de inspeções e realização de levantamentos sobre o tema. A partir de 2017, o TCU passou a realizar o Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública, que avalia, por meio de um questionário, a capacidade em termos de governança das instituições sob sua jurisdição (BRASIL, 2018b).

O questionário aplicado pelo TCU vem tornando-se um guia para a implementação das boas práticas de governança nas entidades públicas, ainda que não seja essa a sua finalidade precípua. Como a avaliação é mandatória, organizações de diferentes localidades e diferentes contextos estruturais e financeiros têm buscado melhorar seus resultados a cada ciclo do levantamento. Adaptam-se, assim, ao instrumento que as avaliam, o que pode levar a uma uniformização das práticas que adotam.

Nesse contexto, a presente pesquisa teve como objetivo geral analisar o processo de institucionalização do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública, visando identificar eventuais características isomórficas neste processo. Assim, o presente trabalho se desdobra na construção do referencial teórico, apresentado na seção 2, na apresentação dos procedimentos metodológicos na seção 3, na análise, disposta à seção 4, que percorre o processo de institucionalização, enraizado em graduais mudanças nos modelos sistêmicos referenciais adotados na Administração Pública ao longo das três últimas décadas até chegar ao Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública analisado neste estudo. Por fim, são apresentadas as conclusões do estudo na seção 5.

2 REFERENCIAL TEÓRICO-NORMATIVO

2.1 GOVERNANÇA NAS ORGANIZAÇÕES: SENTIDO E SIGNIFICADOS

A Governança Corporativa pode ser entendida como uma resposta empresarial a um problema organizacional abordado por Jensen e Meckling (1976) e denominado conflito de agência. A separação entre controle e propriedade trazia principalmente para companhias de capital aberto, questões decorrentes de informação assimétrica e alinhamento de ações gerenciais, o que conseqüentemente, causava conflitos entre gestores e acionistas, que buscavam ambos maximizar o seu interesse (DALMÁCIO; NOSSA, 2002).

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, práticas designadas como de Governança Corporativa passaram a serem adotadas nas companhias, principalmente anglo-saxãs (Holmstrom; Kaplan, 2001). Tais práticas gradualmente incorporaram um amplo leque que ações e objetivos, como prevenção à fraude (Dalton; Dalton, 2005), relacionamento com partes interessadas (Carroll; Buchholtz, 2006), e mais recentemente, desempenho organizacional (MALIK; MAKHDOOM, 2016).

Desta forma, o termo Governança corporativa passou assim a designar o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas (IBGC, 2020).

No âmbito das organizações públicas, o termo governança (*governance*) passou a ser utilizado pelo Banco Mundial para designar “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo” (Gonçalves, 2005, p.1). Ou seja, é a forma como se exerce o poder na administração de recursos e no planejamento de ações sociais e econômicas.

No setor público brasileiro, o termo governança passou a ser utilizado para designar “(...) os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.” (BRASIL, 2014 a. p. 5).

Especificamente no âmbito das instituições de ensino superior, as considerações sobre governança corporativa envolvem percepção de partes interessadas sobre qualidade dos serviços prestados, responsabilidade social, transparência, controles internos e tecnologia da informação (FERREIRA; BAIDYA; DALBEM, 2018).

As instituições de ensino superior, assim como as demais organizações públicas brasileiras que adotam práticas de governança, parecem se apropriar de seus diversos significados como mecanismo para garantir a sua sobrevivência em longo prazo (Jacometti, 2012). Para compreender os fundamentos deste argumento, é necessário adotar uma perspectiva institucional, apresentada na subseção a seguir.

2.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PRÁTICAS COMO PROCESSO

A abordagem institucional contemporânea procura explicar a existência das instituições investigando como a definição de padrões assume a condição de valores e adquirem legitimidade nas estruturas sociais. Um de seus principais interesses é entender a difusão de práticas organizacionais, assim como sua incorporação em diferentes campos organizacionais (TORRES, 2006; ROSSONI, MACHADO-DA-SILVA, 2010).

Com o intuito de compreender os processos de institucionalização dos formatos organizacionais, a Teoria Institucional aproxima da análise racional componentes do contexto sociocultural dos indivíduos e organizações, de modo que as transformações do mundo moderno não possam ser explicadas apenas a partir de orientações puramente racionalistas, pois a ação racional está constantemente sujeita a pressões de questões históricas, políticas, sociais e culturais (CARVALHO et al, 2012).

Adicionalmente às pressões socioculturais, March e Simon (2004) assumem que todo comportamento racional é também um comportamento com constrangimentos. Estes constrangimentos incluem algumas propriedades dos seres humanos, (relacionadas ao processamento de informações) e as formas de resolução de problemas. Assim, a racionalidade perfeita (ideal, prevalecente na teoria clássica da economia) é confrontada e a racionalidade limitada, como forma de compreender o que de fato irá influenciar na escolha e decisão dos indivíduos e organizações. Nestas últimas, os autores sugerem que os aspectos de comportamento são relativamente estáveis, e mudam apenas lentamente no decorrer do tempo.

Desta forma, a maioria das tomadas de decisão, seja no nível individual ou no nível da organização, está relacionada principalmente com a descoberta e seleção de alternativas satisfatórias. Ou seja, aquelas nas quais existe um conjunto de critérios que descrevem minimamente as alternativas, e a partir dos quais, uma alternativa que excede os critérios

previamente identificados é escolhida.

