



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB**  
**Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e**  
**Gestão de Políticas Públicas - FACE**  
**Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA**  
**Mestrado Profissional em Administração – MPA**

Nildete dos Passos Oliveira

**AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO:**  
**ESTUDO DE CASO DO INEP**

**Brasília/DF**

**2017**

Nildete dos Passos Oliveira

**AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO:  
ESTUDO DE CASO DO INEP**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Carlos Resende Junior

Área de Concentração: Administração Pública e Políticas Públicas

**Brasília/DF**

**2017**

Nildete dos Passos Oliveira

**AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO:  
ESTUDO DE CASO DO INEP**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

---

Prof. Dr. Pedro Carlos Resende Junior – UnB (Orientador)

---

Prof. Dr. Frederico José Lustosa da Costa (Banca Examinadora – Membro Externo)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Suylan de Almeida Midlej e Silva (Banca Examinadora – Membro Interno)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marina Figueiredo Moreira (Banca Examinadora –Suplente)

**Brasília/DF, 18 de dezembro de 2017**

## AGRADECIMENTOS

Essa pesquisa contou com a colaboração de muitas pessoas que cederam um pouco do seu tempo e compartilharam de seu conhecimento para que o trabalho fosse realizado. A todos, o meu profundo agradecimento.

Agradecimento especial aos meus pais, Joselita Rita e Salvador, *in memoriam*, por terem acreditado na educação como o maior legado da vida dos filhos e por toda dedicação e amor.

Aos colegas do MPA, em especial a Olívia Fernanda, Flávia Basso, Douglas Schneider, Nathalia Alcântara e Dayse Karenine, por todo apoio e por ter tornado a jornada do mestrado mais leve.

Ao Prof. Dr. Pedro Carlos Resende Junior pela orientação objetiva e pelos ensinamentos repassados. Aos professores Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva e Dr. Frederico José Lustosa da Costa por terem aceitado participar da banca e pelas contribuições significativas para a melhoria do trabalho.

Aos entrevistados especialistas, gestores e validadores, que pelo compromisso da confidencialidade não podem ser nominados, por terem aceitado participar da pesquisa e pela gentileza, atenção e conhecimentos teóricos e práticos dispensados à pesquisa.

## RESUMO

OLIVEIRA, N. Avaliação da Governança Organizacional no Setor Público: Estudo de Caso do Inep. 2017.

Este estudo tem como objetivo propor um instrumento de avaliação da governança organizacional para o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), entidade autárquica responsável pela elaboração e disseminação de estudos, pesquisas, dados estatísticos sobre a educação brasileira, básica e superior, e de informações que visam subsidiar a formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas educacionais no País. A abordagem organizacional da governança está relacionada a incentivos, decisões administrativas e funcionamento da organização. Trata-se de pesquisa qualitativa e quantitativa, exploratória e descritiva. A coleta de dados ocorreu por meio de análise documental, entrevistas semiestruturadas com especialistas e gestores do Inep e questionário. Para análise dos dados, foram empregadas as técnicas de análise documental e análise de conteúdo categorial, saturação teórica e coeficiente de validação de conteúdo. Mediante análise documental e de análise de conteúdo dos referenciais de governança e da revisão de literatura foram definidas três categorias descritivas do constructo: Gestão Estratégica, Pessoas e *Accountability*, agrupando variáveis de governança. Após análise das entrevistas, observou-se a predominância da categoria Gestão Estratégica, seguida por Pessoas e, por último, *Accountability*. Em seguida, o instrumento de avaliação, construído com 16 variáveis e contendo 58 itens, foi avaliado por sete juízes. Como resultado e após análise quantitativa e ajustes qualitativos sugeridos pelos juízes, foi apresentado o Questionário de Avaliação da Governança Organizacional do Inep.

Palavras-chave: Governança; Governança Organizacional; Setor Público; Avaliação

## **ABSTRACT**

*OLIVEIRA, N. Assessment of Organization Governance in the Public Sector: Case Study of Inep. 2017.*

*This study aims to propose an instrument of assessment of organizational governance for the National Institute of Studies and Educational Research Anísio Teixeira (Inep), an autarchic entity responsible for the elaboration and dissemination of studies, research, statistical data on basic and higher Brazilian education, and information that aims to support the formulation, implementation and monitoring of public educational policies in the country. The organizational approach to governance is related to incentives, administrative decisions and the functioning of the organization. It is qualitative and quantitative research, exploratory and descriptive. Data collection took place through documental analysis, semi-structured interviews with specialists and managers of the Inep and questionnaire. For data analysis, the techniques of document analysis and categorical content analysis, theoretical saturation and calculation of content validation were used. Through documentary and content analysis of the governance frameworks and the literature review, three descriptive categories of the construct were defined: Strategic Management, People and Accountability, grouping governance variables. After analyzing the interviews, it was observed the predominance of the category Strategic Management, followed by People and, finally, Accountability. Then, the evaluation instrument, constructed with 16 variables and containing 58 items, was assessment by seven judges. As a result and after quantitative analysis and qualitative adjustments suggested by the judges, the Organizational Governance Assessment Questionnaire of Inep was presented.*

*Keywords: Governance; Organization Governance; Public Sector, Assessment*

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Estrutura de Governança do TCU .....	30
Figura 2. Modelo Integrado de Governança da IFAC .....	40
Figura 3. Teorias identificadas na fundamentação dos artigos empíricos analisados. ....	60
Figura 4. Localização Geográfica da Produção Científica .....	60
Figura 5. Caracterização do Modelo de Governança Organizacional .....	70
Figura 6. Modelo de Governança Organizacional do Inep.....	109

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Propostas de Classificação dos <i>Stakeholders</i> .....	22
Tabela 2. Classificação das tipologias dos <i>stakeholders</i> .....	24
Tabela 3. Mecanismo de Liderança da Governança.....	30
Tabela 4. Mecanismo Estratégico de Governança.....	32
Tabela 5. Mecanismo de Controle da Governança.....	33
Tabela 6. Elementos Fundamentais para a boa governança .....	34
Tabela 7. Componentes de governança identificados nos artigos empíricos .....	54
Tabela 8. Buscas para o Estado da Arte .....	59
Tabela 9. Quadro Síntese do Método .....	64
Tabela 10. Categorias e Variáveis do Modelo de Governança.....	66
Tabela 11. Saturação Categoria Gestão Estratégica .....	71
Tabela 12. Saturação Categoria Pessoas.....	72
Tabela 13. Saturação Categoria <i>Accountability</i> .....	72
Tabela 14. Saturação das Categorias (consolidado) .....	73
Tabela 15. Frequência de entrevistas por categorias e variáveis.....	74
Tabela 16. Quantidade de ocorrências por categoria e variáveis.....	75
Tabela 17. Frequência da Categoria Gestão Estratégica .....	76
Tabela 18. Análise dos <i>Stakeholders</i> do Inep.....	82
Tabela 19. Frequência da Categoria Pessoas .....	87
Tabela 20. Categoria <i>Accountability</i> .....	92
Tabela 21. Coeficientes de Validação dos Itens .....	95
Tabela 22. Observações dos juízes. ....	99
Tabela 23. Instrumento de Avaliação da Governança Organizacional do Inep. ....	104
Tabela 24. Quadro da governança organizacional aplicável ao Inep. ....	107

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ANA – Avaliação Nacional da Alfabetização
- ANAO – *Australian National Audit Office*
- ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica
- ANRESC – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
- ARCU-SUL – Acreditação Regional de Cursos de Graduação do Mercosul
- CIPFA – *The Chartered Institute of Public Finance and Accountability*
- CGU – Controladoria Geral da União
- CVC – Coeficiente de Validade de Conteúdo
- ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
- ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
- ENCCEJA – Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
- FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- IFAC – *International Federation of Accountants*
- IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
- IN – Instrução Normativa
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- LAI – Lei de Acesso à Informação
- MP / MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- NAP – Nova Administração Pública
- OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Estado
- PNE – Plano Nacional de Educação
- REVALIDA – Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos
- SAEG – Sistema de Avaliação das Escolas de Governo
- TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS .....	iii
RESUMO.....	iv
ABSTRACT .....	v
LISTA DE FIGURAS .....	vi
LISTA DE TABELAS.....	vii
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....	viii
SUMÁRIO.....	ix
1. INTRODUÇÃO.....	6
1.1. Justificativa.....	8
1.2. Relevância .....	11
1.3. Objetivos.....	11
1.3.1. Objetivo Geral .....	11
1.3.2. Objetivos Específicos .....	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
2.1. Nova Administração Pública.....	13
2.2. Teoria Institucional.....	14
2.3. Teoria dos <i>Stakeholders</i> .....	19
2.4. Governança no Setor Público .....	25
2.4.1. Referencial de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU).....	29
2.4.2. <i>Australian National Audit Office (ANAO)</i> .....	33
2.4.3. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) .....	35
2.4.4. Princípios e Práticas da IFAC.....	39
2.4.5. IFAC/CIPFA.....	44
2.4.6. Instrução Normativa Conjunta CGU/MP n. 1/2016 .....	45
2.4.7. Lei das Empresas Estatais, Sociedades de Economia Mista e Subsidiárias .....	46
2.5. Revisão de Literatura em Governança do Setor Público.....	48
2.5.1. Resumo dos Componentes de Governança das Pesquisas Empíricas .....	54
3. MÉTODO .....	55
3.1. Caracterização do <i>locus</i> de Pesquisa .....	56
3.2. Procedimentos de Coleta dos Dados .....	58
3.3. Procedimentos de Análise dos Dados.....	62
4. RESULTADOS .....	64
4.1. Objetivo Específico 1: Identificar a governança organizacional no setor público. ..	64
4.2. Objetivo Específico 2: Caracterizar modelo de governança organizacional aplicado ao setor público.....	69
4.3. Objetivo Específico 3: Elaborar o instrumento de avaliação governança organizacional no Inep.....	70
4.3.1. Categoria Gestão Estratégica.....	76
4.3.2. Categoria Pessoas .....	87
4.3.3. Categoria <i>Accountability</i> .....	91
4.4. Objetivo Específico 4: Validar o instrumento de avaliação da governança organizacional no Inep.....	95
4.5. Categorias e variáveis aplicáveis à governança organizacional do Inep.....	107
5. CONCLUSÃO.....	112
REFERÊNCIAS .....	116

APÊNDICE A – Roteiro das Entrevistas Semiestruturadas .....	125
APÊNDICE B – Formulário de Validação do Questionário .....	127
APÊNDICE C – Apuração do CVC .....	132

## 1. INTRODUÇÃO

O conceito de governança está envolto a muitos significados, a depender do contexto de aplicação (Edwards, 2000; Rhodes, 1996; Torfing, 2016). Popular e flexível, o termo “governança” é frequentemente utilizado em conjunto com termo qualitativo. Nesse sentido, tem-se, por exemplo, "boa governança", que tende a se referir ao esforço de organizações internacionais, como as Nações Unidas e o Banco Mundial, para medir e avaliar a qualidade das instituições governantes nos países em desenvolvimento; "governança global", que está relacionada a tentativas de elaboração de políticas regulatórias em resposta a problemas globais; "governança corporativa" relativa à interação institucionalizada entre os vários atores - incluindo acionistas, administração, conselhos de administração, funcionários, clientes, instituições financeiras, reguladores e a comunidade em geral - envolvidos no processo de direção e controle de empresas; e "governança multinível" atinente a um sistema de negociação contínua entre governos aninhados nos níveis local, regional, nacional e supranacional (Torfing, 2016).

