



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

EDUARDO ALEIXO PEREIRA FILHO

**O EFEITO DA GOVERNANÇA SOBRE A GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES
PÚBLICAS FEDERAIS.**

Recife
2020

EDUARDO ALEIXO PEREIRA FILHO

**O EFEITO DA GOVERNANÇA SOBRE A GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES
PÚBLICAS FEDERAIS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Ranulfo Paranhos dos Santos Filho

Recife

2020

Catálogo na fonte
Bibliotecária Valdicéa Alves Silva, CRB4-1260

P436e Pereira Filho, Eduardo Aleixo
 O efeito da governança sobre a gestão das organizações públicas federais /
 Eduardo Aleixo Pereira Filho – 2020.
 108f. : il. ; 30 cm.

 Orientador: Prof. Dr. Ranulfo Paranhos dos Santos Filho.
 Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
 Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Recife, 2020.
 Inclui referências e apêndice.

 1. Ciência Política. 2 Política de governança pública. 3. Administração
 pública. 4. Gestão e desenvolvimento. 5. Gestão Pública. 6. Trabalhadores -
 Capital intelectual. 7. Gespública. I. Santos Filho, Ranulfo Paranhos dos
 (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2021-099)

EDUARDO ALEIXO PEREIRA FILHO

**O EFEITO DA GOVERNANÇA SOBRE A GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES
PÚBLICAS FEDERAIS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ranulfo Paranhos dos Santos Filho
(Orientador)
Universidade Federal de Alagoas

Prof. Dr. Dalson Britto Figueiredo Filho
(Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. José Alexandre da Silva Júnior
(Convidado)
Universidade Federal de Alagoas

À Dona Marlene e ao Seu Eduardo.

AGRADECIMENTOS

Nós somos do tamanho dos nossos sonhos! Desde o início da minha vida profissional, esta frase sempre fez parte dos principais momentos de conquistas que alcancei até aqui. Hoje me coloco como prova de que nós somos capazes de muito mais coisas do que podemos imaginar. E, tenho a certeza de que, isto só é possível quando colocamos nossa alma no que fazemos e passamos a entender que sozinhos não chegamos a lugar nenhum. Precisamos ser sensíveis às forças divinas e às pessoas que vêm para dar asas as nossas imaginações e nos fazerem ir além. Por isso, afirmo que este título de mestre foi construído por várias mãos.

A primeira dessas mãos a quem quero agradecer infinitamente é à mão de Deus. Tenho a certeza de que nada disso seria possível se não fosse pela vontade Dele. Maior Mestre de todos! Assim, sou muito grato por perceber que os planos de Deus em minha vida são belíssimos e que a cada dia Ele me faz entender melhor o meu propósito, através da promoção do crescimento espiritual que preciso como ser humano, para conseguir ser sábio em todos os âmbitos da vida. Coloco meu saber inteiramente ao seu dispor, Senhor! Amém!

Mas há também outra mão que Deus uniu a minha no altar e que de lá para cá só me levou cada vez mais para perto Dele. Meu especial agradecimento à minha esposa, Débora, que me proporcionou toda base familiar necessária para que eu tivesse forças para ir além dos meus limites. Mesmo sufocado pelo peso de todos os determinismos e pela dura rotina do pão nosso de cada dia, ela me fez não deixar morrer o sentido épico da minha existência.

Agradeço às duas pessoas que me acompanham desde quando tudo começou em minha vida e que são “meu alicerce, meu chão, meu norte, meu tudo”. Obrigado, Painho e Mainha, Seu Eduardo e Dona Marlene, por me ensinarem que tudo vale à pena, se a alma não é mesquinha e pequena. Cada vitória alcançada em minha vida terá para sempre as suas mãos. Agradeço a todos os familiares, amigos e colegas de turma que me incentivaram a perseverar e a acreditar que precisamos agir como um navegador ancorado no cais a idealizar mares nunca d’antes navegados, com a coragem de nos arriscarmos ao mar, mesmo que nossos barcos não cheguem a parte alguma, a pesar de nem existir sequer moinhos de vento.

Deixo aqui meu muito obrigado ao meu professor orientador, Dr. Ranulfo Paranhos, e aos demais membros da banca, Prof. Dr. Dalson Britto e Prof. Dr. José Alexandre, por darem seu voto de confiança no meu trabalho. E, não há como não agradecer ao Prof. Dr. Arthur Leandro e ao monitor da disciplina de estatística, Antônio, pela enorme força que me deram na construção deste trabalho. Agradeço, por fim, ao IFPE e aos colegas de trabalho da DLC e da PRODIN por terem me proporcionado todo suporte necessário no ambiente de trabalho.

RESUMO

Qual o efeito da governança sobre a gestão das organizações públicas federais? O objetivo desta pesquisa é mensurar, através do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), o efeito do índice de liderança (lid), sobre o índice de governança e gestão (iGG), que tomamos como representativos dos conceitos de governança e de gestão do MEGP. Buscamos como objetivo específico mensurar, através de um modelo que criamos, o efeito dos componentes do índice de governança (iGovPub) – liderança, estratégia e *accountability* – sobre o índice de gestão pública das organizações federais (IGP) que criamos. No primeiro modelo que envolvemos o iGG, também utilizamos as variáveis de gestão de pessoas (iGestPessoas), de gestão de TI (iGestTI) e de gestão das contratações (iGestContrat). Já no segundo modelo que utilizamos o IGP, introduzimos as variáveis de controle “ano” e “tipo de instituição”. Testamos como hipótese que quanto maiores os índices de governança, maior o efeito deles sobre o iGG e o IGP. Combinamos uma revisão da literatura, com análises estatísticas (regressão linear, análise fatorial e teste T) de bancos de dados (exercícios de 2017 e 2018, respectivamente, com 482 e 498 casos), divulgados pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Os resultados apontam um aumento do efeito dos índices de governança sobre o iGG e o IGP, à medida que cada um aumenta, sendo o de estratégia gerador de maior efeito em ambos.

Palavras-chave: Governança. Governança Pública. Gestão. Gestão Pública. TCU. GESPÚBLICA.

ABSTRACT

What is the effect of governance on the management of federal public organizations? The objective of this research is to measure, through the Model of Excellence in Public Management (MEGP), the effect of the leadership index (lid), on the governance and management index (iGG), which we take as representative of the concepts of governance and of management of the MEGP. We seek as a specific objective to measure, through a model that we created, the effect of the components of the governance index (iGovPub) - leadership, strategy and accountability - on the public management index of the federal organizations (IGP) that we created. In the first model involving iGG, we also used the variables of people management (iGestPessoas), IT management (iGestTI) and contract management (iGestContrat). In the second model that we use the IGP, we introduced the control variables "year" and "type of institution". We tested as a hypothesis that the higher the governance indexes, the greater their effect on the iGG and the IGP. We combined a literature review with statistical analyzes (linear regression, factor analysis and T test) of databases (2017 and 2018 financial years, respectively, with 482 and 498 cases), released by the Federal Court of Accounts (TCU). The results point to an increase in the effect of the governance indexes on the iGG and the IGP, as each one increases, being the strategy that generates the greatest effect on both.

Keywords: Governance. Public Governance. Management. Public Administration. TCU. GESPÚBLICA.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Instituições resultantes da reforma do estado	22
Figura 1 – O ciclo administrativo	30
Figura 2 – Visão sistêmica do MEGP	32
Figura 3 – Sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública	36
Figura 4 – Relação entre as perspectivas de observação da governança no setor público	36
Quadro 2 – Principais funções da governança e da gestão públicas	37
Figura 5 – Governança e gestão organizacionais públicas	38
Figura 6 – Modelo de distribuição dos mecanismos de governança e funções de gestão	38
Quadro 3 – Legenda dos dados da tabela do TCU Perfilgov - dados completos 2018	41
Quadro 4 – Conceitos sobre os agregadores do TCU	42
Quadro 5 – Conceitos sobre os critérios do MEGP	43
Quadro 6 – Relação proposta entre os critérios do MEGP e os agregadores do TCU	45
Quadro 7 – Desenho de pesquisa para o objetivo geral	55
Quadro 8 – Variáveis dependentes e independentes relativas ao objetivo geral	55
Quadro 9 – Desenho de pesquisa para o objetivo específico nº 1	56
Quadro 10 – Variáveis dependentes e independentes relativas ao objetivo específico nº1	57
Gráfico 1 – Médias dos indicadores de gestão de pessoas, de TI e das contratações.....	62
Gráfico 2 – Médias dos componentes do indicador de governança pública do TCU (liderança, estratégia e <i>accountability</i>)	62
Gráfico 3 – Componentes de gestão e governança por ano (média por ano)	63
Gráfico 4 – Variáveis agregadas de governança e gestão x ano (média por ano) ..	64
Gráfico 5 – P-P Normal de regressão resíduos padronizados nº1	67
Gráfico 6 – P-P Normal de regressão resíduos padronizados nº2	69
Gráfico 7 – <i>Scree-Plot</i>	71
Gráfico 8 – Média IGP (padronizado) x ano	72
Figura 7 – Modelo teórico para o objetivo específico nº 1 após a análise fatorial ..	73

Gráfico 9 – P-P Normal de regressão resíduos padronizados nº 3	75
Gráfico 10 – P-P Normal de regressão resíduos padronizados nº 4	77
Gráfico 11 – Ranking das 10 instituições de ensino com maior IGP em 2017	81
Gráfico 12 – Ranking das 10 instituições de ensino com maior IGP em 2018	82
Gráfico 13 – Ranking das 10 instituições de ensino com maior iGovPub em 2017...83	83
Gráfico 14 – Ranking das 10 instituições de ensino com maior iGovPub em 2018...83	83
Gráfico 15 – Ranking das 10 instituições de ensino com maior iGG em 2017	84
Gráfico 16 – Ranking das 10 instituições de ensino com maior iGG em 2018.....85	85
Gráfico 17 – Ranking das 10 instituições de ensino com maior Lid em 2017	86
Gráfico 18 – Ranking das 10 instituições de ensino com maior Lid em 2018	86
Gráfico 19 – Ranking IFs x índice de gestão pública federal (IGP) em 2017	88
Gráfico 20 – Ranking IFs x índice de gestão pública federal (IGP) em 2018	89
Gráfico 21 – Ranking IFs x índice de governança pública federal (iGovPub) em 2017	89
Gráfico 22 – Ranking IFs x índice de governança pública federal (iGovPub) em 2018	90
Gráfico 23 – Ranking IFs x Índice de governança e gestão pública (iGG) em 2017 .91	91
Gráfico 24 – Ranking IFs x índice de governança e gestão pública (iGG) em 2018 .91	91
Gráfico 25 – Ranking IFs x índice de liderança (Lid) em 2017	92
Gráfico 26 – Ranking IFs x índice de liderança (Lid) em 2018	92
Gráfico 27 – Evolução do IFPE nos índices de governança e gestão de 2017 para 2018	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Pontuação por critérios e itens do instrumento de 1000 pontos.....	40
Tabela 2 – Quantidade de instituições analisadas pelo TCU por ano.....	61
Tabela 3 – Resumo do primeiro modelo para o objetivo geral.....	65
Tabela 4 – Coeficientes do primeiro modelo para o objetivo geral.....	66
Tabela 5 – Resumo do segundo modelo para o objetivo geral.....	67
Tabela 6 – Coeficientes do segundo modelo para o objetivo geral.....	67
Tabela 7 – Correlações entre as variáveis iGestPessoas, iGestTI, iGestContrat....	69
Tabela 8 – Teste de KMO e Bartlett.....	70
Tabela 9 – Variância total explicada.....	70
Tabela 10 – Matriz de componente.....	70
Tabela 11 – Resumo do primeiro modelo para o objetivo específico nº 1.....	74
Tabela 12 – Coeficientes do primeiro modelo para o objetivo específico nº 1.....	74
Tabela 13 – Resumo do segundo modelo para o objetivo específico nº 1.....	75
Tabela 14 – Coeficientes do segundo modelo para o objetivo específico nº 1.....	76
Tabela 15 – Coeficiente de regressão beta padronizado por tipo de instituição.....	77
Tabela 16 – Distribuições dos rankings do IGP e do iGovPub por Quartil.....	78
Tabela 17 – Teste T - Governança pública dos institutos federais de educação.....	79
Tabela 18 – Teste T - Gestão pública dos institutos federais de educação.....	80
Tabela 19 – Resumo da classificação do IFPE em relação aos demais IFs do Brasil	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Acct	Índice de accountability ou Índice de Prestação de Contas
ADM. Direta	Administração Direta
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGRC	Comitê de Governança, Riscos e Controles
CIG	Comitê Interministerial de Governança
CONSUP	Conselho Superior do IFPE
Covid-19	Coronavirus Disease 2019
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
ESEC	Estação Ecológica de Caetés
Estr	Índice de Estratégia
Expected Cum Prob	Probabilidade Cumulativa Esperada
FGV	Fundação Getúlio Vargas
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IF	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IF Baiano	Instituto Federal Baiano
IF Farroupilha	Instituto Federal Farroupilha
IF Goiano	Instituto Federal Goiano
IF Sertão-PE	Instituto Federal do Sertão Pernambucano
IF Sudeste	Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
IFAC	Instituto Federal do Acre
IFAL	Instituto Federal de Alagoas
IFAM	Instituto Federal do Amazonas
IFAP	Instituto Federal do Amapá
IFB	Instituto Federal de Brasília
IFBA	Instituto Federal da Bahia
IFC	Instituto Federal Catarinense
IFCE	Instituto Federal do Ceará
IFES	Instituto Federal do Espírito Santo
IFF	Instituto Federal Fluminense
IFG	Instituto Federal de Goiás
IFMA	Instituto Federal do Maranhão
IFMG	Instituto Federal de Minas Gerais
IFMS	Instituto Federal do Mato Grosso do Sul
IFMT	Instituto Federal do Mato Grosso
IFNMG	Instituto Federal do Norte de Minas Gerais
IFPA	Instituto Federal do Pará
IFPB	Instituto Federal da Paraíba
IFPE	Instituto Federal de Pernambuco
IFPI	Instituto Federal do Piauí
IFPR	Instituto Federal do Paraná
IFRJ	Instituto Federal do Rio de Janeiro
IFRN	Instituto Federal do Rio Grande do Norte
IFRO	Instituto Federal de Rondônia

IFRR	Instituto Federal de Roraima
IFRS	Instituto Federal do Rio Grande do Sul
IFS	Instituto Federal de Sergipe
IFSC	Instituto Federal de Santa Catarina
IFSP	Instituto Federal de São Paulo
IFSul	Instituto Federal Sul-rio-grandense
IFSULDEMINAS	Instituto Federal do Sul de Minas Gerais
IFTM	Instituto Federal do Triângulo Mineiro
IFTO	Instituto Federal do Tocantins
iGestContrat	Índice de Gestão das Contratações
iGestPessoas	Índice de Gestão de Pessoas
iGestTI	Índice de Gestão de Tecnologia da Informação
iGG	Índice de Governança e Gestão Pública Federal
iGovPub	Índice de Governança Pública Federal
IGP	Índice de Gestão Pública Federal
IN	Instrução Normativa
Inf.	Inferior
ISO	International Organization for Standardization
KMO	Kaiser-Meyer-Olkin
LDO	Lei de Diretrizes orçamentárias
Lid	Índice de Liderança
LOA	Lei do Orçamento Anual
MEC	Ministério da Educação
MEGP	Modelo de Excelência em Gestão Pública
MP	Medida Provisória
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NAP	Nova Administração Pública
NBR	Norma Brasileira
NGRis	Núcleo de Gestão de Riscos
NPM	New Public Management
Observed Cum Prob	Probabilidade Cumulativa Observada
OMS	Organização Mundial da Saúde
PDCA	Plane, Do, Check, Action
PND	Programa Nacional de Desburocratização
PPA	Plano Plurianual
PQSP	Programa da Qualidade no Serviço Público
RBG	Referencial Básico de Governança
RH	Recursos Humanos
Sars-Cov-2	Síndrome respiratória aguda grave 2
Sig.	Significância
SIOP	Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento
SIORG	Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
Sup.	Superior
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
UF	Universidade Federal
UOL	Universo Online
VD	Variável Dependente

VI
VIF

Variável Independente
Variance Inflation Factor

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	REVISÃO DA LITERATURA	20
2.1	As bases da governança e da gestão pública federal	20
2.1.1	<i>O PPA e a Nova Administração Pública (NAP)</i>	20
2.1.2	<i>Conceitos de governança e gestão vistos por diversas fontes</i>	26
2.1.3	<i>Comparativo entre os modelos do GESPÚBLICA e do TCU</i>	39
2.1.4	<i>Dificuldades na implantação do MEGP</i>	48
2.1.5	<i>O contexto das dinâmicas legais sobre os temas no cenário atual</i>	49
3	METODOLOGIA	53
3.1	Descrição metodológica	53
3.2	Limitações desta pesquisa	53
3.3	Desenho de pesquisa.....	55
3.4	Coleta dos dados e estatísticas descritivas	58
4	RESULTADOS E ANÁLISES	60
4.1	Descrições Analíticas	60
4.2	Estatísticas Descritivas	60
4.3	Técnicas Analíticas	64
4.3.1	<i>Análise de regressão linear para o objetivo geral</i>	64
4.3.2	<i>Criação do Índice de Gestão Pública Federal para o objetivo específico nº 1</i> . 69	
4.3.3	<i>Análise de regressão linear para o objetivo específico nº 1</i>	72
4.3.4	<i>Teste T de Levene para amostras independentes</i>	79
4.3.5	<i>Rankings das Instituições de Ensino e dos Institutos Federais de Educação</i> ..	80
5	O IFPE À LUZ DOS RESULTADOS DESTA PESQUISA	94
5.1	A situação do IFPE diante dos temas abordados nesta pesquisa	94
5.2	Algumas ações tomadas pelo IFPE após o último levantamento do TCU	97
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
	REFERÊNCIAS	103

APÊNDICE A – TABELA DE REGRESSÃO COM CONTROLES	108
---	------------

1 INTRODUÇÃO

Nesta pesquisa nos propomos a estimar o efeito da governança sobre a gestão das organizações públicas federais no Brasil. Nossa análise usa a perspectiva organizacional, representada pelas instituições participantes do levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), entre os anos de 2017 e 2018. Dispomos de uma base de dados com, respectivamente, 482 e 498 casos. Temos como objetivo geral mensurar o efeito do índice de governança pública (iGovPub), bem como dos componentes que o agregam (liderança (Lid), estratégia (Estr) e *accountability* (Acct)), sobre o índice de governança e gestão pública (iGG)¹, todos mensurados pelo TCU. Para tal, utilizamos a técnica de regressão linear, onde buscamos conhecer os coeficientes das variáveis de governança citadas, que refletem o efeito de cada uma delas sobre a gestão. Trabalhamos então com a hipótese de que a governança pública exerce um efeito positivo sobre a gestão das organizações públicas federais.

Buscamos também comparar o modelo do TCU, com o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP). Entendemos que para o TCU a governança é medida pelo iGovPub, enquanto para o MEGP ela é medida pela variável Lid. Já a gestão para o MEGP é medida pelo iGG, enquanto que para o TCU ela é uma composição dos índices de gestão de pessoas (iGestPessoas), de gestão da tecnologia da informação (iGestTI) e de gestão das contratações (iGestContrat)², as quais entram também como variáveis independentes no modelo utilizado para o objetivo geral. Mas para fazermos a comparação entre os modelos do TCU e MEGP, no objetivo específico número um, trazemos também um segundo modelo, onde estes três componentes da gestão do TCU representam a variável dependente num único fator, que o denominamos de índice de gestão pública (IGP) e que é extraído através da técnica de análise fatorial. Utilizamos então uma regressão linear com as variáveis independentes Lid, Estr e Acct, bem como agregamos as variáveis de controle “ano” e “tipo de instituição”.

¹ As descrições de todas estas variáveis, de acordo com a visão do TCU, podem ser vistas nesta pesquisa no Quadro 9 – Variáveis dependentes e independentes relativas ao objetivo geral.

² As estruturas deste modelo principal e de sua regressão linear podem ser vistas no item 2.1.4, chamado “Análise de regressão linear para o objetivo geral”.

Para embasar este estudo, realizamos uma revisão de literatura sobre os temas governança e gestão públicas, onde foi possível tanto diferenciar tais conceitos, quanto entender melhor a relação que os envolvem por diferentes óticas conceituais, bem como evidenciar alguns tipos de pesquisas já realizadas sobre os temas. Constatamos que este presente trabalho tem um caráter inédito até então, no que diz respeito ao tratamento comparativo entre os temas governança e gestão pública, com base nestes dados do TCU e com a utilização de tais técnicas, na busca por entender os efeitos anteriormente mencionados. Mas, destacamos que encontramos um trabalho na literatura, o qual em partes se assemelha metodológica, técnica e tematicamente a este presente estudo, e que analisou a influência da governança pública sobre a eficiência da alocação dos recursos públicos em educação e saúde nos municípios brasileiros, utilizando-se bases de dados de 2010 (SANTOS; ROVER, 2019).

Podemos citar alguns outros trabalhos relevantes sobre os temas e que embasaram esta pesquisa, como as análises bibliométricas que deram norte para a nossa parte conceitual. Duas destas, foram mais voltadas para o conceito de gestão pública, como a realizada por Paula (2015, apud CHAVES, org. [et al], 2015), sobre o termo “gespública”, e a realizada por Rosaneli (2017), sobre o termo “gestão pública”. Entretanto, também analisamos uma outra pesquisa de caráter similar, mas relativa ao tema de governança pública, a qual foi feita por diversos autores (LOPES; PELZL; SANTOS; SILVEIRA, 2016) que analisaram os termos Governança, *Governance*, “Governança Pública”, “*Public Governance*”, “Governança Pública” e “Universidade Federal”, “*Public Governance*” e “*University Public*” como palavras-chaves. E ainda, contamos com uma revisão teórica da literatura sobre o conceito de governança pública, realizadas mais recentemente e que pesquisou especificamente o termo “governança pública” (TEIXEIRA; GOMES, 2019).

Como os fatos apontam que o Governo Federal programou, no seu plano plurianual (PPA) 2016-2019, políticas públicas voltadas para a melhoria da gestão pública através da adoção de práticas de governança pública, as quais algumas delas foram implementadas no período dos levantamentos do TCU, também analisamos as origens do PPA e a ocorrência de efeitos decorrentes das ações de um ano para outro entre os institutos federais de ensino (IFs). Precisamos esclarecer que trabalhamos com o recorte temporal de dois anos, 2017 e 2018, por serem estes os anos cujos dados extraídos dos bancos de dados do TCU foram

considerados, pela própria instituição, como passíveis de serem utilizados em pesquisas científicas, e porque não houve levantamentos para os anos de 2019 e 2020, sendo o próximo apenas em 2021.

Por fim, trabalhamos uma análise comparativa a respeito da situação dos IFs e das universidades federais (UFs) nos *rankings* dos índices de governança e gestão, quando comparados com os resultados obtidos por todas as instituições de ensino federais participantes da pesquisa. E ainda, fazemos um comparativo entre os 38 IFs, no qual verificamos o avanço do IFPE entre os dois anos pesquisados, para efeito de novas reflexões quanto às ações que estão sendo ou poderão ser desenvolvidas no âmbito organizacional.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 As bases da governança e da gestão pública federal

2.1.1 O PPA e a Nova Administração Pública (NAP)

Ao conhecermos os programas, objetivos, metas e iniciativas do PPA 2016-2019, nos veio à tona a relevância desta temática e a curiosidade em buscarmos entender os seus detalhes. Mas, para entendermos bem a respeito do que trata o PPA é importante ressaltarmos, primeiramente, que o planejamento governamental no Brasil originou-se no âmbito da construção do Estado Nacional Moderno, no início do século XX, no primeiro governo de Getúlio Vargas. Podemos dizer que a utilização do planejamento no Governo Federal foi um grande passo para a sociedade. Segundo Mantega (apud MPOG, 2014, p.06-07):

Do ponto de vista histórico, essa formação foi fundamental para impulsionar, por um lado, a organização burocrática do Estado brasileiro, em contraste com as práticas patrimonialistas anteriores. Já do ponto de vista econômico, o planejamento, como instrumento de gestão pública, permitiu ao Estado brasileiro promover a industrialização do país e defendê-lo de crises externas, provocadas pela dependência histórica dos grandes centros mercantis e industriais.

No século XIX, houve a substituição da administração patrimonialista pela burocrática, representando um avanço na diminuição da corrupção e do nepotismo. Entretanto esta forma de administração, que foi denominada por Weber (2018) como “racional-legal”, trouxe uma contradição que foi exposta pelo tempo com os avanços tecnológicos e da sociedade. Neste sentido, percebeu-se que era adotada toda uma racionalidade instrumental, utilizando-se daquilo que era visto como mais adequado para se atingir os fins visados, buscando-se agregar eficiência aos processos. Enquanto, por outro lado, os objetivos e os meios para atingi-los eram definidos de forma muito rígida na lei (BRESSER PEREIRA, 1998).

Com o crescimento do Estado e, conseqüentemente, o aumento da posição estratégica do administrador público, este se viu diante de uma situação onde se mostrava cada vez mais necessário, dentro do processo racional, ter sua própria discricionariedade nas tomadas de decisões, em detrimento às leis rígidas que o limitavam. Desta forma, o administrador era obrigado a seguir cegamente os

procedimentos previstos em lei, a toque de se fazerem mais relevantes os controles dos processos do que os dos resultados.

Fazia-se necessário adotar novas formas de gestão, dotadas de mais agilidade, descentralização e foco em resultado, envolvendo também a sociedade na gestão pública (BRESSER PEREIRA, 1998). Assim, durante muito tempo o planejamento governamental serviu como simples instrumento burocrático, sem trazer junto a si uma visão consistente de médio e longo prazo para o governo, o que desencadeou um descrédito por parte da sociedade. Mas, na década de 80, houve então um movimento que ficou conhecido como *New Public Management* (NPM) ou Nova Administração Pública (NAP), que foi considerado o propulsor para o início de uma nova fase do planejamento governamental brasileiro. Motta (2013, p.84) traz a seguinte reflexão sobre o tema:

Desde o século XIX, propõe-se assemelhar a Administração Pública à empresa privada. Anunciada muitas vezes durante décadas – poucas vezes efetivada – essa ideia espalhou-se com uma nova e promissora modalidade de gestão pública nas últimas décadas do século XX. O *New Public Management* (NPM) apresentou-se com o objetivo primordial de fazer a Administração Pública operar como uma empresa privada e, assim, adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços.

Segundo Faria (2009), a expressão “Nova Administração Pública” costuma ser utilizada para descrever iniciativas de reformas administrativas ocorridas a partir dos anos 80, as quais tendiam a valorizar o mercado e seus mecanismos econômicos de regulação e que logo se espalharam pelo mundo. Tal visão pode ser percebida no trecho citado acima, que retrata o objetivo a que se propunha esta nova abordagem da gestão pública (MOTTA, 2013). Entretanto, devemos ressaltar que embora a administração burocrata estivesse sendo substituída pela gerencial, não se estava buscando diminuir o papel da burocracia estatal. Para Bresser (1998, p.42), as principais características da NAP são:

a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente; b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos); c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou corpos de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas; d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas; e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e

científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido; f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos; g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada; h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

Todas estas características citadas anteriormente, que representam a concretização das ideias e iniciativas de reforma administrativa, ganharam ainda mais força diante do cenário de aumentos de gastos e *déficits* públicos enormes, sendo ainda impulsionada pelas ondas das ideologias liberais da época e pela ânsia da população por propostas que ajudassem a botar um freio na política desgovernada que ora estava implantada (MOTTA, 2013). Buscavam-se ideias que fossem capazes de promover o aumento da qualidade e da eficiência no serviço público, tendo em vista a contemporânea necessidade de fazer frente a um cenário de intensas mudanças em vários âmbitos da sociedade, necessitando-se assim de mecanismos semelhantes aos que faziam frente à obtenção dos resultados da iniciativa privada (MOTTA, 2013).

Quadro 1 – Instituições Resultantes da Reforma do Estado

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/Mercado
Atividades Principais (Core)	ESTADO Enquanto Pessoal	Entidades Públicas Não-Estatais	Empresas Privatizadas
Atividades Auxiliares	Empresas Terceirizadas	Empresas Terceirizadas	Empresas Terceirizadas

Fonte: Bresser Pereira (1998, p.30).

O quadro acima representa o que, para Bresser Pereira (1998), seria o resultado na reforma do Estado, do tríplice processo de privatização, publicização e terceirização. O Estado enquanto Pessoal ficaria limitado a um único quadrante, enquanto nos demais quadrantes, ficariam as Entidades Públicas Não-Estatais, as Empresas Privatizadas e as Empresas Terceirizadas. E, para Bresser (1998, p.29), assim se vê as categorias de atividades:

As atividades principais são as atividades propriamente de governo, são as atividades em que o poder de Estado é exercido. São as ações de legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar, definir políticas, fomentar. Mas para que estas funções do Estado possam ser realizadas é necessário que os políticos e a alta burocracia estatal, no núcleo estratégico, e também a média administração pública do Estado, conte com o apoio de uma série de atividades ou serviços auxiliares: limpeza, vigilância, transporte, coperagem, serviços técnicos de informática e processamento de dados, etc.

Neste contexto, o PPA nasceu então da necessidade de retomada do planejamento como ferramenta de gestão pública, no âmbito do Estado federativo e democrático, preconizado pela Constituição de 1988. Junto a ele, outras duas leis também estão bem associadas: a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). Todas estas leis estão previstas na constituição e amarram desde então o planejamento ao orçamento e sua execução. O primeiro PPA elaborado no âmbito federal cobriu o período 1991-1995. Desde aquele momento até hoje, os PPAs têm refletido as diferentes orientações políticas dos governos que se sucederam (MPOG, 2014).