Essa escolha guia-se pela percepção de conformidade e adequação, não levando tão somente em consideração questões racionais de eficiência e resultado, mas também os limites das capacidades intelectuais e cognitivas humana, frente às complexidades dos problemas que organizações e indivíduos podem enfrentar.

Assim, para March e Simon (2004), o comportamento racional deve ser entendido a partir de modelos simplificados, que dão conta das principais características de um problema, sem incorporar todas as suas complexidades. Este processo de simplificação pode incorporar algumas características, descritas como segue: a) a otimização é substituída pela satisfação, entendida como o processo pelo qual níveis satisfatórios são alcançados a partir de critérios definidos no momento da escolha; b) alternativas de ação e consequências da ação são descobertas sequencialmente, a partir de um processo de busca; e c) repertórios de ações são desenvolvidos por organizações e indivíduos, e servirão posteriormente como alternativas no processo de escolha em situações recorrentes.

Carvalho et al (2012) afirmam ainda que as organizações responderão às influências de valores, crenças e mitos compartilhados, como forma de reconhecimento e legitimação. Consequentemente, como mecanismo de sobrevivência ao longo do tempo, proveniente dos valores institucionalizados e da conformidade como prática reconhecível e legítima (MEYER; ROWAN, 1991).

A ideia de processos puramente racionais de tomada de decisão cede assim lugar a padrões de decisão apenas satisfatórios, baseados em processos situacionais de descoberta de consequências das ações (Cohen; March; Olsen, 1972), mediados por valores institucionalizados em um dado ambiente e cujas práticas que os representem são geradoras de legitimidade ao longo do tempo.

Tal reprodução de processos, práticas e rotinas consideradas de sucesso em uma outra organização, pode levar à homogeneização no campo organizacional, em um fenômeno conhecido como isomorfismo institucional (Meyer; Rowan, 1991). Para Carvalho et al (2012), o isomorfismo pode ser coercitivo, quando se caracteriza pela conformação a pressões formais ou informais exercidas por organizações que exercem domínio de recursos escassos, especialmente financeiros. Pode ser normativo, quando decorre da profissionalização que delimita e institui um conjunto de normas e procedimentos de referência. Ou ainda, mimético, quando é caracterizado pela adoção de modelos testados e bem-sucedidos em organizações

similares.

Uma vez apresentado o arcabouço a partir do qual se procederá a análise empírica, na próxima seção são apresentados os procedimentos adotados para a consecução do objetivo deste estudo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto aos objetivos, pode-se dizer que esse trabalho se encaixa em duas classificações. A primeira etapa exploratória, utilizando-se de levantamento bibliográfico com o objetivo de proporcionar maior familiaridade com o problema. Já a segunda seria descritiva, que busca descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009).

A abordagem é quali-quantitativa, dado que a perspectiva fenomenológica se fundamentou tanto em evidências documentais, quanto em dados empíricos secundários coletados para o propósito deste estudo.

Inicialmente, procedeu-se a coleta de materiais e informações relacionadas ao que se convencionou denominar “modelos sistêmicos referenciais” na Administração Pública, especificamente voltados à qualidade, produtividade e governança. Modelos baseados em desburocratização e simplificação de processos não foram abordados, dado o escopo definido no objetivo do presente trabalho. O conjunto coletado permitiu construir um panorama de iniciativas adotado no âmbito do Governo Federal, relacionadas conceitualmente ao fenômeno estudado. As principais fontes destes dados e informações foram a biblioteca digital do extinto Programa Nacional de Gestão Pública (Gespública), disponível em <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca>, e o Portal TCU, disponível em <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional>.

A partir do Portal TCU, foram levantados os dados referentes aos resultados das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) nos ciclos 2017 e 2018 do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública. Os dados foram coletados com um recorte: o objeto de interesse recaiu apenas nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) que atuassem no estado de Mato Grosso do Sul, para aprofundamento de suas características por meio das informações disponíveis nos Relatórios de Gestão destas organizações, acessados a partir do site institucional de cada uma delas.

Assim, o tratamento dos dados foi dividido em duas etapas. A primeira etapa consistiu em buscar compreender os elementos referentes a valores e crenças compartilhadas, responsáveis pela adoção e disseminação de modelos sistêmicos referenciais na Administração Pública. Nessa etapa, foram avaliadas as características do modelo de referência utilizado no Brasil para reconhecer e premiar as organizações públicas com melhor desempenho em gestão e governança: o modelo do Prêmio de Qualidade do Governo Federal (PQGF), posteriormente denominado Prêmio Nacional da Gestão Pública, sob a égide do Programa Gespública.

As questões apresentadas no Instrumento de Auto avaliação da Gestão Pública (IAGP) de 250 pontos (a avaliação do IAGP ainda abrangia mais itens de avaliação, no formulário de 500 e 1000 pontos) - questionário norteador para a submissão voluntária e avaliação das candidaturas – foram comparadas com os temas abrangidos no questionário do ciclo de 2021 do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública. Os dados tabulados com a comparação podem ser acessados em <https://figshare.com/s/27c80c136bfd82db078b>.

A segunda e última etapa envolveu a análise do processo de institucionalização nas IFES baseadas em Mato Grosso do Sul. Para tanto, foram associados os dados referentes às suas características, principalmente na forma de dispersão geográfica de unidades, número de servidores vinculados a cada uma e volume de orçamento para execução, e comparadas tais características com os resultados obtidos por cada uma das organizações analisadas no levantamento integrado.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

4.1 MODELOS SISTÊMICOS REFERENCIAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Desde a década de 1980, com o advento da Nova Administração Pública, passaram a ocorrer esforços de translação de premissas e práticas da iniciativa privada para as organizações públicas em diversas partes do mundo (HOOD, 1991).