Na perspectiva corporativa ou organizacional, Kim e Kim (2016) entendem a governança como um fenômeno complicado e complexo que envolve a ação do gestor para interpretar fatores internos e externos e alcançar a efetividade da organização como resultado do uso de estratégias. Dessa forma, a governança organizacional está associada a como uma organização é gerida, sua estrutura, sua cultura, suas políticas, suas estratégias e a forma como lida com os diversos *stakeholders* ou partes interessadas (ANAO, 2014).

Inicialmente aplicado no contexto de empresas privadas (Cavalcante & De Luca, 2013) para designar “o conjunto de práticas e estudos que tratam da forma como a empresa é administrada e a relação com os diversos indivíduos em sua atuação” (Souza, 2013, p. 60), o termo também foi adotado no setor público, embora alguns autores adotem a expressão “governança organizacional”, como será tratada no decorrer desse estudo, para diferenciá-lo do termo aplicado ao setor privado (Fontes-Filho, 2003; TCU, 2014). Governança aplicada ao setor público envolve a noção de como as decisões política e administrativas são tomadas, como os sistemas governamentais funcionam, a influência de instituições formais e informais sobre como as coisas são feitas nas organizações e como o Estado se relaciona com a sociedade (Grindle, 2017).

Segundo Matias-Pereira (2010), as práticas de governança foram incorporadas ao ambiente organizacional das instituições públicas como orientação ao aprimoramento da gestão e da relação com as partes interessadas para reduzir o conflito de agência,

caracterizado como conflito de interesses entre o agente, aquele que recebe a delegação de poder, e o principal, aquele que delega o poder (Cavalcante & De Luca, 2013).

Marques (2007) aponta que os princípios e as práticas de governança organizacional, quando sistematicamente integrados e combinados às características do negócio, são capazes de agregar valor à organização, possibilitando um melhor desempenho da organização e benefício aos interessados. Pelo exposto, observa-se que as práticas de governança envolvem duas dimensões - estrutura da organização e o relacionamento com diversos atores – e que, se bem implementadas, permitem adicionar valor à organização.

Dessa forma, com o objetivo de abordar o tema da governança no setor público, especificamente em organizações sem fins lucrativos, utiliza-se como estudo de caso o Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (Inep), entidade autárquica federal vinculada ao Ministério da Educação e responsável pela elaboração e disseminação de estudos, pesquisas, levantamentos estatísticos, avaliações e exames da educação básica e superior do País, para desenvolver e validar um instrumento de avaliação da governança organizacional.

O Inep possui como finalidades institucionais definidas na Lei n. 9.448/1997: organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais do País; planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos com vistas ao estabelecimento de indicadores de desenvolvimento das atividades de ensino; apoiar Estados, Distrito Federal e Municípios no desenvolvimento de projetos de avaliação educacional; desenvolver e implementar sistemas que contemplem estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e gestão de políticas educacionais; subsidiar a formulação de políticas educacionais; coordenar o projeto de avaliações dos cursos de graduação; definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para realização de exames de acesso ao ensino superior; promover a disseminação de informações sobre a avaliação da educação básica e superior e articular com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais em regime de cooperação (Lei n. 9.448, 1997).

Como missão, o Instituto busca promover estudos, pesquisas e avaliações do sistema educacional brasileiro, a fim de subsidiar a formulação, a implementação e o monitoramento de políticas públicas educacionais, a partir de parâmetros de qualidade e equidade. Atualmente, o Instituto é responsável por aferir a evolução das 20 metas do Plano Nacional de Educação (PNE) do período 2014-2024 (Inep, 2016). Dessa forma, o protagonismo na avaliação da educação brasileira coloca o Inep como uma organização de relevante interesse

público e, nesse sentido, considerando que a melhoria da governança permite agregar valor à organização (Marques, 2007), a avaliação da estrutura e dos mecanismos de governança do Instituto pode aprimorar a avaliação realizada sobre a educação brasileira e melhorar a qualidade das atividades da organização, traduzindo em benefícios para a sociedade.

### **1.1. Justificativa**

As práticas de governança envolvem o entendimento das estruturas organizacionais e a influência e a contribuição dos *stakeholders* para a melhoria do desempenho da organização e, no caso das organizações do setor público, para a prestação eficiente de serviços públicos (Marques, 2007; Matias-Pereira, 2010). Nessa perspectiva, governança pode ser entendida como direcionadora de resultado, uma vez orientada para o desempenho e geração de valor público (Martins & Marini, 2014).

De acordo com Martins e Marini (2014), valor público pode ser compreendido como benefícios auferidos pelos beneficiários das ações do poder público, sendo direcionador das ações de governança, indicando o objeto (“o que” deve ser gerado), o objetivo (“para que”) e o sujeito (“para quem”) das ações governamentais. O desempenho, por sua vez, pode ser entendido como os esforços empregados para alcance dos resultados pretendidos (Martins & Marini, 2014). Nesse sentido, adotar princípios e práticas de governança, em última análise, objetiva gerar valor público e satisfação dos beneficiários das ações das organizações.

Dessa forma, a existência de um instrumento de avaliação da governança para uma organização pública que permita a análise objetiva da estrutura e do funcionamento dos mecanismos de governança pode contribuir para aprimorar a relação do Instituto com as partes interessadas, aumentar a eficiência, eficácia e efetividade das iniciativas da organização e permitir melhor direcionamento dos recursos públicos, uma vez que permite focar os esforços nos pontos de maior vulnerabilidade de governança, visando a geração de valor público (Martins & Marini, 2014; Oliveira & Pisa, 2015).

Levantamentos bibliométricos a respeito das pesquisas realizadas em governança organizacional demonstram a escassez de estudos na área e apontam que a maioria dos estudos no campo é direcionado ao contexto do setor privado (Benedicto, Guimarães Júnior, Pereira, & Andrade, 2013; Flórez-Parra, López-Pérez, & López-Hernández, 2014; Hora, Oliveira, & Forte, 2014; Mazzioni, Folletto, Gubiani, & Kruger, 2015; Ribeiro, 2014; Ribeiro, Machado Junior, Souza, Campanário, & Corrêa, 2012; Ribeiro & Santos, 2015; Schiehl & Martins, 2016).

O levantamento bibliométrico realizado por Flórez-Parra et al. (2014) para o período de 2000 a 2008 demonstra que quase metade dos estudos sobre governança corporativa no setor público abordaram os temas: privatização das empresas públicas e intervenção em privadas e bom Governo e Nova Gestão Pública, seguidos pelo tema empresas públicas. Os autores concluem que o conceito governança corporativa no setor público permite um amplo desenvolvimento para avaliar a eficiência e a eficácia da gestão em termos de confiança, transparência, credibilidade e como assegurar maior controle dos recursos geridos pelas organizações.

O levantamento de Mazzioni et al. (2015) extraiu estudos sobre governança corporativa publicados em periódicos e revistas nacionais de contabilidade no período de 2000 a 2012 e descreveu os dados em função do ano de publicação, rede de relacionamento, distribuição de frequência de publicação por ano, redes referentes a tipologia de objetivo (descritiva ou exploratória), procedimentos de pesquisa (bibliográfica, documental, levantamento, estudo de caso, etc.), natureza dos dados (qualitativa ou quantitativa), instrumento de pesquisa (documentação, questionário, etc.) e método de análise (análise de conteúdo, análise descritiva e análise documental). Nesse estudo específico, verifica-se que não houve identificação dos temas abordados nas produções analisadas.

Ribeiro (2014) comparou a produção acadêmica sobre governança corporativa em dois periódicos “*Corporate Governance*” e “*Corporate Governance: An International Review*” no período de 2001 a 2012, tendo identificado que os temas preponderantes nas publicações foram: “Conselho de Administração”, “Responsabilidade Social Corporativa” e “Estrutura de Propriedade”. Embora tenha surgido como mais frequência em um dos periódicos, a temática “Desempenho Organizacional” não fora analisada em profundidade, assim como os demais temas, situação que ensejou a recomendação do autor para revisão teórica dos temas.

Ribeiro et al. (2012) examinaram as características da produção científica das dissertações e teses sobre governança corporativa em programas stricto sensu de administração do Brasil, no período de 1998 a 2009. Os temas mais abordados nos trabalhos acadêmicos analisados foram: boas práticas de governança corporativa, estrutura de propriedade, estratégia empresarial, desempenho empresarial, fundos de pensão, conselho de administração e empresa familiar. Ao identificar que a metodologia predominante nos estudos fora a quantitativa, presente em 75% dos trabalhos examinados, não é realizada a relação entre tema e metodologia, que se reveste em lacuna a ser preenchida.

Ribeiro e Santos (2015) analisaram o perfil e a evolução do tema governança corporativa, durante o período de 1999 a 2013, em periódicos nacionais *Qualis* Capes A1 a B2 (triênio 2010-2012) e, dentre os achados, identificaram a evolução de estudos no tema a partir de 2002, a predominância de publicações em parceria e o foco do campo nos temas: conselho de administração, estrutura de propriedade e evidenciação das informações. Como agenda futura, os autores sugerem a análise de conteúdo dos temas identificados, especialmente dos temas publicados em menor quantidade.

No estudo conduzido por Oliveira e Pisa (2015) para mensurar a governança pública em termos de efetividade das políticas públicas, os autores propõem como agenda futura o desenvolvimento de indicadores para avaliar o grau de governança de órgãos e empresas públicas, semelhante ao observado na avaliação da governança corporativa do setor privado.

Assim, esta proposta de pesquisa pretende contribuir para reduzir a escassez de estudos empíricos no tema, em especial quanto à possibilidade de avaliação da governança no setor público, e permitir ao gestor do Inep a identificação dos mecanismos de governança que necessitam de implantação e aprimoramento, no intuito de contribuir para agregar valor à organização na prestação de serviços de melhor qualidade. A avaliação da governança permite que uma entidade identifique pontos fortes, aprenda lições, mantenha e melhore sua capacidade de servir o governo e a comunidade ao longo do tempo (ANAO, 2014). Ademais, a organização objeto de estudo justifica-se pela importância dos serviços de diagnóstico da educação brasileira e pela ausência de sistema de governança institucionalizado, situação apontada como ameaça ao ambiente interno pela própria Organização (Inep, 2015).