Vale a pena acrescentar que esta ferramenta de planejamento tem também um cunho participativo, onde toda sociedade civil é convidada a dar suas sugestões através de reuniões entre o ministério e os conselhos setoriais, entre sindicatos, empresários e demais membros da sociedade, e ainda, nos fóruns interconselhos e regionais. Ao final destes encontros, as sugestões são encaminhadas ao ministério do planejamento e em seguida, é dada uma resposta sobre cada uma delas, demonstrando quais foram acatadas e onde podem ser vistas na proposta do PPA que será encaminhada ao Congresso Nacional. Após esta fase, ainda é formulada a proposta de acompanhamento participativo da gestão do PPA, e por último a proposta final é encaminhada ao Congresso Nacional, para seguir os trâmites de aprovação e tornar-se lei.

Atualmente, duas grandes plataformas de acompanhamento e avaliação do PPA são o Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP) e o Painel do Planejamento Federal, onde estão disponíveis dados e informações financeiras da execução do PPA e sobre os demais detalhamentos de sua composição. E ainda, de acordo com a lei 13.249/2016, que estabeleceu o PPA 2016-2019, também consta a obrigação do Governo Federal anualmente enviar ao Congresso Nacional o relatório anual de avaliação do plano. De acordo com o decreto nº 8.759/2016, que

regulamenta esta lei, o relatório supracitado deve ser enviado até o dia 31 de maio do ano subsequente ao exercício avaliado.

Tem sido assim, através da utilização desta ferramenta de planejamento, que desde então o Governo Federal se articula para minimizar os efeitos da complexidade da gestão pública, e então se utiliza de modelos de gestão que tendem a auxiliar às organizações do setor público na busca continuada por inovações. Foi através da utilização dela que esta pesquisa enveredou para a temática da governança e da gestão públicas, ao analisarmos o PPA 2016-2019, anos-base 2017 e 2018, onde foram dados ensejos a diversas iniciativas neste sentido.

Isso pode ser constatado, por exemplo, no PPA do ano-base de 2017, onde o Governo Federal trouxe no programa 2038 (Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública), ligado a seu objetivo 1157 (Ampliar a capacidade do Estado de prover entregas à sociedade com agilidade, qualidade e sustentabilidade a partir do aprimoramento da gestão de recursos e processos) a meta 04RA, que traz o seguinte texto: “Definir diretrizes e promover avaliação da governança, da integridade, dos controles internos e da gestão de riscos a serem adotadas no âmbito da administração pública federal.”.

No PPA do ano-base de 2018, este mesmo programa e seu objetivo do ano anterior mantiveram-se inalterados. Apenas foi alterada a meta para o seguinte texto: “Promover auditorias e definir diretrizes sobre a governança, gestão de riscos, controles internos e integridade dos órgãos e entidades do governo federal, com vistas a agregar valor à gestão.”. Tal meta agora passou a deixar exposto que se objetivava melhorar a gestão pública através de estímulos impulsionados, dentre outros, pela governança.

Toda esta busca por tentar implementar mecanismos gerencialistas, visando a melhoria da gestão das organizações públicas, faz parte justamente dos esforços já citados anteriormente de institucionalização da NAP. Entretanto, com o passar dos anos e a constante tentativa de implementação deste modelo, percebeu-se que a interferência da política nele também precisava ser considerada com mais atenção.

Como diz Sharkansky (1979, apud MOTTA, 2013, p.87), “o poder da política é sempre superior ao administrativo, sendo impossível ou inocente tentar controlá-lo”. Desta forma, percebemos que boa parte dos instrumentos inspirados na área

privada acaba por esbarrar em limites políticos, pois em muitos casos, não se trata apenas de demonstrarmos a eficiência de uma determinada forma de fazermos as coisas, mas sim do poder de fazermos com que ideias de um grupo prevaleçam sobre as de outro, fato este que acaba por dominar todas as formas de gestão (MOTTA, 2013).

Sendo assim, prevalece a ideia de que as práticas administrativas precisam ser amparadas pelas forças políticas, que exercem influência sobre a Administração. Devemos ainda pensar que esta política se torna ainda mais relevante quando procuramos envolver de fato as expectativas da sociedade, agregando nela mais os valores que representam a comunidade do que outros fins preferenciais ou mesmo tecnocratas. Não obstante, fica clara a necessidade de que o gestor tenha condições de descentralização e autonomia, para tornar esta uma relação mais poderosa e próxima das comunidades. Este caminho nos revela a chance de fazermos com que parcelas de poder e de influência da classe política junto aos cidadãos sejam subtraídas, empoderando a participação e o controle social (MOTTA, 2013).

Este quadro pós-NAP, cercado da pressão da sociedade por novos valores e padrões de eficiência, tem como desafio se utilizar das expectativas da comunidade para interligá-la direta e indiretamente na gestão, agregando assim o poder comunitário neste processo. Esta é uma forma de favorecimento da democracia, utilizando-se de recursos comunitários, em prol de minimizar ideias que levem a uma nova expansão das funções do Estado e da formalização de mais controles centrais, e ainda aumentando a sua eficiência.

Para Abrucio (2007, *apud* MOTTA, 2013), a Administração Pública eficiente e efetiva emerge justamente como fruto da cobrança, da participação e do controle pela sociedade. Motta expande ainda mais esta compreensão, trazendo a contribuição de outros diversos autores (BINGHAM e O'LEARY, 2008; O'LEARY e BINGHAM, 2009; WILLIAMS, 2012 *apud* MOTTA, 2013, p.88): "Muitos indicam a forma cooperada como base da eficiência e da democracia administrativa: aumentar cooperação entre órgãos e entidades externas e considerar com mais ênfase as sugestões comunitárias."

Numa tentativa de buscarmos transcender ao modelo trazido pela NAP, Peters (2010, *apud* MOTTA, 2013) sugere como opção que busquemos por novas formas de envolver a sociedade civil e mercados no governo, bem como por enfraquecer os aspectos políticos de governar. Diante disto, Motta (2013) acrescenta

que ainda é preciso que se consiga equilibrar a aplicação dos interesses de todos os envolvidos. Para ele, a maneira sobre como a Administração Pública adapta-se ao processo de governança de uma sociedade mais democrática e mais consciente de seu poder de influência deverá direcionar o estilo de gestão a ser praticado. O desafio então é conseguirmos conciliar lições aprendidas no meio privado com o meio público, considerando as particularidades da Administração pública.

2.1.2 Conceitos de governança e gestão vistos por diversas fontes

Sobre os temas de governança e gestão, primeiramente, é importante destacar que no Brasil os principais fomentadores, principalmente no que tange a utilização dos termos na área privada, são a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). A CVM foi criada pela Lei 6.385/76, com o objetivo de fiscalizar, normatizar, disciplinar e desenvolver o mercado de valores mobiliários no Brasil (CVM, 2019). Já o IBGC foi fundado em 1995, em São Paulo, e desenvolve programas de capacitação e certificação profissionais, eventos e também atua regionalmente por meio da presença em sete capitais no Brasil (IBGC, 2019).

Ambas as organizações citadas anteriormente visam contribuir para o desempenho sustentável das organizações, mas em princípio, daquelas que atuam com capital aberto na bolsa de valores, e em segundo plano com os demais tipos de organizações empresariais. De acordo com o Portal IBGC (2019, grifo nosso), governança é vista da seguinte forma:

Governança corporativa é 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. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da **gestão** da organização, sua longevidade e o bem comum.³

Com vistas a tornar esta análise sobre tais temáticas mais aprofundada, fomos a procura de estudos já realizados sobre os termos de governança e gestão

³ Disponível em: <<https://www.ibgc.org.br/quemsomos>>. Acesso em: 16/04/20.

públicas, que pudessem esclarecer o estado da arte sobre ambos os conceitos. Já nas primeiras buscas encontramos alguns trabalhos relevantes, como o realizado por diversos autores (LOPES; PELZL; SANTOS; SILVEIRA, 2016) através de uma revisão bibliométrica sobre Governança Pública nas Universidades Federais. Este estudo analisou os termos Governança, *Governance*, “Governança Pública”, “*Public Governance*”, “Governança Pública” e “Universidade Federal”, “*Public Governance*” e “*University Public*” como palavras-chaves, o que resultou na análise de 20 documentos, do período entre 2007 e 2016.

Constatamos com a análise deste estudo citado anteriormente que a comunidade científica ainda tratava o tema de forma muito tímida, mas que ele era muito amplo e que, pelas publicações analisadas, poderia ser vinculado aos mais diversos subtemas, como, por exemplo, políticas públicas, planejamento estratégico, controles internos, auditoria interna, índice de desempenho, entre outros, que poderiam ser tratados em pesquisas futuras, de modo que nos levou a tal abordagem no presente trabalho. Também analisamos a revisão teórica da literatura sobre o conceito de governança pública, recentemente publicada na revista do servidor público da ENAP (TEIXEIRA; GOMES, 2019). Em tal revisão os autores sistematizaram algumas das principais abordagens sobre o termo “governança pública”, chegando a trinta e seis conceitos elencados por diferentes autores e organizações, dos quais alguns deles serão apreciados no decorrer deste estudo.

Já sobre o termo “gestão pública” analisamos a pesquisa bibliométrica realizada por Rosaneli (2017), que evidenciou um portfólio bibliográfico formado por 24 artigos. Tais estudos encontrados nesta pesquisa destacavam o termo citado e tinham também um enfoque na temática da transparência, conforme era de interesse da referida pesquisa. Mas, ainda em busca de trabalhos sobre a excelência na gestão pública, analisamos também a pesquisa realizada por Paula (2015, apud CHAVES, org. *et al*, 2015), baseada numa outra revisão bibliométrica, realizada em 2015, na qual a autora utilizou o termo “Gespública” como palavra-chave no Portal de Periódicos CAPES, sem nenhum critério de restrição e, logo em seguida, no buscador *Google Scholar* com a mesma palavra-chave, sem corte temporal, mas restringindo-se que a palavra fosse encontrada no título do documento, o que a fez obter então 25 documentos científicos válidos e singulares para análise, os quais apreciamos neste estudo.

Então, antes que avancemos para a parte metodológica desta pesquisa, faremos um mergulho contextual nestes conceitos trazidos para área pública, entendendo-os em detalhes e pelas visões de alguns destes autores citados nos estudos acima, que são especialistas nestas temáticas, contextos e significados hora relevantes para que sigamos adiante. Vale aqui então, primeiramente, começarmos ressaltando que vários escândalos corporativos, com repercussões internacionais, fizeram com que governos e autoridades reguladoras buscassem reconstruir a confiança perdida, historicamente, pelas práticas abusivas das corporações.

Entre eles, podemos citar como um dos mais emblemáticos, o caso da norte-americana Enron Corporation, que escondeu durante dois anos uma dívida de 25 bilhões de dólares através de manipulações nos seus balanços financeiros. Há ainda vários outros casos, como os da Adelphia Communications, da Merck, da Qwest, da Vivend Universal, da Xerox, do Illinois Bank, da WorldCom, sendo esta última a 2ª maior do setor de telecomunicações dos Estados Unidos, que chegou a contabilizar indevidamente 7,68 bilhões em seus balanços. Mas não precisamos ir tão longe para perceber que estes “pecados” estão muito presentes no ambiente corporativo ainda hoje. Podemos citar os casos das brasileiras Coroa-Brastel, Delfin, Capemi, Halles, Brasilinvest, da corretora Nahas, e aquele que talvez fosse publicamente o mais conhecido deles, o caso da Petrobras, que envolveu um esquema de corrupção e desvio de fundos, que causaram um enorme prejuízo para a imagem da maior empresa estatal brasileira, com terríveis consequências para seus negócios (ALENCASTRO; ALVES, 2017).

Assim, na década de 80 veio à tona, nos Estados Unidos, a necessidade de implantação de uma gestão voltada para a transparência, com vistas a se evitar crises econômicas e mais escândalos internacionais. E foi em meio a este contexto que surgiu o termo governança corporativa, que podemos entender da seguinte forma (ALENCASTRO; ALVES, 2017, p.18, grifo nosso):

A palavra *governança* é oriunda de sua raiz latina *gubernare*, que significa “governar”, “dirigir”, “guiar”, e o termo *corporativa* deriva de *corporação* (do latim *corporis* e *actio*, “corpo” e “ação”) e designa um grupo de pessoas que agem como se fossem um só corpo, buscando concretizar objetivos em comum, a exemplo de uma agremiação ou uma empresa. **Governança corporativa** é, portanto, o conjunto de processos, costumes, políticas, leis, regulamentos e instituições que regulam a maneira como uma empresa é dirigida, administrada ou controlada. O termo inclui também o estudo sobre

as relações entre os diversos atores envolvidos – partes interessadas (*stakeholders*, em inglês) – e os objetivos pelos quais a empresa se orienta.

Segundo Cadbury (apud ANDRADE, 2006, apud ALENCASTRO; ALVES, 2017, p.18, grifo nosso), “a **governança corporativa** é o sistema e a estrutura de poder que regem os mecanismos através dos quais as companhias são dirigidas e controladas”. Neste sentido, a governança envolve as seguintes funções: (1) direção estratégica global da empresa; (2) supervisão completa e sistêmica da empresa; (3) administração da empresa de acordo com as diretrizes estratégicas gerais, com a missão elevada de gerar máximo valor à empresa em si e a seus *stakeholders* no longo prazo; (4) monitoramento para fins de conformidade às leis, às regulamentações, aos comportamentos éticos e às responsabilidades ambientais e sociais (ALENCASTRO; ALVES, 2017).

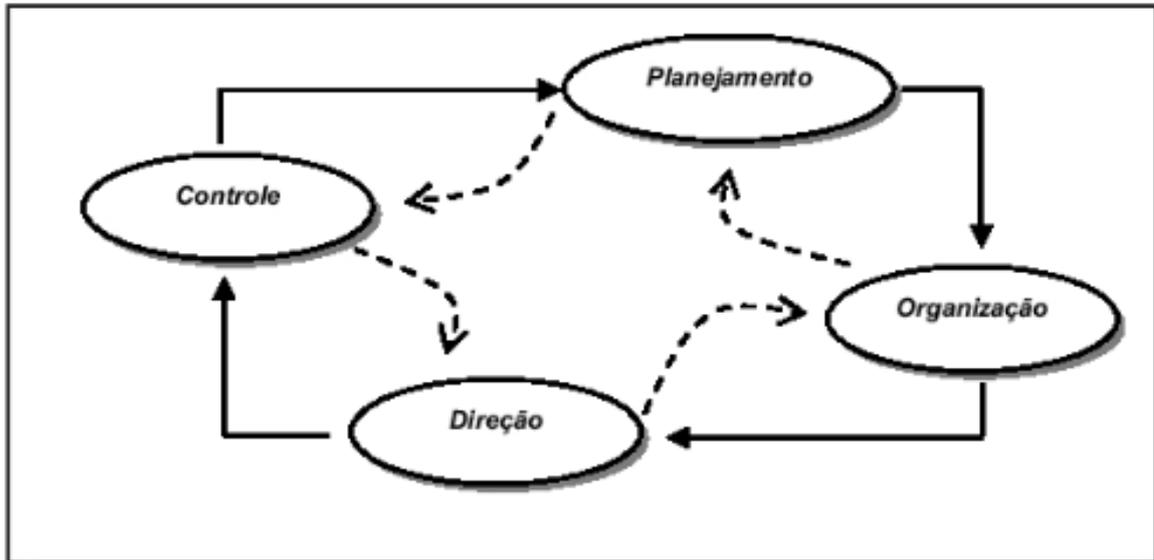
No quis diz respeito aos conceitos de gestão, vale registrarmos que há autores que diferenciam o conceito de administração e o de gestão, tratando o primeiro como sendo relacionado a uma perspectiva de meios e o segundo a um senso de resultado e autonomia. Mas para Lacombe (2014, apud BERGUE, 2011), em que pese as atribuições em contrário, o termo gestão pode, em essência, ser compreendido como sinônimo de administração. Entretanto, esta análise não vem a anular todas as outras em contrário, mas sim contribui com a busca por alinhamentos plausíveis entre termos tão similares. Partindo desta compreensão, no que tange ao significado de gestão, temos que (BERGUE, 2011, p.40-43):

A literatura em geral define administração como a realização do processo administrativo, assim entendido como o movimento cíclico e virtuoso envolvendo as funções planejamento, organização, direção e controle. (...) Outra forma ainda mais sintética de definir administração é associá-la à promoção do ciclo virtuoso e recursivo envolvendo os fundamentais processos de planejar, executar e avaliar. (...) Uma das expressões desse conceito na administração pública reside na definição dos três elementos ou das fases que integram o ciclo de gestão das políticas públicas, quais sejam: a concepção (planejamento), a implementação (ou execução) e a avaliação de políticas públicas.

Ao dizermos que se trata de um ciclo recursivo, é importante esclarecermos que isso se dá porque as fases do processo citado acima não são estanques e trabalham de forma retroalimentar, mútua e constantemente. Implica reconhecermos que, na etapa de execução, por exemplo, aspectos não considerados no planejamento são descobertos, outros são redefinidos em seus contornos, entre

outros aspectos (BERGUE, 2011). Então, conforme falado anteriormente e para ilustrar tal movimento cíclico, virtuoso e recursivo que envolvem as funções da gestão, a figura a seguir traz a visão holística deste conceito:

Figura 1 – O ciclo administrativo



Fonte: Bergue (2011, p.41).

Trazendo agora estas análises mais para o âmbito público, salientamos que o Governo Federal há um bom tempo vem empreendendo diversos esforços, no sentido de tornar os órgãos públicos cada vez mais capazes de gerar os resultados que a sociedade, de uma forma geral, espera e precisa. Dentre estes, podemos citar a criação do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA)⁴, a instituição da Plataforma de Cidadania Digital⁵ e a criação do Conselho Nacional para a Desburocratização⁶, que veio aperfeiçoar as ferramentas do GESPÚBLICA.

Nas organizações públicas, um dos efeitos sentidos no decorrer destes anos, em que o planejamento passou a ser trabalhado no formato do PPA, foi a atuação do governo através de programas destinados a implementarem diversos tipos de políticas públicas. Um desses importantes programas relacionados ao tema desta pesquisa foi justamente o GESPÚBLICA, fruto da fusão do Programa da Qualidade

⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em: 26/01/20.

⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8936.htm>. Acesso em: 16/02/20.

⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14451.htm>. Acesso em: 18/04/20.

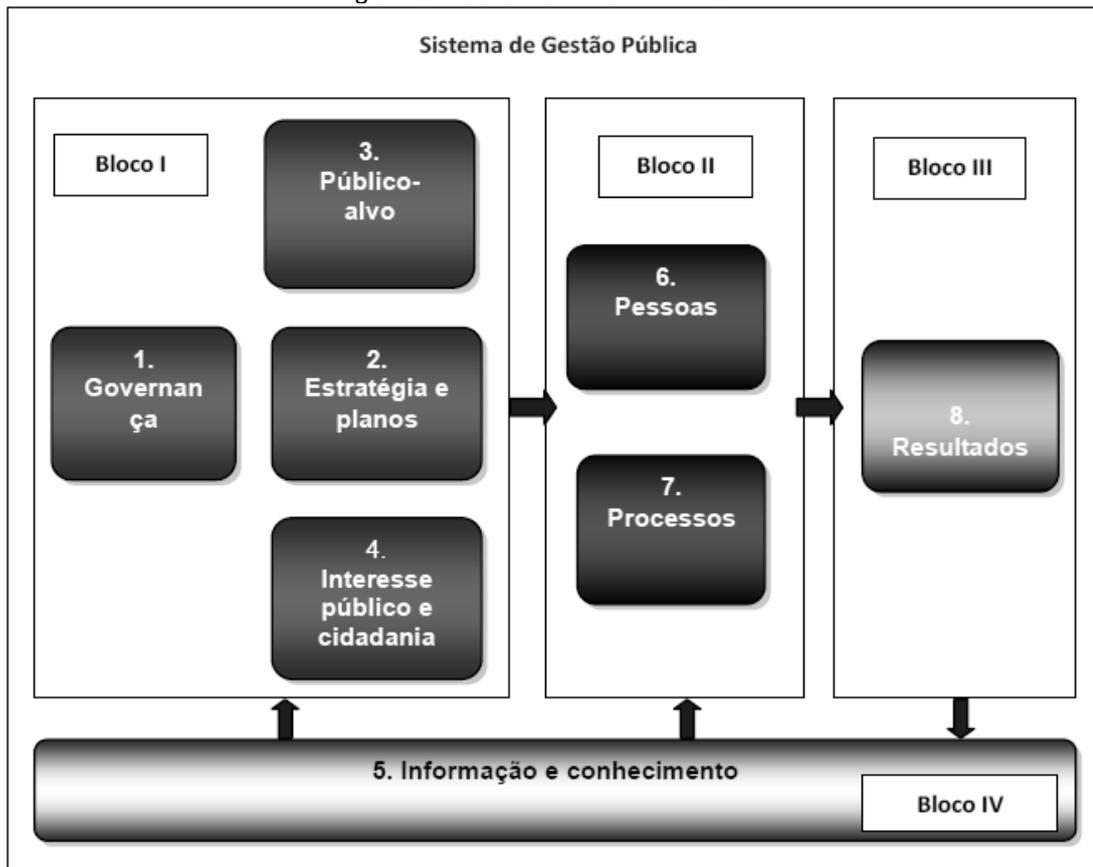
no Serviço Público (PQSP) e do Programa Nacional de Desburocratização (PND), que foi criado através do decreto 5.378/05, com a missão de aumentar a competitividade do país e com foco na excelência da prestação dos serviços públicos aos cidadãos.

Em GESPÚBLICA (2016), o desempenho da organização é explicitado por meio de resultados que refletem o atendimento às necessidades das partes interessadas da organização: usuários dos serviços, empregados, fornecedores, sociedade e governo. Por esta ótica, o desempenho global das organizações públicas, que cultuam a eficiência de gestão, tende a ser dimensionado por meio da adesão às práticas de gestão e consecução de objetivos e metas mensuráveis por indicadores desenvolvidos a partir da orientação estratégica dessas organizações.

Podemos dizer que tal orientação deve ter por base as diretrizes e políticas traçadas através da governança. Assim, além de atender às premissas conceituais do modelo em si, algumas questões do ambiente devem ser consideradas pela organização pública na implementação das práticas de gestão como, por exemplo, as condições institucionais para o seu desenvolvimento e difusão, as condições culturais que sustentam aspectos da oferta e demanda por inovações, e o papel dos gestores na criação e implementação de novas práticas de gestão.

O programa GESPÚBLICA durante toda sua existência sempre colaborou com a criação de inúmeros materiais sobre diversos temas relacionados à melhoria da gestão pública. Entre eles, em 2014 foi lançado o documento chamado Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP). De acordo com a visão sistêmica de tal modelo, o conceito de gestão pública decorre da integração e interatividade entre oito dimensões: (1) governança, (2) estratégia e planos, (3) público-alvo, (4) interesse público e cidadania, (5) informação e conhecimento, (6) pessoas, (7) processos e (8) resultados. Apresentamos tal visão na figura que está na próxima página a seguir, onde tais dimensões estão divididas e agrupadas por blocos, na tentativa de relacioná-las com algumas questões organizacionais importantes para o modelo, as quais serão explicadas mais a diante.

Figura 2 – Visão sistêmica do MEGP



Fonte: MP, SEGEP (2014, p. 20).

Este modelo considera os diversos princípios, conceitos e linguagens que caracterizam a natureza pública das organizações e que impactam na sua gestão. Nestas oito dimensões, vistas na figura anterior, estão inseridos critérios de excelência utilizados no Brasil e em diversos países, cujos fundamentos representam o “estado da arte” em gestão. Os quatro blocos que compõem o modelo reproduzem, dentro do órgão/entidade, o ciclo PDCA⁷.

De acordo com o MEGP (2014), o primeiro bloco representa as partes que movem a organização e lhe dão direcionalidade. Já o segundo bloco reflete dois elementos que representam o centro prático da ação organizacional e transformam finalidade e objetivos em resultados. O terceiro bloco representa o controle, pois apenas pelos resultados produzidos pela organização é possível analisar a qualidade do sistema de gestão e o nível de desempenho institucional. E, por último, o quarto bloco traz a dimensão que dá ao órgão/entidade capacidade de corrigir, melhorar ou inovar suas práticas de gestão e, conseqüentemente, seu desempenho.

⁷P: plane; D: do; C:check; A:action.

A excelência da gestão pública implica a adoção de métodos e instrumentos de gestão adequados, eficazes e eficientes, que favoreçam o alcance de padrões elevados de desempenho e qualidade em cada uma dessas dimensões. O MEGP organiza a gestão com alto desempenho institucional e excelência gerencial e subsidia a promoção da melhoria da gestão do órgão/entidade pública (MP, 2014). E segundo Kockert, neste contexto a governança está relacionada à capacidade de implementação das políticas públicas, em seus aspectos políticos, técnicos, financeiros e gerenciais (1997, apud MP, 2014).

No mesmo sentido do GESPÚBLICA, o Governo Federal empreendeu esforços através do Tribunal de Contas da União (TCU), no sentido de se fazerem levantamentos anuais sobre como anda a governança e a gestão organizacionais nas instituições públicas federais. Foram realizados até então três levantamentos, sendo o primeiro deles em 2014, que serviu mais como um protótipo para os demais, os quais foram realizados em 2017 e 2018, e há outro que se encontra em andamento relativo ao ciclo 2020, pois para o ciclo de 2019 o TCU apenas informou no seu site que não haveria levantamento.

Então, no que tange às temáticas da governança e da gestão públicas no Brasil, vemos como essencial que estudemos também estes trabalhos desenvolvidos pelo TCU. Pois, através do desenvolvimento de diversos materiais, dentre eles os já citados levantamentos sobre governança e gestão organizacionais públicas junto aos órgãos federais desde 2014, este órgão é considerado como um dos grandes impulsionadores da ciência nesta área no Brasil. Tamanha importância pode ser constatada analisando-se na revisão teórica da literatura sobre o conceito de governança pública, recentemente publicada na revista do servidor público da ENAP (TEIXEIRA; GOMES, 2019).

Na citada revisão teórica, professores da Universidade de Brasília e da Faculdade Presbiteriana Mackenzie Brasília, analisaram as principais contribuições de periódicos nacionais e internacionais, desde 1996 até a data da pesquisa no ano de 2019, e identificaram no Referencial Básico de Governança Pública (RBG) do TCU um embrião governamental indutor do conceito para todos os serviços públicos brasileiros. Os autores chegaram a sugerir que fosse feita avaliação para identificar se os órgãos públicos aderiram aos pressupostos do referencial supramencionado, além de avaliar o impacto da implementação de tais ações de governança em outras políticas públicas, como estamos nos propondo a fazer com este estudo.

Por isso, dentre os diversos materiais criados pelo TCU, o RBG aplicável a órgãos e entidades da administração pública, lançado em 2013 na sua 1ª versão, e que logo em 2014 teve sua 2ª versão divulgada, se destaca bastante por ter sido o grande norteador para o 1º levantamento sobre governança organizacional e gestão pública que veio a ocorrer em 2014. Segundo o ex-presidente do TCU, Ministro Augusto Nardes, o RBG trata-se de documento que reúne e organiza boas práticas de governança pública que, se bem observadas, podem incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas.

Ao analisarmos o RBG, podemos perceber que se trata de um documento embasado nas boas práticas sobre a temática da governança e da gestão pública, trabalhadas não só no Brasil, mas no mundo a fora. Podemos entender através dele que há diversas formas pelas quais o termo governança é utilizado nos mais variados setores da sociedade, ganhando significados diferentes a depender da perspectiva que está sendo analisado. Segundo o RBG, as definições mais conhecidas sobre governança são (2014, p.17, grifo nosso):

Governança corporativa: pode ser entendida como o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas (CADBURY, 1992; ABNT NBR ISO/IEC 38500, 2009). Refere-se ao conjunto de mecanismos de convergência de interesses de atores direta e indiretamente impactados pelas atividades das organizações (SHLEIFER; VISHNY, 1997), mecanismos esses que protegem os investidores externos da expropriação pelos internos (gestores e acionistas controladores) (LA PORTA *et al.*, 2000). **Governança pública:** pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010, adaptado). **Governança global:** que pode ser entendida como o conjunto de instituições, mecanismos, relacionamentos e processos, formais e informais, entre Estado, mercado, cidadãos e organizações, internas ou externas ao setor público, através dos quais os interesses coletivos são articulados, direitos e deveres são estabelecidos e diferenças são mediadas (WEISS; THAKUR, 2010).