No Brasil, o primeiro marco de interesse deste fenômeno ocorre em 1991, com a criação da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), cuja missão envolvia a disseminação da gestão da qualidade no Brasil. Em 1992, a FNQ realizou o primeiro ciclo de premiação do Prêmio Nacional da Qualidade, como parte da sua missão. O modelo incorporava um caráter

sistêmico, e, portanto, multidimensional. De forma similar, em 1998, foi criado o Prêmio Qualidade do Governo Federal pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, como uma ação estratégica do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública. O programa era administrado pela Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento (FERREIRA, 2003).

O modelo de gestão do PQGF era composto pelos seguintes critérios: liderança; estratégias e planos; cidadãos e sociedade; processos; pessoas; informação; e resultados (Brasil, 2001). Possuía desta forma, uma grande similaridade com os critérios de avaliação do Prêmio Nacional da Qualidade utilizados no ciclo de 2003, a saber: liderança; estratégias e planos; clientes; sociedade; processos; pessoas; informações e conhecimento; e resultados (FERREIRA, 2003).

Durante a sua vigência, o PQGF provou ser um modelo robusto e consolidado, com diversos casos de sucesso (Souza; Danilevicz; Tinoco, 2013). De fato, houveram 436 candidaturas à premiação com base nesse modelo sistêmico referencial entre os anos de 1998 e 2005, como mostra o quadro 1.

Quadro 1: Candidaturas ao Prêmio Nacional da Gestão Pública (PQGF), ciclos 1998 a 2005.

| 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Total |
|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| 62 | 58 | 66 | 48 | 44 | 81 | 77 | 85 | 436 |

Fonte: BRASIL (2006).

O Decreto 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, criou o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), uma iniciativa que buscava consolidar os esforços realizados no reconhecimento das organizações públicas de destaque, ampliando o alcance do conteúdo e da cultura de qualidade e produtividade para além das organizações usualmente participantes da premiação.

Fowler, Mello e Costa Neto (2011) identificaram que a melhoria do atendimento e a conquista do cidadão, a melhoria contínua na gestão dos processos institucionais, a redução da cultura burocrática, a gestão baseada em fatos e maior valorização, capacitação dos servidores, e ainda, o gerenciamento eficaz da informação, correspondiam a fatores motivadores para a adoção do modelo sistêmico referencial do Gespública pelas IFES.

A partir de 2014, evidências da intersecção entre excelência em gestão – base dos modelos sistêmicos referenciais analisados – e governança tornam-se mais evidentes. No

glossário do Modelo de Excelência em Gestão Pública, proposto pelo Gespública, pode-se ler a seguinte descrição de governança:

“É a capacidade e as condições internas ao governo, para exercício de suas competências e alcance de seus objetivos. Diz respeito aos recursos técnicos, tecnológicos, de infraestrutura, de pessoal, dentre outros de que dispõe as estruturas governamentais para formular, planejar e implantar as políticas públicas, assim como acompanhar, avaliar e fiscalizar a sua execução e resultados objetivos.” (BRASIL, 2014b, p. 28).

Até a sua revogação, a partir da publicação do Decreto 9.094 de 17 de julho de 2017, as 1.263 organizações públicas adesas ao Programa utilizaram voluntariamente um modelo sistêmico referencial para o aprimoramento de suas práticas (BRASIL, 2020). A partir de 2017, um novo modelo emergiu, não mais espelhando práticas empresariais, mas decorrente da atuação do Tribunal de Contas da União (TCU). Ele será apresentado na próxima subseção.

4.2 O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO LEVANTAMENTO INTEGRADO

Entre 2013 e 2016, o TCU procedeu seis levantamentos sobre governança e gestão em quatro temas: tecnologia da informação (TI), pessoas, contratações e governança pública. A partir de 2017, considerando que as áreas de Governança e Gestão perpassam todas as funções organizacionais de qualquer órgão ou entidade, o TCU integrou esses temas em um só instrumento de auto avaliação, o Questionário Integrado de Governança Pública, de forma a possibilitar análise mais ampla do assunto por parte tanto do tribunal quanto de demais partes interessadas (BRASIL, 2018b).

O levantamento realizado em 2017 resultou no Acórdão 588/2018-TCU-Plenário, o qual determinou o acompanhamento, por cinco anos, da capacidade de governança e gestão dos órgãos e entidades jurisdicionados, a fim de identificar riscos sistêmicos, subsidiar o TCU e o Congresso Nacional com informações sobre a governança e a gestão das organizações públicas federais e outros entes jurisdicionados do TCU.