Para atendimento à proposta do projeto e tendo como estudo de caso do Inep, procura-se responder à seguinte questão de pesquisa: **Como a governança organizacional se apresenta no Inep?**

Tendo em vista que o enquadramento da organização do estudo como autarquia federal, vinculada ao Ministério da Educação, e que tem por missão promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o sistema educacional brasileiro, a resposta para a questão perpassa o entendimento sobre os princípios e as práticas de governança aplicados ao setor público, a elaboração e a validação de instrumento de avaliação da governança aplicável à organização.

## **1.2. Relevância**

Embora o termo governança tenha surgido no contexto do setor privado, seus princípios e práticas foram adaptados às organizações do setor público por diversos órgãos, tanto nacionais quanto internacionais, a exemplo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *International Federation of Accountants* (IFAC) (Cavalcante & De Luca, 2013; Marques, 2007), *Australian National Audit Office* (ANAO) e Tribunal de Contas da União (TCU).

Em função dos benefícios para a prestação de serviços públicos adequados e da adaptação dos princípios e práticas de governança ao Inep, a relevância da pesquisa decorre das observações do Comitê do Setor Público da IFAC, o qual destaca os benefícios da adoção de práticas de governança em contribuir para a confiança das entidades públicas e em alcançar seus objetivos e a necessidade de adaptar os princípios e as boas práticas para a organização de cada setor, com base no contexto em que operam (IFAC, 2001). No mesmo sentido, ao investigar a aplicabilidade dos princípios e das recomendações estabelecidos pelo Estudo 13 do IFAC e concluir pela perfeita aplicabilidade dos princípios ali estabelecidos, (Melo, 2006) ressalva que deve haver adaptação dos princípios e práticas de governança dos referenciais para o contexto de cada organização, em especial as recomendações, por ainda estarem mais direcionadas ao setor privado.

Adicionalmente, o TCU tem realizado ações de acompanhamento da governança em instituições públicas por meio de suas auditorias e fiscalizações. No final de 2016, o Tribunal entregou pela primeira vez prêmios de reconhecimento de governança pública a organizações públicas que se destacaram nos três componentes do Referencial de Governança do Tribunal: Liderança, Estratégia e Controle. O índice apurado no levantamento do TCU aborda a segunda perspectiva de governança do TCU, que trata da governança como instrumento para a formulação e implementação de políticas públicas.

## **1.3. Objetivos**

Neste tópico são apresentados os objetivos geral e específicos estabelecidos para o projeto de pesquisa.

### **1.3.1. Objetivo Geral**

O objetivo geral desta pesquisa consiste em identificar o modelo de governança organizacional do Inep.

### **1.3.2. Objetivos Específicos**

Para alcançar o objetivo principal deste estudo, busca-se a realização dos seguintes objetivos específicos:

- (i) Identificar os princípios e as boas práticas de governança aplicadas ao setor público;
- (ii) Caracterizar modelo de governança aplicado ao setor público;
- (iii) Elaborar instrumento de avaliação da governança organizacional do Inep; e
- (iv) Validar instrumento de avaliação da governança organizacional do Inep.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Neste capítulo são abordados os principais conceitos, teorias e modelos de análise considerados relevantes para subsidiar o debate teórico acerca do tema em discussão. O capítulo encontra-se estruturado em quatro tópicos: os três primeiros abordam a Nova Administração Pública (NAP), seguida da Teoria Institucional e da Teoria dos *Stakeholders*, a fim de abordar as discussões sobre a motivação para a adoção de práticas de governança no setor público, para identificar como as regras e os procedimentos de governança podem ser incorporados e podem moldar as estruturas da organização, e demonstrar como a participação e envolvimento de partes interessadas influenciam na tomada de decisão e desempenho da organização com vistas à uma boa governança. Por fim, o quarto tópico trata dos conceitos aplicados à governança do setor público por diversas instituições nacionais e internacionais.

### **2.1. Nova Administração Pública**

A necessidade de o setor público brasileiro apresentar melhores resultados nos serviços ofertados à sociedade, especialmente a partir dos anos 1980, culminou em reformas administrativas do Estado direcionadas ao atendimento da sociedade e orientadas ao mercado (Bresser-Pereira, 2001). Por várias décadas, buscou-se superar práticas administrativas ligadas ao patrimonialismo e à ineficiência de governos autorreferidos por meio das reformas burocrática e gerencial (Zwick, Teixeira, Pereira, & Vilas Boas, 2012).

A reforma burocrática proposta no Governo de Getúlio Vargas (1930-1945 e 1950-1954) pretendia tornar a Administração Pública mais eficiente a partir da adoção do modelo weberiano de organização pública, no qual se assenta os pilares da burocracia e da legitimidade (Félix, 2013). O modelo propunha inovações na Administração Pública como concurso público, sistema de remuneração, estruturação de carreiras e sistema de treinamento (Félix, 2013), com o objetivo de atribuir mais dinâmica às organizações e aumentar a capacidade de resposta frente às mudanças econômicas e sociais à sua volta (Matias-Pereira, 2010).

Contudo, Matias-Pereira (2012) argumenta que, diferentemente do que se pretendia, as mudanças produzidas pela reforma burocrática não garantiram agilidade, eficiência ou qualidade aos serviços públicos ofertados pelas organizações. Persistiu a Administração voltada a si mesma, com controle focado mais em processos do que nos resultados ou serviços entregues à população.

Com isso, a insatisfação dos cidadãos na incapacidade do Estado em atender às suas necessidades e de responder adequadamente às mudanças sociais e econômicas impulsionou a ascensão da reforma gerencial no direcionamento da reestruturação do Estado, de forma a superar o modelo burocrático de administração – baseado em regras e autoridades – para um modelo gerencial, baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade, e focado em resultados (Costa, 2008; Klering & Porsse, 2014).

A tentativa inicial de implementação da reforma gerencial no País ocorreu com o Decreto-Lei n. 200/67, instituído durante o regime militar, o qual propunha a mudança da Administração Pública de um modelo racional-burocrático para um modelo com foco na redução do aparelho do Estado, na desregulamentação, no controle fiscal; na privatização de empresas públicas e na adoção de práticas do setor privado (Félix, 2013).

Mas foi em 1995, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso e em resposta à crise do nacional-desenvolvimentismo e das críticas dos modelos de administração patrimonial e burocrático, que a reforma gerencial ganhou força com a instituição do Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRAE), assumindo as prescrições da Nova Administração Pública de orientação liberal (Félix, 2013). O Plano institui diretrizes para implantação do gerencialismo na Administração Pública, com intuito de reduzir a presença do Estado na economia e adotar medidas de gestão típicas do setor privado (Abreu & Câmara, 2015; Félix, 2013).

Nesse contexto, de reformas administrativas e à luz de princípios como eficiência, responsabilidade, transparência e prestação de contas, a Administração Pública passa a incorporar práticas de governança em suas atividades (Flórez-Parra et al., 2014), ainda que inicialmente apenas transpondo características do modelo privado para o público (Benedicto et al., 2013). Os preceitos da teoria institucional, abordada a seguir, permitem compreender o processo de incorporação das práticas de governança em organizações do setor público.

## **2.2. Teoria Institucional**

A utilização da teoria institucional para este trabalho procura apresentar os elementos teóricos fundamentais para a compreensão do fenômeno da governança no contexto das organizações públicas e permitir identificar como as regras e os procedimentos são incorporados pela organização, moldando estruturas e legitimando as ações da organização.

Em seu ensaio teórico, Rossoni e Machado-da-Silva (2010, p. 176) entendem que “as práticas de governança corporativa, quando institucionalizadas, apresentam caráter normativo, que, por sua vez, podem ter papel legitimador”. Nesse sentido, a institucionalização das

práticas de governança ocorre quando há reconhecimento, por atores internos e externos, de que tais ações geram ou têm potencial de gerar benefícios, em função de maior controle, de melhoria de desempenho, para a organização e para as partes envolvidas.

A teoria institucional permite compreender o processo de legitimação das práticas de governança e das mudanças organizacionais que ocorrem na incorporação de tais práticas, especialmente quanto ao processo isomórfico, com vistas à melhoria do desempenho da organização. Se por um lado, as instituições fornecem estabilidade ao contexto de atuação, por outro, elas enfrentam dificuldades em alterar seus padrões de governança (Torfing, 2016).

O trabalho de Meyer e Rowan (1977), a partir do qual analisam as estruturas organizacionais, é o clássico da teoria institucional. De acordo com esses autores, estruturas organizacionais (formais e complexas) surgem mais como reflexos de regras institucionalizadas do que em função das demandas de suas atividades laborais.

Tolbert e Zucker (1983) apontam que as estruturas formais podem surgir de fontes internas, diretas (através de atividades de coordenação e controle) e indiretas (através de poder, liderança e socialização), e por fontes externas, decorrentes do ambiente institucional.

As regras funcionam então como “mitos”, expressos em forma de produtos, serviços, técnicas, políticas e programas institucionalizados, que são incorporados pelas organizações a fim de obter legitimidade, perante a sociedade e aos atores envolvidos, recursos e perspectiva de sobrevivência (Meyer & Rowan, 1977). De acordo com Meyer e Rowan (1977), a estrutura formal de uma organização pode ser entendida como um projeto para atividades que inclui um catálogo da organização: uma lista de escritórios, departamentos, posições e programas. Esses componentes da estrutura são ligados por metas e políticas que compõem a teoria de como, e com que fim, as atividades devem ser dispostas em conjunto.

Para Tolbert e Zucker (1983), a institucionalização pode ser entendida como um processo por meio do qual os componentes da estrutura se tornaram amplamente aceitos, adequados e necessários, servindo de base para legitimar a organização. Uma identidade compartilhada ou legitimada de padrões de governança seria, de acordo com Spanhove e Verhoest (2007), mais efetiva que a imposição de regras ou leis.

Nesse sentido, Meyer e Rowan (1977) afirmam que, em muitos casos, no intuito de aumentar a sua legitimidade e a possibilidade de sobrevivência, as organizações incorporam, apenas formalmente, práticas e procedimentos que são reconhecidos na sociedade ou no ambiente em que estão inseridas, mas que tais práticas não provocam, necessariamente, eficiência imediata para as organizações. Nesse sentido, a replicação de modelos ou práticas

de governança reconhecidas do setor privado, sem considerar as características das organizações públicas, podem não obter a eficiência ou melhoria dos serviços que se espera.

Para tentar minimizar o possível conflito entre a incorporação formal de práticas reconhecidas e o que é de fato praticado, as organizações recorrem a um sistema frouxamente articulado de sua estrutura, ou seja, permitem lacunas entre a estrutura formal e as atividades reais (Meyer & Rowan, 1977).

Nas palavras de Pascucci e Meyer, 2013, p. 541), um sistema frouxamente articulado (*loosely coupled system*) de uma organização “refere-se à presença de elementos conectados que, mesmo compartilhando aspectos comuns, respondem ou reagem de forma independente a fatores diferenciados, mantendo sua própria identidade”.