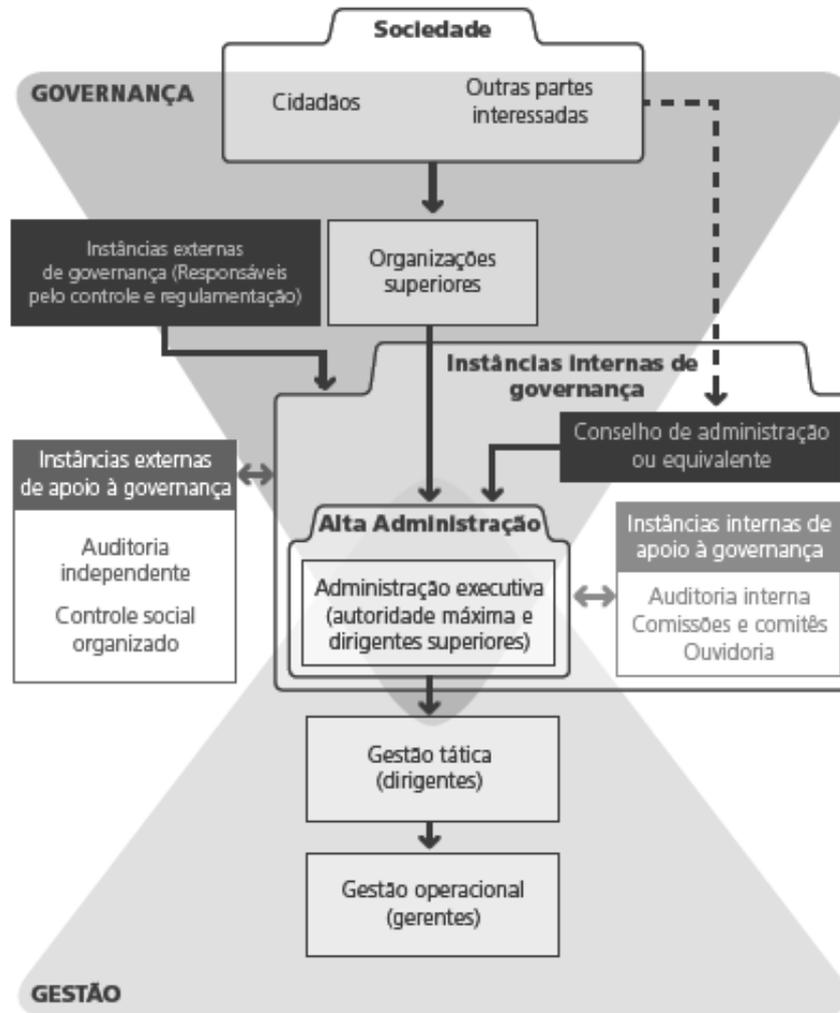
Portanto, a governança no setor público refere-se aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento, bem como às interações entre estruturas, processos e tradições, pelas quais se determina como todos os interessados são ouvidos, como decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003, apud RBG, 2014). Tendo por base tais considerações, o TCU entende que governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas, entre as quais se mantém uma relação de

interdependência e complementaridade, são elas: (a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais. Resumidamente, podemos assim entendê-las (RBG, 2014, p.18-19):

Enquanto a primeira define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado; a segunda se preocupa com as políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; a terceira garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; e a quarta reduz os riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades.

Nesse contexto, para garantir a efetividade dos resultados é necessário que estratégias, políticas e iniciativas que venham a afetar mais de uma organização devam ser feitas de forma coordenada. Para este estudo em particular, damos o foco na análise da perspectiva dos órgãos e das entidades da administração pública, a qual é chamada pelo TCU de perspectiva organizacional. Para ampliarmos a nossa visão e simplificarmos todo este entendimento, vejamos a demonstração a respeito de como podemos representar o sistema na perspectiva de órgãos e entidades, e ainda, uma demonstração de como se dá esta relação entre todas as quatro perspectivas citadas anteriormente, através da análise das duas figuras que apresentamos a seguir.

Figura 3 – Sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública



Fonte: RBG (2014, p. 28).

Figura 4 – Relação entre as perspectivas de observação da governança no setor público



Fonte: RBG (2014, p. 21).

Como bem representado na figura 3, as instâncias de governança e de apoio à governança agem sobre a alta administração, a fim de que esta promova as medidas adequadas para que a gestão desencadeie ações que sejam capazes de

promover a efetividade estrategicamente pretendida pela instituição. O quadro abaixo elucida com detalhes quais são as funções envolvidas nas instâncias da governança e da gestão na perspectiva organizacional:

Quadro 2 – Principais funções da governança e da gestão públicas

Funções da Governança	Funções da Gestão
a) definir o direcionamento estratégico; b) supervisionar a gestão; c) envolver as partes interessadas; d) gerenciar riscos estratégicos; e) gerenciar conflitos internos; f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e g) promover a <i>accountability</i> (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.	a) implementar programas; b) garantir a conformidade com as regulamentações; c) revisar e reportar o progresso de ações; d) garantir a eficiência administrativa; e) manter a comunicação com as partes interessadas; e f) avaliar o desempenho e aprender.

Fonte: RBG (2014, p. 31).

Diante das funções elencadas acima, chegamos a um melhor entendimento dos conceitos trazidos pelo Banco Mundial, no que diz respeito aos temas em questão para o âmbito aqui discutido (WORLD BANK, 2013 apud RBG, 2014, p.30-31, grifo nosso):

Governança diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas (programas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente. Busca, portanto, maior efetividade (produzir os efeitos pretendidos) e maior economicidade (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis) das ações... De modo complementar, **Gestão** diz respeito ao funcionamento do dia a dia de programas e de organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão; preocupa-se com a eficácia (cumprir as ações priorizadas) e a eficiência das ações (realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício).

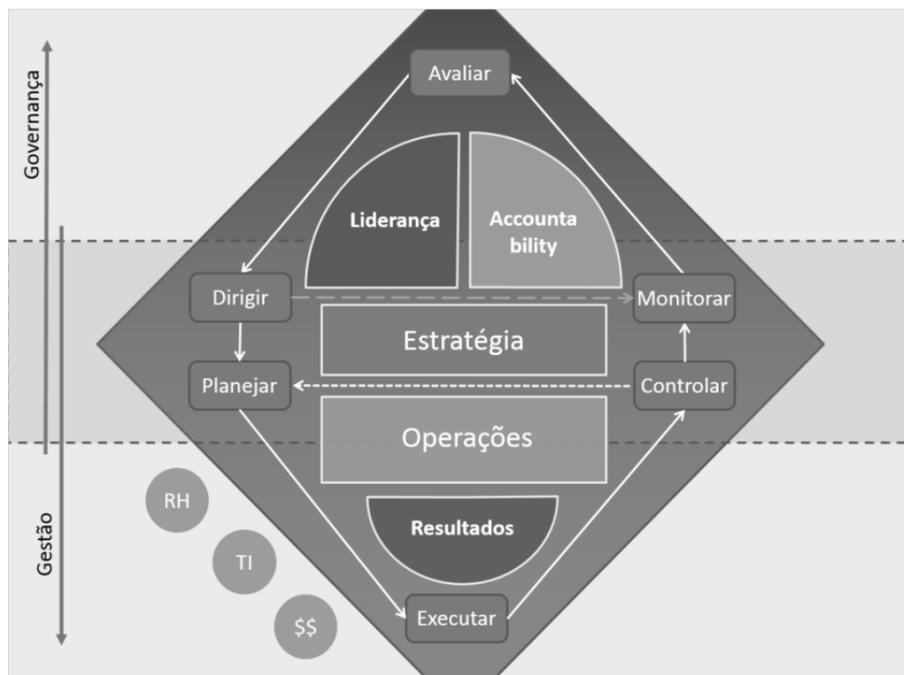
Podemos dizer então que a gestão está ligada aos processos organizacionais, enquanto a governança está interessada no atendimento às necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas, preocupada assim com a qualidade do processo decisório e sua efetividade. A gestão, por sua vez, parte da premissa de que já existe um direcionamento superior e que aos agentes públicos cabe garantir que ele seja executado da melhor maneira possível em termos de eficiência (TCU, RBG, 2014). Demonstramos esta íntima relação entre governança e gestão nas duas figuras a seguir:

Figura 5 – Governança e gestão organizacionais públicas



Fonte: RBG (2014, p. 32).

Figura 6 – Modelo de distribuição dos mecanismos de governança e funções de gestão



Fonte: TCU, Relatório Técnico Completo do IGG (2018, p. 4).

Como podemos ver nas figuras anteriores, para que a governança organizacional pública seja executada o TCU a destrincha em três mecanismos, são eles: liderança, estratégia e controle. Cada um destes mecanismos é composto de vários componentes que atuam juntos para o alcance dos objetivos organizacionais. Já as funções da gestão são vistas em três diferentes contextos, que se complementam compondo a gestão organizacional, são eles: gestão das contratações, gestão de pessoas e gestão de TI⁸ (TCU, 2018).

⁸ TI: Tecnologia da Informação.

Em cada um dos mecanismos e das funções citadas, há aspectos ímpares que precisamos considerar e analisar, com vistas a estabelecer um laço estreito entre a governança e a gestão organizacional, permeando suas diretrizes e ações institucionais. Este laço tem sua amarração em torno das diretrizes da governança, que subsidiam a estratégia utilizada pela gestão para planejar, e das funções da gestão, que devolvem suas prestações de contas, utilizadas pela governança para avaliar os resultados alcançados (TCU, 2018).

Entorno dos mecanismos de governança encontramos a tríade avaliar-dirigir-monitorar, inspirada na NBR ISO 38500, que representa as atividades essenciais da governança. É através desta engrenagem que a alta administração avalia onde a organização está e em que direção deve seguir. Com base nisso, ela cria diretrizes para a gestão, que depois terão seus cumprimentos monitorados pela alta administração, subsidiando uma nova avaliação pela governança. A gestão recebe as diretrizes, as transforma em planejamento, em seguida passa para a execução das atividades pertinentes, que devem ser acompanhadas dos devidos controles. Este ciclo que envolve a gestão é inspirado no PDCA (TCU, 2018).

2.1.3 Comparativo entre os modelos do GESPÚBLICA e do TCU

Nesta seção buscamos demonstrar as semelhanças entre os dois modelos, do TCU e do GESPÚBLICA, que tiveram seus conceitos sobre governança e gestão antes apresentados. Este comparativo também tem por objetivo embasar o modelo metodológico que utilizamos nesta pesquisa, de tal forma que através dele seja possível demonstrar as diversas facetas relacionadas aos significados de governança e gestão, assumidas por cada um dos modelos. Não esperamos então que seja eleito ou criado um só modelo a ser analisado nesta pesquisa, mas sim que possamos expressar a singularidade do que cada um deles contribuiu com a literatura, bem como a possibilidade de avaliá-los através de um único conjunto de dados.

Primeiramente, apresentamos os critérios utilizados no MEGP, através do seu instrumento de 1000 pontos, que consideramos como o mais completo dentre os outros dois de 500 e 250 pontos, os quais tendem a ter sua aplicação guiada pelo nível de maturidade da instituição em relação à profissionalização da gestão.

Tabela 1 – Pontuação por critérios e itens do instrumento de 1000 pontos

Crítérios e itens do MEGP	Pontuação
1 – Governança	110
1.1 – Sistema de governança	40
1.2 – Sistema de liderança	30
1.3 – Análise do desempenho institucional público	40
2 - Estratégia e planos	80
2.1 – Formulação da estratégia	40
2.2 – Implementação da estratégia	40
3 - Público-alvo	50
3.1 – Imagem e conhecimento mútuo	15
3.2 – Relacionamento com o público-alvo	15
3.3 – Gestão do atendimento do público-alvo	20
4 - Interesse público e cidadania	70
4.1 – Interesse público	20
4.2 – Regime administrativo	30
4.3 – Participação e controle social	20
5 - Informação e conhecimento	60
5.1 – Gestão da Informação	35
5.2 – Gestão do Conhecimento	25
6 – Pessoas	60
6.1 – Sistema de trabalho	20
6.2 – Desenvolvimento profissional	20
6.3 – Qualidade de vida	20
7 – Processos	120
7.1 – Gestão dos processos finalísticos	40
7.2 – Gestão de parcerias com entidades civis	15
7.3 – Gestão financeira, de suprimentos e de outros processos-meio de suporte à estratégia	50
7.4 – Gestão do patrimônio público	15
8 – Resultados	450
8.1 – Resultados da atividade finalística, atendimento ao público-alvo, interesse público e cidadania	250
8.2 – Resultados relativos às parcerias com entidades civis	40
8.3 – Resultados relativos à gestão de pessoas	40
8.4 – Resultados relativos à gestão orçamentária e financeira, de suprimentos e patrimonial	80
8.5 – Resultados relativos à gestão de processos-meio de suporte à estratégia	40
TOTAL	1000

Fonte: GESPÚBLICA (2010, p. 14).

No quadro abaixo trazemos os chamados agregadores do levantamento do TCU.

Quadro 3 – Legenda dos dados da tabela do TCU Perfilgov - dados completos 2018

Agregadores do TCU
1100. Liderança
1110. Estabelecer o modelo de governança da organização
1120. Gerir o desempenho da alta administração
1130. Zelar por princípios de ética e conduta
2100. Estratégia
2110. Gerir os riscos da organização
2120. Estabelecer a estratégia da organização
2130. Promover a gestão estratégica
3100. Accountability
3110. Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas
3120. Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna
4100. Gestão de Pessoas
4110. Realizar planejamento da gestão de pessoas
4120. Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores
4130. Assegurar o adequado provimento das vagas existentes
4140. Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados
4150. Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores
4160. Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável
4170. Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores
4180. Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores
4200. Gestão de Tecnologia da Informação
4210. Realizar planejamento de tecnologia da informação
4220. Gerir serviços de tecnologia da informação
4230. Gerir nível de serviço de tecnologia da informação
4240. Gerir riscos de tecnologia da informação
4250. Definir políticas de responsabilidades para a gestão da segurança da informação
4260. Estabelecer processos e atividades para a gestão da segurança da informação
4270. Executar processo de software
4280. Gerir projetos de tecnologia da informação
4300. Gestão de Contratações
4310. Realizar planejamento das contratações
4320. Estabelecer processos de trabalho de contratações
4330. Gerir riscos em contratações
4340. Contratar e gerir com base em desempenho
5000. Resultados
5100. Resultados Finalísticos
5110. Prestar serviços públicos com qualidade.
5120. Prestar serviços públicos em meio digital com qualidade

Fonte: TCU, Relatório de levantamento (2018, p. 5-9).

Tais agregadores que trouxemos no quadro anterior, representam as partes que compõem e ajudam a mensurar o iGG e os demais índices derivados dele, como o iGovPub, o iGestPessoas, o iGestTI e o iGestContrat. A seguir trazemos os conceitos dados pelo TCU para cada um dos agregadores que fundamentam toda base dos levantamentos sobre governança e gestão pública, em nível organizacional, já realizados pelo órgão.

Quadro 4 – Conceitos sobre os agregadores do TCU

Agregadores do TCU	Conceito
1100. Liderança	Liderança refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho.
2100. Estratégia	Refere-se ao conjunto de práticas que permitem aos líderes conduzirem o processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança. Essas práticas envolvem os seguintes aspectos: (...) escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas.
3100. Accountability	Entende-se como <i>Accountability</i> o conjunto de processos que visam selecionar, organizar e disponibilizar as informações de interesse das partes interessadas.
4200. Gestão de Tecnologia da Informação	Avalia se há um modelo de gestão de TI implementado e se existe acompanhamento do desempenho da área, especialmente sua contribuição para os resultados da organização.
4100. Gestão de Pessoas	Gestão de pessoas é: o conjunto de práticas gerenciais e institucionais que visam a estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos servidores com a instituição, bem como a favorecer o alcance dos resultados institucionais.
4300. Gestão de Contratações	Mede a existência ou não de um modelo de gestão de contratações, a capacidade de a organização monitorar seu desempenho em contratações e a atuação das auditorias internas sobre a área.
5000. Resultados	Mede se há a prestação dos serviços públicos e deles em meio digital com qualidade.

Fonte: TCU, Sumário executivo (2018, p. 8-18).

Seguindo a mesma lógica utilizada para os agregadores do TCU, a seguir apresentamos os conceitos do MEGP sobre os critérios utilizados no instrumento de medição.

Quadro 5 – Conceitos sobre os critérios do MEGP

Critérios do MEGP	Conceitos
1 - Governança	A Governança está relacionada com 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, entre outros de que dispõem as estruturas governamentais para formular, planejar e implantar as políticas públicas, assim como acompanhar, avaliar e fiscalizar a sua execução e resultados obtidos. Sendo assim, é mais do que uma forma eficaz e eficiente de executar o 'negócio governo'. Está relacionada à legalidade e legitimidade, sendo mais do que valores estritamente empresariais. Governança pública é uma atividade complexa que envolve o 'governo' de complexas redes sociais nos setores políticos. A qualidade da governança está relacionada, também, à capacidade do sistema de liderança do órgão ou entidade em atuar de forma coesa e orientada para o alcance dos objetivos institucionais, assim como de envolver e motivar todos os servidores ou empregados do quadro de pessoal. Os líderes, na gestão pública de excelência, devem orientar e direcionar o órgão ou entidade pública ao cumprimento de suas finalidades legais – é deles o papel de promover a compreensão interna e externa sobre o papel institucional do órgão ou entidade e garantir o seu desempenho, na estrita observância de suas competências, observadas as orientações gerais e prioridades de governo.
2 - Estratégia e planos	Este critério deve contemplar processos formais de formulação e implementação da estratégia, fundamentados no exercício de pensar o futuro e integrados ao processo decisório. A estratégia deve atender aos objetivos e dispor de metas e planos articulados, para as unidades internas. Deve ser formulada a partir da prospecção dos resultados institucionais que se espera alcançar, considerados os recursos internos e externos; assim como os fatores intervenientes, especialmente aqueles que possam representar riscos ou oportunidades ao desempenho organizacional.
3 - Público-alvo	Esta dimensão refere-se às práticas gerenciais direcionadas ao relacionamento do órgão/entidade com a sociedade e abrange a imagem institucional, o conhecimento que a sociedade tem do órgão ou entidade e a maneira como se relaciona com a sociedade e induz sua participação. O critério também analisa a imagem e o conhecimento mútuo existente entre o órgão/entidade e o público. O processo é uma proposta para democratizar a administração pública, valorando a legitimidade, a participação da sociedade e as consultas aos usuários cidadãos.
4 - Interesse público e cidadania	A Dimensão Interesse Público e Cidadania diz respeito à observância do interesse público e ao regime administrativo e a participação e o controle social. Refere-se ao impacto social, econômico e ambiental que a organização verte sobre a sociedade.

5 - Informação e conhecimento	A Dimensão representa a capacidade de gestão das informações e do conhecimento, especialmente a implementação de processos gerenciais que contribuam diretamente para a seleção, coleta, armazenamento, utilização, atualização e disponibilização sistemática de informações atualizadas, precisas e seguras aos usuários internos e externos, com o apoio da tecnologia da informação. Deve contemplar a implementação de processos gerenciais que objetivem a identificação, o desenvolvimento, a geração, a proteção e o compartilhamento do conhecimento.
6 - Pessoas	Pressupõe sistemas de trabalho estruturados, que considerem as competências, os requisitos técnicos, tecnológicos e logísticos necessários para a execução dos processos institucionais, de forma a cumprir as finalidades do órgão ou entidade. Inclui as adequadas estruturação e alocação de cargos efetivos, funções e cargos em comissão; os padrões remuneratórios e a alocação interna. São particularmente relevantes os investimentos em adequado dimensionamento da força de trabalho; em gestão de competências institucionais e profissionais; e na estruturação de sistemas de remuneração e de gestão do desempenho sintonizados com os paradigmas do gerenciamento por resultados. Além disso, implica a existência de processos de capacitação e desenvolvimento dos servidores e da garantia de um ambiente de trabalho humanizado, seguro, saudável e promotor do bem-estar, da satisfação e da motivação dos agentes públicos.
7 - Processos	Trata de processos finalísticos e de apoio adequadamente estruturados, a partir da estratégia institucional, com base nos recursos disponíveis, nos requisitos dos públicos alvos e nas possibilidades e limitações jurídico-legais. O monitoramento e o controle dos processos devem induzir mecanismos de tratamento de não conformidades e implantação de ações corretivas, melhoria dos processos e incorporação de inovações, de forma a assegurar o permanente alto desempenho institucional.
8 - Resultados	Avaliar os resultados obtidos nas ações de governo, respeitando as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade, permite aos agentes políticos estabelecer correções nos rumos dos seus processos de trabalho, como também propicia oportunidades de desenvolver estratégias de acompanhamento aos cidadãos.

Fonte: GESPÚBLICA, MEGP (2014, p. 21-25).

Enfim, chegamos à ideia que fundamenta a metodologia desta pesquisa, onde propomos uma análise na qual seja considerado que ambos os modelos do GESPÚBLICA e do TCU apresentam critérios e conceitos bem semelhantes, capazes de serem comparados e relacionados, mesmo trazendo termos diferentes entre si, como é proposto no quadro a seguir.

Quadro 6 – Relação proposta entre os critérios do MEGP e os agregadores do TCU

MEGP	TCU
1 – Governança	1100. Liderança
2 - Estratégia e planos	2100. Estratégia
3 - Público-alvo	3100. <i>Accountability</i>
4 - Interesse público e cidadania	
5 - Informação e conhecimento	4200. Gestão de tecnologia da informação
6 – Pessoas	4100. Gestão de pessoas
7 – Processos	4300. Gestão de contratações
8 – Resultados	5000. Resultados

Fonte: elaboração do autor (2020).

Esta lógica comparativa proposta também decorrente do fato constatado, através de análise das referências da 2ª edição do RBG, de que o TCU se utilizou do modelo trazido pelo GESPÚBLICA no instrumento de 1000 pontos, criado por este último, para criar o seu modelo próprio, que trouxe uma nova visão e novos conceitos. Em linhas gerais, trabalhamos aqui com a ideia principal de que a visão e os conceitos sobre governança e gestão organizacionais públicas foram tratados pelo TCU de uma forma diferente do GESPÚBLICA.

Assim, o TCU passou a tratar no seu modelo a governança como sendo fruto das variáveis agregadas Liderança, Estratégia e *Accountability*, enquanto que pelo modelo do GESPÚBLICA ela diz respeito aos aspectos mais relacionados apenas com a variável agregada Liderança do TCU. Enquanto isso, a gestão representada no modelo do GESPÚBLICA abrange o equivalente a todos os agregadores do TCU, enquanto que este último considera como gestão apenas os agregadores de gestão das pessoas, da TI e das contratações.

Este fato revela então que com relação à gestão, o conceito do GESPÚBLICA trabalha sob uma perspectiva mais abrangente que a do TCU, enquanto que com relação à governança o conceito do TCU é quem traz uma visão mais abrangente que a do GESPÚBLICA. Uma segunda constatação é que para o GESPÚBLICA governança demonstra estar inserida na gestão, diferente do TCU que trata a gestão de forma separada da governança. Desta forma, percebemos que há mais de um modelo a considerarmos, porém que compartilham de características semelhantes entre as partes que compõem ambos.

Pelo modelo do GESPÚBLICA, compreendemos neste estudo que governança é incorporada como uma variável da qual a gestão depende dela, de

maneira que é inevitável o entendimento de que a governança exerce influência sobre a gestão. Enquanto que pelo modelo do TCU, tais variáveis são apresentadas de forma separada, mas que se juntam para formar o iGG, que seria equivalente a um Índice de Excelência em Gestão Pública na lógica do MEGP, ao considerarmos a compreensão admitida na análise desta pesquisa.

Para tanto, nosso estudo se dedica a desmistificar ambos os modelos ao trazer à tona a o efeito do que chamamos de governança, sobre o que chamamos de gestão em ambas as concepções. Ao final, tal entendimento servirá para explicar a relação da governança sobre a gestão nas organizações públicas federais, guardadas as diversas limitações desta pesquisa, as quais algumas delas que foram percebidas, são citadas mais adiante na metodologia. Para conseguir tal feito, tivemos que criar um único índice capaz de representar a gestão segundo o conceito do TCU, a qual chamamos de Índice de Gestão Pública (IGP), pois o próprio Tribunal não o trouxe já calculado nos bancos de dados que coletamos, mas sim divulgou as partes que o compõem e nós tratamos de calculá-lo.

Encontramos um estudo na revisão da literatura, publicado em 2019, que se assemelha em boa parte à ideia metodológica que aqui estamos nos propondo, bem como à temática explorada. Falamos a respeito da pesquisa publicada na Revista de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que analisou a influência da governança pública sobre a eficiência da alocação dos recursos públicos em educação e saúde nos municípios brasileiros (SANTOS; ROVER, 2019). Uma de suas particularidades foi que os autores decidiram fazer um estudo apenas com dados do ano de 2010, pelo fato de ter sido este o ano em que houve a publicação do último Censo no Brasil, de onde foram retirados dados para boa parte das variáveis, entretanto também foram utilizadas mais oito bases de dados diferentes para que se tornasse possível serem expressas ainda mais variáveis representativas.

Dessa forma, foi possível incluir uma quantidade de variáveis (cerca de vinte) e de casos (3.193), consideravelmente, relevantes. Para justificarem o recorte temporal utilizado de apenas um ano, os autores se basearam na explicação dada por Faria, Jannuzzi e Silva (2008, apud SANTOS; ROVER, 2019), segundo a qual, dada a rigidez do orçamento público, o nível identificado dos recursos públicos aplicados em educação e saúde, por volta de um ano, é representativo para alguns dos anos seguintes. Destaco aqui, que tal estudo então não se utilizou de nenhuma

base de dados do TCU, relativas às variáveis que estamos trabalhando, tendo em vista que tais bases de dados somente passaram a ser divulgadas de 2017 em diante.

As principais semelhanças metodológicas são: tal estudo publicado pela FGV criou um Índice de Eficiência Municipal (IEM), enquanto nós também estamos nos propondo a criarmos um Índice de Gestão Pública (IGP), no nosso caso para representar a gestão, sob o ponto de vista do TCU, embora as técnicas utilizadas para criar os índices sejam diferentes entre si; no outro estudo, buscaram demonstrar a influência da governança pública sobre a eficiência da alocação dos recursos públicos aplicados em educação e saúde, no âmbito das organizações municipais brasileiras, enquanto neste estamos nos propondo a demonstrar o efeito da governança sobre a gestão das organizações públicas, no âmbito federal.

O fato é que para explicar esta última relação citada anteriormente, eles utilizaram, entre outras técnicas, a de modelos estatísticos de regressões de Mínimos Quadrados Ordinários, que também estamos utilizando neste trabalho, porém contemplamos no nosso modelo um número bem menor de variáveis (oito) e de casos (482 e 498, respectivamente, em 2017 e 2018), que se originam de um único banco de dados, que é o do TCU. Já com relação à temática, ambos tratam as variáveis de governança como independentes, em relação aos temas que se propõem a explicar. No nosso caso, nos propomos a explicar os efeitos delas sobre a gestão no âmbito federal, enquanto eles explicam a influência delas sobre a eficiência da alocação dos recursos públicos em educação e saúde no âmbito municipal. Um último fator de proximidade que observamos é que, mesmo sendo as variáveis que eles se propõem a explicar diferentes da deste estudo, o conceito relativo à NAP está inserido em ambos os contextos.

Os principais achados encontrados pela pesquisa publicada pela FGV foram que, os seguintes fatores demonstraram ter influência positiva na eficiência da alocação dos recursos públicos em educação e saúde nos municípios brasileiros: transparência, *accountability*, melhores índices de gestão, ações no sentido de mitigar o trabalho infantil e a busca por equidade. O estudo mostrou também a importância da inclusão de diversos atores em rede no processo de gestão pública, e a participação deles como agentes ativos, principalmente a inclusão da sociedade civil nesses processos. Os autores destacaram, por último, que o tema governança pública e sua relação com o desempenho da máquina pública é pouco explorado

academicamente em nível nacional, fato constatado também por outros autores anteriormente.

2.1.4 Dificuldades na implantação do MEGP

Nesta parte, buscamos trazer evidências de instituições que tiveram experiências com a implantação do modelo do GESPÚBLICA e que, desta forma, conheceram de perto as dificuldades enfrentadas em suas empreitadas. A ideia aqui é a de tentarmos enxergar, possivelmente, variáveis que não foram consideradas pelo MEGP, mas que também interferem diretamente no alcance da excelência da gestão organizacional.

Na pesquisa realizada por Paula (2015, apud CHAVES, org. *et al*, 2015), já citada anteriormente neste estudo, a autora ao analisar os documentos, constatou que as principais dificuldades na implantação do MEGP, o qual requer um processo de mudança organizacional, foram: a cultura organizacional cristalizada, com a forte resistência por parte dos funcionários, além de estar amarrado à própria essência do serviço público - a burocracia.

Assim como estes, outras análises posteriores também apontam para praticamente estas mesmas dificuldades na implantação do MEGP. Na pesquisa intitulada “(Im)Possibilidades da aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP)”, que analisou qualitativamente a implantação deste programa na Fiocruz⁹, por exemplo, os autores constataram que as resistências, barreiras e dificuldades na implantação do programa apontadas pelos servidores foram causadas pela padronização de procedimentos, a descontinuidade política, a burocracia e a cultura da Fiocruz (FILARDI *et al*, 2016).

Em um estudo da implantação do MEGP na estação ecológica de Caetés, Pernambuco, os autores da pesquisa constataram que (BEZERRA; CARVALHO; LYRA, 2018, p.14):

Existem padrões mentais e culturais nas organizações públicas que necessitam ser revistos. A gestão de unidades de conservação terá maior

⁹ A Fiocruz ou Fundação Oswaldo Cruz é a principal instituição não-universitária de formação e qualificação de recursos humanos para o SUS e para a área de ciência e tecnologia no Brasil. Fonte: <https://www.saude.gov.br/gestao-do-sus/cooperacao-em-saude/parceiros/fiocruz>

efetividade quando houver transformação nas concepções e comportamento das pessoas que nela trabalham e no órgão gestor. Enquanto organizações, elas sofrem influência do ambiente institucional onde estão inseridas e isso pôde ser observado na ESEC Caetés. As dificuldades burocráticas, o distanciamento das pessoas, a falta de investimentos para propiciar um ambiente de trabalho harmônico e criativo do ponto de vista do clima organizacional e da manutenção física dos espaços contribui para o desestímulo e falta de perspectiva de melhoria. (...) A política e a gestão pública, como afirmam Bursztyn e Bursztyn (2013), estão associadas a processos de decisão referentes à ação regular de governos, visando objetivos e fins determinados e, como expressa Souza (2006), para que esses objetivos sejam atingidos, são necessários ciclos deliberativos, contemplando processos subsequentes de decisão, proposição, implementação e avaliação. (...) Por outro lado, é evidente que existe uma crise de gestão caracterizada pelo esgotamento de um modelo burocrático tradicional que necessita de revisão e atualização, como alerta Torres (2013).