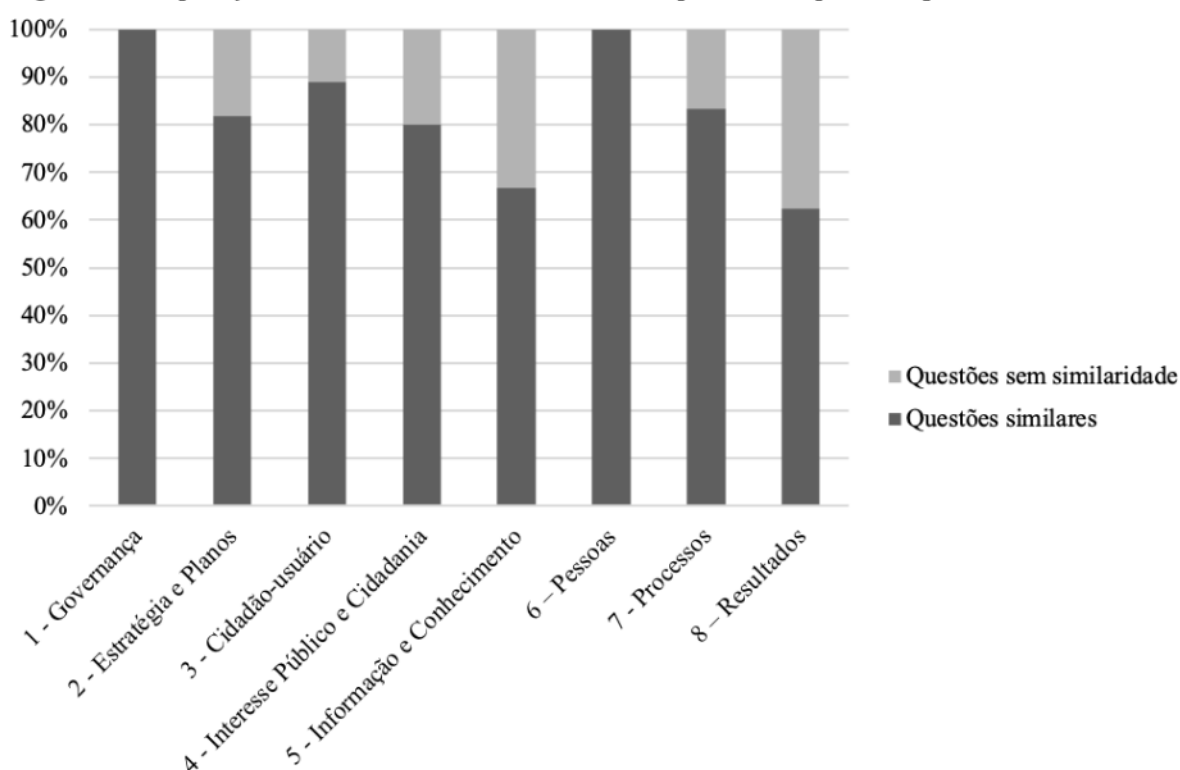
Em 2018, seguindo o disposto no acórdão, o tribunal autuou processo de acompanhamento e selecionou 526 órgãos e entidades públicas federais e outros entes jurisdicionados do TCU para responderem ao questionário integrado, tendo obtido 524 respostas. Considerando somente as respostas válidas, 498 organizações atenderam ao questionário, o representou cerca de 95% da amostra selecionada de 526 organizações

(BRASIL, 2018c).

Para analisar os dados, o TCU utilizou seis perfis de governança, sendo eles: a) Perfil de governança organizacional; b) Perfil de governança e gestão de contratações; c) Perfil de governança e gestão de TI; e d) Perfil de governança e gestão de pessoas (BRASIL, 2018c).

Ainda que as dimensões sejam pertinentes ao controle externo, a análise da estrutura do questionário do Gespública, especificamente do Instrumento de Auto avaliação da Gestão Pública (IAGP) de 250 pontos, quando comparada com o instrumento utilizado para compor o Índice Geral de Governança (IGG), na sua versão de 2021, revela uma grande sobreposição de temas, conforme mostra a figura 1.

Figura 1: Comparação de similaridade entre Critérios Gespública 250 pontos e questionário iGG 2021.



Nota: O banco de dados completo pode ser consultado em <https://figshare.com/s/27c80c136bfd82db078b>

Fonte: Dados da pesquisa.

Como mostra a figura 1, das 71 questões propostas pelo IAGP 250, 55 delas encontram similaridade com o questionário do IGG 2021, em termos dos temas de gestão abordados em cada uma das questões. A correspondência é de 77,47%, desigualmente distribuída entre cada um dos critérios. A maior sobreposição é justamente no conjunto de

questões sobre governança e gestão de pessoas, duas áreas tradicionalmente abrangidas nos modelos sistêmicos referenciais anteriormente utilizados na Administração Pública no Brasil.

Nos ciclos de 2017 e 2018 do levantamento integrado conduzido pelo TCU, cada organização recebeu relatório individualizado das auto avaliações e seu resultado em comparação com as demais participantes e com as organizações de sua área de atuação, de forma que o TCU espera que esse relatório individual seja também utilizado como instrumento indutor de melhorias e subsidie a definição dos objetivos institucionais e a estruturação de ações de melhoria em governança e gestão internas (BRASIL, 2018c).

Nesse ponto, destaca-se o quadro de incentivos, baseados em referências na forma de Acórdão, orientações e questionário que parece indicar o padrão de conformidade imperativo, nos termos propostos por Meyer e Roman (1991), que passou a ser exigido das organizações públicas que foram avaliadas no levantamento integrado.

Os resultados agregados do levantamento indicaram que diminuiu o número de órgãos e entidades que se encontravam em estágio inicial de capacidade em Governança e Gestão, tendo assim aumentado o número daquelas em estágio intermediário ou aprimorado em relação a 2017, conforme o quadro 2.

Quadro 2: Quadro comparativo entre o iGG de órgãos e entidades, por estágio de capacidade, em 2017 e em 2018.

| iGG (Índice Geral de Governança e Gestão) | 2017 | 2018 |
|--|-------------|-------------|
| Estágio Aprimorado | 3% | 9% |
| Estágio Intermediário | 39% | 44% |
| Estágio Inicial | 58% | 47% |

Fonte: Acórdão nº 2699/2018 – TCU – Plenário.