Meyer e Rowan (1977) relatam que políticas, programas e procedimentos executados pelas organizações são muitas vezes impostos pela opinião pública, por pontos de vista dos participantes influentes na organização, por leis e por determinação judicial. Essas imposições funcionam como mitos altamente racionalizados e são obrigatórios para a organização. Uma vez adotados, os mitos institucionalizados definem novas situações para a organização, redefinem as existentes e especificam os meios para lidar racionalmente com cada um dos novos elementos.

Meyer e Rowan (1977) elaboraram seis proposições acerca dos mitos institucionalizados. Na primeira, argumentam que, uma vez que as regras institucionais surgem em determinado domínio de atividade, os mitos determinam a estrutura da organização, e as instituições existentes se utilizam da estrutura de outras instituições para expandir o seu modelo de organização. Assim, as demandas advindas do ambiente institucional são incorporadas pelas organizações por meio do processo de isomorfismo, o qual pode ser compreendido como o processo pelo qual uma organização “torna-se parecida com seu ambiente pela interdependência técnica e de troca” tendendo ao desaparecimento das organizações como unidades distintas e delimitadas (Meyer & Rowan, 1977, p. 346).

A segunda proposição de Meyer e Rowan (1977) preconiza que quanto mais modernizada a sociedade, mais extensa a estrutura institucional e maior o número de atores em rede. Quando as duas proposições são combinadas, surgem duas novas ideias: (i) uma organização formal é mais propensa a surgir em sociedades modernas; e (ii) em uma sociedade moderna, organizações formais tendem a ter estruturas mais elaboradas.

Seguindo a análise sobre os mitos institucionais, Meyer e Rowan (1977) apontam que os mitos surgem em decorrência da complexa rede de relacionamento, da legitimidade de

práticas para a coletividade e do esforço de lideranças locais. Nesses casos, os mitos atuam como expressões, conceitos, procedimentos, oriundos e aplicados por outras organizações e em outros contextos que passam a ser utilizados por outras organizações, tornando-se reconhecidamente aplicáveis.

O processo isomórfico é considerado como um dos principais elementos de transformação das organizações, segundo a teoria institucional (DiMaggio & Powell, 1983). Argumenta-se que a incorporação de práticas e procedimentos legitimados externamente, seja em razão da validação que esses elementos apresentam para o contexto em que a organização está inserida, seja em decorrência de determinação legal, por exemplo, possibilita a melhoria da imagem institucional, aumenta a expectativa de sobrevivência da organização e demonstra que a organização está agindo de forma adequada ao que é valorizado coletivamente.

De acordo com DiMaggio & Powell (1983), há três mecanismos de mudança isomórfica: coercitivo, mimético e o normativo. O processo isomórfico coercitivo deriva de influências políticas e pressões formais e informações exercidas por outras organizações com domínio de recursos escassos, especialmente financeiros. O isomorfismo mimético resulta da adoção de práticas que foram reconhecidamente bem-sucedidas ou legitimadas por outras organizacionais e deriva do ambiente de incerteza de se adotar uma prática inovativa. O terceiro mecanismo, o normativo, está associado à mudança decorrente da influência de forças profissionais – membro ou classe de determinada profissão – que institui um conjunto de normas e procedimentos para serem adotados.

O processo isomórfico está relacionado também à terceira proposição dos autores, segundo a qual, as organizações que incorporam elementos racionais socialmente legitimados em sua estrutura formal maximizam sua legitimidade e aumentam sua capacidade de obter recursos e perspectiva de sobrevivência. Inversamente, quanto maior a sobrevivência da organização, maior a institucionalização da estrutura (Meyer & Rowan, 1977).

Machado-da-Silva e Fonseca (1993) alertam que, embora o processo isomórfico tenha forte influência na similaridade do comportamento das organizações, a interpretação da realidade sobre determinado fato interfere na escolha estratégica e no curso de ação da organização e impacta na diversidade organizacional.

Em relação ao ambiente institucional, a teoria institucional aponta que ambientes institucionalmente controlados com, por exemplo, regras, procedimentos e organograma, protegem as organizações do efeito de turbulências e dão maior estabilidade para as organizações. Uma vez inseridas no sistema coletivo, as organizações tendem a ter

estabilidade também via acordos e não ficam dependentes apenas de seu desempenho (Meyer & Rowan, 1977). Além disso, segundo Lee (2011), a definição de objetivos e regras permitem que estas estruturas se voltem para os incentivos à sociedade e que as normas e convenções compartilhadas moldem o comportamento institucional.

Um dos desafios centrais da teoria institucional consiste em descrever as condições de surgimento de uma estrutura formal racionalizada. Segundo Meyer e Rowan (1977), as estruturas institucionalizadas e as atividades organizacionais surgem em dois contextos. No primeiro contexto, atores locais demandam o desenvolvimento de estruturas de coordenação e controle das organizações. No segundo contexto, a estrutura ocorre por necessidade da própria organização, a partir das interações com os atores. O principal desafio das organizações rumo à sobrevivência é equilibrar o alinhamento entre as estruturas e as atividades, porque conforme dito anteriormente, em busca da legitimidade ou por força coercitiva, algumas organizações tendem a separar a estrutura formal e as atividades reais.

Estruturas formais que celebram mitos institucionalizados diferem de estruturas que agem eficientemente. As estruturas formais estão mais preocupadas em seguir regras, mesmo quando elas não são eficientes. Regras categóricas conflitam com a lógica da eficiência. Despesas cerimoniais, como, por exemplo, contratar um professor premiado pelo Prêmio Nobel pode trazer prestígio, bolsas de pesquisa, mas do ponto de vista da eficiência o custo do professor aumenta o gasto institucional e pode reduzir a capacidade da universidade em resolver problemas logísticos imediatos (Meyer & Rowan, 1977).

Nas organizações institucionalizadas, então, a preocupação com a eficiência das atividades do dia-a-dia cria enormes incertezas. Assim, a organização tem de lutar para vincular as exigências de elementos cerimoniais para atividades técnicas e para ligar os elementos cerimoniais inconsistentes entre si (Meyer & Rowan, 1977).

As soluções apresentadas por Meyer e Rowan (1977) para a superação do conflito entre instituições que focam o desempenho e instituições regidas por regras ou mitos institucionais estão direcionadas à dissociação entre as normas e as práticas administrativas e à lógica de confiança e boa-fé, as quais são tratadas na quarta e quinta proposições dos autores.

De acordo com a quarta proposição, os esforços para controlar e coordenar atividades em organizações institucionalizadas levam a conflitos e perdas de legitimidade. A solução para esse conflito passaria pela separação ou dissociação entre normas e práticas. Entre outras palavras, o que está escrito não seria praticado. A dissociação permite que as organizações

mantenham a padronização, legitimação e estruturas formais, enquanto suas atividades variam em resposta a considerações práticas (Meyer & Rowan, 1977).

A quinta proposição apontada por Meyer e Rowan (1977) refere-se à lógica da confiança e da boa-fé. Nessa situação, pressupõe-se que as pessoas ou os participantes da organização estejam agindo de boa-fé em suas atividades, o que implica em menor controle e coordenação das atividades por eles desempenhadas. Essa proposição estabelece que quanto mais derivada de mitos institucionalizados for uma estrutura organizacional, mais ela mantém dispositivos baseados em confiança, satisfação e boa-fé, tanto interna como externamente. Assim, a organização tende a adotar comportamentos informais a partir dos compromissos feitos pelos participantes.

Contrapondo esse comportamento, as organizações tendem a implementar a avaliação e a inspeção. Desse comportamento decorre a sexta proposição dos teóricos institucionais, segundo a qual, as organizações institucionalizadas procuram reduzir a inspeção e avaliação por meio de gerentes internos e participantes externos, a fim de manter relações mais estáveis com as suas unidades organizacionais (Meyer & Rowan, 1977).

Em relação ao processo de mudança na estrutura formal, Tolbert e Zucker (1983) apontam que a organização promoverá alterações se puder obter legitimidade social ou se identificar possibilidade de melhoria dos processos internos, como, por exemplo, a redução de conflitos e a simplificação de procedimentos. No processo de mudança organizacional, os indivíduos também possuem um papel importante, porque é a partir dos significados atribuídos por eles à sua realidade que se determinam e se orientam ações organizacionais (Carvalho, Vieira, & Silva, 2012).

A intensidade da mudança ocorrerá em função também do nível de dependência da organização perante outros atores e da aceitação dessas mudanças por entidade de nível superior à da organização, se houver, a exemplo de alterações decorrentes de mandamento legal ou coercitivo (Tolbert & Zucker, 1983). Dessa forma, no contexto da governança organizacional, haverá melhor aceitação e incorporação de práticas se o componente a ser adotado for socialmente aceitável, adequado e permitir a legitimação da organização, se possibilitar benefícios aos processos internos ou for impositivo via mandamento legal.

### **2.3. Teoria dos *Stakeholders***

A governança no setor público compreende diversos aspectos, envolvendo como uma organização é gerida, sua estrutura, sua cultura, suas políticas, suas estratégias e a forma como

lida com os *stakeholders* ou partes interessadas (ANAO, 2014). Em relação aos *stakeholders*, tem-se o surgimento do termo em 1963, em um memorando interno do *Stanford Research Institute*, quando foi utilizado para se referir aos grupos que apoiam uma organização e sem os quais ela deixaria de existir (Freeman & Reed, 1983). Tais grupos seriam originalmente, acionistas, empregados, clientes, fornecedores, credores e sociedade.

Em complemento à definição original, os referidos autores propuseram, em 1983 e de acordo com o impacto dos grupos, duas novas definições para o termo, uma em sentido amplo e outra mais específica. Em sentido amplo, termo mais utilizado atualmente, *stakeholders* referem-se aos grupos que afetam ou são afetados pelo alcance dos objetivos da organização. O segundo conceito, mais restrito, relaciona os *stakeholders* a um grupo ou indivíduo conhecidos e dos quais a organização dependa para sobreviver (Freeman & Reed, 1983; Silveira, Yoshinaga, & Borba, 2005).

Dando sequência, na abordagem de Freeman e Reed (1983) para o conceito mais amplo, os atores envolvidos são independentes, tendo a organização como centro e os *stakeholders* à sua volta. Os autores mencionam que, em meados da década de 1970, a Teoria dos *Stakeholders* foi associada à visão da teoria dos sistemas como uma possibilidade para resolver alguns problemas sociais a partir do redesenho das instituições. Além disso, a participação das partes interessadas passou a ter um papel ativo na tomada de decisão das organizações.

Freeman e Reed (1983) citam que a teoria das partes interessadas tem sido abordada em três níveis: (i) como teoria de gestão, (ii) como um processo de formulação estratégica e (iii) como um quadro analítico. No primeiro nível, como teoria de gestão, entende-se a necessidade de identificar os interesses das partes interessadas que possam afetar o alcance dos objetivos das organizações (Freeman & Reed, 1983). Nesse nível, especialmente para a governança, os teóricos indicam que as partes interessadas devem ser envolvidas nas decisões estratégicas da organização (Gnan, Hinna, Monteduro, & Scarozza, 2013; Kim & Kim, 2016; Meintjes & Grobler, 2014).