Na Marinha do Brasil também foi verificado que as constantes transferências de militares entre as Organizações Militares de todo o Brasil (característica presente no exercício da atividade militar naval), que impede a permanência do servidor por muitos anos em uma mesma função, também era uma dessas dificuldades (ALENCAR; FONSECA, 2016).

Constatamos então que pelo menos três pontos principais são constantemente citados como barreiras para implantação do MEGP, são eles: a cultura organizacional, a burocracia e a descontinuidade política das gestões. Estes são pontos que dependem em grande parte de ações internas das instituições, como é o caso da cultura organizacional e da burocracia, mas também em boa parcela de ações externas, como muitas vezes é o caso da descontinuidade política das gestões, a qual costuma sofrer influência de forças que vêm de fora da organização. E, mediante os fatos elencados, percebemos que todas elas parecem agir determinantemente sobre as chances de sucesso de uma gestão que busca a excelência, fato que chama atenção para a possibilidade delas, de repente, passarem a ser consideradas como variáveis independentes no MEGP.

2.1.5 O contexto das dinâmicas legais sobre os temas no cenário atual

Outras frentes enveredadas pelo Governo Federal no sentido de difundir, aplicar e buscar melhorar tais práticas também foram realizadas nos últimos anos. Mais recente o decreto que instituiu o GESPÚBLICA foi revogado pelo decreto nº 9.094/17 para sanar a sobreposição de programas e acompanhar os diversos

esforços de melhoria da gestão pública. Isso porque com a publicação do decreto nº 8.936/16, que instituiu a Plataforma de Cidadania Digital, e com o decreto s/nº, de 7 de março de 2017 que criou o Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente, as ferramentas do GESPÚBLICA foram aperfeiçoadas.

Junto a estas medidas, podemos citar ainda neste mesmo período outra muito importante que foi o decreto nº 9.203/17, a qual dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. É interessante notarmos de imediato que em todo arcabouço de conceitos, princípios e mecanismos transmitidos neste decreto, fica claro que foram inspirados naqueles já expostos pelo TCU na 2ª edição do RBG.

Ao analisarmos o decreto nº 9.203/17 por partes, vemos que ele fixa conceitos de governança pública, valor público, alta administração e gestão de riscos (artigo 2º); estabelece os princípios e diretrizes da governança pública (artigos 3º e 4º), bem como os mecanismos para o seu exercício (artigo 5º); atribui à alta administração a incumbência de implementar e manter mecanismos de governança (artigo 6º); e dispõe sobre a composição, funcionamento e atribuições do Comitê Interministerial de Governança – CIG (artigo 7º e seguintes). Com relação a esta última disposição, vale ressaltar que o decreto determinou que órgãos e entidades integrantes da administração autárquica e fundacional instituam o Comitê Interno de Governança.

Mais recentemente, após a posse do atual Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, foram estabelecidos novos caminhos e dados novos passos rumo a uma administração pública capaz de gerar maior e melhor retorno para a população. Assim que assumiu o poder, através da Medida Provisória (MP) nº 870 de 1 de janeiro de 2019, que meses depois foi transformada na lei 13.844/19, foi estabelecida a nova organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, onde ficou criada no âmbito do Ministério da Economia a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. A partir de então, podemos dizer que hoje este é o principal ente do Governo Federal responsável pela criação e disseminação de políticas de governança e gestão públicas no país.

Outra medida na sequência foi o decreto 9.739 de 28 de março de 2019, que estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação

Institucional do Governo Federal - SIORG. Em seguida houve a edição pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital da Instrução Normativa (IN) número 24, de 18 de março de 2020, a qual dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades da administração pública federal integrantes do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG).

Saindo um pouco do contexto das legislações, indo para o âmbito das notícias da mídia, para termos mais noção ainda da importância atual das temáticas desta pesquisa para as organizações públicas federais, em agosto de 2019, o Ministério da Educação (MEC) sinalizou que estuda inclusive mudar a forma de distribuir os recursos para as 63 universidades federais. O site UOL divulgou a seguinte notícia a respeito do tema:

A ideia é dar mais dinheiro para quem tiver melhor desempenho em indicadores como governança, inovação e empregabilidade, entre outros... O novo desenho de distribuição das verbas pode começar a ser implementado a partir de 2020, mas já neste ano (2019) os técnicos estudam usar um dos indicadores - o *ranking* de governança do Tribunal de Contas da União (TCU) - na hora de determinar quem terá prioridade no desbloqueio de recursos.¹⁰

Assim, os temas governança e gestão públicas tornaram-se, mais do que nunca, questões de sobrevivência para tais organizações.

E, para concluirmos nossa contextualização, em recente relatório de fiscalização de abril de 2020, relativo ao terceiro acompanhamento anual do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024¹¹, o TCU analisou que na metade do período de vigência do PNE, dezoito das vinte metas tinham alta probabilidade de não serem cumpridas. Os fiscais apontaram como uma das causas que o Ministério da Educação (MEC) possui baixo nível de governança e isso representa importante obstáculo à implementação de ações estratégicas de âmbito nacional que visam a promoção do regime de colaboração na execução de políticas educacionais. A equipe de fiscalização propôs à consideração superior medidas mitigadoras com o intuito de aprimorar práticas de governança do MEC relacionadas aos mecanismos de estratégia e controle.

¹⁰ Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/08/19/mec-estuda-mudar-distribuicao-de-recursos-para-universidades-federais.htm>>. Acesso em: 15/02/20.

¹¹ Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-acompanha-plano-nacional-de-educacao-2014-2024.htm#.XrqPnoo9uzV.twitter>>. Acesso em: 15/02/20.

Este último relatório do TCU também fez considerações relativas ao cenário criado com a declaração pela Organização Mundial da Saúde (OMS) de pandemia de Covid-19, doença causada pelo novo Coronavírus (Sars-Cov-2). Pois, a partir da segunda quinzena de março de 2020, observou-se o fechamento em massa de creches, escolas e instituições de ensino superior no Brasil sem que houvesse previsão de retorno à normalidade das aulas. Tal fato representa um desafio sem precedentes para o setor educacional brasileiro e impacta diretamente no alcance das metas do PNE. Dessa forma, o relatório também identificou riscos decorrentes dessa pandemia à política pública educacional, mencionou quais as metas do PNE devem ser mais impactadas por esses riscos, bem como teceu análises às medidas adotadas pelo MEC até o momento em relação ao Coronavírus.

3 METODOLOGIA

3.1 Descrição metodológica

Esta seção descreve as limitações e as escolhas metodológicas desta pesquisa. A primeira parte informa as suas limitações, com o intuito de esclarecer o que não veio a ser contemplado neste estudo, à luz de toda a revisão da literatura trazida anteriormente, bem como, alertar para certos cuidados que devemos tomar ao analisarmos as informações repassadas de outras fontes e aquelas criadas nos resultados. Depois disso, apresentamos então os desenhos de pesquisas para o objetivo geral e os objetivos específicos. Em seguida, descrevemos a coleta de dados.

3.2 Limitações desta pesquisa

É importante destacarmos nesta parte que buscamos seguir neste estudo as orientações passadas pelo TCU, através na nota de esclarecimento no seu site sobre a utilização dos resultados de cada um dos indicadores que fazem parte dos levantamentos realizados por este órgão. Primeiramente, nesta metodologia utilizamos *rankings* apenas com aquelas instituições que consideramos como do mesmo segmento e condições semelhantes, como foi o caso das instituições de ensino. Isso é importante de ser considerado, pois frequentemente as organizações públicas no geral não são diretamente comparáveis entre si.

Ainda pela nota do TCU, como o indicador é produzido a partir das respostas das próprias organizações e não passa por um processo que verifique a totalidade das informações fornecidas, está obviamente sujeito a imprecisões, e o nível de erro não pode ser conhecido. Desta maneira, não seria possível afirmarmos que uma organização, por exemplo, com iGG 0,80 esteja melhor do que outra com iGG 0,70, pois, se o erro estatístico fosse de $\pm 0,10$, na verdade elas poderiam estar empatadas ou até mesmo a de nota 0,70 estar melhor.

Além disso, o iGG é mensurado a partir de um conjunto mínimo de controles internos considerados pelo TCU como convenientes para conter riscos comuns em organizações públicas. Exatamente por isso, seria possível que uma organização

com iGG 0,50, porém pouco exposta a riscos, esteja melhor que outra organização com iGG 0,70, porém intensamente exposta a riscos. É o caso das organizações do sistema bancário, que são intensamente expostas a riscos e devem ter controles mais rigorosos pelas regras nacionais e internacionais, enquanto uma pequena fundação pública poderia estar exposta a poucos riscos e, por isso, não precisaria ter uma meta de iGG tão elevada. Precisamos destacar que a implementação de controles internos custa muito caro ao país, sendo assim, não deveria ser feita senão quando os riscos justificarem, conforme diz no artigo 14, do decreto-lei 200/1967.

Por esses motivos, há vários anos que o TCU vem evitando estimular as organizações a adotarem metas simplistas de aumento do iGG. Na verdade, o estímulo que o TCU vem dando é que as organizações avaliem os seus riscos reais (com auxílio, por exemplo, do iGG) e que implementem somente os controles necessários. Portanto, cada organização deveria ter sua própria meta para cada subindicador do iGG (de acordo com seus riscos) e perseguir apenas essa meta própria.

Também apontamos aqui para o fato de que foram trabalhados dados apenas dos anos de 2017 e 2018, tendo em vista que antes disso o TCU só havia feito levantamento semelhante em 2014, mas que nem teve seus resultados divulgados, pois serviu apenas como um protótipo para os levantamentos futuros que passaram a ser realizados novamente em 2017. Já nos anos de 2019 e 2020, não houve levantamentos e por isso não foram possíveis de serem considerados. O próximo levantamento deverá acontecer apenas no ano de 2021.

No tocante ao comparativo feito entre o modelo do MEGP e o do TCU, é preciso que digamos que as categorias comparadas nos dois modelos não devem ser consideradas como plenamente coincidentes, pois elas têm níveis de detalhamentos diferentes e, em alguns casos, até questões que não são contempladas de uma para outra. A princípio, dentre os dois modelos, o MEGP é o que demonstra ter maior grau de aprofundamento nas questões trazidas para todos os temas das categorias envolvidas. Entretanto, tomamos para este estudo a ideia de que há similaridade entre os objetivos de cada uma das partes que foram tidas como comparáveis entre os dois modelos. Vale ressaltarmos que a categoria dos resultados não se fez diretamente presente, como uma variável isolada no modelo

analisado na regressão linear, porque o TCU já havia incluído os resultados desta categoria junto ao cálculo do iGovPub.

3.3 Desenho de pesquisa

Nesta parte, trazemos dois quadros que descrevem o desenho de pesquisa para o objetivo geral deste estudo, onde é possível constatar as principais informações sobre o que foi pensado e utilizado para trabalharmos tal análise. Em seguida, detalhamos as variáveis, a dependente e as independentes, no sentido de esclarecer como são conhecidas, do que elas tratam e como são mensuradas. E, por último, trazemos as questões secundárias e os objetivos específicos, onde damos ênfase aos Institutos Federais de Educação.

Quadro 7 – Desenho de pesquisa para o objetivo geral

Questão de Pesquisa	Qual o efeito da governança sobre a gestão das organizações públicas federais?
Objetivo Geral	Mensurar o efeito dos índices de governança do TCU – liderança, estratégia e <i>accountability</i> – sobre o índice de governança e gestão (iGG) das organizações públicas federais brasileiras;
Hipótese	A governança pública exerce um efeito positivo sobre a gestão das organizações públicas federais.
Unidade de Análise	Organizações públicas federais brasileiras que participaram dos levantamentos sobre governança pública feitos pelo TCU;
Recorte temporal	2017 – 2018
Origem dos dados	Bancos de dados, contendo dados secundários sobre governança e gestão coletados junto aos órgãos públicos federais brasileiros, que estão divulgados no site do TCU, relativos aos exercícios de 2017 e 2018, cada um deles com, respectivamente, 482 e 498 casos.
Técnicas	Regressão Linear.
Software	SPSS (Statistical Package for the Social Sciences, versão trial)

Fonte: elaboração do autor (2019).

Quadro 8 – Variáveis dependentes e independentes relativas ao objetivo geral

Tipo	Rótulo / Sigla	Descrição	Nível de mensuração
Dependente	Índice de Governança e Gestão / iGG	Informa o conjunto de práticas relacionadas à liderança, à estratégia, ao <i>accountability</i> , às gestões de pessoas, de TI e das contratações, bem como ao alcance dos resultados.	Contínua
Independente	Índice de Liderança / Lid	Informa o conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança.	Contínua
Independente	Índice de Estratégia / Estr	Informa o conjunto de práticas que permitem os líderes conduzirem o processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança.	Contínua

Independent e	Índice de <i>Accountability</i> / Acct	Informa o conjunto de processos que visam selecionar, organizar e disponibilizar as informações de interesse das partes interessadas.	Contínua
Independent e	Índice de gestão de pessoas / iGestPessoas	Informa o conjunto de práticas relacionadas ao planejamento, ao desenvolvimento de competências e à gestão do desempenho das pessoas.	Contínua
Independent e	Índice de gestão de TI /	Informa o conjunto de práticas relacionadas ao planejamento, às pessoas e aos processos de TI.	Contínua
Independent e	Índice de gestão das contratações / iGestContrat	Informa o conjunto de práticas relacionadas às pessoas, aos riscos e aos processos das contratações.	Contínua

Fonte: elaboração do autor (2019).

Seguindo no quadro anterior o conceito do MEGP sobre gestão, sendo esta equivalente à variável dependente “iGG” do modelo do TCU, buscamos tanto demonstrar o efeito da variável independente “liderança”, que temos sozinha como equivalente ao critério “governança” do MEGP, quanto das variáveis “estratégia” e “*accountability*”, que juntas com a variável “liderança” também compõem o outro conceito de governança trazido pelo modelo do TCU.

Ressaltamos que estas três últimas variáveis, citadas no parágrafo anterior compõem o iGovPub, que é o indicador utilizado pelo TCU para representar a governança das instituições públicas federais. Neste estudo também contemplamos o seu efeito de forma agregada para representar ambos os conceitos de governança de maneira completa.

Vejamos agora, nesta última parte deste capítulo, as abordagens relacionadas às três questões secundárias e aos três objetivos específicos, que são apresentadas na página a seguir. Antes disso, já trazemos os quadros 9 e 10, que são utilizados para detalhar o desenho de pesquisa e as variáveis dependentes e independentes utilizadas para o objetivo específico nº 1.

Quadro 9 – Desenho de pesquisa para o objetivo específico nº 1

Questão Secundária nº 1	Qual o efeito da governança pública sobre os processos meio de gestão das organizações públicas federais?
Objetivo Específico nº 1	Mensurar o efeito dos índices de governança – liderança, estratégia e <i>accountability</i> – sobre o Índice de Gestão Pública (IGP) das organizações públicas federais brasileiras;
Hipótese	A governança pública exerce um efeito positivo sobre a gestão das organizações públicas federais.
Unidade de Análise	Organizações públicas federais brasileiras que participaram dos levantamentos sobre governança pública feitos pelo TCU;
Recorte temporal	2017 – 2018
Origem dos dados	Bancos de dados, contendo dados secundários sobre governança e

	gestão coletados junto aos órgãos públicos federais brasileiros, que estão divulgados no site do TCU, relativos aos exercícios de 2017 e 2018 com, respectivamente, 482 e 498 casos.
Técnicas	Correlação de Pearson, Análise fatorial, Regressão Linear.
Software	SPSS (Statistical Package for the Social Sciences, versão trial)

Fonte: elaboração do autor (2019).

Quadro 10 – Variáveis dependentes e independentes relativas ao objetivo específico nº 1

Tipo	Rótulo / Sigla	Descrição	Nível de mensuração
Dependente	Índice de Gestão Pública / IGP	Informa o conjunto de práticas e atividades coordenadas relacionadas à gestão de pessoas, gestão de TI e gestão das contratações para a implementação da governança.	Contínua
Independente	Índice de Liderança / Lid	Informa o conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança.	Contínua
Independente	Índice de Estratégia / Estr	Informa o conjunto de práticas que permitem os líderes conduzirem o processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança.	Contínua
Independente	Índice de <i>Accountability</i> / Acct	Informa o conjunto de processos que visam selecionar, organizar e disponibilizar as informações de interesse das partes interessadas.	Contínua

Fonte: elaboração do autor (2019).

Questões secundárias:

1. Qual o efeito da governança pública sobre os processos meio de gestão das organizações públicas federais?
2. Em que medida a governança e a gestão públicas federais evoluiu nos Institutos Federais de Educação do Brasil, nos dois anos analisados nesta pesquisa?
3. De acordo com os índices de governança e de gestão públicas federais, nos dois anos analisados nesta pesquisa, como estiveram os Institutos Federais entre as 10 melhores Instituições de Ensino Federais e qual foi a evolução do Instituto Federal de Pernambuco (IFPE), quando comparado com os demais Institutos Federais de Educação do Brasil?

Objetivos específicos:

1. Mensurar o efeito dos índices de governança – liderança, estratégia e *accountability* – sobre o Índice de Gestão Pública (IGP) das organizações públicas federais brasileiras;
2. Identificar se há diferenças estatisticamente significativas entre as médias dos índices de gestão e de governança públicas federais dos 38 Institutos Federais de Educação do Brasil, entre 2017 e 2018;
3. Demonstrar, em relação ao iGG, ao IGP, ao iGovPub e ao Lid, por ano analisado nesta pesquisa, através de *rankings* das 10 Instituições de Ensino Federais com maiores índices e dos Institutos Federais de Educação, quais as Instituições de Ensino Federais mais bem colocadas e qual a posição do IFPE, comparando-se entre os 38 Institutos Federais;

3.4 Coleta dos dados e estatísticas descritivas

Coletamos os dados utilizados nesta pesquisa para subsidiarem tanto o objetivo geral, quanto os objetivos específicos dela. Realizamos a coleta de dados secundários referentes aos índices de governança e de gestão das organizações públicas federais brasileiras. Coletamos estes dados no site do TCU, referentes aos levantamentos sobre governança e gestão públicas dos anos de 2017 e 2018,

utilizando o passo-a-passo: Portal TCU > Governança > Governança Pública > Organizacional. Estes dados compõem tabelas estatísticas que formam dois bancos de dados, com número de casos suficiente para representar a população total. Neste estudo, nós os agrupamos em um único banco de dados, onde acrescentamos também as variáveis *dummies*, que serão elencadas mais adiante.

4 RESULTADOS E ANÁLISES

4.1 Descrições Analíticas

Nesta nova seção, trazemos primeiramente as estatísticas descritivas dos dados e apresentamos em seguida as técnicas analíticas utilizadas neste estudo. Sobre tais técnicas, elas podem ser assim detalhadas:

- 1) A análise de regressão linear, para gerar informações capazes de explicar a relação entre as variáveis que representam a governança e a gestão públicas federais segundo os conceitos do MEGP;
- 2) A análise fatorial, para a criação do índice de gestão pública federal (IGP);
- 3) A análise de regressão linear, para gerar informações capazes de explicar a relação entre as variáveis que representam a governança e a gestão públicas federais segundo os conceitos do TCU;
- 4) O Test T *Student*, para avaliar se há diferença significativa entre as médias das variáveis IGP e iGovPub, nos dois anos desta pesquisa;
- 5) A construção de *rankings* de todas as variáveis que representam a gestão e a governança pública para os dois modelos (MEGP e TCU), no formato de gráficos, voltando-se a atenção nestas duas últimas análises apenas para as instituições de ensino públicas federais e, em particular, para os Institutos Federais de Educação.

4.2 Estatísticas Descritivas

Na tabela abaixo trazemos as estatísticas descritivas detalhadas do banco de dados unificado e, logo em seguida, temos dois gráficos com as médias dos componentes de gestão e governança públicas federais relativas aos dados de 2017 e 2018 juntos. Por último, em um outro gráfico, apresentamos estes mesmos componentes com suas médias separadas para cada ano, seguidas de mais um gráfico que retrata as médias por ano dos índices agregados que são formados por estes componentes anteriores, retratando a governança do TCU (iGovPub) e a gestão com foco nos resultados do MEGP (iGG).

Tabela 2 - Quantidade de instituições analisadas pelo TCU por ano

Ano	Tipo	N	%
2017	Autarquia	38	7,9
	Banco	11	2,3
	Casa Legislativa	2	0,4
	Conselho Profissional	26	5,4
	Estadual/Distrital	3	0,6
	Estatal	70	14,5
	Funções Essenciais à Justiça	7	1,5
	Fundação	15	3,1
	Fundo	7	1,5
	Instituição de Ensino	113	23,4
	Militar	11	2,3
	Ministério	21	4,4
	Órgão executivo (Adm. Direta)	16	3,3
	Paraestatal	15	3,1
	Tribunal	91	18,9
	Unidade de Saúde	36	7,5
Total (2017)		482	100,0
2018	Autarquia	39	7,8
	Banco	12	2,4
	Casa Legislativa	2	0,4
	Conselho Profissional	26	5,2
	Estadual/Distrital	3	,6
	Estatal	66	13,3
	Funções Essenciais à Justiça	6	1,2
	Fundação	15	3,0
	Fundo	5	1,0
	Instituição de Ensino	117	23,5
	Militar	10	2,0
	Ministério	22	4,4
	Órgão executivo (Adm. Direta)	19	3,8
	Paraestatal	16	3,2
	Tribunal	91	18,3
	Unidade de Saúde	49	9,8
Total (2018)		498	100,0

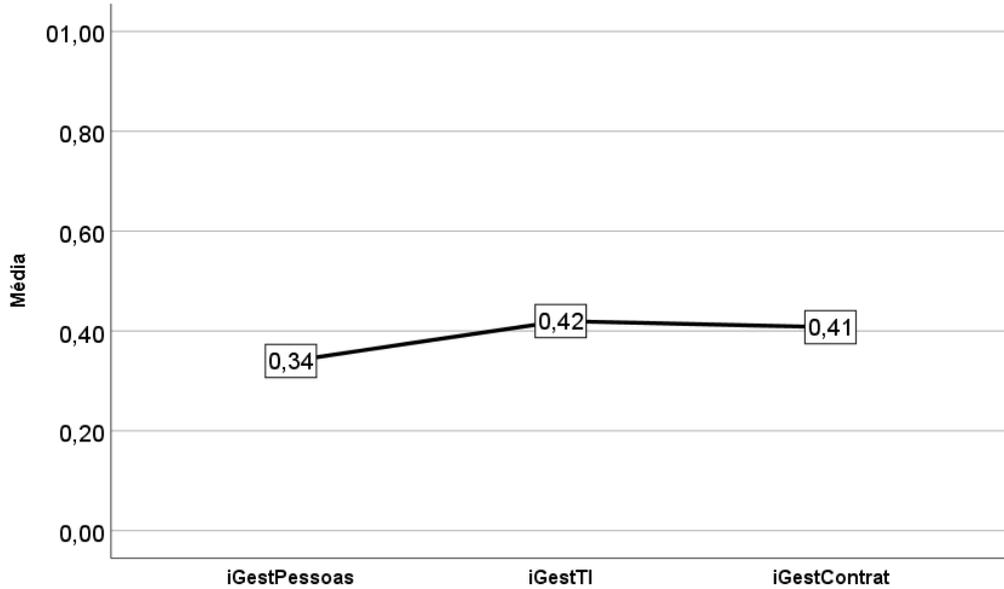
Fonte: elaboração do autor (2020).

Em uma breve análise da descrição acima dos dados por ano e tipo de instituição, podemos perceber que nos dois anos demonstrados, dentre os 16 tipos de instituições, 3 deles juntos (estatais, instituições de ensino e Tribunais) representam mais da metade das instituições no total. Em 2017 corresponderam a 56,8% e em 2018 passaram para 55,1%.

Também é preciso registrar que de um ano para outro a quantidade de casos variou de 482 para 498, devido a alguns fatores, tais como: algumas instituições federais não responderam à pesquisa, por não se enquadrarem; o TCU só divulga os dados das instituições que respondem ao questionário de maneira completa; em

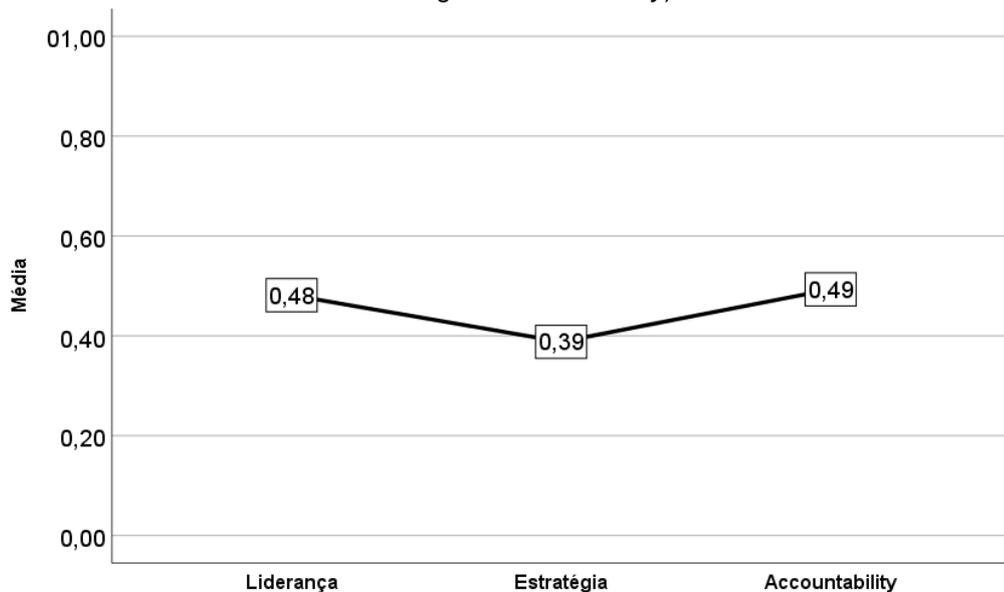
2017 algumas instituições, cujos dados foram considerados sigilosos, não tiveram os dados divulgados, mas em 2018 estas instituições tiveram os dados detalhados divulgados e por isso entraram na pesquisa neste ano.

Gráfico 1 – Médias dos indicadores de gestão de pessoas, de TI e das contratações



Fonte: elaboração do autor (2020).

Gráfico 2 – Médias dos componentes do indicador de governança pública do TCU (liderança, estratégia e *accountability*)



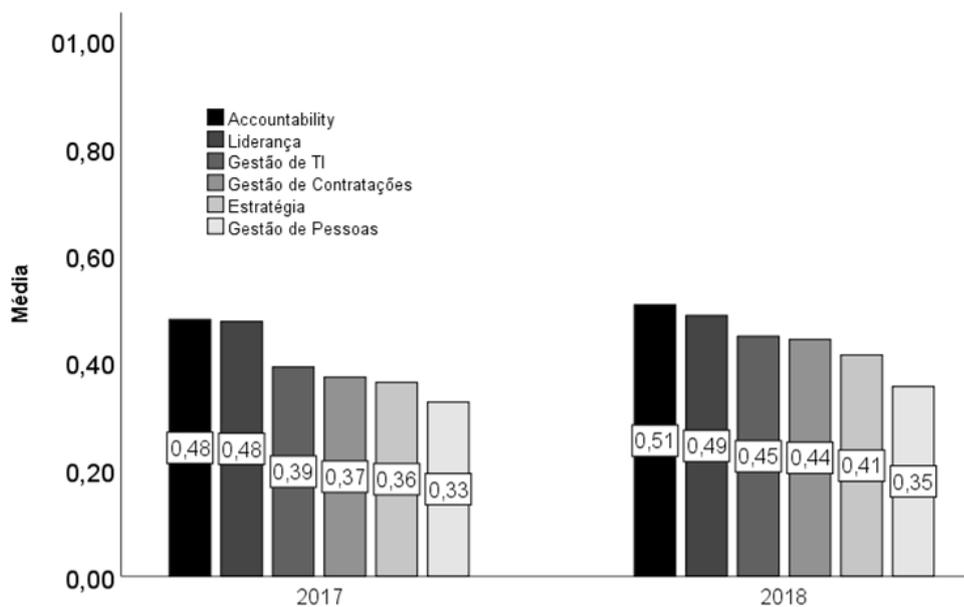
Fonte: elaboração do autor (2020).

Como mostram os dois gráficos anteriores, onde foram utilizados os dados conjuntos dos dois anos analisados nesta pesquisa, pode-se perceber pelas médias

gerais de cada componente que, para se elevar os patamares de governança e gestão públicas, aparentemente ainda há um grande espaço que pode ser percorrido pelas instituições públicas federais.