Esse resultado demonstra um movimento coletivo de gestores públicos em direção à maior adequação às práticas e mecanismos de governança dispostos nos questionários do TCU, tanto que o tribunal reconhece o potencial de indução de melhorias nas organizações e propõe ampla divulgação:

[...] o objetivo dos levantamentos de Gestão e Governança foi obter e sistematizar informações sobre a situação dessas áreas na Administração Pública Federal. Metas adicionais foram a identificação dos pontos mais vulneráveis da governança organizacional pública, conseqüentemente onde mais necessário a indução de melhorias, e a divulgação do trabalho para as organizações participantes, com a intenção de incentivar mudanças de comportamento gerencial na administração pública em todo o País. [...] dado o potencial de indução de melhorias nas organizações da Administração Pública Federal, propõe-se a divulgação das informações consolidadas em informativos e sumários executivos (BRASIL, 2018b,

p. 24-25).

Ainda que, ao compilar e padronizar as boas práticas de governança e propor a divulgação dos resultados consolidados, o TCU faça a ressalva de que não orienta a utilização de comparações baseadas no ranking, pois instituições diferentes que estão expostas a riscos diferentes foram submetidas ao mesmo grupo de questões (Brasil, 2018c), é necessário assumir que foi traçada uma alternativa satisfatória de ações e consequências para os gestores públicos responsáveis pelas organizações avaliadas. Como March e Simon (2004) indicam, isso é o suficiente para induzir um comportamento esperado, a partir de um processo de escolha em situações recorrentes.

Como mostra o caso apresentado a seguir, as evidências não são apenas de maior conformidade às questões do levantamento integrado, mas também, de gradual isomorfismo em dimensões organizacionais.

4.3 EVIDÊNCIAS DE ISOMORFISMO NAS IFES EM MATO GROSSO DO SUL

O estado do Mato Grosso do Sul possui em seu território três Instituições Federais de Ensino (IFES) que, com naturezas e propósitos diferentes, operaram em 2019, somadas, um orçamento de R\$ 1.366.703.875,00.

A Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) é a maior e mais antiga das IFES do MS. Fundada em 1969 como parte da Universidade Estadual do Mato Grosso, após a divisão do Estado, a porção presente na nova Unidade Federativa foi federalizada, e hoje dispõe de campus em 10 municípios do estado e oferta cursos de graduação e pós-graduação, além de pesquisa, extensão, inovação, empreendedorismo e fomento. Em 2019 seu orçamento total foi de R\$ 907.871.022,00 (UFMS, 2020).

Criada em 2005, após ser desmembrada da UFMS, a Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) atende a toda região da Grande Dourados, no Sul do estado. Ofertando cursos de graduação e pós-graduação, além de pesquisa e extensão, em 2019 contou com um orçamento de R\$ 259.076.198,00 (UFGD, 2020).

A mais nova das IFES do Mato Grosso do Sul é também a mais plural em termos de níveis de ensino. Criado em 2009, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (IFMS) oferta educação profissional técnica de nível médio na forma de cursos integrados (ensino médio integrado ao técnico), formação inicial e continuada

(qualificação profissional), graduação e pós-graduação, além de pesquisa e extensão. Distribuído em 10 campi por todas as regiões do estado, em 2019 contou com um orçamento de R\$ 199.756.655,00 (IFMS, 2020).

Em 2018, a UFMS contava com 3.342 servidores (UFMS, 2019), enquanto a UFGD contava com 1.829 servidores (UFMS, 2019) e o IFMS com 1.124 servidores efetivos (IFMS, 2019). A síntese comparativa das IFES analisadas é apresentada no quadro 3.

Quadro 3: Quadro comparativo das características das IFES do Mato Grosso do Sul

| | UFMS | IFMS | UFGD |
|--------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Ano de criação | 1969 | 2009 | 2005 |
| Orçamento (2019) | R\$ 907.871.022,00 | R\$ 199.756.655,00 | R\$ 259.076.198,00 |
| Servidores (2018) | 3.342 | 1.124 | 1.829 |
| Campi | 10 | 10 | 1 |

Fonte: Dados da pesquisa

Como mostra o quadro 3, ainda que atuem em um mesmo estado com atividades relativamente similares, as IFES possuem características bastante distintas entre si, com variações relevantes em unidades de cada uma das organizações, dispersas em diferentes municípios, número de servidores e volume de recursos do orçamento.

Tais características parecem refletir nos resultados dos índices adotados no Levantamento Integrado de Governança Pública, conforme o quadro 4.

Quadro 4: Quadro comparativo dos índices das IFES do Mato Grosso do Sul (2017 e 2018)

| Índice | UFMS | | IFMS | | UFGD | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2017 | 2018 | 2017 | 2018 | 2017 | 2018 |
| iGovPub (Índice de Governança Pública) | 80% | 79% | 70% | 71% | 28% | 28% |
| iGovPessoas (Índice de Governança e Gestão de Pessoas) | 60% | 71% | 63% | 70% | 21% | 21% |
| iGestPessoas (Índice de Gestão de Pessoas) | 43% | 63% | 54% | 70% | 14% | 15% |
| iGovTI (Índice de Governança e Gestão de TI) | 87% | 92% | 54% | 79% | 7% | 9% |
| iGestTI (Índice de Gestão de TI) | 82% | 85% | 54% | 84% | 9% | 9% |
| iGovContrat (Índice de Governança e Gestão de Contratações) | 70% | 83% | 52% | 65% | 16% | 28% |
| iGestContrat (Índice de Gestão de Contratações) | 70% | 87% | 52% | 59% | 16% | 31% |
| iGG (Índice Geral de Governança e Gestão) | 68% | 79% | 56% | 71% | 15% | 21% |