No segundo nível, processo de formulação estratégica, subdivide-se a abordagem em dois níveis: processo de estratégia e processo de auditoria dos *stakeholders*. No processo de estratégia, procura-se identificar a importância relativa das partes interessantes, sua capacidade de influenciar nas decisões estratégicas e as ameaças à organização. O processo de auditoria consiste em um método sistemático para identificar os *stakeholders* e avaliar a efetividade das estratégias atuais. Por fim, no terceiro nível, quadro analítico, busca-se uma

análise ampla do ambiente, a partir das políticas públicas, tentando entender como a relação da organização e partes interessadas poderia mudar dada a implementação de certas políticas públicas (Freeman & Reed, 1983).

Costa, Vieira, Boaventura e Añez (2012) apontam que em razão da complexidade e da necessidade de uma análise mais ampla das organizações, a gestão das partes interessadas passou a ser considerada um fator crítico de sucesso. No que se refere à gestão das partes interessadas, Gomes (2005) cita que as principais questões estão relacionadas à identificação das principais partes interessadas; identificação do tipo de influência ou interesse que conecta as principais partes interessadas à organização; e a identificação do tipo de estratégia que a organização pode utilizar para gerenciar as relações com as partes interessadas (Gomes, 2005).

Na perspectiva de identificar quem são as partes interessadas, Frooman (1999) menciona a realização de diversos estudos que consideram diferentes aspectos na identificação dos *stakeholders*, como categorização (primários ou secundários) e atributos (como urgência, legitimidade e poder), e cita que a combinação desses elementos determina o tipo de atenção que deve ser dado aos *stakeholders* pela organização. Sobre o interesse das partes interessadas, o autor ressalta a necessidade de não apenas identificar os interesses, como também gerenciar o conflito que possa ocorrer a partir dos interesses divergentes entre os atores. A respeito das estratégias que adotam, o autor cita que estudos empíricos que consideram a eficácia das estratégias, a reação do mercado frente às estratégias adotadas, como boicote e venda das organizações.

No modelo de possíveis estratégias de influência dos *stakeholders* proposto por Frooman (1999), a escolha da estratégia é determinada pelo grau de dependência de recursos entre as partes. Assim, quando ambos os atores não são mutuamente dependentes, ocorrerá baixa interdependência e a possível estratégia a ser utilizada pelo *stakeholder* para impulsionar mudanças na organização será a indireta (combinada com outro *stakeholders*) e por retenção, via corte na provisão de recursos.

Na situação em que a organização é dependente do *stakeholder*, mas não o inverso, a parte interessada deterá o poder e tenderá a agir de forma direta e por retenção: o próprio *stakeholder* atuará no corte do fornecimento dos recursos à organização (Frooman, 1999). Essa situação pode ser observada no Inep, instituída como autarquia e, portanto, vinculada ao Ministério da Educação. Ainda que legalmente possua autonomia financeira para gestão de recursos, a autarquia sujeita-se à liberação e contenção de despesas realizada pelo Ministério.

Em situação inversa, quando apenas o *stakeholder* for dependente, a organização deterá o poder e atuará de forma indireta, via estratégia de uso pela qual há exigência para o fornecimento de recursos. Por fim, quando ambos atores estão em situação de dependência mútua, ocorrerá alta interdependência e as estratégias utilizadas tenderão a ser direta e via uso, ou seja, os envolvidos atuarão objetivamente na organização por meio de exigências para provimento de recurso (Frooman, 1999; Hoffmann, Procopiak Fiho, & Rossetto, 2008).

Além do modelo de Frooman (1999), Mainardes, Alves e Raposo (2012) citam que diversos autores propuseram classificação dos *stakeholders* numa organização:

Tabela 1.

**Propostas de Classificação dos Stakeholders**

Autor (es)	Proposta
Goodpaster (1991)	Estabelecem dois tipos de <i>stakeholders</i> : o estratégico e o moral. O <i>stakeholder</i> estratégico tem o poder de afetar a organização e deve ser gerido pela organização a fim de atingir seus objetivos. Já o <i>stakeholder</i> moral é afetado pela organização e cabe a ela estabelecer um relacionamento ético com eles;
Savage et al. (1991)	Sugeriram avaliar o potencial de cada <i>stakeholder</i> quanto ao seu poder de ameaçar ou cooperar com a organização. A organização pode se prevenir definindo que atitude assumir ante cada um deles;
Clarkson (1995)	Classificaram os <i>stakeholders</i> em primários (aqueles que têm contratos formais ou oficiais com a organização, como clientes, fornecedores, empregados, acionistas, entre outros) e secundários (que não possuem tais contratos, como governos, comunidade local);
Mitchell, Agle e Wood (1997)	Propuseram o modelo <i>Stakeholder Salience</i> , no qual definiram que é preciso classificar os <i>stakeholders</i> em termos de poder, legitimidade e urgência. Esse critério de diferenciação dos grupos de <i>stakeholders</i> permite estabelecer prioridades e definir quais os interesses serão priorizados pela organização;
Rowley (1997)	Em função de múltiplas influências de todo um conjunto de <i>stakeholders</i> , classificaram as partes interessadas por dois fatores: densidade da rede e centralidade do foco da organização;
Scholes e Clutterbuck (1998)	Estabeleceram como meio de classificar os <i>stakeholders</i> os seguintes fatores: poder de influência, impacto na organização e afinidade com os objetivos da organização;
Frooman (1999)	Baseou-se nos recursos necessários para a organização e estabeleceu uma matriz que relaciona o poder e a dependência entre a organização e um determinado <i>stakeholder</i> ;
Kamann (2007)	Relacionou o poder e o nível de interesse para separar e classificar os diversos tipos de <i>stakeholders</i> . Nesta classificação, procura encontrar os <i>stakeholders</i> -chave, os <i>stakeholders</i> a manter (informados ou satisfeitos) e os <i>stakeholders</i> onde o esforço de relacionamento é mínimo, pois possuem pouco poder e pouco interesse na empresa;

---

Fassin (2009)	<p>Propôs uma nova terminologia para diferenciar os <i>stakeholders</i>. Primeiro, existem os atores reais, essencialmente, os <i>stakeholders</i> clássicos da abordagem original restrita, aqueles que têm um interesse concreto, como funcionários, clientes, fornecedores. Há também aqueles <i>stakeholders</i>, denominados <i>stakewatchers</i>, como grupos de pressão, que não têm um interesse direto na empresa, mas que protegem os interesses das partes reais, muitas vezes, como procuradores ou intermediários. Existe ainda outro grupo que está ainda mais distante da empresa: as entidades reguladoras independentes, que não têm interesse na empresa, mas têm influência e controle. Esses impõem regras e restrições, tendo a empresa pouco impacto direto sobre eles - <i>stakekeepers</i>.</p>
---------------	---

---

*Nota:* Adaptado de Mainardes, Raposo & Domingues (2011) e Mainardes, Alves & Raposo (2012)

Dentre as classificações indicadas na Tabela 1, o mais utilizado tem sido o de Mitchell, Agle e Wood (1997), segundo o qual a organização é influenciada por diversos atores que atuam em intensidades distintas e para os quais a organização deve considerar diferentes estratégias (Mainardes et al., 2012).

O modelo de Mitchell, Agle e Wood (1997) considera três atributos principais de classificação - poder, legitimidade e urgência - que quando combinados originam diferentes tipos de *stakeholders* e podem ter atributos incorporados no decorrer do processo de interação e envolvimento organizacional. A reação da organização vai depender da quantidade de atributos que cada *stakeholder* possuir; se não existir poder, legitimidade ou urgência em relação à organização, o indivíduo ou entidade não exercerá influência e não será considerado um *stakeholder*. Quanto mais atributos o *stakeholder* apresentar, maior o potencial de influenciar as decisões das organizações.

O atributo de poder de Mitchell, Agle e Wood (1997) faz alusão à definição weberiana, no que se refere à capacidade de um ator exercer sua vontade perante outros, independente de resistência, podendo ser adquirido ou perdido. O atributo da legitimidade está relacionado à estrutura e ao comportamento de determinado ente considerados reconhecidamente adequados e apropriados pela sociedade, uma vez sustentados em bases normativas, legais, crenças, valores. O atributo de urgência confere dinamicidade ao modelo, uma vez que permite identificar o grau de atenção de que um *stakeholder* necessita em função do tempo e importância. A Tabela 2 apresenta a classificação dos tipos categorizados por Mitchell, Agle e Wood (1997).

Tabela 2.  
Classificação das tipologias dos *stakeholders*

Tipo de <i>Stakeholder</i>	Relevância do <i>stakeholder</i> para a organização	Classificação	Poder	Legitimidade	Urgência
<i>Stakeholders latentes</i> (possuem apenas um atributo)	Baixa	<b><i>Stakeholder Adormecido:</i></b> tem poder para impor a sua vontade na organização, mas não tem legitimidade ou urgência. Tem pouca ou nenhuma interação com a organização. A gestão precisa estar atenta, pois o grupo tem potencial para adquirir um novo atributo e, em isso ocorrendo, torna-se um <i>stakeholder</i> expectante.	x	-	-
		<b><i>Stakeholder Discricionário:</i></b> tem legitimidade, mas não tem poder de influenciar a empresa e nem urgência. Como não há poder ou urgência, não há pressão para os gestores se relacionarem com este grupo, mas eles podem fazê-lo.	-	x	-
		<b><i>Stakeholder Exigente:</i></b> tem urgência, mas não possui poder ou legitimidade. Não exige tanto da organização, mas o gestor pode ficar atento para o caso do grupo obter um segundo atributo.	-	-	x
<i>Stakeholders expectantes</i> (possuem dois atributos)	Moderada	<b><i>Stakeholder Dominante:</i></b> tem a sua influência na empresa garantida pelo poder e pela legitimidade. Espera e recebe muita atenção da organização. Apresenta mecanismo formal para influenciar a organização.	x	x	-
		<b><i>Stakeholder Perigoso:</i></b> possui poder e urgência, mas não legitimidade. Usa a coerção, uma vez que não tem legitimidade, para influenciar a organização.	x	-	x
		<b><i>Stakeholder Dependente:</i></b> tem urgência e legitimidade, mas depende do poder de um outro <i>stakeholder</i> para realizar a sua vontade.	-	x	x
<b><i>Stakeholder Definitivo</i></b>	Alta	Situação em que o <i>stakeholder</i> possui os três atributos (poder, legitimidade e urgência). Gestores devem dar atenção imediata e priorizada a esse <i>stakeholder</i> .	x	x	x
<b>Não-<i>Stakeholder</i></b>	-	Não exerce nenhuma influência, nem é influenciado, pela operação da organização.	-	-	-

Nota: Adaptado de Mitchell, Agle e Wood (1997)

Mainardes, Alves e Raposo (2012) apontam para as limitações do modelo proposto por Mitchell, Agle e Wood (1997), uma vez que esse modelo não considera o grau em que atributo deva ser considerado. Assim, caso um *stakeholder* dependente apresente mínimo poder, por menor que seja, deve ser classificado como definitivo e receber atenção prioritária dos gestores. Outra limitação apontada pelos autores ao modelo consiste na impossibilidade

de priorizar diversos *stakeholders* enquadrados, por exemplo, como definitivos, ante a dificuldade de identificar quem realmente tem poder. Ainda que existam ressalvas quanto à determinação da relevância dos atributos e priorização de *stakeholders* em uma mesma categoria, para este trabalho será considerada a proposta apresentada por Mitchell, Agle e Wood (1997), a qual será retomada nas discussões dos resultados.