Notamos que ainda não chegamos, em nenhum dos componentes, nem a metade da nota máxima dos índices. É possível aqui dar um destaque ao índice de gestão de pessoas (iGestPessoas), que ficou com o valor mais baixo de todos (0,39), e um outro destaque ao índice de prestação de contas (*Accountability*), que ficou com o valor mais alto de todos (0,49). Vemos ainda que a maioria dos índices de governança está acima daqueles de gestão.

Gráfico 3 – Componentes de gestão e governança por ano (média por ano)



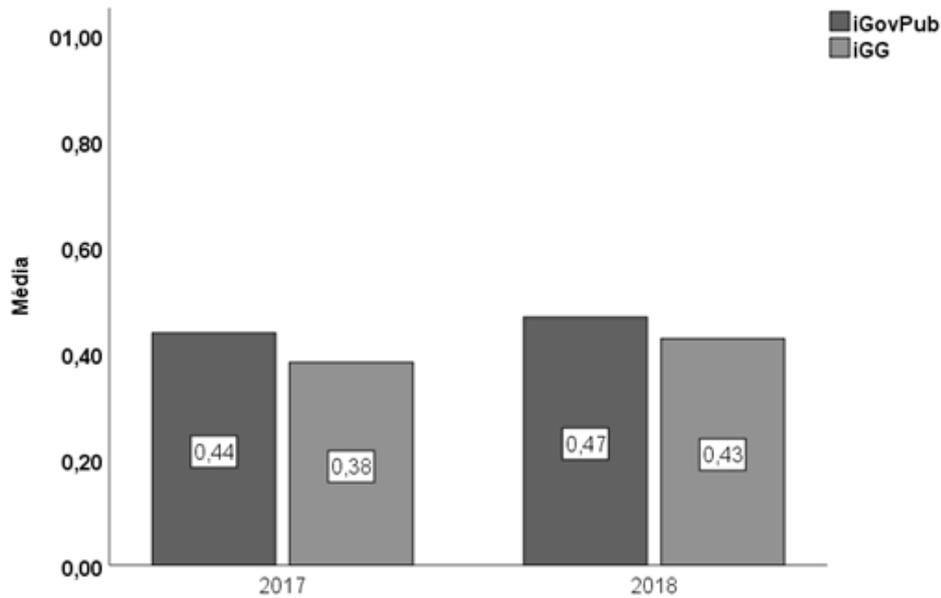
Fonte: elaboração do autor (2020).

Ao analisar os gráficos acima, referentes às médias de cada um dos componentes de gestão e governança públicas federais em 2017 e 2018, é possível constatar que todos os índices apresentaram evolução de um ano para o outro, sendo os aumentos de: + 6,25% em *accountability*, + 2,09% em Liderança, + 15,39% em Gestão de TI, + 18,92% em Gestão de Contratações, + 13,89% em Estratégia e + 6,06% em Gestão de Pessoas.

Vale lembrar pelo menos duas questões que podem ter contribuído fortemente para alavancar estes índices. A primeira foi a entrada em vigor do decreto nº 9.203/17, em 22 de novembro de 2017, que determinou que órgãos e entidades integrantes da administração autárquica e fundacional instituíssem seus

Comitês Internos de Governança, dentre outras disposições. A segunda foi que o TCU passou a divulgar, abertamente em seu site, todos os dados do levantamento sobre governança organizacional, a partir do levantamento de 2017.

Gráfico 4 – Variáveis agregadas de governança e gestão x ano (média por ano)



Fonte: elaboração do autor (2020).

Este gráfico anterior considera a média das instituições pesquisadas, em cada ano, relativa tanto ao índice de governança criado pelo TCU (iGovPub), que integra todos os demais índices aqui trazidos relativos a este tema especificamente (*Accountability*, Estratégia e Liderança), como também relativa ao índice de gestão com foco nos resultados do MEGP (iGG). Quanto à evolução de um ano para outro do iGovPub, esta ficou em + 6,83% de aumento, ao passo que o iGG também evoluiu positivamente em +13,16%. Nessa pesquisa busca-se desvendar os caminhos que levam a tais evoluções, para que cada organização equalize de forma orientada como pretende buscá-los, destinando seus recursos em ações que tenham maiores chances de aumentar os resultados e minimizar os riscos no longo prazo.

4.3 Técnicas Analíticas

4.3.1 Análise de regressão linear para o objetivo geral

Para responder a questão de pesquisa, será executada uma regressão linear tendo como variável dependente o índice de governança e gestão (iGG) e as variáveis independentes, que são os componentes (Estratégia, Liderança e *Accountability*) que formam o índice de governança pública federal (iGovPub), bem como as variáveis que representam os processos meio de gestão (iGestPessoas, iGestTI e iGestContrat). A seguir, apresentamos uma equação para ilustrar melhor o modelo teórico elaborado para se atingir o objetivo geral desta pesquisa.

$$iGG = \alpha + \beta_1 \text{Estratégia} + \beta_2 \text{Liderança} + \beta_3 \text{Accountability} + \beta_4 iGestPessoas + \beta_5 iGestTI + \beta_6 iGestContrat + \text{erro}$$

a) Primeiro modelo, com as variáveis Lid, Estr e Acct separadas

Tabela 3 - Resumo do primeiro modelo para o objetivo geral

R	R²	R² Ajustado	Teste de Durbin-Watson
1,000	1,000	1,000	1,602

Fonte: elaboração do autor (2020).

Os resultados deste primeiro modelo com as variáveis iGestPessoas, iGestIT e iGestContrat separadas mostram um R² ajustado de 1,000, o que significa que o modelo explica em 100,0% a variação do iGG. O teste de Durbin-Watson, para autocorrelação entre as variáveis foi de 1,602. Por tanto, está entre os valores aceitáveis ($1,5 < d < 2,5$)¹², indicando que não há presença de autocorrelação entre as variáveis. Ressalta-se que estes resultados já eram esperados, tendo em vista que o iGG é um índice criado pelo TCU a partir, justamente, dos agregadores utilizados neste modelo.

¹² Disponível em: <<https://www.statisticssolutions.com/the-multiple-linear-regression-analysis-in-spss/>>. Acesso em 26/01/20.

Tabela 4 – Coeficientes do primeiro modelo para o objetivo geral^a

Modelo	Coeficientes padronizados	t	Sig.	95,0% Intervalo de Confiança para B		Estatísticas de colinearidade	
	Beta			Limite inferior	Limite superior	Tolerância	VIF
(Constante)		-1,601	0,110	-0,001	0,000		
Liderança	0,111	244,370	0,000	0,085	0,087	0,500	2,000
Estratégia	0,114	210,963	0,000	0,088	0,090	0,351	2,845
<i>Accountability</i>	0,106	245,864	0,000	0,087	0,089	0,558	1,791
iGestPessoas	0,285	569,843	0,000	0,248	0,250	0,412	2,429
iGestTI	0,286	556,168	0,000	0,243	0,245	0,390	2,564
iGestContrat	0,291	541,135	0,000	0,244	0,246	0,355	2,819

a. Variável Dependente: iGG

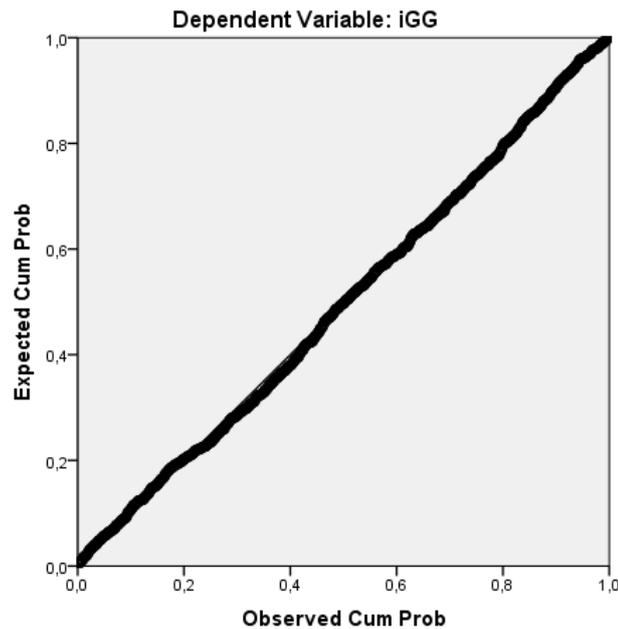
Fonte: elaboração do autor (2020).

Com vistas aos dados gerados para os coeficientes do modelo acima, pode-se afirmar que todas as variáveis independentes exercem um efeito estatisticamente significativo no iGG. Os valores dos coeficientes mostram que, em condições *ceteris paribus*¹³, o aumento de 1 unidade em Liderança leva a um aumento de 0,111 no iGG, enquanto que o incremento de 1 unidade em *Accountability* promove um aumento de 0,106 no iGG e que o incremento de 1 unidade em Estratégia promove um aumento de 0,114 no iGG. O maior efeito notado no iGG é o da variável iGestContrat onde, nas mesmas condições citadas, o aumento de 1 unidade leva a um efeito de 0,291 no iGG. Em relação à multicolinearidade das variáveis, a tolerância das variáveis é maior que 0,1, indicando ausência de multicolinearidade no modelo¹⁴. Já o gráfico abaixo mostra que os resíduos estão normalmente distribuídos.

¹³ Mantendo-se todo o resto constante.

¹⁴ Disponível em: <<https://www.statisticssolutions.com/the-multiple-linear-regression-analysis-in-spss/>> Acesso em 26/01/20.

Gráfico 5 – P-P Normal de regressão resíduos padronizados nº1



Fonte: elaboração do autor (2020).

- b) Segundo modelo, com a variável iGovPub como agregador de Lid, Estr e Acct

Tabela 5 - Resumo do segundo modelo para o objetivo geral

R	R ²	R ² Ajustado	Teste de Durbin-Watson
1,000	1,000	1,000	1,612

Fonte: elaboração do autor (2020).

Os resultados deste primeiro modelo com as variáveis iGestPessoas, iGestIT e iGestContrat separadas mostram um R² ajustado de 1,000, o que significa que o modelo explica em 100,0% a variação do iGG. O teste de Durbin-Watson, para autocorrelação entre as variáveis foi de 1,612. Por tanto, está entre os valores aceitáveis ($1,5 < d < 2,5$), indicando que não há presença de autocorrelação entre as variáveis. Ressalta-se que estes resultados já eram esperados, tendo em vista que o iGG é um índice criado pelo TCU a partir, justamente, dos agregadores utilizados neste modelo.

Tabela 6 – Coeficientes do segundo modelo para o objetivo geral^a

Modelo	Coeficientes padronizados	t	Sig.	95,0% Intervalo de Confiança para B		Estatísticas de colinearidade	
	Beta			Limite inferior	Limite superior	Tolerância	VIF

(Constante)		-2,470	0,014	-0,001	0,000		
iGovPub	0,283	597,018	0,000	0,262	0,264	0,428	2,338
iGestPessoas	0,285	591,135	0,000	0,248	0,250	0,414	2,417
iGestTI	0,286	590,354	0,000	0,243	0,245	0,410	2,439
iGestContrat	0,291	572,224	0,000	0,244	0,246	0,371	2,698

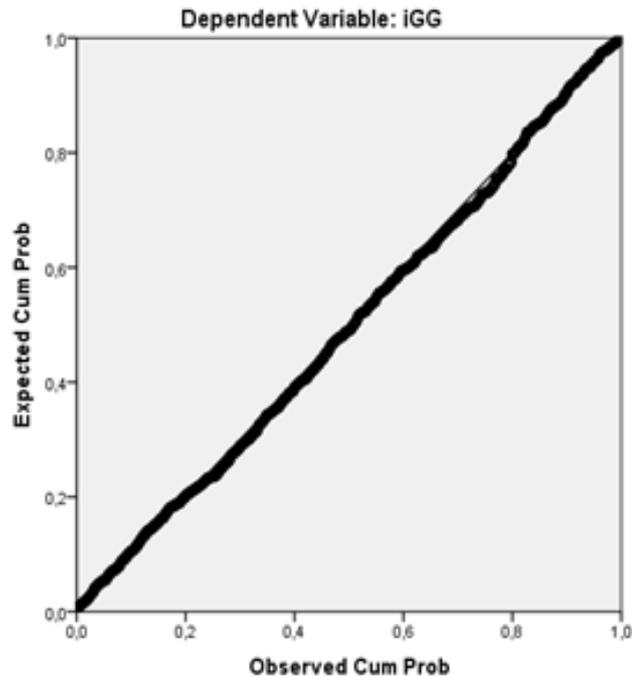
a. Variável Dependente: iGG

Fonte: elaboração do autor (2020).

Com vistas aos dados gerados para os coeficientes do modelo acima, pode-se afirmar que todas as variáveis independentes exercem um efeito estatisticamente significativo no iGG. Os valores dos coeficientes mostram que, em condições *ceteris paribus*, o aumento de 1 unidade em iGovPub leva a um aumento de 0,283 no iGG, enquanto que o incremento de 1 unidade em iGestPessoas promove um aumento de 0,285 no iGG e que o incremento de 1 unidade em iGestContrat promove um aumento de 0,286 no iGG. O maior efeito notado no iGG é o da variável iGestContrat onde, nas mesmas condições citadas, o aumento de 1 unidade leva a um efeito de 0,291 no iGG.

Em relação à multicolinearidade das variáveis, a tolerância das variáveis é maior que 0,1, indicando ausência de multicolinearidade no modelo. Já o gráfico a seguir mostra que os resíduos estão normalmente distribuídos.

Gráfico 6 – P-P Normal de Regressão Resíduos padronizados nº2



Fonte: elaboração do autor (2020).

4.3.2 Criação do Índice de Gestão Pública Federal para o objetivo específico nº 1

a) Correlação entre as variáveis iGestPessoas, iGestTI, iGestContrat

Tabela 7 – Correlações entre as variáveis iGestPessoas, iGestTI, iGestContrat

	iGestPessoas	iGestContrat	iGestTI
iGestPessoas	Correlação de Pearson	1	0,704**
	Sig. (2 extremidades)		0,000
	N	980	980
iGestContrat	Correlação de Pearson	0,704**	1
	Sig. (2 extremidades)	0,000	0,000
	N	980	980
iGestTI	Correlação de Pearson	0,669**	0,708**
	Sig. (2 extremidades)	0,000	0,000
	N	980	980

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: elaboração do autor (2020).

Nesta primeira parte, ficou constatado que há uma associação forte, positiva e significativa (p -valor < 0,05) entre as três variáveis que estão sendo utilizadas para compor o índice de Gestão Pública Federal. Dessa forma, atende-se a um dos pressupostos da análise fatorial, onde os índices de correlação precisam estar acima de 0,30 (FIGUEIREDO FILHO e SILVA JUNIOR, 2010).

b) Verificação dos pressupostos da Análise Fatorial

Tabela 8 – Teste de KMO e Bartlett

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.	,739	
Teste de esfericidade de Bartlett	Aprox. Qui-quadrado	1468,968
	Gl	3
	Sig.	0,000

Fonte: elaboração do autor (2020).

De acordo com o teste de KMO e Bartlett, é apontado um resultado de 0,739 (superior ao valor mínimo de 0,60), bem como o teste de esfericidade de Bartlett demonstra ser estatisticamente significativo (p -valor < 0.05). Podemos afirmar então que tais dados são adequados à execução da análise fatorial (FIGUEIREDO FILHO e SILVA JUNIOR, 2010).

c) Eigen Values e variância acumulada

Tabela 9 – Variância total explicada

Componente	Autovalores iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	2,388	79,589	79,589	2,388	79,589	79,589
2	,331	11,020	90,609			
3	,282	9,391	100,000			

Método de Extração: análise de Componente Principal.

Fonte: elaboração do autor (2020).

Como pode ser visto na tabela acima, apenas um componente carrega 79,59% da variância explicada. Sendo assim, devemos extrair apenas ele para compor o Índice de Gestão Pública Federal (IGP). Ainda através desta observação anterior, com base no critério de Kaiser, segundo o qual devem ser extraídos os componentes que apresentem Eigen Values > 1 , então apenas um componente deve ser extraído. Hair *et al* (2006) acrescentam que tal extração deve ir até 60%. A matriz de componente a seguir traz a extração das variáveis.

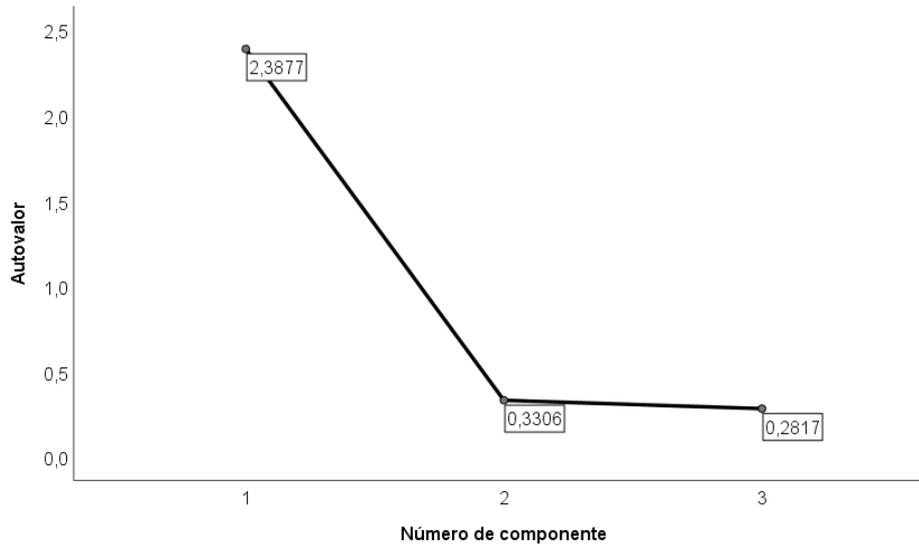
Tabela 10 – Matriz de componente^a

	Componente 1
iGestPessoas	0,886
iGestTI	0,888

iGestContrat	0,902
Método de Extração: análise de Componente Principal.	
a. 1 componentes extraídos.	
Fonte: elaboração do autor (2020).	

A seguir verificamos graficamente a distribuição da carga fatorial dos componentes:

Gráfico 7 – Scree-Plot

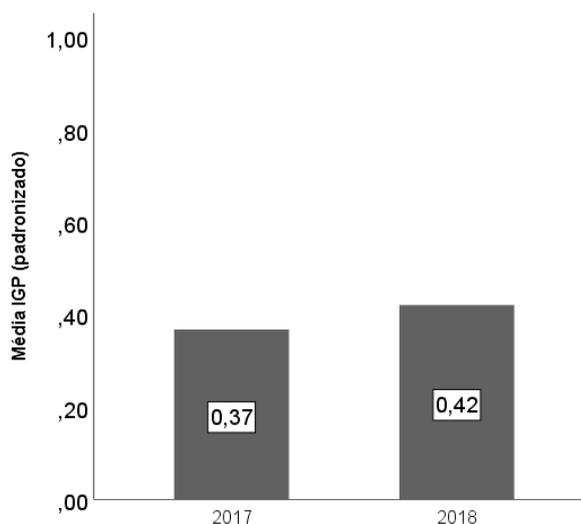


Fonte: elaboração do autor (2020).

Na matriz de componentes acima, uma análise a ser observada é que todos eles ultrapassam o valor mínimo de 0,40 (FIGUEIREDO FILHO e SILVA JUNIOR, 2010). Em uma perspectiva de facilitar a análise de regressão, o IGP, criado pela análise fatorial, foi padronizado para uma escala entre 0 e 1 [0,1].¹⁵ Trazemos o IGP médio padronizado por ano:

¹⁵ $1 * ((\text{Índice de gestão pública} + 2.13391) / (3.27268 + 2.13391))$ – Já com as operações entre os sinais.

Gráfico 8 – Média IGP (padronizado) x Ano



Fonte: elaboração do autor (2020).

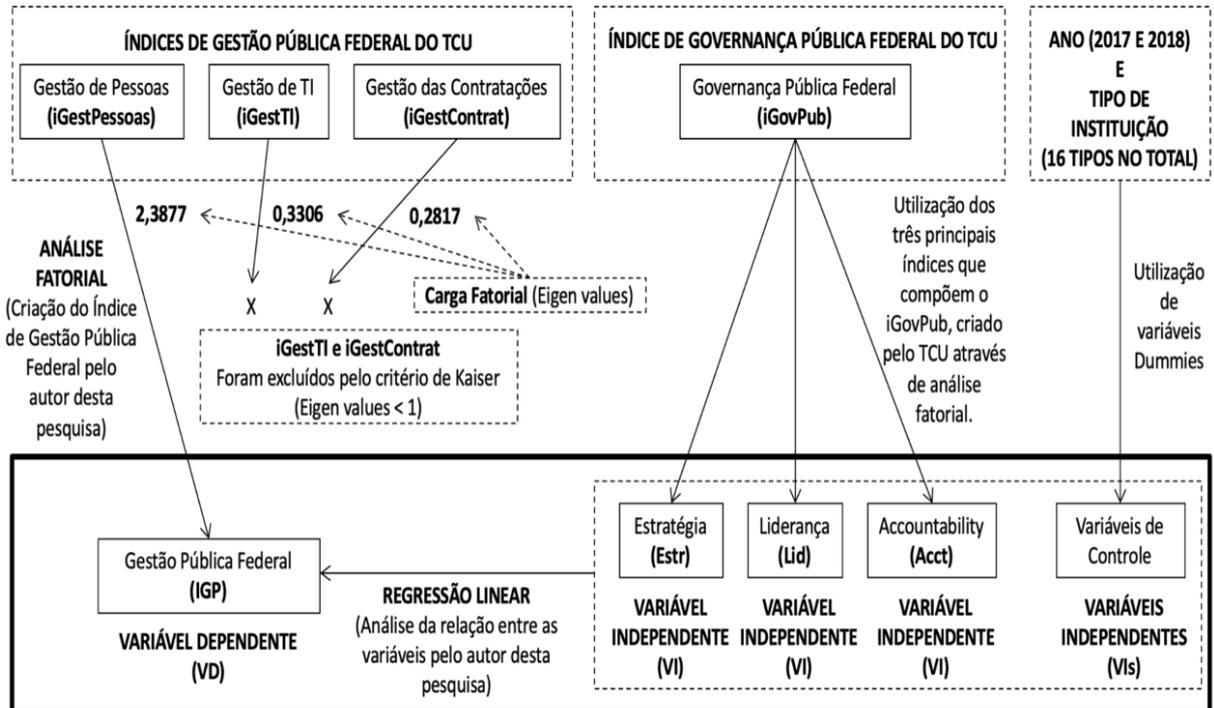
Este gráfico anterior considera a média das instituições pesquisadas, em cada ano, relativa ao índice de gestão, então criado através deste estudo, e que integra todos os demais índices aqui trazidos relativos a este tema especificamente (Gestão de Pessoas, Gestão das Contratações e Gestão de TI). Quanto à sua evolução de um ano para outro, esta ficou em + 13,51% de aumento.

Para efeito de comparação com o índice de governança pública federal (iGovPub), é preciso aqui registrar que, embora ambos tenham apresentado aumentos de um ano para outro, o aumento do IGP (13,51%) foi quase o dobro do iGovPub (6,83%). Já em comparação com o iGG que registrou aumento de 13,16%, as evoluções de ambos foram quase idênticas.

4.3.3 Análise de regressão linear para o objetivo específico nº 1

Para responder a questão secundária nº 1, será executada uma regressão linear tendo como variável dependente o índice de gestão pública federal (IGP) criado e as variáveis independentes, que são os componentes (Estratégia, Liderança e *Accountability*) que formam o índice de governança pública federal (iGovPub). Como variáveis de controle serão adicionados o ano e o tipo de instituição. A seguir, apresenta-se uma figura para ilustrar melhor o modelo teórico elaborado para se atingir o objetivo específico nº 1 desta pesquisa.

Figura 7 – Modelo teórico para o objetivo específico nº 1 após a análise fatorial



Fonte: elaboração do autor (2020).

Em suma, o modelo utiliza a seguinte equação para o objetivo específico nº 1:

$$\text{IGP} = \alpha + \beta_1 \text{Estratégia} + \beta_2 \text{Liderança} + \beta_3 \text{Accountability} + \beta_4 \text{Dummy(ano)} + \beta_5 \text{Dummy(Instituição)} + \text{erro}$$

c) Primeiro modelo, sem as variáveis de controle

Tabela 11 – Resumo do primeiro modelo para o objetivo específico nº 1

R	R ²	R ² Ajustado	Teste de Durbin-Watson
0,774	0,599	0,598	1,197

Fonte: elaboração do autor (2020).

Os resultados deste primeiro modelo sem as variáveis de controle mostram um R² ajustado de 0,599, o que significa que o modelo explica em 59,9% a variação do IGP. Ou seja, é possível que existam outras variáveis não elencadas nesta análise que ajudem a explicar os 40,1% restantes, que não foram capazes de serem explicados utilizando-se apenas estas variáveis. O teste de Durbin-Watson, para autocorrelação entre as variáveis foi de 1,197. Por estar um pouco abaixo do valor mínimo ($1,5 < d < 2,5$)¹⁶, isto pode ser um indicador da presença de autocorrelação entre as variáveis.

Tabela 12 – Coeficientes do primeiro modelo para o objetivo específico nº 1^a

Modelo	Coeficientes padronizados	t	Sig.	95,0% Intervalo de Confiança para B		Estatísticas de colinearidade	
	Beta			Limite inferior	Limite superior	Tolerância	VIF
(Constante)		7,720	0,000	0,060	0,100		
Liderança	0,115	4,103	0,000	0,049	0,139	0,522	1,917
Estratégia	0,528	17,981	0,000	0,387	0,482	0,476	2,100
Accountability	0,232	9,025	0,000	0,160	0,249	0,621	1,610

a. Variável Dependente: IND_GEST_PUBL_PADRO

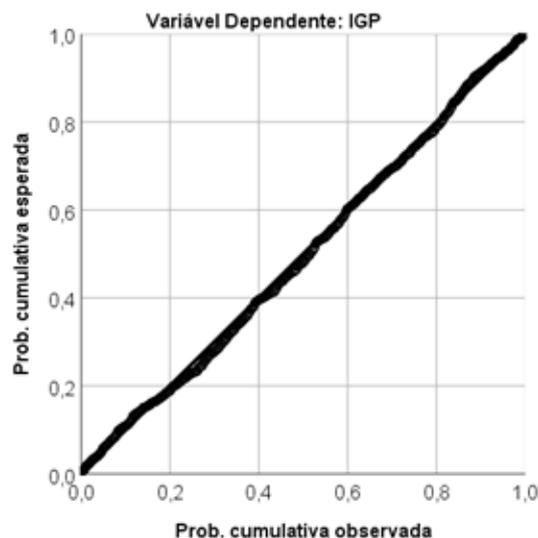
Fonte: elaboração do autor (2020).

¹⁶ Disponível em: <<https://www.statisticssolutions.com/the-multiple-linear-regression-analysis-in-spss/>>. Acesso em 26/01/20.

Com vistas aos dados gerados para os coeficientes do modelo acima, pode-se afirmar que todas as variáveis independentes exercem um efeito estatisticamente significativo no IGP.

Os valores dos coeficientes mostram que, em condições *ceteris paribus*, o aumento de 1 unidade em Liderança leva a um aumento de 0,115 no IGP, enquanto que o incremento de 1 unidade em *Accountability* promove um aumento de 0,232 no IGP. O maior efeito notado no IGP é o da variável Estratégia onde, nas mesmas condições citadas, o aumento de 1 unidade leva a um efeito de 0,528 no IGP. Em relação à multicolinearidade das variáveis, a tolerância das variáveis é maior que 0,1, indicando ausência de multicolinearidade no modelo. Já o gráfico abaixo mostra que os resíduos estão normalmente distribuídos.

Gráfico 9 – P-P Normal de regressão resíduos padronizados nº 3



Fonte: elaboração do autor (2020).

d) Segundo modelo, com as variáveis de controle

Tabela 13 – Resumo do segundo modelo para o objetivo específico nº 1

R	R ²	R ² Ajustado	Teste de Durbin-Watson
0,802	0,642	0,635	1,296

Fonte: elaboração do autor (2020).

Estes novos resultados do segundo modelo, com as variáveis de controle, mostram um R² ajustado de 0,642, o que significa que o modelo explica em 64,2% a variação do IGP. Assim, notamos que, quando comparado ao primeiro modelo, o

incremento de tais variáveis de controle ajudou a aumentar em mais 4,3% o R² ajustado, agregando um maior grau de explicação a este estudo. O teste de Durbin-Watson, para autocorrelação entre as variáveis foi de 1,296. Por estar também um pouco abaixo do valor mínimo, como no modelo anterior ($1,5 < d < 2,5$), pode indicar a presença de autocorrelação entre as variáveis.

Tabela 14 – Coeficientes do segundo modelo para o objetivo específico nº 1^a

Modelo	Coeficientes padronizados	t	Sig.	95,0% Intervalo de Confiança para B		Estatísticas de colinearidade	
	Beta			Limite inferior	Limite superior	Tolerância	VIF
(Constante)		7,720	0,000	0,059	0,111		
Liderança	0,144	4,103	0,000	0,073	0,163	0,522	1,917
Estratégia	0,486	17,981	0,000	0,351	0,448	0,476	2,100
<i>Accountability</i>	0,216	9,025	0,000	0,146	0,234	0,621	1,610

a. Variável Dependente: IND_GEST_PUBL_PADRO

Fonte: elaboração do autor (2020).