Fonte: Dados da pesquisa

Ainda que apresentem diferenças em termos de estrutura, orçamento e pessoal, as três IFES apresentaram tendência de aumento em seus índices. O IFMS obteve aumento em 100% de seus índices; a UFMS só não obteve aumento em 1 índice, porém o decréscimo foi de 1% e este índice continuou na faixa de capacidade aprimorada; já a UFGD, embora não tenha tido nenhum decréscimo, foi a que apresentou maior estagnação, mantendo o mesmo resultado em quase 50% dos índices pesquisados.

Quanto à análise do iGG, as três instituições melhoraram seus resultados, porém, em termos percentuais o maior aumento foi da UFGD, com um incremento de 40% em seu resultado comparado a 2017, seguida do IFMS com aproximadamente 27% de incremento e, por último, da UFMS com 16% de incremento.

Dentre os índices avaliados, destaque para os índices iGovContrat (Índice de Governança e Gestão de Contratações) e iGestContrat (Índice de Gestão de Contratações), que aumentaram positivamente nas três instituições analisadas. Já o iGovPub (Índice de Governança Pública) foi o índice com menor variação, aumentando em somente 1% no IFMS, reduzindo em 1% na UFMS e mantendo-se estagnado na UFGD.

Esse comportamento similar nas variações dos índices nas três organizações públicas analisadas parece indicar os resultados do processo de institucionalização do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública. A variação ocorre de maneira mais sensível em áreas de tradicional ação do controle externo (aquisições) e no índice que representa a adequação geral da organização às práticas de Governança (o iGG). Os resultados parecem sugerir um crescente movimento de incorporação de práticas aderentes às questões propostas no levantamento, sugerindo que o isomorfismo previsto na literatura institucional tem ocorrido nestas organizações, mas a partir de uma dimensão normativa.

5 CONCLUSÕES

Os resultados deste estudo evidenciam que o modelo de Governança Corporativa tem sido difundido, após um longo processo de institucionalização, para além do campo organizacional no qual originalmente surgiu, o empresarial. Esse processo de difusão apresenta contornos reconhecíveis, com o emprego do termo e seus símbolos e significados como estratégia para maior reconhecimento e legitimidade das novas adotantes, sejam

organizações públicas ou do terceiro setor, como Cooperativas.

No Brasil, a adequação de meios e fins das organizações públicas que adotam, reportam e dão visibilidade às suas práticas, alinhadas a um modelo de Governança, parece indicar um processo isomórfico, inicialmente mimético, mas hodiernamente normativo.

De fato, a participação voluntária de organizações públicas no Prêmio Nacional de Gestão Pública (anteriormente, Prêmio da Qualidade do Governo Federal, PQGF), alcançou seu ápice com a consolidação do Programa Gespública, em 2005. Até a sua revogação, em 2017, programa contava com 1.263 organizações adesas. Havendo um modelo sistêmico referencial, as organizações que promoviam a sua auto avaliação ou submetiam a sua candidatura à premiação estavam envoltas em um processo isomórfico mimético, utilizando dimensões, escalas e eventualmente estudos de casos de sucesso e benchmarking como mecanismos de apropriação e replicação interna de práticas provenientes de outras organizações.

No mesmo ano de 2017, o Tribunal de Contas da União iniciou o Levantamento Integrado de Governança e Gestão públicas, cujo artefato mais emblemático é o Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas (iGG). Para a criação e disseminação desse índice como novo mecanismo de estímulo à adoção de práticas nas organizações públicas, foram inicialmente coletadas informações nos anos de 2017 e 2018 das organizações públicas, de forma não discricionária. Ou seja, o levantamento tornou-se parte integrante do processo de prestação de contas anuais, caracterizando assim um incentivo, no campo organizacional dos entes públicos, para no novo processo de mimetismo, desta vez, normativo.

Claramente, percebe-se o incentivo à adoção – pelas organizações públicas - de práticas atreladas ao questionário, formuladas com base na literatura sobre excelência em gestão e em práticas bem-sucedidas nacional e internacionalmente. Ocorre que as práticas podem não ser necessariamente adaptadas à realidade das instituições avaliadas. Assim, a indução à homogeneização das práticas relacionadas à gestão e governança parece carecer de mecanismos de comparação de grupos mais homogêneos de organizações públicas, tais como as faixas de pontos (250, 500 e 1000) anteriormente utilizadas nos processos voluntários de avaliação destas organizações.

No caso das IFES do Estado do Mato Grosso do Sul, o resultado acompanhou a tendência nacional, resultando em uma maior adesão e melhores resultados nos índices de 2018 em relação ao levantamento realizado em 2017, apesar de suas consideráveis diferenças

em termos de estrutura, orçamento e abrangência geográfica.

A presente pesquisa não teve a pretensão de esgotar as análises sobre o assunto, de forma que estudos sobre a percepção dos gestores sobre a influência da legitimação perante a adoção das práticas e melhoras nos índices se torna uma sugestão de futuros estudos para auxiliar na análise da institucionalização do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública, e conseqüentemente, no próprio esforço de aprimoramento dos serviços públicos prestados à sociedade pelas organizações avaliadas.