#### **2.4. Governança no Setor Público**

O conceito de governança está envolto a muitos significados, a depender do contexto de aplicação (Edwards, 2000; Rhodes, 1996; Torfing, 2016). No esforço de síntese, e deixando de lado as especificações, Cutting e Kouzmin (2001) apontam que o conceito de governança pode ser visto genericamente a partir: (i) aplicação em cada um dos três níveis: indivíduos; grupo, organização ou companhia; sociedade ou nação; (ii) relacionado a normas, gestão, regulação, direção, controle ou liderança dos assuntos afetos a cada uma dessas unidades; (iii) como sistema, padrão ou estrutura de participantes, onde uma unidade distinta é constituída com alguma noção de finalidade compartilhada; e (iv) do reconhecimento da autonomia e dos papéis desempenhados pelos participantes ou elementos individuais.

A governança organizacional ocorre no setor privado, sob o signo de governança corporativa, especialmente durante a década de 1980 quando fora utilizada para expressar as ações empreendidas pelos pensionistas para limitação do poder dos controladores dos fundos de pensão norte-americanos (Oliveira & Pisa, 2015). Entretanto, a propagação do termo ocorreu a partir dos escândalos contábeis dos anos 2001 e 2002, também nos Estados Unidos da América, ocorridos em razão da pulverização de poder entre acionistas e a assimetria de informações entre acionistas e gestores de empresas privadas.

A governança corporativa pode ser conceituada como “o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas” (IBGC, 2015, p. 21). Combinada a características do negócio e em havendo integração sistemática de seus princípios, a governança corporativa é capaz de agregar valor à organização, gerando melhor desempenho e benefício aos interessados (Marques, 2007).

O termo governança também se relaciona a procedimentos associados à tomada de decisão, ao desempenho eficiente e efetiva dos objetivos estabelecidos, ao controle das organizações e ao modo aberto de comunicação e responsabilização para com as partes interessadas (Jordan, 2014; Spanhove & Verhoest, 2007). Jordan (2014) acrescenta que adotar

práticas de governança corporativa em uma organização decorre da avaliação desses elementos dentro da estrutura organizacional. Dessa forma, pode-se entender que a governança organizacional ocorre em razão da necessidade de maior transparência na gestão das entidades, a fim de reduzir a assimetria de informação entre acionistas e gestores (Benedicto et al., 2013; Bernardino, Peixoto, & Ferreira, 2014; Cavalcante & De Luca, 2013; Marques, 2007).

Muito embora o termo tenha surgido no contexto do setor privado (Zorzal & Rodrigues, 2015), a adoção dos preceitos da governança corporativa foram considerados ao setor público a partir das reformas administrativas empreendidas sob o paradigma do *New Public Management*, o qual propunha a pausa da administração pública tradicional para uma lógica de gestão profissional, de concorrência e incorporação de estilos de gestão privados (Subramaniam, Stewart, Ng, & Shulman, 2013).

O Escritório Australiano (ANAO), entidade pioneira junto com a OCDE na adaptação dos princípios de governança corporativa para o setor público, lançou em 2014 a revisão do Guia de Melhores Práticas de Governança Corporativa para as organizações públicas. De acordo com esse documento, os elementos fundamentais para a boa governança incluem: desenvolver liderança consistente em todos os níveis da organização; manter sistemas adequados de governança e de processos; otimizar o desempenho por meio de planejamento, comprometimento com risco, inovação e avaliação, monitoramento e revisão do desempenho; atuar na abertura, transparência e integridade da organização; e promover a participação colaborativa com parceiros para melhor entrega de programas e serviços. A interação adequada entre esses aspectos tende a conduzir à melhoria do desempenho das organizações (ANAO, 2014).

A governança aplicada ao setor público envolve a noção de como as decisões políticas e administrativas são tomadas, como os sistemas governamentais funcionam, a influência de instituições formais e informais sobre as ações das organizações e como o Estado se relaciona com a sociedade (Grindle, 2017). Nesse contexto, a governança pode ser operacionalizada em três níveis: macro, meso e micro – sendo que para cada nível faz-se necessário um modelo ajustado de governança. O nível macro está relacionado ao ambiente macro estatal, centrado na governança de todo o setor público e nas relações entre o Congresso, o Executivo e o aparelho administrativo. No nível meso encontra-se o setor político, onde departamentos e agências, lideradas por um ministro, focam na execução de políticas públicas. O nível micro refere-se ao nível da organização, chefiada por um gestor e, em alguns casos, por um

Conselho de Administração e tem de estar vinculado aos objetivos de governo do nível macro, sob pena de, no limite, serem ineficazes (Spanhove & Verhoest, 2007).

A governança no nível micro ou governança organizacional, como adotado neste trabalho, está relacionada às competências, estruturas e instrumentos para orientar, controlar, monitorar e explicar o comportamento de indivíduos dentro de um departamento ou agência, de forma a alcançar os objetivos organizacionais de forma eficiente, efetiva e transparente (Spanhove & Verhoest, 2007).

Benedicto et al. (2013, p. 288) relatam que no Brasil a utilização do termo foi “acelerado pelos processos de globalização, privatização e desregulamentação da economia”, os quais possibilitaram o ingresso de empresas privadas em busca de melhores resultados operacionais e financeiros (Benedicto et al., 2013). No caso do setor público, as mudanças pretendidas pelo modelo de gestão da NAP surgem da necessidade de a Administração Pública apresentar maiores níveis de eficiência, eficácia e efetividade de gestão, a fim de melhorar a prestação de serviço público à sociedade. No caso brasileiro, essa necessidade torna-se evidente nas tentativas de reforma gerencial do Estado, a partir da década de 1990, na mudança de estado burocrático para estado gerencial, mais dinâmico e voltado aos resultados apresentados pelas instituições públicas e ao cumprimento da responsabilidade perante os cidadãos (Benedicto et al., 2013; Flórez-Parra et al., 2014; Matias-Pereira, 2010).

A governança em organizações públicas e privadas encontra similaridade nos problemas comuns que são percebidos em ambos os contextos, como a separação entre propriedade e gestão, os mecanismos de definição de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos. Ademais, enquanto no setor privado a governança é utilizada para proporcionar a competitividade e a entrega regular de bons resultados, no setor público a governança tem caráter de atendimento a exigências sobre abertura e transparência e responsabilidades e *accountability* perante os diversos *stakeholders* (Fontes-Filho, 2003; Marques, 2007).

Por outro lado, a governança corporativa do setor público diferencia-se da governança corporativa do setor privado pela diversidade de objetivos e constructos de gestão (Jordan, 2014). Algumas dificuldades de replicação das práticas de governança corporativa no setor público devem-se às características próprias do setor público como: existência de diferentes formatos governamentais; maior presença de *stakeholders*, como congresso, ministérios, regulação externa; e a nomeação de Conselhos por ato normativo e que são propensos a agir para o interesse privado (Flórez-Parra et al., 2014; Spanhove & Verhoest, 2007).

A adaptação dos princípios da governança corporativa ao setor público, e não apenas a replicação, tem sido vista com certo consenso na literatura do tema (Alles, 2010; Edwards, 2000; Gnan et al., 2013; IBGC, 2015; Matias-Pereira, 2010; OCDE, 2015; Spanhove & Verhoest, 2007; TCU, 2014) e tem sido promovida por diversas instituições, a exemplo de órgãos internacionais como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *Australian National Audit Office* (ANAO), a Federação Internacional de Contadores (IFAC) e, no contexto brasileiro, pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (Cavalcante & De Luca, 2013; Marques, 2007; TCU, 2014).

Apesar do pioneirismo atribuído aos organismos internacionais para a adaptação das práticas de governança corporativa para o setor público, Gnan et al. (2013) advertem que há diferenças significativas entre a abordagem do tema por essas instituições e as contribuições científicas, teóricas e empíricas, realizadas por pesquisadores.

Segundo Gnan et al. (2013), enquanto os pesquisadores realizam estudos direcionados à associação de práticas de governança corporativa ao desempenho nas empresas em todo o mundo, os organismos internacionais direcionam suas orientações (via Guia ou Manual de Boas Práticas) para o relacionamento entre *stakeholders* e organização pública, destacando que a política de propriedade do estado deve reconhecer a responsabilidade das empresas estatais para com as partes interessadas.

Os modelos de governança apresentados por organismos internacionais atribuem enfoques a determinados princípios de governança que podem ser adotados como direcionamento para identificar em que contexto as organizações estão operando suas atividades (Zorzal & Rodrigues, 2015). Além disso, Gnan et al. (2013) relatam que a principal perspectiva de organismos internacionais para debater a governança centra-se na discussão associada ao modelo de governança de maximização dos acionistas (perspectiva dos *shareholders*), segundo o qual, o ambiente das organizações torna-se uma ferramenta legal para maximizar os interesses dos acionais e aumentar o retorno dos investimentos (lucro).

Considerando a argumentação de Gnan et al. (2013) das diferentes abordagens do foco de governança apresentadas pelos organismos internacionais e pesquisadores, procurou-se levantar os princípios e práticas de governança corporativa atribuídas tanto por organizações nacionais e internacionais, como TCU, IFAC, OCDE e ANAO, quanto pelos pesquisadores. No caso destes últimos, o levantamento foi realizado mediante utilização dos dados coletados na revisão de literatura realizada para a elaboração do tópico estado da arte.

### 2.4.1. Referencial de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU)

O TCU publicou em 2014 o documento intitulado “Governança Pública: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhorias”, no qual reúne as diretrizes para diagnóstico da estrutura de governança das Instituições Públicas e incentiva as boas práticas que, se adequadamente observadas, permitam incrementar o desempenho das organizações e:

- a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;
- b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos;
- c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito;
- d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;
- e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão;
- f) dialogar com e prestar contas à sociedade;
- g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos;
- h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores;
- i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade;
- j) institucionalizar estruturas adequadas de governança;
- k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais);
- l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles;
- m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos;
- n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis;
- o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e
- p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis)” (TCU, 2014, p. 14)

De acordo com o Referencial do Tribunal, a “governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014, p. 26). Na visão do TCU, os três mecanismos permitem o efetivo exercício das funções da governança: avaliar, direcionar e monitorar. A Figura 1 ilustra o modelo adotado pela Corte de Contas para avaliar as organizações públicas. Para cada mecanismo são associados componentes que contribuem direta ou indiretamente para a realização dos objetivos.