Pela análise dos coeficientes deste segundo modelo, também constatamos que as variáveis independentes exercem um efeito estatisticamente significativo no IGP. Os valores destes mostram que, em condições *ceteris paribus*, o aumento de 1 unidade em Liderança leva a um aumento de 0,144 no IGP, enquanto que o incremento de 1 unidade em *Accountability* promove um aumento de 0,216 no IGP. E, semelhante ao modelo anterior, o maior efeito no IGP continua sendo o da variável Estratégia, para a qual o aumento de 1 unidade leva a um efeito de 0,486 no IGP.

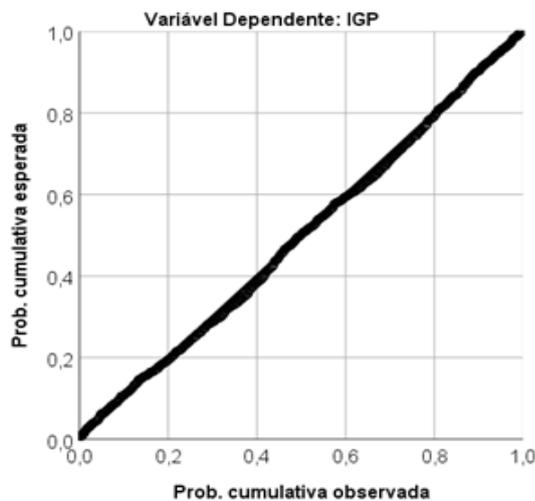
Diante deste último fato, que foi constatado em ambos os modelos aqui testados, fica claro a superior relevância que a variável Estratégia demonstra ter sobre o IGP, respondendo no primeiro modelo, em condições *ceteris paribus*, por 0,528 do efeito gerado sobre tal índice e no segundo modelo por 0,486 do efeito. Percebe-se que o efeito dela sobre o IGP é próximo da metade do total dos efeitos gerados por outras possíveis variáveis.

Considerando então as limitações desta pesquisa, já elencadas anteriormente em parte específica deste mesmo capítulo, esta constatação acima mencionada pode tanto ser vista como um grande alerta, bem como vir a ser um bom indicativo para que as organizações públicas federais venham a ter um olhar mais cuidadoso e focado nos critérios que cercam esta variável Estratégia, no sentido de buscarem obter maiores impactos positivos na melhoria das suas gestões, com a concentração

de esforços no que demonstra ser mais relevante. Vale lembrar que a variável Liderança foi tratada neste estudo como equivalente ao critério de governança do MEGP, o qual seu efeito demonstrado serve como parâmetro de comparação.

Em relação à multicolinearidade das variáveis, a tolerância das variáveis é maior que 0,1, indicando novamente ausência de multicolinearidade modelo. O gráfico a seguir mostra que os resíduos estão normalmente distribuídos.

Gráfico 10 – P-P Normal de regressão resíduos padronizados nº 4



Fonte: elaboração do autor (2020).

Já em relação aos controles é possível observar ainda se o tipo de instituição exerce um efeito positivo ou negativo no IGP, como demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 15 – Coeficiente de regressão beta padronizado por tipo de instituição

Tipo de instituição	Beta (p-valor)
Autarquia	0,068 (0,002)***
Banco	0,012 (0,585)
Casa Legislativa	0,014 (0,460)
Conselho Profissional	-0,086 (0,000)***
Estadual/Distrital	-0,001 (0,976)
Estatal	-0,086 (0,000)***
Funções essenciais a justiça	-0,027 (0,176)
Fundação	0,024 (0,241)
Fundo	0,008 (0,687)
Instituição de Ensino	-0,072 (0,005)
Militar	0,097 (0,000)***
Ministério	-0,001 (0,958)
Órgão Executivo da ADM. Direta	0,014 (0,493)
Paraestatal	0,045 (0,030)
Unidade de Saúde	-0,011 (0,636)

(*** p-valor < 0,05)

Fonte: elaboração do autor (2020).

A análise acima demonstra que, em relação ao tipo de instituição, não parece haver grandes diferenças com relação ao IGP. Como é possível observar, as instituições militares e autarquias apresentam um pequeno efeito positivo no IGP, enquanto que Conselhos profissionais e instituições estatais exercem um pequeno efeito negativo. Em resumo, o efeito do tipo de instituição sobre o IGP é praticamente nulo.

Tabela 16 – Distribuições dos rankings do IGP e do iGovPub por Quartil

Ano	Tipo	IGP				iGovPub			
		1º Quartil	2º Quartil	3º Quartil	4º Quartil	1º Quartil	2º Quartil	3º Quartil	4º Quartil
2017	Autarquia	31,6%	31,6%	23,7%	13,2%	28,9%	28,9%	21,1%	21,1%
	Banco	90,9%	0,0%	9,1%	0,0%	90,9%	9,1%	0,0%	0,0%
	Casa Legislativa	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	50,0%	50,0%	0,0%	0,0%
	Conselho Profissional	11,5%	11,5%	7,7%	69,2%	15,4%	7,7%	7,7%	69,2%
	Estadual/Distrital	0,0%	66,7%	33,3%	0,0%	33,3%	0,0%	66,7%	0,0%
	Estatal	31,4%	21,4%	25,7%	21,4%	44,3%	24,3%	17,1%	14,3%
	Funções Essenciais à Justiça	14,3%	42,9%	14,3%	28,6%	42,9%	28,6%	14,3%	14,3%
	Fundação	20,0%	33,3%	13,3%	33,3%	13,3%	26,7%	0,0%	60,0%
	Fundo	42,9%	14,3%	14,3%	28,6%	42,9%	0,0%	28,6%	28,6%
	Instituição de Ensino	13,3%	17,7%	28,3%	40,7%	14,2%	22,1%	31,9%	31,9%
	Militar	81,8%	9,1%	9,1%	0,0%	54,5%	45,5%	0,0%	0,0%
	Ministério	14,3%	33,3%	38,1%	14,3%	9,5%	14,3%	52,4%	23,8%
	Órgão executivo (Adm. Direta)	12,5%	25,0%	18,8%	43,8%	0,0%	31,3%	25,0%	43,8%
	Paraestatal	40,0%	26,7%	6,7%	26,7%	26,7%	33,3%	13,3%	26,7%
Tribunal	23,1%	34,1%	35,2%	7,7%	19,8%	31,9%	30,8%	17,6%	
Unidade de Saúde	22,2%	33,3%	22,2%	22,2%	22,2%	27,8%	33,3%	16,7%	
2018	Autarquia	35,9%	28,2%	23,1%	12,8%	28,2%	17,9%	30,8%	23,1%
	Banco	91,7%	8,3%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Casa Legislativa	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Conselho Profissional	11,5%	7,7%	11,5%	69,2%	15,4%	7,7%	11,5%	65,4%
	Estadual/Distrital	0,0%	66,7%	0,0%	33,3%	0,0%	66,7%	33,3%	0,0%
	Estatal	34,8%	22,7%	16,7%	25,8%	42,4%	27,3%	19,7%	10,6%
	Funções Essenciais à Justiça	16,7%	50,0%	33,3%	0,0%	33,3%	33,3%	16,7%	16,7%
Fundação	20,0%	26,7%	20,0%	33,3%	13,3%	13,3%	20,0%	53,3%	

Fundo	60,0%	0,0%	0,0%	40,0%	60,0%	20,0%	0,0%	20,0%
Instituição de Ensino	12,0%	17,1%	35,0%	35,9%	15,4%	20,5%	28,2%	35,9%
Militar	90,0%	10,0%	0,0%	0,0%	70,0%	20,0%	10,0%	0,0%
Ministério	22,7%	22,7%	31,8%	22,7%	22,7%	27,3%	36,4%	13,6%
Órgão executivo (Adm. Direta)	31,6%	15,8%	31,6%	21,1%	5,3%	31,6%	26,3%	36,8%
Paraestatal	37,5%	25,0%	18,8%	18,8%	12,5%	18,8%	50,0%	18,8%
Tribunal	19,8%	38,5%	30,8%	11,0%	20,9%	39,6%	27,5%	12,1%
Unidade de Saúde	12,2%	36,7%	22,4%	28,6%	16,3%	26,5%	22,4%	34,7%

Fonte: elaboração do autor (2020).

Destacamos acima que as instituições Bancos, Casas Legislativas e Militares, têm pelo menos metade de suas entidades entre os 25% com as maiores notas nos dois índices, nos dois anos. Os Fundos passam a este patamar em 2018. Enquanto os Conselhos Profissionais têm a situação exatamente oposta, acompanhados das Fundações no que tange apenas ao iGovPub.

4.3.4 Teste *T* de Levene para amostras independentes

O Teste de Levene é utilizado para verificar a homogeneidade entre as variâncias de dois grupos de dados, que tenham a mesma quantidade de casos cada. Nas análises abaixo, para o iGovPub e para o IGP, os p-valores foram, respectivamente, de 0,758 e 0,585, significando que as variâncias não são diferentes nos grupos de 2017 e 2018. Assim, não houve diferenças significativas nas médias dos 38 Institutos Federais, num intervalo de 95%.

Tabela 17 – Teste T – Governança pública dos institutos federais de educação

	Ano	N	Média	Erro Desvio	Erro padrão da média
iGovPub	2017	38	0,429	0,168	0,027
	2018	38	0,419	0,157	0,025

Teste de amostras independentes	
Teste de Levene	Teste-t para Igualdade de Médias

		Z	Sig.	t	df	Sig. (2 extremidades)	Diferença média	Erro padrão de diferença	95% Intervalo de Confiança da Diferença		
										Inf.	Sup.
iGovPub	Variâncias iguais assumidas	0,096	0,758	0,277	74	0,782	0,010	0,038	-0,064	0,085	
	Variâncias iguais não assumidas			0,277	73,669	0,782	0,010	0,038	-0,064	0,085	

Fonte: elaboração do autor (2020).

Tabela 18 – Teste T – Gestão pública dos institutos federais de educação

	Ano	N	Média	Erro Desvio	Erro padrão da média
IGP	2017	38	0,304	0,143	0,023
	2018	38	0,325	0,138	0,022

Teste de amostras independentes											
		Teste de Levene		teste-t para Igualdade de Médias							
		Z	Sig.	t	df	Sig. (2 extremidades)	Diferença média	Erro padrão de diferença	95% Intervalo de Confiança da Diferença		
										Inf.	Sup.
IGP	Variâncias iguais assumidas	0,300	0,585	-0,667	74	0,507	-0,021	0,032	-0,085	0,043	
	Variâncias iguais não assumidas			-0,667	73,885	0,507	-0,021	0,032	-0,085	0,043	

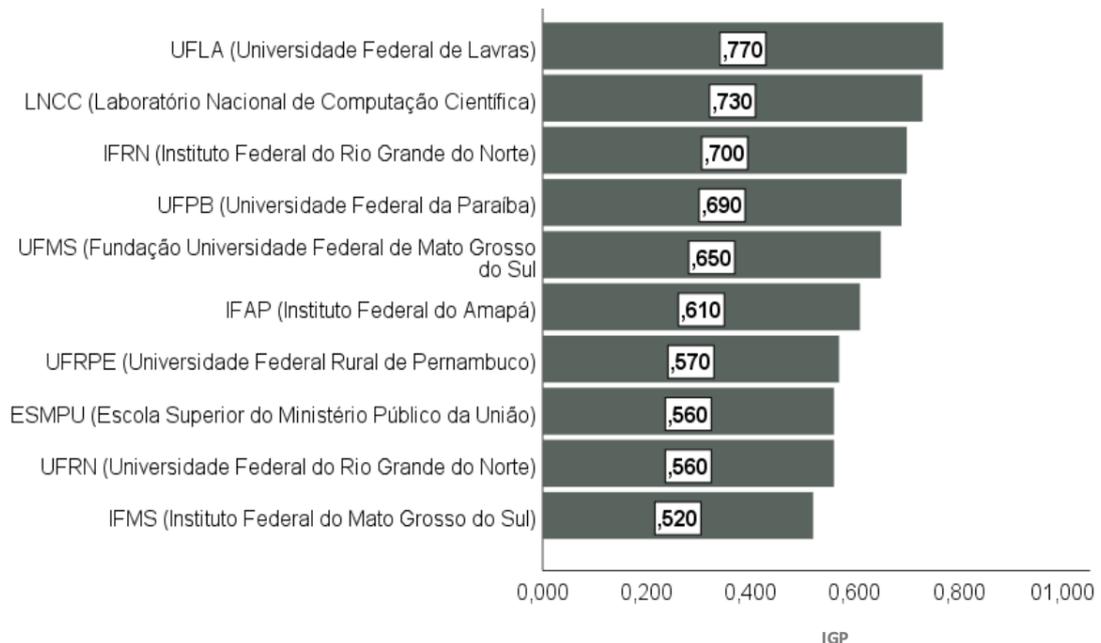
Fonte: elaboração do autor (2020).

4.3.5 Rankings das Instituições de Ensino e dos Institutos Federais de Educação

Nesta etapa, analisaremos num primeiro bloco os *rankings* envolvendo as 10 instituições federais de ensino mais bem posicionadas que participaram das pesquisas do TCU, foco deste estudo, e num segundo bloco só os 38 institutos federais de ensino, a fim de constataremos, em ambos os blocos, como estão tais instituições frente aos resultados obtidos nos índices IGP, iGovPub, iGG e Lid, relativos aos anos de 2017 e 2018. Dentro de cada um dos dois blocos,

analisaremos cada índice por vez, sendo dois gráficos para cada um deles, um com os resultados de 2017 e, logo em seguida, outro com os de 2018. Vejamos então o primeiro bloco abaixo, começando pelo IGP, vindo em sequência, o iGovPub, o iGG e o Lid.

Gráfico 11 – Ranking das 10 Instituições de Ensino com maior IGP em 2017



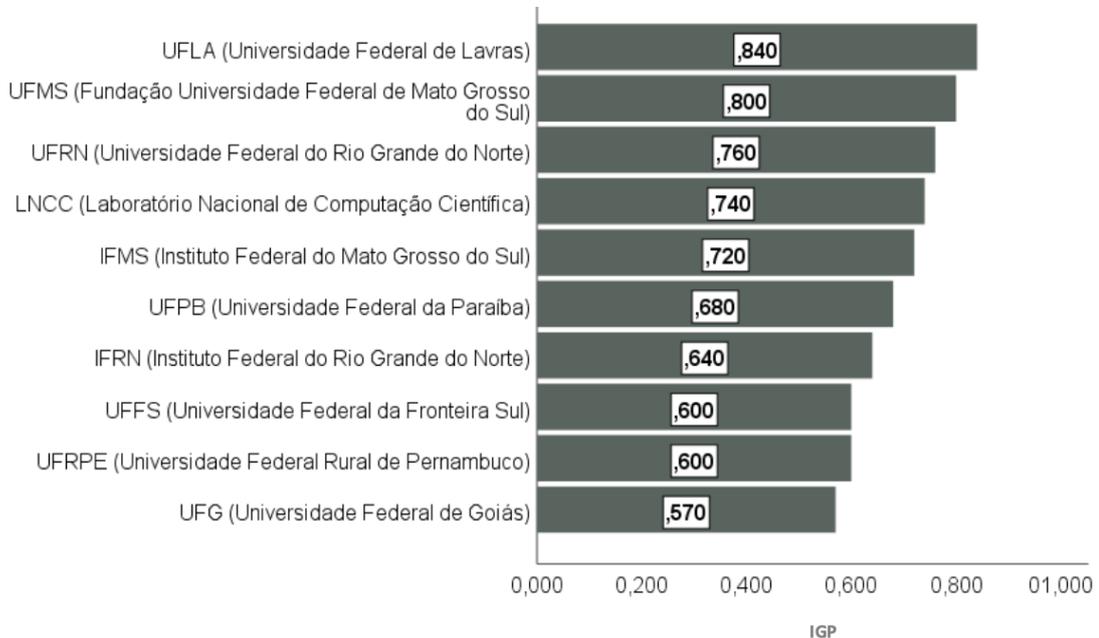
Fonte: elaboração do autor (2020).

Neste primeiro gráfico anterior sobre o IGP, relativo ao ano de 2017, constatamos que entre as 10 instituições de ensino com as maiores pontuações, 3 (três) delas são institutos federais de ensino, enquanto 7 (sete) são outros tipos de instituições de ensino, das quais 5 (cinco) destas são universidades. Isso equivale, neste comparativo, a uma taxa de presença dos institutos federais de ensino de 30% e das universidades de 50% entre as 10 instituições de ensino com as maiores pontuações, neste ano de 2017.

Já neste segundo gráfico abaixo também sobre o IGP, mas agora relativo ao ano de 2018, constatamos que entre as 10 instituições de ensino com as maiores pontuações, 2 (duas) delas são institutos federais de ensino, enquanto 8 (oito) são outros tipos de instituições de ensino, das quais 7 (sete) destas são universidades. Assim, ao compararmos os resultados, vistos nos dois últimos gráficos, do IGP no ano de 2017, com os de 2018, constatamos que a taxa de participação dos institutos federais de ensino caiu de 30% em 2017, para 20% em 2018, enquanto a das

universidades subiu de 50% para 70% entre as 10 instituições de ensino com as maiores pontuações.

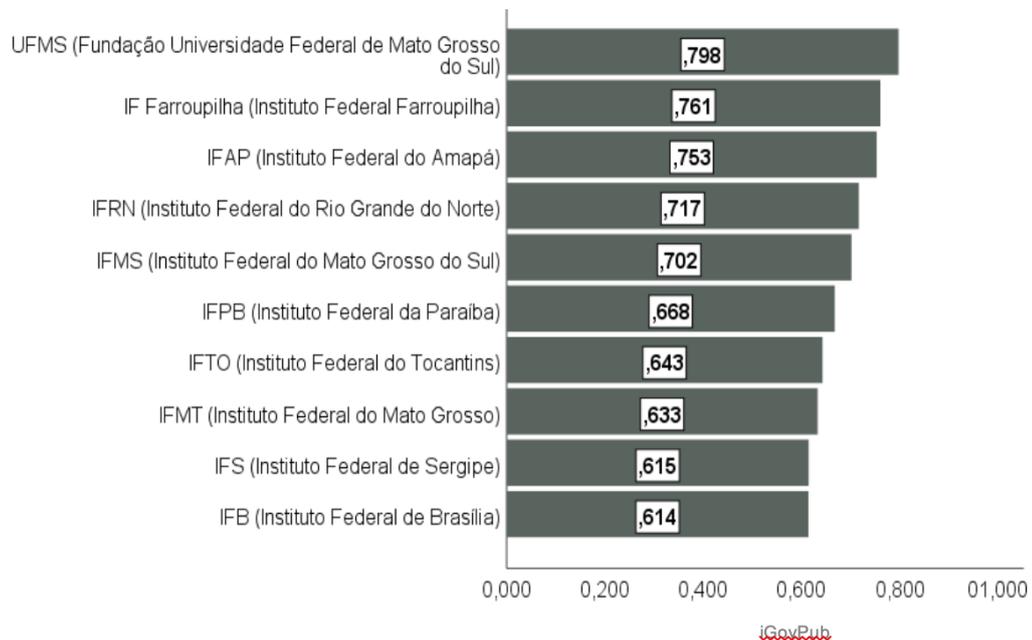
Gráfico 12 – Ranking das 10 Instituições de Ensino com maior IGP em 2018



Fonte: elaboração do autor (2020).

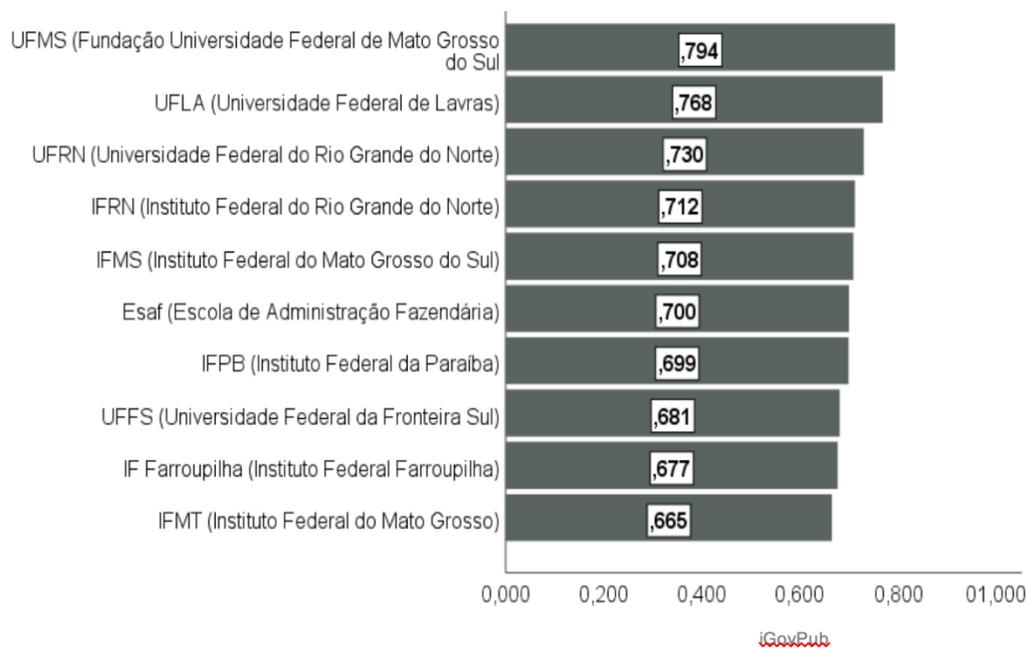
Neste primeiro gráfico a seguir sobre o iGovPub, relativo ao ano de 2017, constatamos que entre as 10 instituições de ensino com as maiores pontuações, 9 (nove) são institutos federais de ensino, enquanto 1 (uma) é outro tipo de instituição de ensino, que neste caso trata-se de uma universidade. Isso equivale, neste comparativo, a uma taxa de presença dos institutos federais de ensino de 90% e das universidades de 10% entre as 10 instituições de ensino com as maiores pontuações, neste ano de 2017.

Gráfico 13 – Ranking das 10 Instituições de ensino com maior iGovPub em 2017



Fonte: elaboração do autor (2020).

Gráfico 14 – Ranking das 10 Instituições de ensino com maior iGovPub em 2018

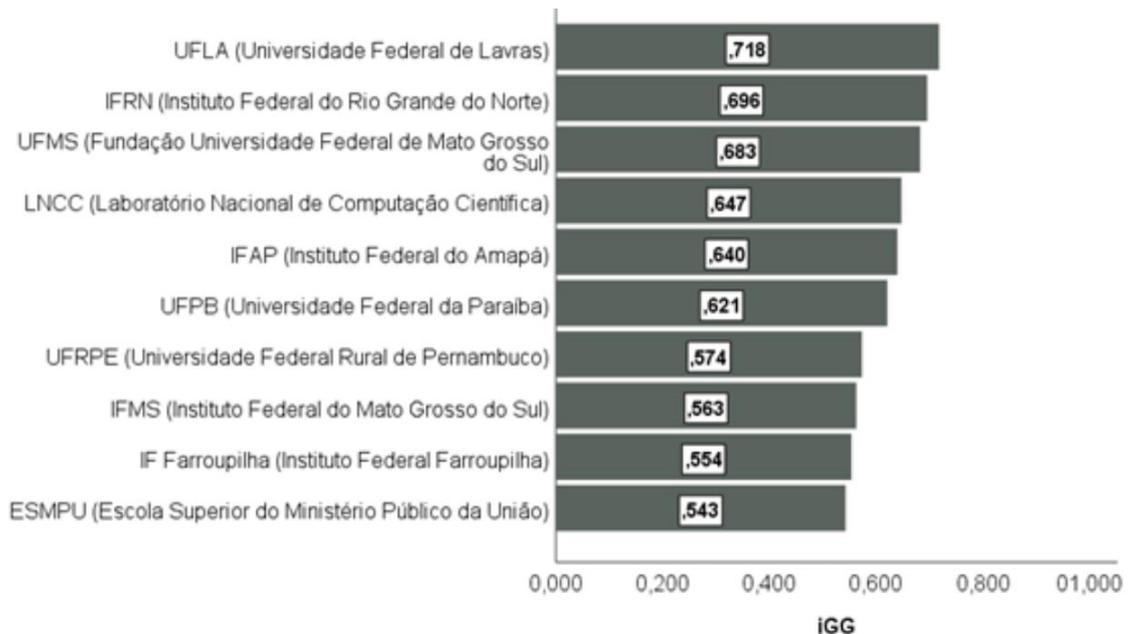


Fonte: elaboração do autor (2020).

Já neste segundo gráfico anterior também sobre o iGovPub, mas agora relativo ao ano de 2018, constatamos que entre as 10 instituições de ensino com as maiores pontuações, 5 (cinco) delas são institutos federais de ensino, enquanto 5 (cinco) são outros tipos de instituições de ensino, das quais 4 (quatro) destas são universidades. Assim, ao compararmos os resultados, vistos nos dois últimos

gráficos, do iGovPub no ano de 2017, com os de 2018, constatamos que a taxa de participação dos institutos federais de ensino caiu de 90% em 2017, para 50% em 2018, enquanto a das universidades subiu de 10% para 40% entre as 10 instituições de ensino com as maiores pontuações.

Gráfico 15 – Ranking das 10 Instituições de ensino com maior iGG em 2017



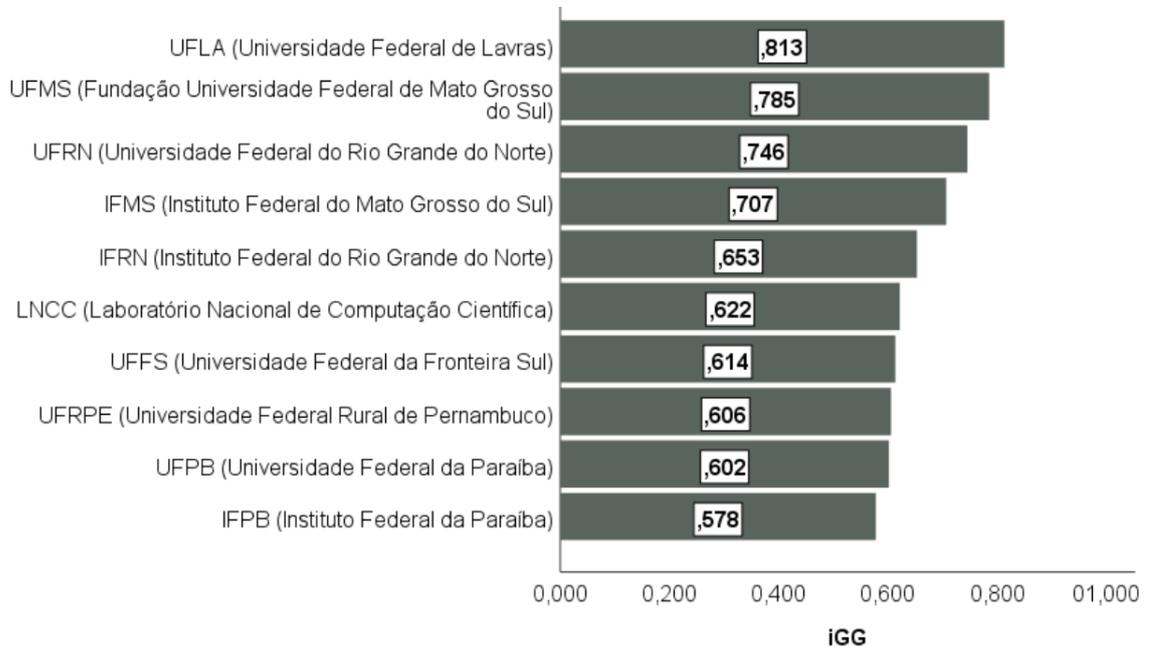
Fonte: elaboração do autor (2020).

Neste primeiro gráfico anterior sobre o iGG, relativo ao ano de 2017, constatamos que entre as 10 instituições de ensino com as maiores pontuações, 4 (quatro) delas são institutos federais de ensino, enquanto 6 (seis) são outros tipos de instituições de ensino, das quais 4 (quatro) destas são universidades. Isso equivale, neste comparativo, a uma taxa de presença dos institutos federais de ensino de 40% e das universidades de 40% entre as 10 instituições de ensino com as maiores pontuações, neste ano de 2017.

Já neste segundo gráfico a seguir também sobre o iGG, mas agora relativo ao ano de 2018, constatamos que entre as 10 instituições de ensino com as maiores pontuações, 3 (três) delas são institutos federais de ensino, enquanto 7 (sete) são outros tipos de instituições de ensino, das quais 6 (seis) destas são universidades. Assim, ao compararmos os resultados, vistos nos dois últimos gráficos, do iGG no ano de 2017, com os de 2018, constatamos que a taxa de participação dos institutos federais de ensino entre as 10 instituições de ensino caiu de 40% em 2017, para

30% em 2018, enquanto a das universidades subiu de 40% para 60% entre as 10 instituições de ensino com as maiores pontuações.