Por fim, os questionários utilizados em cada ciclo do levantamento têm sido distintos entre si, portanto, as comparações apresentadas neste estudo devem ser avaliadas com parcimônia. Isso se constitui tanto em limitação metodológica quanto em sugestão de melhoria para o TCU, dado que a ausência de dados comparativos inibe alguns dos principais incentivos para a melhoria das organizações: a possibilidade de planejamento com o uso de metas previsíveis e o uso de informações comparativas para a análise do desempenho.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa da Qualidade no Serviço Público – PQSP : **Instrumento de avaliação da gestão pública 2002**. Brasília, DF : MP/Secretaria de Gestão, 2001. 87p.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005**. Institui o Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA (Revogado pelo Decreto nº 9.094, de 2017). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 fev. 2005. p. 2. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em: 2 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa GESPÚBLICA. **Cadernos GESPÚBLICA**. Nº 2, Março de 2006. Brasília, 2006. Disponível em: < http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/caderno_2_premio_nacional_da_gestao_publica.pdf>. Acesso em: 2 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança** / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa GESPÚBLICA.

Modelo de Excelência em Gestão Pública. Brasília: MP, SEGEP, 2014b. Versão 1/2014. Disponível em: <

<http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa GESPÚBLICA. **Instrumento de Autoavaliação da Gestão Pública – IAGP 250 Pontos.** Brasília, 2015. Versão 1/2016. Disponível em: <

http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/gagp-250_pontos_novo.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de Governança e Gestão Públicas 2017.** Relatório Individual da Autoavaliação. Instituto Federal de Mato Grosso do Sul. Disponível em: <

[https://www.tcu.gov.br/igg2017/Institui%C3%A7%C3%A3o%20de%20ensino/265-IFMS%20\(Instituto%20Federal%20do%20Mato%20Grosso%20do%20Sul\).pdf](https://www.tcu.gov.br/igg2017/Institui%C3%A7%C3%A3o%20de%20ensino/265-IFMS%20(Instituto%20Federal%20do%20Mato%20Grosso%20do%20Sul).pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de Governança e Gestão Públicas 2017.** Relatório Individual da Autoavaliação. Fundação Universidade Federal da Grande Dourados. Disponível em:

<[https://www.tcu.gov.br/igg2017/Institui%C3%A7%C3%A3o%20de%20ensino/217-UFGD%20\(Funda%C3%A7%C3%A3o%20Universidade%20Federal%20da%20Grande%20Dourados\).pdf](https://www.tcu.gov.br/igg2017/Institui%C3%A7%C3%A3o%20de%20ensino/217-UFGD%20(Funda%C3%A7%C3%A3o%20Universidade%20Federal%20da%20Grande%20Dourados).pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de Governança e Gestão Públicas 2017.** Relatório Individual da Autoavaliação. Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Disponível em:

<[https://www.tcu.gov.br/igg2017/Institui%C3%A7%C3%A3o%20de%20ensino/208-UFMS%20\(Funda%C3%A7%C3%A3o%20Universidade%20Federal%20de%20Mato%20Grosso%20do%20Sul\).pdf](https://www.tcu.gov.br/igg2017/Institui%C3%A7%C3%A3o%20de%20ensino/208-UFMS%20(Funda%C3%A7%C3%A3o%20Universidade%20Federal%20de%20Mato%20Grosso%20do%20Sul).pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Guia da política de governança pública** / Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018a. Disponível em: <

<https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/pdf/governanca/guia-da-politica-de-governanca-publica.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2699/2018.** Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 21/11/2018. Brasília, 2018b. Disponível em: <

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2699%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=f229b130-cac8-11ea-9bce-c1da306cc954>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acompanhamento de Governança Pública Organizacional 2018.** Sumário Executivo. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2018c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de Governança e Gestão Públicas**

2018. Relatório Individual da Autoavaliação. Instituto Federal de Mato Grosso do Sul. Disponível em: < [https://www.tcu.gov.br/igg2018//265-IFMS%20\(Instituto%20Federal%20do%20Mato%20Grosso%20do%20Sul\).pdf](https://www.tcu.gov.br/igg2018//265-IFMS%20(Instituto%20Federal%20do%20Mato%20Grosso%20do%20Sul).pdf) >. Acesso em: 10 jul. 2020

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de Governança e Gestão Públicas 2018**. Relatório Individual da Autoavaliação. Fundação Universidade Federal da Grande Dourados. Disponível em: < [https://www.tcu.gov.br/igg2018//217-UFGD%20\(Funda%C3%A7%C3%A3o%20Universidade%20Federal%20da%20Grande%20Dourados\).pdf](https://www.tcu.gov.br/igg2018//217-UFGD%20(Funda%C3%A7%C3%A3o%20Universidade%20Federal%20da%20Grande%20Dourados).pdf) >. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de Governança e Gestão Públicas 2018**. Relatório Individual da Autoavaliação. Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Disponível em: < [https://www.tcu.gov.br/igg2018//208-UFMS%20\(Funda%C3%A7%C3%A3o%20Universidade%20Federal%20de%20Mato%20Grosso%20do%20Sul\).pdf](https://www.tcu.gov.br/igg2018//208-UFMS%20(Funda%C3%A7%C3%A3o%20Universidade%20Federal%20de%20Mato%20Grosso%20do%20Sul).pdf) >. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa GESPÚBLICA. **Organizações Participantes**. Brasília, 2020. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/organizacoes-participantes>>. Acesso em: 1 set. 2020.