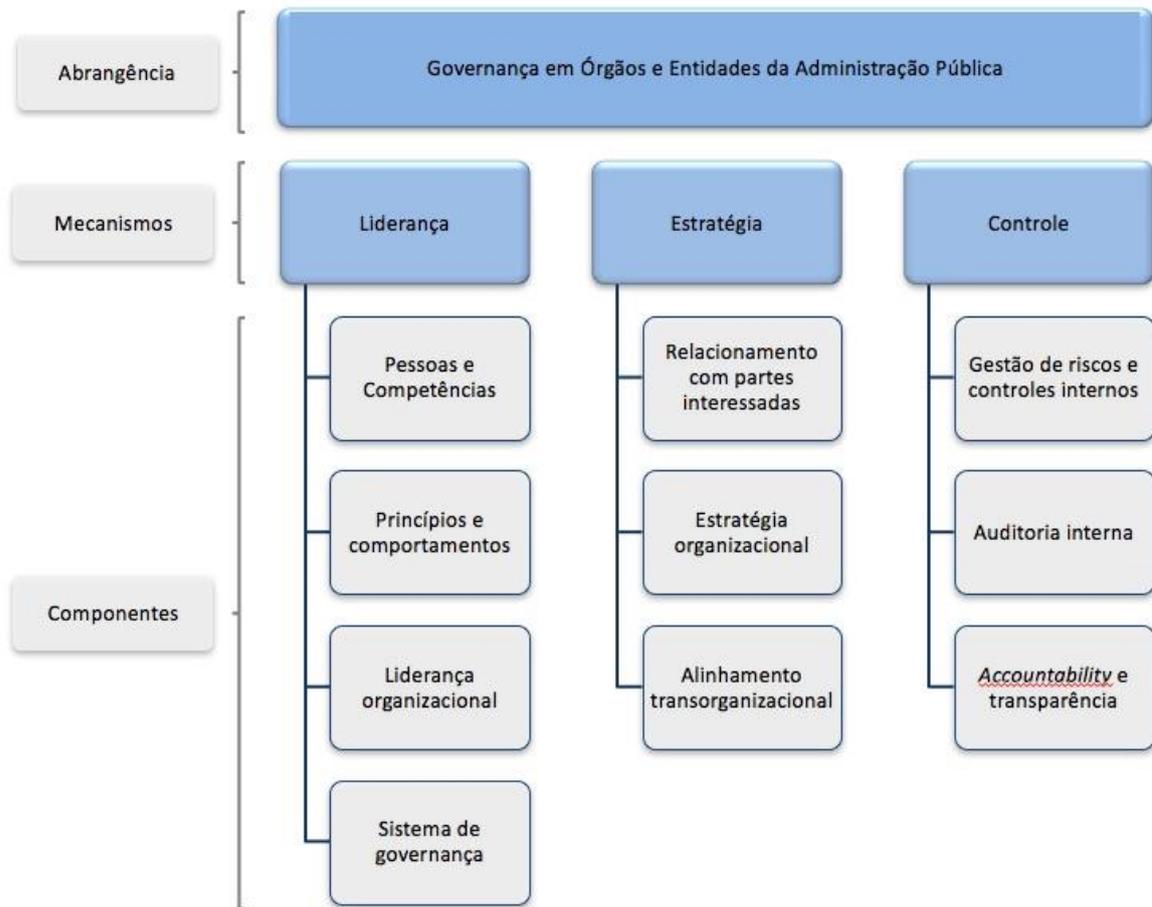


Figura 1. Estrutura de Governança do TCU

*Nota:* Adaptado de Tribunal de Contas da União (2014). Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, p. 39.

O mecanismo de liderança está relacionado a um conjunto de atributos, comportamentos e práticas dos gestores que são necessários para assegurar condições mínimas de desenvolvimento da boa governança nas organizações. Esse mecanismo envolve a compreensão sobre competências e pessoas, exercício de liderança, padrões, comportamentos e sistema de interações e delegação de competência, Tabela 3.

Tabela 3.

**Mecanismo de Liderança da Governança**

Componente	TCU	Práticas
Pessoas e Competências	Está relacionado à capacidade de manter pessoas com conhecimento,	Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração;
	habilidade e atitudes para otimizar os resultados da organização	Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração;

Componente	TCU	Práticas
Pessoas e Competências	Está relacionado à capacidade de manter pessoas com conhecimento, habilidade e atitudes para otimizar os resultados da organização	Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração;
		Garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais.
Princípios e Comportamentos	Exercício da competência (conhecimento, habilidade e atitude) com base em valores éticos e elevados padrões de comportamento	Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração;
		Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
		Estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.
Liderança Organizacional	Exercício da liderança por meio de coordenação e delegação de competência	Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.
		Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.
		Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.
		Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização.
		Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno. Significa avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.
Sistema de Governança	Modelo de organização, interação e realização de atividades da organização.	Estabelecer as instâncias internas de governança da organização
		Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.
		Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.

*Nota:* Adaptado de Tribunal de Contas da União (2014). Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, p. 40-28.

O mecanismo estratégia consiste basicamente na análise do ambiente interno e externo da organização (desafios, oportunidades, interesses dos *stakeholders*), avaliação dos recursos disponíveis (humanos, financeiros), elaboração a curto, médio e longo prazo de objetivos e

estratégias e monitoramento de ações, a fim de assegurar a continuidade da prestação de serviço adequado.

Tabela 4.  
**Mecanismo Estratégico de Governança**

Componente	Característica	Práticas
Relacionamento com os <i>stakeholders</i>	Refere-se ao alinhamento das ações da organização às expectativas das partes interessadas, com vistas à melhor prestação de serviço.	Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.
		Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.
		Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.
Estratégia organizacional	Adoção de procedimentos para alcance dos resultados da organização, por meio da integração de objetivos, recursos e capital humano.	Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.
		Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.
Alinhamento transorganizacional	Associado ao alinhamento de ações e objetivos de diversas entidades	Estabelecer a estratégia da organização. Consiste em Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização
		Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.

*Nota:* Adaptado de Tribunal de Contas da União (2014). Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, p. 49-55

O mecanismo de controle refere-se à avaliação dos riscos envolvidos na atividade da organização, à adoção de instrumentos de avaliação e mitigação dos riscos, criação de instâncias administrativas, adoção de mecanismos de transparência e prestação de contas à sociedade.

Tabela 5.

**Mecanismo de Controle da Governança**

<b>Componente</b>	<b>Característica</b>	<b>Práticas</b>
Gestão de Riscos e controle interno	Envolve a avaliação dos riscos da atividade organizacional e implementação de controles internos para mitigar os riscos não toleráveis	Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.
		Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.
Auditoria Interna	Avaliar a eficácia dos controles internos, gestão de riscos e governança da organização.	Estabelecer a função de auditoria interna.
		Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente
Accountability e transparência	Trata-se da necessidade de prestação de contas e responsabilização da Alta Administração e em relação ao desempenho organizacional.	Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.
		Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.
		Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de <i>accountability</i>
		Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.
		Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

*Nota:* Adaptado de Tribunal de Contas da União (2014). Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, p. 57-61.

#### **2.4.2. Australian National Audit Office (ANAO)**

Segundo o *Australian National Audit Office* (ANAO) (2014), os mecanismos de governança devem ser constantemente revisados, e aprimorados quando necessário, para que as organizações possam operar de forma eficiente e eficaz. A Tabela 6 retrata os principais elementos, respectivas descrições e aplicações, abordados no Guia de Boas Práticas de Governança da entidade.

Tabela 6.  
Elementos Fundamentais para a boa governança

Elementos	Aspectos	O que fazer	Características
Forte liderança	Em todos os níveis da entidade. A efetividade do modelo de governança da entidade, e seus controles, é apoiada pelos valores e condutas dos líderes quando operado o modelo de governança da entidade. Forte liderança envolve estabelecer objetivos claros e focar em atingir alto desempenho com responsabilidade, de forma a manter a perenidade da entidade.	Criar uma cultura ética positiva; Promover uma cultura de aprendizagem; Facilitar e responder de forma construtiva para a avaliação e revisão;	A Lei do Serviço Público da Austrália estabelece que líder deve apresentar as seguintes características: Imparcialidade; Compromisso com o Serviço; Prestativo; Respeitoso; e Ético. Cultura de aprendizagem pelo processo de inovação, avaliação e revisão. A facilitação da avaliação envolve planejamento, apoio a auditoria interna e externa e acompanhamento de recomendações para melhoria do desempenho organizacional.
Manter sistema de estrutura e processos de governança adequados ao propósito	A manutenção de sistema de estrutura de processo de governança adequados está baseado nos princípios da Integridade, transparência e responsabilização. Deve ser flexível, dinâmico, e regulamente revisado, e ajustado se necessário.	Deve-se estabelecer: Planejamento estratégico; Gestão de Riscos e Monitoramento do desempenho.	A estrutura deve ser adequada ao tipo, tamanho, maturidade e aos negócios da organização. Deve ser flexível para permitir respostas oportunas a novas oportunidades e desafios. A gestão de riscos deve ser realizada pelo pessoal da entidade, mas também em nível macro, via gerenciamento de riscos organizacionais e controle para cumprimento dos requisitos políticos e legais.
Otimizar o desempenho através do planejamento, envolvimento com risco, inovação e monitoramento, avaliação e revisão.	Para alcançar os objetivos de desempenho, a organização deve olhar para fora, ser proativa e inovadora nas questões de governança e utilizar as avaliações de desempenho como alavanca para a mudança positiva.	Pensar e planejar sistematicamente para o futuro; promover gestão de riscos, monitoramento contínuo, avaliação, prestar contas à sociedade, manter flexibilidade para promover mudanças necessárias e incentivar a participação ativa dos <i>stakeholders</i> na elaboração, promoção e supervisão de programas e serviços.	A boa governança requer a combinação de comportamentos e arranjos adequados de estruturas e processos.
Promover abertura, transparência e integridade, envolvendo <i>stakeholders</i> e promover a prestação de contas	Níveis adequados de abertura e transparência são importantes elementos na governança para permitir que os <i>stakeholders</i> e a sociedade tenham confiança no processo de tomada de decisão da organização.	Compreender os interesses e expectativas dos <i>stakeholders</i> ; Fortalecer a contribuição das partes interessadas; Envolver-se de forma eficaz com as partes interessadas; Facilitar a troca de informações; gerenciar ativamente conflitos de interesse; Reportar claramente o desempenho e as operações da organização	Apropriados níveis de transparência e abertura encorajam comportamentos que resistem ao escrutínio público e ajudam a assegurar a confiança da comunidade nos processos e ações de tomada de decisão do setor público.