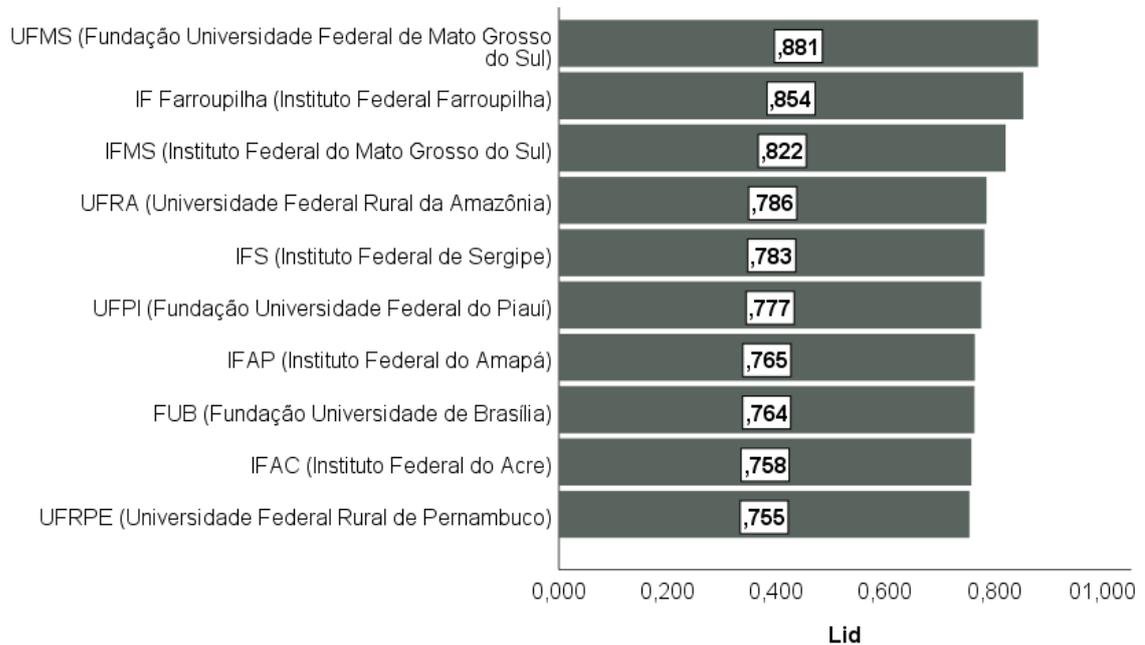
Gráfico 16 – Ranking das 10 instituições de ensino com maior iGG em 2018



Fonte: elaboração do autor (2020).

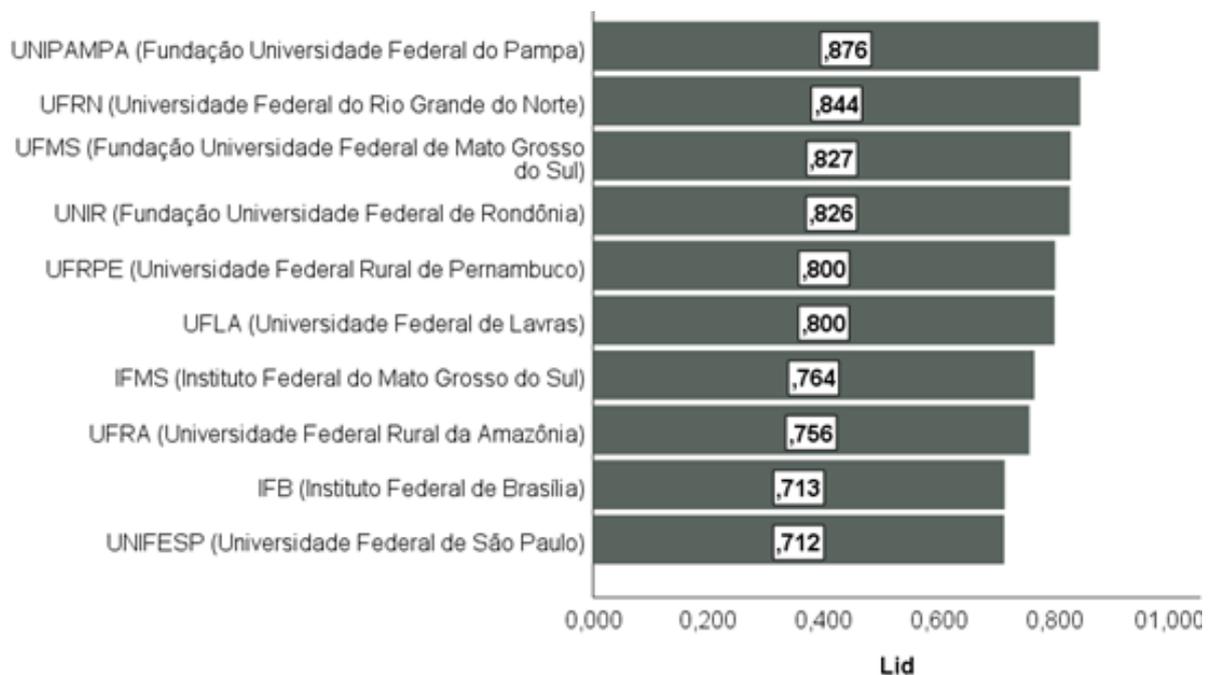
Neste primeiro gráfico a seguir sobre o Lid, relativo ao ano de 2017, constatamos que entre as 10 instituições de ensino com as maiores pontuações, 5 (cinco) delas são institutos federais de ensino, enquanto 5 (cinco) são outros tipos de instituições de ensino, das quais todas estas 5 (cinco) são universidades. Isso equivale, neste comparativo, a uma taxa de presença dos institutos federais de ensino de 50% e das universidades de 50% entre as 10 instituições de ensino com as maiores pontuações, neste ano de 2017.

Gráfico 17 – Ranking das 10 instituições de ensino com maior Lid em 2017



Fonte: elaboração do autor (2020).

Gráfico 18 – Ranking das 10 instituições de ensino com maior Lid em 2018



Fonte: elaboração do autor (2020).

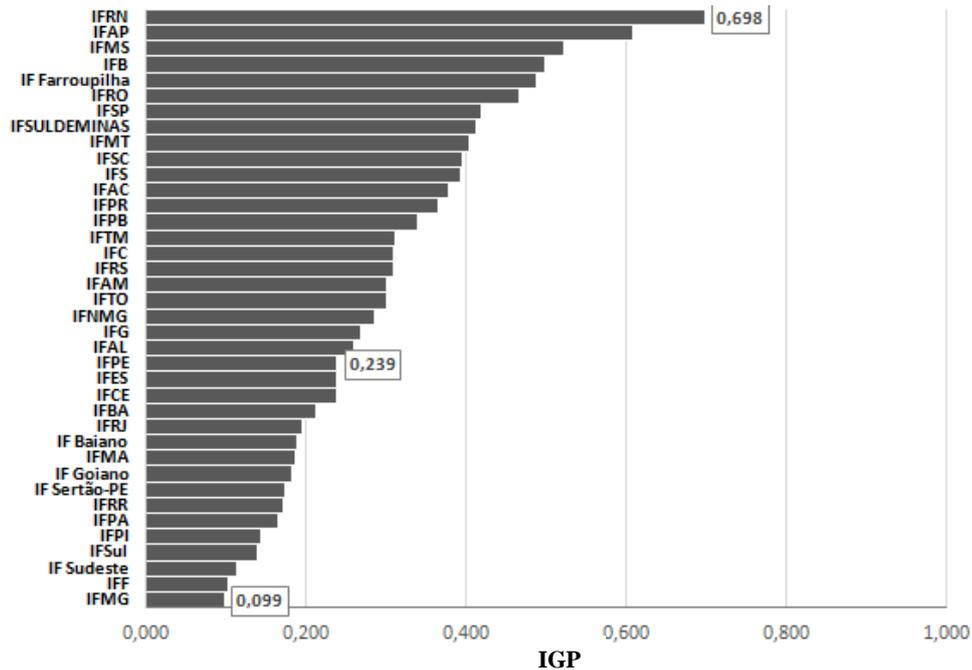
Já neste segundo gráfico anterior também sobre o Lid, mas agora relativo ao ano de 2018, constatamos que entre as 10 instituições de ensino com as maiores pontuações, 2 (duas) delas são institutos federais de ensino, enquanto 8 (oito) são outros tipos de instituições de ensino, das quais todas estas 8 (oito) são universidades. Assim, ao compararmos os resultados, vistos nos dois últimos

gráficos, do Lid no ano de 2017, com os de 2018, constatamos que a taxa de participação dos institutos federais de ensino caiu de 50% em 2017, para 20% em 2018, enquanto a das universidades subiu de 50% para 80% entre as 10 instituições de ensino com as maiores pontuações.

Na análise deste primeiro bloco de *rankings* que trazem as 10 instituições de ensino mais bem colocadas, averiguamos que entre os IFs vale fazer aqui um destaque para o IFMS, pois foi o único instituto federal de ensino que esteve sempre presente em todos os *rankings*, nos dois anos e em relação a todos os índices analisados. O outro IF que o seguiu de perto foi o IFRN, representando o nordeste, que só não esteve presente nos gráficos da variável Lid, mas no restante fez companhia de perto ao IFMS.

No mais, ainda com relação aos IFs nesta análise das 10 instituições de ensino mais bem colocadas, vimos que os institutos federais de ensino têm uma maior taxa de participação nos *rankings* do iGovPub, de forma que pelo menos metade dos 10 primeiros lugares sempre foram ocupados por eles (iGovPub - 90% em 2017 e 50% em 2018). Mas é preciso aqui se registrar a constatação de que a taxa de participação dos IFs nestes *rankings* das instituições de ensino vem diminuindo para todos os índices analisados (IGP – 30% em 2017 e 20% em 2018; iGG – 40% em 2017 e 30% em 2018; Lid – 50% em 2017 e 20% em 2018). Enquanto isso, constatamos que as universidades aumentaram sua taxa de participação nestes mesmos *rankings* para todos os índices analisados (IGP – 50% em 2017 e 70% em 2018; iGovPub – 10% em 2017 e 40% em 2018; iGG – 40% em 2017 e 60% em 2018; Lid – 50% em 2017 e 80% em 2018). Isto pode ser um indício de que as políticas públicas do governo federal, voltadas para governança e gestão públicas, podem estar surtindo mais efeitos nas demais instituições de ensino, com maior destaque para as universidades, do que para os IFs.

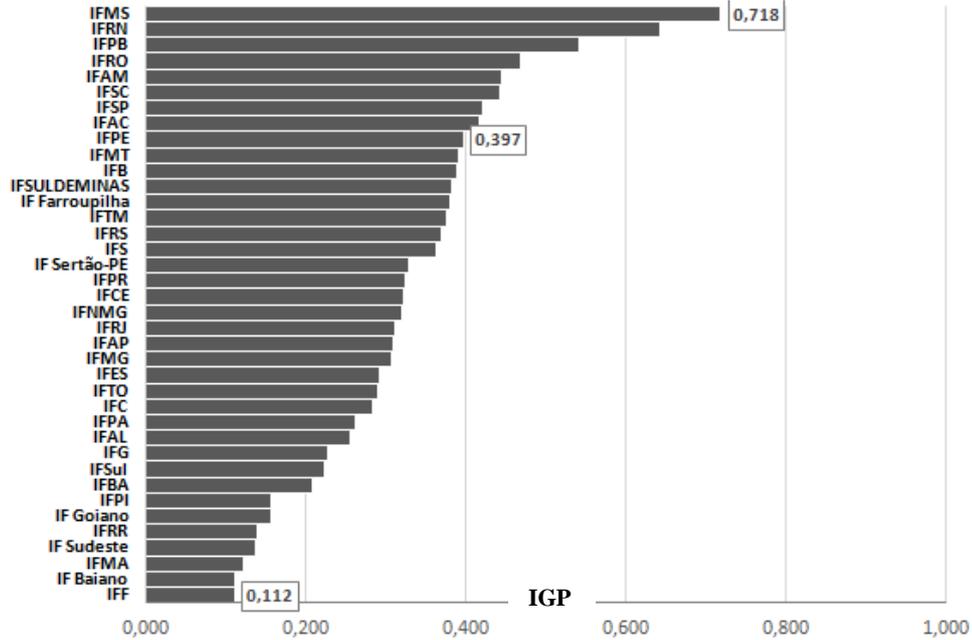
Vejamos neste momento o segundo bloco de gráficos, agora sobre o comparativo entre os 38 Institutos Federais do Brasil, também começando pelo IGP e seguindo a mesma sequência trabalhada no primeiro bloco, mas desta vez destacando a posição do IFPE em todos os casos. Neste primeiro gráfico a seguir sobre o IGP, relativo ao ano de 2017, constatamos que entre os 38 institutos federais de ensino, a menor pontuação foi de 0,099, enquanto a maior de todas foi de 0,698. O IFPE obteve a pontuação de 0,239, ficando na 23ª posição no *ranking*.

Gráfico 19 – *Ranking* IFs x índice de gestão pública federal (IGP) em 2017

Fonte: elaboração do autor (2020).

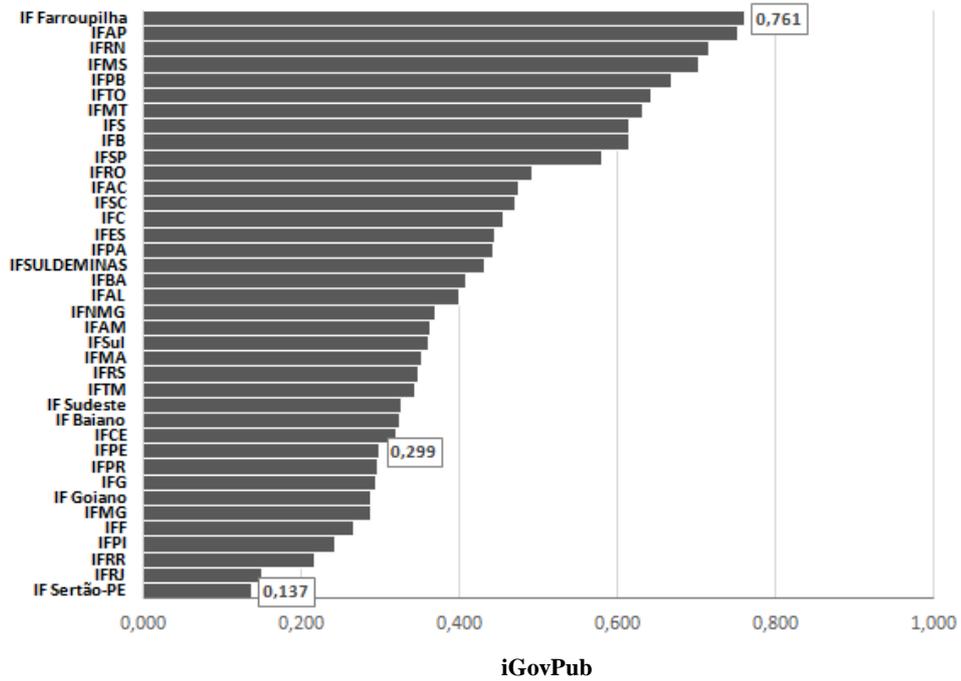
Já neste segundo gráfico a seguir também sobre o IGP, mas agora relativo ao ano de 2018, constatamos que entre os 38 institutos federais de ensino, já comparando com 2017, a menor pontuação aumentou para 0,112, enquanto a maior de todas aumentou para 0,718. O IFPE, de 2017 para 2018, aumentou sua pontuação para 0,397, representando um aumento de 66,11%, indo agora para a 9ª posição no *ranking*.

Gráfico 20 – Ranking IFs x índice de gestão pública federal (IGP) em 2018



Fonte: elaboração do autor (2020).

Gráfico 21 – Ranking IFs x índice de governança pública federal (iGovPub) em 2017

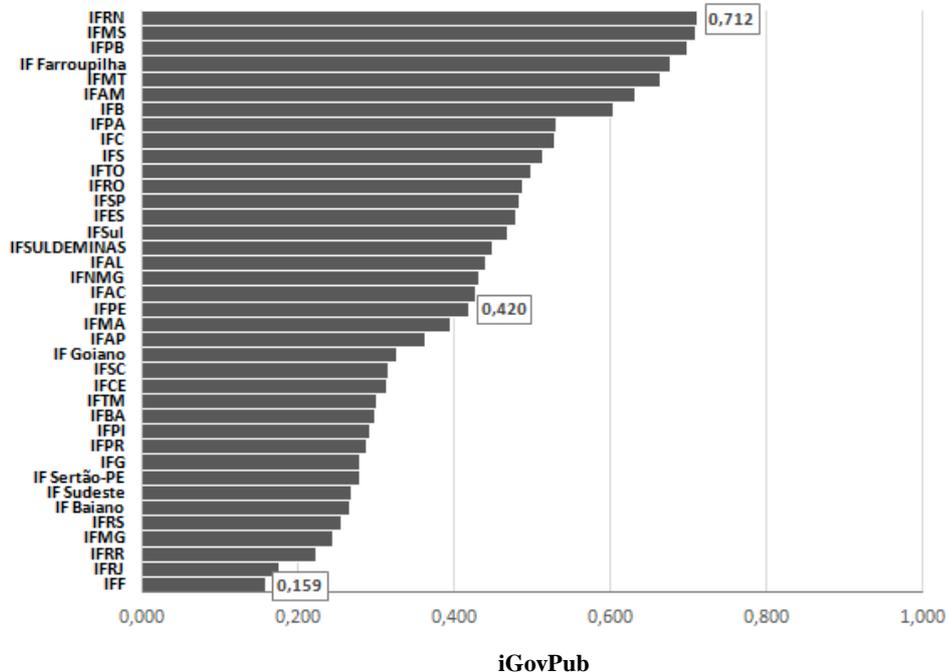


Fonte: elaboração do autor (2020).

Neste primeiro gráfico anterior sobre o iGovPub, relativo ao ano de 2017, constatamos que entre os 38 institutos federais de ensino, a menor pontuação foi de

0,137, enquanto a maior de todas foi de 0,761. O IFPE obteve a pontuação de 0,299, ficando na 29ª posição no *ranking*.

Gráfico 22 – Ranking IFs x índice de governança pública federal (iGovPub) em 2018

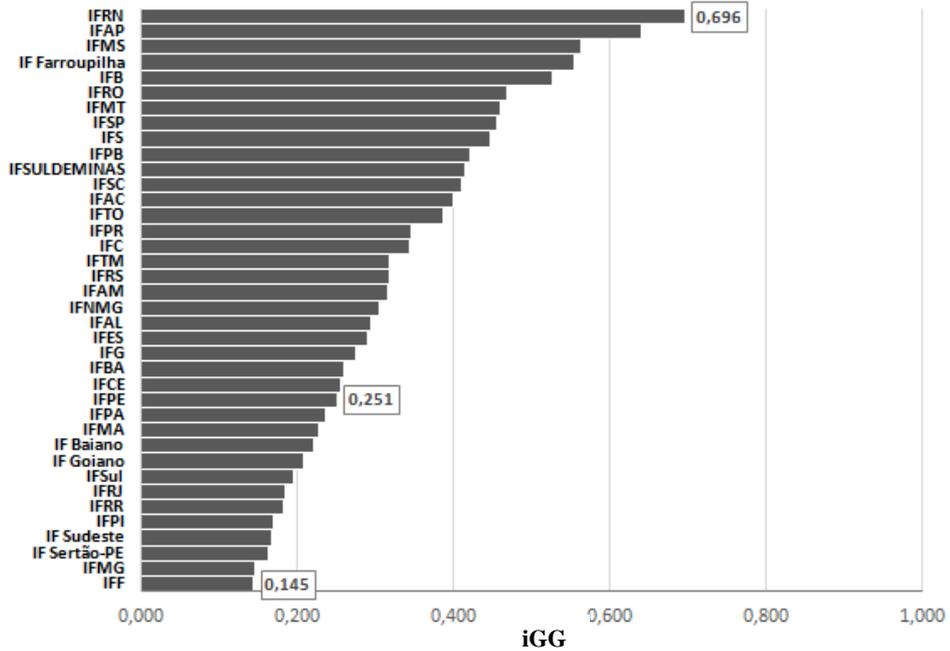


Fonte: elaboração do autor (2020).

Já neste segundo gráfico anterior também sobre o iGovPub, mas agora relativo ao ano de 2018, constatamos que entre os 38 institutos federais de ensino, já comparando com 2017, a menor pontuação aumentou para 0,159, enquanto a maior de todas diminuiu para 0,712. O IFPE, de 2017 para 2018, aumentou sua pontuação para 0,420, representando um aumento de 40,47%, indo agora para a 20ª posição no *ranking*.

Neste primeiro gráfico a seguir sobre o iGG, relativo ao ano de 2017, constatamos que entre os 38 institutos federais de ensino, a menor pontuação foi de 0,145, enquanto a maior de todas foi de 0,696. O IFPE obteve a pontuação de 0,251, ficando na 26ª posição no *ranking*.

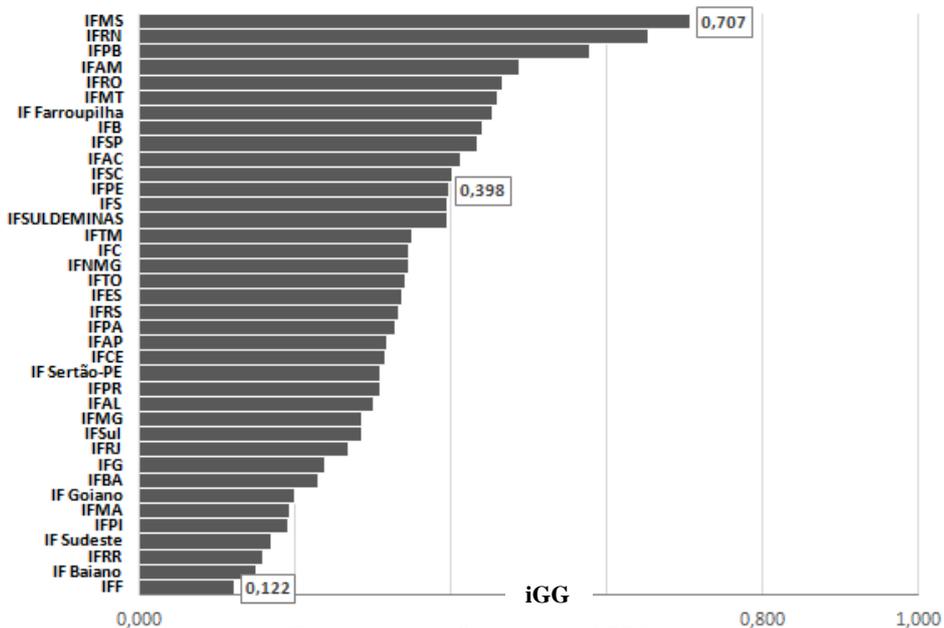
Gráfico 23 – Ranking IFs x índice de governança e gestão pública (iGG) em 2017



Fonte: elaboração do autor (2020).

Já neste segundo gráfico a seguir também sobre o iGG, mas agora relativo ao ano de 2018, constatamos que entre os 38 institutos federais de ensino, já comparando com 2017, a menor pontuação caiu para 0,122, enquanto a maior de todas aumentou para 0,707. O IFPE, de 2017 para 2018, aumentou sua pontuação para 0,398, representando um aumento de 58,57%, indo agora para a 12ª posição no ranking.

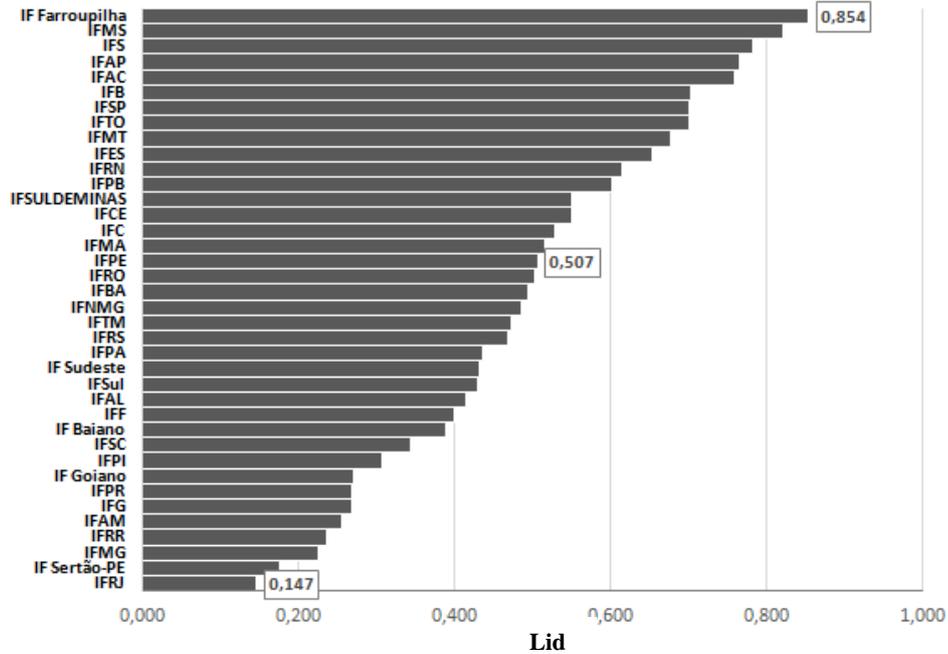
Gráfico 24 – Ranking IFs x índice de governança e gestão pública (iGG) em 2018



Fonte: elaboração do autor (2020).

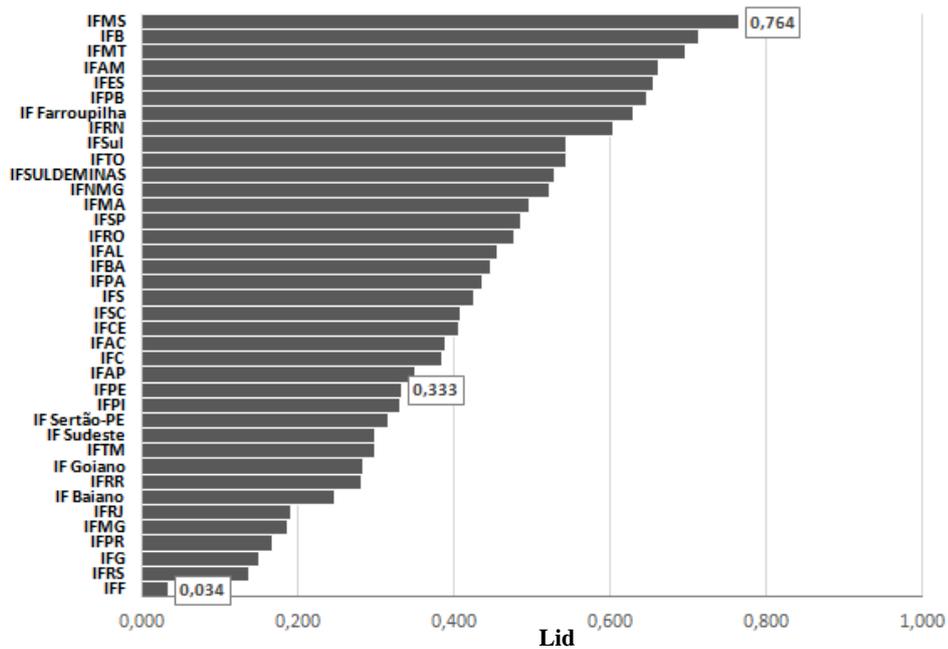
Neste primeiro gráfico a seguir sobre o Lid, relativo ao ano de 2017, constatamos que entre os 38 institutos federais de ensino, a menor pontuação foi de 0,147, enquanto a maior de todas foi de 0,854. O IFPE obteve a pontuação de 0,507, ficando na 17ª posição no *ranking*.

Gráfico 25 – Ranking IFs x índice de liderança (Lid) em 2017



Fonte: elaboração do autor (2020).

Gráfico 26 – Ranking IFs x índice de liderança (Lid) em 2018



Fonte: elaboração do autor (2020).

Já neste segundo gráfico anterior também sobre o Lid, mas agora relativo ao ano de 2018, constatamos que entre os 38 institutos federais de ensino, já comparando com 2017, a menor pontuação diminuiu para 0,034, enquanto a maior de todas diminuiu para 0,764. O IFPE, de 2017 para 2018, diminuiu sua pontuação para 0,333, representando uma diminuição de 34,32%, indo agora para a 25ª posição no *ranking*.

Ao analisarmos no contexto geral todos os gráficos anteriores que comparam os 38 IFs, relativos aos índices de gestão (IGP e iGG) e de governança (GovPub e Lid), para os dois anos pesquisados, percebemos novamente que o IFMS continua a se destacar, sendo o único a estar presente entre os 4 (quatro) primeiros colocados em todos os comparativos. E a sequência se repete também no que diz respeito ao IFRN, que o seguiu de perto mais uma vez, estando presente entre os 4 (quatro) primeiros colocados em quase todos, com exceção do Lid, o qual ficou entre os 11 (onze) primeiros colocados.

Nesta oportunidade, seguindo a lógica profissional deste mestrado, ainda sobre o comparativo entre os 38 IFs, damos o destaque agora aos resultados do IFPE, o qual será foco do terceiro capítulo desta pesquisa, onde serão analisados seus resultados de um ano para o outro. Ao compararmos então os resultados do IFPE percebemos que ele melhorou suas posições nos *rankings* de 2017 para 2018 em quase todos os índices, com exceção apenas do Lid, onde ele apresentou inclusive uma queda da 17ª para a 25ª posição, fruto da queda na própria nota (de 0,50726 em 2017 para 0,333245 em 2018).

Entretanto, entre todos estes índices, a melhor colocação do IFPE foi uma 9ª posição no IGP em 2018, porém nos demais índices a instituição não conseguiu ficar nem entre os 10 primeiros colocados. Tal fato acende um alerta para a instituição, pois ela é considerada como uma referência no cenário regional em vários aspectos. Mas é fato que a instituição demonstrou um considerável avanço na maioria dos índices listados, ficando a reflexão sobre a possível necessidade de seguir reforçando seus esforços.