CARROLL, A.B.; BUCHHOLTZ, A.K. **Business and Society**. Ethics and Stakeholder Management. Thomson South Western, 2006.

CARVALHO, C.A.; VIEIRA, M.F.; SILVA, S.M. **A Trajetória Conservadora da Teoria Institucional**. Revista Eletrônica de Gestão Organizacional, Vol. 10, Nº especial, p. 469-496. Pernambuco, dez. 2012.

COHEN, M., MARCH, J. E OLSEN, J., A Garbage Can Theory of Organizational Choice, **Administrative Science Quarterly**, 17, 1-25, 1972.

DALTON, D.R. AND DALTON, C.M. Sarbanes-Oxley legislation and the private company: if not a marriage, then certainly an engagement, **Journal of Business Strategy**, v. 26, n. 2, p. 7-8, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/02756660510586274>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

FERREIRA, A. R. **Análise Comparativa do Prêmio Qualidade do Governo Federal com outros prêmios nacionais e internacionais de qualidade**. 106 f. 2003. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Centro de Formação Acadêmica e de Pesquisa, Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Brasília. Disponível em: < http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/analise_comparativa_pqgf_-_andre_ferreira1.pdf >. Acesso em: 2 set. 2020.

FERREIRA, D.; BAIDYA, T. K.; DALBEM, M. C. Governança Corporativa (GC) nas instituições de ensino superior: um mapeamento sistemático da produção científica nacional. **Rev. Adm. UFSM**, v. 11, n. 4, p. 921-941, 2018. DOI: 10.5902/19834659 14195.

FOWLER, E. M.; MELLO, C. H. P.; COSTA NETO, P. L. O. Análise exploratória da utilização do programa de qualidade GESPÚBLICA nas instituições federais de ensino superior. **Gest. Prod.**, v. 18, n. 4, p. 837-852, 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104->

530X2011000400011.

GONÇALVES, A. **O conceito de governança**. In: XIV ENCONTRO DO CONPEDI. Fortaleza, CE, 2005. Disponível em:

<<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

HOLMSTROM, B.; KAPLAN, S. Corporate Governance and Merger Activity in the United States: Making Sense of the 1980s and 1990s. **The Journal of Economic Perspectives**, v.15, n.4, p. 121-144, 2001.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, p.3–19, 1991.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **O que é governança corporativa**. 2020. Disponível em: <<https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>>. Acesso em: 1 set. 2020.

IFMS. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul. **Relatório de Gestão 2018**. Campo Grande, 2019. Disponível em: <<https://www.ifms.edu.br/centrais-de-conteudo/documentos-institucionais/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2018.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

IFMS. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul. **Orçamento do IFMS**. Campo Grande, 2020. Disponível em: <<https://www.ifms.edu.br/assuntos/gestao/orcamento/orcamento-do-ifms>> . Acesso em: 17 jul. 2020.

JACOMETTI, M. Considerações sobre a evolução da governança corporativa no contexto brasileiro: uma análise a partir da perspectiva weberiana. **Rev. Adm. Pública**, v. 46, n. 3, p. 753-773, 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000300007>.

JENSEN, M.C.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and capital structure. **Journal of Financial Economics**, v.3, n.4, p.305-360, 1976.

MALIK, M.S.; MAKHDOOM, D.D. Does corporate governance beget firm performance in Fortune Global 500 companies, **Corporate Governance**, v. 16, n.4, p. 747-764, 2016. <https://doi.org/10.1108/CG-12-2015-0156>

MARCH, J.; SIMON, H. From organizations: Cognitive limits on rationality. In: DOBBIN, F. **The new economic sociology: A reader**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

ROSSONI, L.; MACHADO-DA-SILVA, C.L. **Institucionalismo Organizacional e Práticas de Governança Corporativa**. RAC, Curitiba, Edição Especial 2010, art. 7, pp. 173-198. Curitiba, 2010.

SILVEIRA, D.T.; CÓRDOVA, F.P. **A pesquisa científica**. In: GERHARDT, T.E.; SILVEIRA, D.T. Métodos de pesquisa. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SOUZA, H. M.; DANILEVICZ, A. M. F.; TINOCO, M. A. C. Critérios de excelência em

modelos de gestão da qualidade em serviços públicos: uma análise comparativa. **Revista Espacios**, v. 34, n. 1, 2013.

TORRES, F.R. **Aprendizagem e Institucionalização de práticas de Controle Externo: O papel de visitas técnicas do Tribunal de Contas da União**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação. Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2006.

UFGD. Fundação Universidade Federal da Grande Dourados. **Relatório de Gestão 2018**. Dourados, 2019. Disponível em: < <https://portal.ufgd.edu.br/reitoria/prestacao-de-contas/inicio>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

UFGD. Fundação Universidade Federal da Grande Dourados. **Orçamento 2019**. Dourados, 2020. Disponível em: < <https://portal.ufgd.edu.br/setor/orcamento-proap/orcamento-2019>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

UFMS. Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Relatório Integrado de Gestão 2018**. Campo Grande, 2019. Disponível em: < https://www.ufms.br/wp-content/uploads/2019/04/Relat%C3%B3rio-Integrado-de-Gest%C3%A3o-2018_Final.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2020.

UFMS. Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Execução Orçamentária**. PROPLAN/UFMS. Campo Grande, 2020. Disponível em: < <https://proplan.ufms.br/execucao-orcamentaria/ano-2019/orcamento-total/>>. Acesso em: 17 jul. 2020.