5 O IFPE À LUZ DOS RESULTADOS DESTA PESQUISA

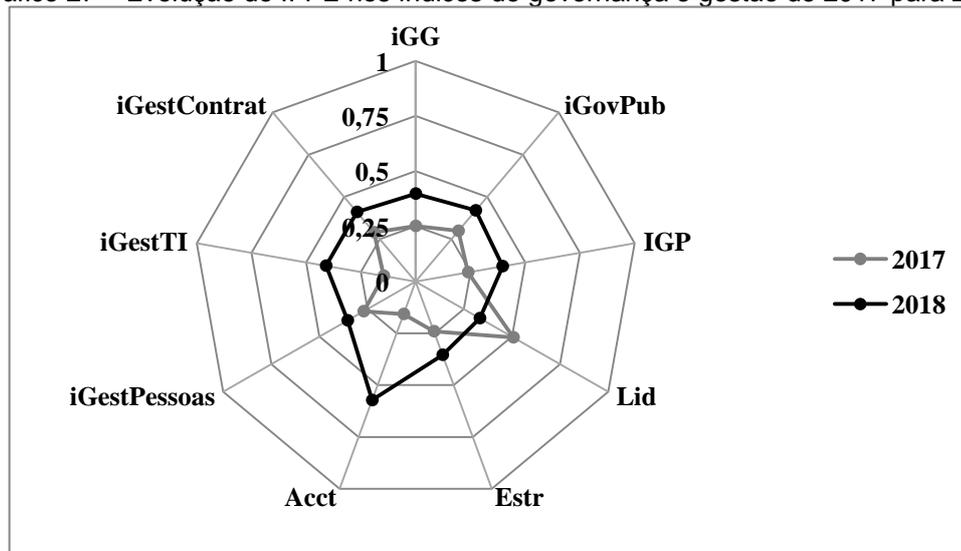
5.1 A situação do IFPE diante dos temas abordados nesta pesquisa

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco – IFPE forma, juntamente com os demais institutos federais do Brasil, a Rede Federal de Educação Tecnológica e Profissional. Ele oferece diferentes níveis e modalidades de formação: ensino médio, técnico, superior nas modalidades tecnológico, licenciatura e bacharelado, além de especialização e mestrado. O IFPE conta atualmente com 16 campi distribuídos por todo o estado, além de uma rede de Educação a Distância formada por 17 polos.

Diante desta grande dimensão da instituição, as temáticas governança e gestão públicas, que foram escolhidas para serem abordadas nesta pesquisa, tornam-se algo de extrema relevância para o alcance de um bom desempenho organizacional, tendo em vista que quanto maior o porte da organização, maior a necessidade de profissionalização da sua gestão.

A análise conjunta destes dois temas trazidos neste estudo serve, tanto para o IFPE, quanto para os demais atores externos envolvidos na governança e na gestão das demais organizações públicas federais. Estes podem, através das informações aqui trazidas, acompanhar, refletir e tomar decisões, cada vez mais adequadas, sobre as dimensões das políticas e ações empreendidas em nível de governança, conscientes dos efeitos que cada uma delas é capaz de gerar na melhoria da gestão organizacional. Abaixo apresentamos a evolução do IFPE e o resumo comparativo entre os 38 IFs, com relação aos índices do TCU e ao IGP.

Gráfico 27 – Evolução do IFPE nos índices de governança e gestão de 2017 para 2018



Fonte: elaboração do autor (2020).

Tabela 19 – Resumo da classificação do IFPE em relação aos demais IFs do Brasil

Índice	Descrição	2017		2018	
		Nota do IFPE	Classificação do IFPE (em relação aos outros IFs)	Nota do IFPE	Classificação do IFPE (em relação aos outros IFs)
iGG	Índice integrado de governança e gestão públicas	0,251237	26º	0,397698	12º
iGovPub	Índice de governança pública	0,299168	29º	0,419923	20º
Estr	Índice de Estratégia	0,240475	23º	0,354161	16º
Lid	Índice de Liderança	0,50726	17º	0,333245	25º
Acct	Índice de <i>Accountability</i>	0,15724	37º	0,572556	13º
IGP	Índice de gestão pública	0,239475	23º	0,396863	9º
iGestPessoas	Índice de capacidade em gestão de pessoas	0,270381	14º	0,353399	6º
iGestTI	Índice de capacidade em gestão de TI	0,146063	36º	0,409417	16º
iGestContrat	Índice de capacidade em gestão das contratações	0,290368	21º	0,410663	29º

Fonte: elaboração do autor (2020).

Os resultados dos levantamentos do TCU agregam mais transparência e clareza sobre a governança e a gestão realizadas no âmbito das organizações públicas, perante a sociedade e os órgãos de controle. Neste comparativo de 2017 para 2018 entre o IFPE e os demais IFs, por exemplo, tornamos nítido o

envolvimento com o crescente avanço nas ações relacionadas às temáticas de governança e gestão, visto que praticamente todas as notas da instituição aumentaram de um ano para outro, proporcionando, em 8 dos 9 índices, uma escalada positiva nos *rankings* comparativos, incluindo dentre estes o IGP que foi fruto desta pesquisa.

Mas é importante aqui trazeremos pontos que foram despertados com esta pesquisa e que podem servir como mecanismo para reavaliação e reflexão destes resultados. Por exemplo, ao considerarmos o conceito de governança do MEGP, para o qual nesta pesquisa comparamos tal critério ao da variável liderança do TCU, chegamos ao entendimento de que o IFPE teve uma queda de 0,50726 em 2017 para 0,33245 em 2018, saindo do 17º para o 25º lugar. Já se considerarmos o conceito sobre governança do TCU, pelo iGovPub, então o resultado teria sido positivo, acumulando uma melhora de 0,299168 em 2017 para 0,419923 em 2018, subindo da 29ª para a 20ª posição no *ranking* entre os IFs.

Enquanto isso, ao considerarmos o conceito de gestão do MEGP, que o comparamos ao iGG calculado pelo TCU, percebemos que o IFPE evoluiu positivamente de 0,251237 em 2017 para 0,397698 em 2018, subindo da 26ª para a 12ª posição no *ranking* entre os IFs. E no mesmo caminho, entretanto vendo pelo olhar do TCU para o conceito de gestão, aqui traduzido através do IGP, o resultado também foi de evolução, visto que a em 2017 a marca era de 0,239475, passando para 0,396863 em 2018, fato que fez o IFPE subir da 23ª para a 9ª posição no *ranking* entre os IFs.

Agora analisando os critérios que envolvem os temas governança e gestão, à luz dos resultados desta pesquisa, começando pelos critérios do MEGP, o IFPE por não ter evoluído positivamente, entre 2017 e 2018, nos resultados da variável liderança (-34,31%), teoricamente regrediu de um ano para o outro nas suas ações envolvendo o tema governança, fato que influenciou negativamente o índice do iGG, num patamar equivalente ao coeficiente de 0,110 que acompanha o índice de liderança. Mas, o iGG acabou ao final tendo uma variação positiva de um ano para outro (+58,30), devido à melhoria dos demais índices que compõem o modelo utilizado para responder ao objetivo geral, também o influenciaram, mas que não compõem a categoria da governança propriamente dita por este modelo, conforme o MEGP.

Entretanto, numa segunda análise, na qual consideramos os critérios do TCU sobre os temas abordados, representado pelo modelo criado para responder ao objetivo específico nº 1, pelo ponto de vista da governança, segmentada entre liderança, *accountability* e estratégia, cujos coeficientes foram, respectivamente, de 0,144, 0,216 e 0,486, evidenciamos que apenas o índice de liderança foi o único a obter baixa (-34,31%) de 2017 para 2018, afetando negativamente o iGovPub. Expusemos ainda que destes, para o mesmo período, o índice que mais cresceu foi o de *accountability* (+264,13%), entretanto, de acordo com o modelo, o índice de estratégia tem mais do que o dobro da capacidade de gerar efeito sobre a gestão, e apresentou um crescimento bem mais modesto (+47,28%) comparado ao de *accountability*.

Após estas análises do IFPE, sob os dois pontos de vista sobre governança e gestão, do MEGP e do TCU, verificamos que a instituição demonstra estar investindo mais esforços no sentido de aprimorar as ações de *accountability*. Porém, pelo modelo que representa o MEGP nesta pesquisa, esta não seria nem se quer uma ação de governança e pelo modelo do TCU, as ações de governança com maior capacidade de gerarem efeitos na gestão seriam as voltadas para a variável estratégia. Assim, todos os indícios apontam que há um possível desvio de foco da instituição para ações que geram, em tese, menor impacto para a melhoria da gestão. Além disso, também apresentamos como possibilidade a perda de foco na melhoria da liderança, visto que tal índice regrediu consideravelmente de um ano para o outro.

5.2 Algumas ações tomadas pelo IFPE após o último levantamento do TCU

Vale a pena destacar que o IFPE em novembro de 2018, período posterior à divulgação dos resultados do último levantamento do TCU, através da Resolução 57/2018 – CONSUP, que instituiu a política de Gestão de Riscos da instituição, criou através dela, conforme seu artigo 14, o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC). Este comitê tornou-se responsável por supervisionar a implementação da gestão de riscos no âmbito do Instituto e assessorar permanentemente os dirigentes em questões relativas à Gestão de Governança, Riscos e Controles, sendo apoiado pelo titular da unidade de Auditoria Interna do IFPE, nos termos do § 1º, art. 23, da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016.

Através do CGRC, foram aprovadas 19 resoluções durante o ano de 2019, que trouxeram a cabo várias questões relativas ao aprimoramento da governança que impactam na gestão. Seguindo ainda as designações previstas no ato de criação do CGRC, em julho de 2019 foi criada a Controladoria do IFPE, através da Resolução 50/2019 – CONSUP, no artigo 1º, sendo este um órgão de assessoramento, vinculado ao Gabinete da Reitoria, responsável por planejar, organizar, dirigir, monitorar, operacionalizar e dar efetividade às competências do Núcleo de Gestão de Riscos (NGRis), disposto na Política de Gestão de Riscos. Podemos perceber a importância de um setor Controladoria para uma boa governança, analisando a citação abaixo (BORINELLI, 2006 apud CAVALCANTE; LUCA, 2013, p.79, grifo nosso):

Controladoria é o órgão do sistema formal da organização responsável pelo controle do processo de gestão e pela geração e fornecimento de informações de ordem operacional, econômica, financeira e patrimonial, demandadas para assessorar as demais unidades organizacionais, buscando integrar os esforços dos gestores para que se obtenha um resultado organizacional sinérgico e otimizado, bem como pelos agentes externos que se relacionam com a empresa para a tomada de decisões. Nesse sentido, **verifica-se o estreito relacionamento entre a Controladoria e os princípios e práticas de boa governança.**

Segundo Bianchi (2005, apud CAVALCANTE; LUCA, 2013), o controle organizacional é peça-chave da boa governança e as práticas de Governança Corporativa deveriam ser norteadas por controles que possibilitem aos interessados pela organização concluir pela transparência nos atos da administração, assegurando que conflitos de interesses não interfiram na capacidade organizacional de obtenção de resultados econômicos. Diante disso e do fato que o TCU trata a função controle como uma dimensão interna da governança, há convergência às boas práticas de governança pública na criação da Controladoria do IFPE.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo buscamos revelar as distâncias entre os diversos caminhos (representados pelos mecanismos de governança) que os gestores públicos precisam se utilizar para tomar suas decisões no dia a dia, a fim de se chegar a excelência da gestão pública. Foi então que, na busca por revelar tais distâncias, através da análise dos modelos do TCU e do GESPÚBLICA (MEGP), primeiramente, conseguimos constatar que eles tratam os conceitos de governança e gestão por ângulos distintos, ou seja, com diferentes visões, porém consideram praticamente as mesmas perspectivas que caracterizam ambos os conceitos, mas os encaminhando por vias distintas. Então, primeiramente, para respondermos à pergunta de pesquisa, sobre qual o efeito da governança na gestão das organizações públicas federais, partimos para a análise dos dados, para a qual guardamos as devidas limitações que constatamos nesta pesquisa, e que expressamos no início da sua metodologia.

Já nas primeiras análises que nos utilizamos do MEGP como modelo de referência, conseguimos constatar que a governança, representada pela variável liderança, em condições *ceteris paribus*, exerce um efeito de 0,111 sobre a gestão, representada pela variável iGG. Vale ressaltar que nesta mesma análise, as variáveis *accountability* e estratégia demonstraram exercer os efeitos, respectivamente, de 0,106 e 0,114 sobre o iGG. Ao considerarmos em um novo modelo apenas o conceito de governança do TCU, representada agora pela variável iGovPub, vimos que nas mesmas condições, ela exerce um efeito de 0,283 sobre o iGG. Os resultados destes dois modelos citados acima tiveram um R² ajustado de 1,000, o que significa que ambos os modelos explicam em 100,0% a variação do iGG. Isso aconteceu porque o padrão do modelo foi o mesmo utilizado pelo TCU para calcular o iGG.

Nas análises seguintes, cujo modelo que utilizamos desta vez foi baseado nos conceitos do TCU, constatamos que, em condições *ceteris paribus* e incluindo no modelo as variáveis *dummies* (ano e tipo de instituição), os componentes da governança representados pelas variáveis liderança, *accountability* e estratégia, exercem os efeitos, respectivamente, de 0,144, 0,216 e 0,486 sobre a gestão, representada pela variável IGP, que foi criada neste estudo. Enquanto isso, se olharmos para este mesmo modelo, mas agora considerarmos apenas o conceito de

governança do MEGP, nas mesmas condições anteriores, podemos dizer que a governança, neste caso representada pela variável liderança, exerce um efeito de 0,144 sobre o IGP. Os resultados deste novo modelo tiveram um R^2 ajustado de 0,642, o que significa que o modelo explica em 64,2% a variação do IGP.

Como complemento para tentarmos explicar o restante deste último modelo citado, ficou como sugestão para novos estudos, com base na revisão da literatura, que fossem inseridas outras variáveis, tais como a cultura organizacional, a burocracia e a descontinuidade política das gestões. Isto se deve ao fato delas terem sido constatadas como as principais barreiras mais citadas por muitas organizações públicas, para a implantação do MEGP. Entretanto, para ambos os modelos que estudamos, guardadas tais limitações, conseguimos constatar que a governança, nas suas variadas concepções conceituais, exerce sim efeito sobre a gestão das organizações públicas federais, de modo que todos os seus componentes são capazes de gerar tais efeitos. Mas, a partir destes estudos, revelamos para os gestores públicos que, dentre as variáveis que compõem a governança do TCU (liderança, *accountability* e estratégia), é a variável estratégia que se apresenta como aquela capaz de gerar maior efeito sobre a gestão, para quaisquer dos dois modelos que foram estudados.

Além disso, também analisamos e constatamos outros aspectos, mesmo tendo sido eles citados nas limitações desta pesquisa. Tais comprovações são que o efeito do tipo de instituição sobre a gestão (IGP) é praticamente nulo e que, de fato, há tipos de organizações que apresentam níveis de governança (iGovPub) e gestão (IGP) altos, como é o caso dos bancos, das casas legislativas, da maioria dos fundos e das organizações militares, se devendo, em grande parte, ao nível de risco a que estas instituições constantemente são expostas. Enquanto outras, como a maioria dos conselhos profissionais e das fundações, estão entre as que têm os níveis mais baixos de governança e gestão, se considerarmos que o nível de risco a que elas se expõem normalmente é baixo, quando comparamos ao das que costumam ter os maiores níveis de governança e gestão. Isso se justifica também pelo fato de que implantar níveis de controle mais altos, costuma incorrer em custos relevantes e, por isso, eles só devem ser implantados se os níveis de riscos a que a organização estiver exposta justificarem.

Em outros resultados desta pesquisa retratamos que não houve diferenças significativas nas médias do iGovPub e do IGP dos 38 Institutos Federais de

Educação do Brasil, existentes entre 2017 e 2018, para um intervalo de 95%. Significa dizer então que nem a governança (iGovPub), nem a gestão (IGP) públicas federais, por estes conceitos aqui tratados, evoluíram significativamente nos Institutos Federais de Educação do Brasil, nos dois anos que analisamos aqui. Para termos uma noção dos números relativos às médias do iGovPub e do IGP para os 38 IFs estes foram, respectivamente, em 2017 de 0,429 e 0,304, e em 2018 de 0,419 e 0,325. Assim, evidenciamos que em 2018 a média do iGovPub foi menor que a de 2017, caindo assim -2,33%, enquanto que a do IGP subiu o equivalente a +6,91% de um ano para o outro, porém pelas estatísticas realizadas as alterações não foram significativas.

Ao utilizarmos gráficos comparativos entre as 10 instituições de ensino federais mais bem classificadas e entre os 38 Institutos Federais, ambos tendo por critérios os índices de governança (iGovPub e Lid) e os de gestão (iGG e IGP), possibilitamos ter uma visão panorâmica sobre como estão os IFs dentre as instituições de ensino federais, e também a situação do IFPE frente aos demais IFs. Constatamos que os IFs perderam espaço de 2017 para 2018 nos *rankings* das 10 melhores colocadas entre as instituições de ensino federais, tanto no que se refere ao quesito da governança, caindo em número de representantes nos índices iGovPub (de 9 para 5) e Lid (de 5 para 2), quanto no da gestão, de acordo com os índices iGG (de 4 para 2) e IGP (de 3 para 2). Já o IFPE, de 2017 para 2018, apresentou uma boa ascensão na maioria dos *rankings* comparativos entre os 38 IFs, principalmente no que se refere ao quesito da gestão, subindo sua colocação nos índices iGG (da 26^a para 12^a) e IGP (da 23^a para 9^a), enquanto que na governança, teve sua posição elevada em relação ao índice iGovPub (da 29^a para 20^a), porém apresentando uma queda no Lid (da 17^a para 25^a).

Considerando que os Institutos junto às Universidades formam uma rede que envolve a maior parte das instituições de ensino público federais, precisamos aqui olhar para os resultados expostos nestes *rankings*, não apenas com o senso individual enquanto instituição que quer melhorar suas marcas, mas sim com o senso coletivo, em busca de multiplicarmos o potencial dos esforços que são envolvidos. Também aplicamos esta lógica para as outras instituições que participaram da pesquisa, as quais têm este mesmo potencial entre as que são similares entre si. Desta forma, sugerimos que sejam exploradas alternativas que visem a diminuir os abismos entre estas instituições, pois todas têm muito a agregar

conceitual e empiricamente umas as outras, tendo em vista que passam por experiências semelhantes.

Por fim, após estas interpretações dos resultados a que chegamos nesta pesquisa, registramos ainda que as análises complementares realizadas descrevem um cenário atual muito fértil, ao qual buscamos neste estudo contribuir, para que as instituições públicas federais, de uma forma geral, apoiadas nos modelos e ferramentas gerenciais lançados pelo governo, bem como em informações publicamente disponíveis e embasadas em fontes sérias, como as trazidas nesta pesquisa, possam através dos seus gestores serem guiadas para os caminhos da boa governança e da boa gestão. Deixamos aqui, ao final desta jornada, uma célere citação de Deming (1992), para que todos os gestores públicos de forma geral possam refletir e se sentirem tocados a respeito do que realizamos nesta pesquisa, ao transformarmos dados publicamente disponíveis e gerados pelas próprias instituições públicas, em possíveis informações gerenciais valiosas: “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”.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Cícero Oliveira de; FONSECA, Ana Carolina Duarte da. **Excelência na Gestão Pública**: a contribuição do Controle Interno da Marinha do Brasil. REGE – Revista de Gestão, FEA USP, v. 23, n. 2, abr/jun, p-172-184, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1809227616300170?via%3Dihub> Acesso em: 24/02/20.
- ALENCASTRO, Mário Sérgio Cunha; ALVES, Osnei Francisco. **Governança, gestão responsável e ética nos negócios**. [livro eletrônico]. Curitiba: Editora InterSaberes, 2017.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de gestão em organizações públicas**: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional. Caxias do Sul, RS: Educs, 2011.
- BEZERRA, Giannina Cysneiros; CARVALHO, Renata Maria Caminha Mendes de Oliveira; LYRA, Marília Regina Costa Castro. **Modelo de excelência em gestão pública**: o caso da estação ecológica de caetés. Ambient. soc., São Paulo, v. 21, e03213, 2018. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2018000100325&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 23/01/20.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **10 passos para a boa governança**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/10-passos-para-a-boa-governanca.htm>. Acesso em: 23/11/17.
- BRASIL. **Brasil Eficiente**. Disponível em: <http://www.brasileficiente.gov.br/noticias>. Acesso em: 04/09/17.
- BRASIL. **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: 14/09/17.
- BRASIL. **Decreto nº 8.759, de 10 de maio de 2016**. Regulamenta a Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8759.htm. Acesso em: 14/09/19.
- BRASIL. **Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016**. Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8936.htm. Acesso em: 14/09/17.

BRASIL. **Decreto nº 9.739 de 28 de março de 2019**. Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIORG. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9739.htm. Acesso em: 16/05/20.

BRASIL. **Decreto s/nº de 7 de março de 2017**. Cria o Conselho Nacional para a Desburocratização - Brasil Eficiente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14451.htm. Acesso em: 14/09/17.

BRASIL. Decreto simplifica serviços públicos para atendimento ao cidadão. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/decreto-simplifica-servicos-publicos-para-atendimento-ao-cidadao>. Acesso em: 12/09/17.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm> Acesso em: 13/09/19.

BRASIL. **Gestão do SUS: Fiocruz. Ministério da Saúde**. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/gestao-do-sus/cooperacao-em-saude/parceiros/fiocruz>. Acesso em: 09/05/20.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 24 de 18 de março de 2020**. Dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades da administração pública federal integrantes do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIORG, estruturado nos termos do art. 21 do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-24-de-18-de-marco-de-2020-251068261>. Acesso em: 16/05/20.

BRASIL. **Lei 13.249, de 13 de janeiro de 2016**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm. Acesso em: 14/09/19.

BRASIL. **Lei 6.385, de 7 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6385original.htm. Acesso em: 12/09/19.

BRASIL. **Ministério da Economia. Plano Plurianual 2016-2019**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/>. Acesso em: 15/06/19.

BRASIL. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPLOG**. Planos Plurianuais: estratégicos, territoriais e participativos, 2014. Disponível em: http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/428/PPAs_estrat%C3%A9gicos.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 19/08/19.

BRASIL. **Programa GESPÚBLICA. Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), Brasília; MP, SEGEP, 2014.** Versão 1/2014. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf>. Acesso em: 04/08/17.

BRASIL. **Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos.** Painel do Planejamento Federal. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/secretaria-de-planejamento-e-assuntos-economicos-painel-do-planejamento/capa>. Acesso em: 13/09/19.

BRASIL. **Sobre a CVM.** Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em: http://www.cvm.gov.br/menu/acesso_informacao/institucional/sobre/cvm.html. Acesso em: 15/09/19.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União.** Contas. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>. Acesso em: 04/09/17.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União.** Governança Pública. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/referencias/>. Acesso em: 04/09/17.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. TCU acompanha Plano Nacional de Educação 2014-2024:** Relatório de acompanhamento anual do PNE 2014-2024 identifica riscos e oportunidades de melhoria para fortalecer a colaboração entre os entes federativos no setor educacional. Brasília. 04 de Maio de 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-acompanha-plano-nacional-de-educacao-2014-2024.htm#.XrqPnoo9uzV.twitter>. Acesso em: 16/05/20.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. Brasília, 2014.** Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>. Acesso em: 23/11/17.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Relatório Técnico Completo IGG 2018. Brasília, 2018.** Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018>. Acesso em: 23/11/17.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle.** Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 1, 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>. Acesso em: 25/02/20.

CAVALCANTE, M. C. N.; LUCA, M. M. M. **Controladoria como instrumento de Governança no Setor Público.** Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, v. 7, n. 1, p. 73-90, 2013. Disponível em: <http://repec.org.br/repec/article/viewFile/138/712>. Acesso em: 08/10/19.

CHAVES, Elisângela André de Oliveira (Org.). [et al.]. **Gestão Pública: a visão dos técnicos administrativos em Educação das Universidades Públicas e Institutos**

Federais. v. 2 , p. 68-82, Salvador: Pontocom, 2015. Disponível em: <<https://ifce.edu.br/sobral/arquivos/livro-gestao-publica.pdf>>. Acesso em: 24 /02/20.

DEMING, W Edward. **Quality, Productivity and Competitive Position**. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1992.

FARIAS, Luciana Jacks. **Nova Administração Pública: O Processo de Inovação na Administração Pública Federal Brasileira Visto pela Experiência do “Curso Inovação na Gestão Pública Federal”** In: XXXIII EnANPAD, 2009, São Paulo. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS378.pdf>>. Acesso em: 13/09/19.

FERNANDES, Adriana; TOMAZELLI, Idiana. **MEC estuda mudar distribuição de recursos para universidades federais**. Brasília. 19 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/08/19/mec-estuda-mudar-distribuicao-de-recursos-para-universidades-federais.htm>>. Acesso em: 19/08/19.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Brito; SILVA JÚNIOR, José Alexandre da. **Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial**. Opinião pública, v. 16, n. 1, p. 160-185, 2010.

FILARDI, Fernando *et al.* **(Im)Possibilidades da aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP)**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 81-106, Fev. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000100081&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 24/02/20.

HAIR JR, J. F. Black, Wc, Babin, Bj Anderson, Re & Tatham, Rl. **Multivariate data analysis**, v. 6, 2006.

IBCG. O IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Disponível em: <<https://www.ibgc.org.br/quemsomos>>. Acesso em: 15/09/19.

IFPE. Institucional. Instituto Federal de Pernambuco. Disponível em: <<http://www.ifpe.edu.br/aceso-a-informacao/institucional>>. Acesso em 18/09/17.

LOPES, José Carlos de Jesus; PELZL, Patrickson Chamorro Lucas; SANTOS, Paula da Silva; SILVEIRA, Anne Caroline. **Governança Pública nas universidades federais: uma análise bibliométrica**. Mato Grosso do Sul. 2016. Disponível em: <<http://login.semead.com.br/20semead/anais/arquivos/1198.pdf>>. Acesso em: 19/08/19.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. **O estado da arte da gestão pública**. RAE – Revista de Administração de Empresas, FGV EAESP, v. 53, n. 1, jan/fev, p-82-90, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v53n1/v53n1a08.pdf>>. Acesso em: 23/01/20.

ROSANELI, Daniel Ivan. **Estudo bibliográfico sobre a gestão pública com foco na transparência**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Disponível em:

<http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/9503/1/PB_COCTB_2017_2_07.pdf>. Acesso em: 08/10/19.

SANTOS, Rodolfo Rocha dos; ROVER, Suliani. **Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 732-752, Ago. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122019000400732&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09/10/19.

SIOP. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Disponível em: <<https://www.siop.gov.br/siop/>>. Acesso em: 15/06/19.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. **Governança pública**: uma revisão conceitual. Revista do Serviço Público, v. 70, n. 4, p. 519-550, 27 dez. 2019. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>>. Acesso em: 08/10/19.

WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**. Tradução de Gabriel Cohen. Rio de Janeiro: Viedes Multimídia, 2008.

APÊNDICE A – TABELA DE REGRESSÃO COM CONTROLES

Modelo	Coeficientes ^a				95,0% Intervalo de Confiança para B		Estatísticas de colinearidade	
	Coeficientes padronizados Beta	t	Sig.	Limite inferior	Limite superior	Tolerância	VIF	
(Constante)		6,346	0,000	0,059	0,111			
Liderança	0,144	5,095	0,000	0,073	0,163	0,466	2,146	
Estratégia	0,486	16,289	0,000	0,351	0,448	0,419	2,386	
<i>Accountability</i>	0,216	8,461	0,000	0,146	0,234	0,574	1,742	
<i>Autarquia_(Dummy)</i>	0,068	3,063	0,002	0,017	0,077	0,747	1,340	
<i>Banco_(Dummy)</i>	0,012	0,547	0,585	-0,037	0,065	0,833	1,201	
<i>Casa Legislativa_(Dummy)</i>	0,014	0,739	0,460	-0,069	0,153	0,973	1,027	
<i>Conselho Profissional_(Dummy)</i>	-,086	-3,955	,000	-0,106	-0,036	0,794	1,260	
<i>Estadual/Distrital_(Dummy)</i>	-0,001	-0,030	0,976	-0,092	0,090	0,971	1,029	
<i>Estatal_(Dummy)</i>	-0,086	-3,537	0,000	-0,071	-0,020	0,637	1,569	
<i>Funções Essenciais à Justiça_(Dummy)</i>	-0,027	-1,355	0,176	-0,107	0,020	0,932	1,073	
<i>Fundação_(Dummy)</i>	0,024	1,173	0,241	-0,018	0,069	0,873	1,146	
<i>Fundo_(Dummy)</i>	0,008	0,402	0,687	-0,052	0,079	0,944	1,060	
<i>Instituição de Ensino_(Dummy)</i>	-0,072	-2,799	0,005	-0,054	-0,009	0,556	1,798	
<i>Militar_(Dummy)</i>	0,097	4,767	0,000	0,073	0,175	0,898	1,113	
<i>Ministério_(Dummy)</i>	-0,001	-0,053	0,958	-0,039	0,037	0,817	1,223	
<i>Órgão executivo (Adm. Direta)_ (Dummy)</i>	0,014	0,686	0,493	-0,027	0,055	0,853	1,172	
<i>Paraestatal_(Dummy)</i>	0,045	2,168	0,030	0,004	0,090	0,878	1,140	
<i>Unidade de Saúde_(Dummy)</i>	-0,011	-0,474	0,636	-0,036	0,022	0,738	1,355	
<i>Ano_(Dummy)</i>	0,070	3,572	0,000	0,012	0,040	0,976	1,025	

a. Variável Dependente: IGP