Participação colaborativa com parceiros, quando apropriado, para entrega efetiva de programas e serviços, incluindo parceiros fora do governo.	Atividades colaborativas podem ser feitas via acordos formais ou informais a fim de promover uma relação de colaboração entre as partes. Envolve demonstrar compromisso de trabalho conjunto; estabelecer grau de controle ou certeza em relação às atividades e responsabilidade da outra parte; aumentar a responsabilidade, transparência e eficiência; promover conhecimento; prestar melhores serviços.	Compreender o ambiente inter-regional; Promover o desempenho da entidade e a prestação de contas; Estabelecer papéis claros, responsabilidades e mecanismos de governança; Trabalhar para objetivos ou resultados compartilhados; Gerenciar riscos compartilhados; Facilitar a boa governança através de acordos formais; Quando apropriado, desenvolver parcerias fora do governo.	Definição clara dos objetivos (ou seja, o resultado esperado de forma compartilhada ou conjunta); Coordenação de estratégias e processos para alcançar o resultado dentro de um prazo determinado e recurso específicos; Estabelecimento de prestação de contas e meios adequados de gestão.
--	--	---	--

*Nota:* Adaptado de Australian National Audit Office - ANAO (2014). Public Sector Governance: Strengthening Performance Through Good Governance. *19 National Circuit*. p. 10-70.

### 2.4.3. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

A OCDE é um braço das Nações Unidas que reúne 34 países e tem por objetivo auxiliar os Países a enfrentarem os desafios econômicos e sociais a partir das divulgações de guias como plataformas para permitir a comparação de políticas, a busca de soluções para problemas comuns, a identificação de melhores práticas, inclusive em relação à governança, e o trabalho coordenado de políticas nacionais e internacionais (OCDE, 2015).

Os princípios de Governança Corporativa da OCDE, publicados pela primeira vez em 1999 e revisados recentemente em 2015, são reconhecidos e adotados internacionalmente por membros e não-membros da Organização e objetivam assegurar a integridade e estabilidade das organizações nos processos de gestão e de relacionamento com os principais *stakeholders*. Trata-se de uma abordagem institucional e política que pretende fornecer as bases para o fortalecimento organizacional apoiado no entendimento de que a base para efetiva governança passa pelo elevado nível de transparência, responsabilização, supervisão dos executivos e respeito aos *stakeholders* (OCDE, 2015).

Os seis princípios da OCDE não são prescritivos, mas apresentam boas práticas, orientações e sugerem meios para alcançar os objetivos organizacionais, podendo ser adaptados à realidade de cada País. São direcionados a legisladores, órgãos reguladores e participantes do mercado e têm como foco as empresas de capital aberto, financeiras ou não (Kitagawa & Ribeiro, 2009).

O primeiro princípio refere-se à necessidade de **assegurar as bases para uma estrutura efetiva de governança corporativa a fim de promover mercados transparentes**

**e justos e a alocação eficiente de recursos.** Deve ser consistente com as regras de direito e apoiar a efetiva supervisão e aplicação. Esse princípio está voltado à construção de bases legais, portanto é mais direcionado a legisladores e órgãos de supervisão estatal, para permitir construção de uma estrutura de governança adequada (OCDE, 2015).

O Princípio 1 aborda preceitos gerais para construção do ambiente institucional no país e demanda: estrutura da governança corporativa desenvolvida tendo em mente o seu impacto no desempenho econômico global, na integridade do mercado e nos incentivos que cria para os participantes do mercado e na promoção de mercados transparentes e funcionais; normas que afetam a governança corporativa devem refletir o estado de direito do país, ser transparentes e exequíveis; divisão de responsabilidades entre as diferentes autoridades deve ser claramente articulada e concebida para servir o interesse público; a regulamentação do mercado de ações deve apoiar uma governança corporativa eficaz.; as autoridades de supervisão, regulamentação e aplicação devem ter a autoridade, integridade e recursos para cumprir as suas funções de forma profissional e objetiva. Além disso, as suas decisões devem ser oportunas, transparentes e totalmente explicadas; e a cooperação transversal, com outros governos, deve ser reforçada com acordos bilaterais e multilaterais (OCDE, 2015).

O Princípio 2 trata dos direitos e tratamento paritário dos acionistas e as funções principais da estrutura de propriedade e assevera que a estrutura de propriedade deve **proteger e facilitar o exercício dos direitos dos acionistas e garantir tratamento paritário. Em caso de violação de seus direitos, os acionistas devem ter oportunidade de obter compensação** (OCDE, 2015).

Nesse sentido, deve-se: oportunizar a participação dos acionistas a partir da transparência dos direitos, estrutura de capital e mecanismos de controle e espaços de interação efetiva, bem como formação de parcerias; assegurar informação quanto ao direito de aprovação; possibilitar a participação e voto dos acionistas nas assembleias, incluindo a eleição dos membros do conselho de administração; autorizar que os acionistas interajam entre si sem a necessidade de solicitação à organização; oportunidade de participar e votar nas assembleias gerais; promover a paridade entre acionistas nacionais e estrangeiros e entre os acionistas da mesma categoria dentro da organização; promover a gestão adequada dos conflitos de interesse como forma de proteger os interesses da sociedade e dos acionistas; proteger os acionistas minoritários contra ações abusivas; e divulgar as regras do mercado de controle societário para permitir que tais mercados operem de forma eficiente e transparente (OCDE, 2015).

O terceiro princípio relaciona-se a investidores institucionais, mercados de ações e outros intermediários e estabelece que **a estrutura de governança deve proporcionar incentivos através da cadeia de investimento e permitir que o funcionamento do mercado acionista contribua para a boa governança corporativa**. Esse princípio parte do entendimento de que há diversos intermediários entre os acionistas e o beneficiário final da organização, dentre eles os investidores institucionais como fundos de pensão e seguradoras, que possuem diferentes capacidades e interesses para influenciar na estrutura de governança da organização (OCDE, 2015).

O atendimento ao terceiro princípio demanda que os investidores institucionais devem divulgar a forma como gerem os conflitos de interesse que possam afetar o exercício dos direitos de propriedade, bem como divulgar sua política em relação aos investimentos, incluindo os procedimentos que utilizam para decidir sobre seu exercício de direito ao voto, de forma a esclarecer as suas intenções na organização, embora não sejam obrigados a exercer seu direito a voto; os procuradores ou depositários devem exercer o direito ao voto de acordo com as instruções do beneficiário efetivo das ações; os investidores institucionais devem divulgar a forma como gerem os conflitos de interesses que podem afetar o exercício dos direitos fundamentais de propriedade dos investimentos; analistas devem divulgar e minimizar os conflitos de interesses que possam comprometer a integridade da sua análise ou consultoria; o uso de informação privilegiada e a manipulação do mercado devem ser proibidos; e os mercados de ações devem fornecer informações aos acionistas acerca do preço justo e eficiente de seus investimentos para ajudar a promover a governança corporativa (OCDE, 2015).

O quarto princípio refere-se ao reconhecimento do papel dos *stakeholders* para a competitividade e rentabilidade do negócio e estabelece que **a governança corporativa deve reconhecer os direitos das partes interessadas, estabelecidos em lei ou acordos mútuos, e estimular a cooperação ativa entre organizações e stakeholders na geração de riquezas, empregos e sustentabilidade financeira** (OCDE, 2015).

Os *stakeholders* envolvidos no processo de competitividade e sucesso de uma organização, como investidores, funcionários, credores, clientes e fornecedores devem ser envolvidos no processo de gestão e tomada de decisão. Assim, uma vez estabelecidos, os direitos dos *stakeholders* devem ser respeitados, assim como devem ser criados meios efetivos de compensação em caso de violação dos seus direitos (OCDE, 2015).

No mesmo sentido, a participação dos trabalhadores deve ser estimulada, seja direta ou indiretamente por meio das organizações representativas (OCDE, 2015).

O estímulo à participação das partes interessadas está relacionado ainda ao acesso a informações, de forma que devem ser estabelecidos mecanismos de participação e acesso a informações relevantes, suficientes e confiáveis das partes interessadas na organização; devem ser promovidas instâncias para a comunicação de irregularidades por parte dos trabalhadores e *stakeholders*; e devem ser criadas regras de insolvência eficientes e eficazes para a aplicação efetiva dos direitos dos credores (OCDE, 2015).

O quinto princípio relaciona-se diretamente à divulgação de informações e ao processo de transparência das organizações para o exercício efetivo dos direitos dos acionistas e prestação de contas aos *stakeholders*. Embora a divulgação de informações seja primordial, a Organização Internacional atenta para a análise do custo-benefício para produção e divulgação das informações e da preservação de informações que possam comprometer a posição da organização frente aos concorrentes (OCDE, 2015).

Assim, de acordo com o Princípio 5: **devem ser estabelecidos mecanismos que assegurem a divulgação de questões relevantes da organização, incluindo a situação financeira, desempenho, estrutura de propriedade e governança corporativa.** A divulgação deve ser oportuna, periódica e incluir informações sobre a estrutura e desempenho operacional da organização, Conselho de Administração, relacionamento com outros *stakeholders* (credores, fornecedores e comunidades locais), dentre outros; as informações devem ser preparadas e divulgadas segundo os mais altos padrões de qualidade contábil e de relatórios financeiros e não financeiros; deve ser realizada auditoria anual de contas por auditor independente, o qual deve prestar contas e ter compromisso de realizar a auditoria com zelo profissional; os auditores externos devem prestar contas e exercer o devido zelo profissional na realização da auditoria; e os canais de divulgação de informações devem ser acesso equitativo, oportuno e eficiente (OCDE, 2015).

O sexto princípio prevê que **a estrutura de governança deve ser capaz de garantir a orientação estratégica da organização, exercer controle eficaz sobre atos de gestão pelo Conselho de Administração e deve haver previsão de responsabilização do Conselho perante a organização e os seus acionistas.** O atendimento a esse princípio demanda acesso a informação, conduta ética, independência e decisões justas por parte do Conselho de Administração ou órgão semelhante; o cumprimento de algumas funções-chaves pelo Conselho como rever e orientar a estratégia societária, os principais planos de ação, políticas e

procedimentos de gestão de risco, orçamentos anuais e planos de negócios; a fixação de objetivos de desempenho; a fiscalização da implementação e o desempenho da empresa; e fiscalização de grandes investimentos, aquisições e desinvestimentos (OCDE, 2015).

Cabe ao Conselho também a fiscalização e gestão de potenciais conflitos de interesse da gestão, conselheiros e acionistas; a supervisão da gestão de riscos, manutenção da integridade dos sistemas contábeis, controles operacional, de desempenho e conformidade; supervisão do processo de divulgação de informação e comunicação. Para o exercício dos direitos e deveres, os membros do conselho devem ter acesso a informações precisas, relevantes e em tempo hábil para a tomada de decisão (OCDE, 2015).

Quando a representação dos funcionários no Conselho for obrigatória, devem ser desenvolvidos mecanismos para facilitar o acesso à informação e à formação dos representantes dos funcionários, de modo que essa representação seja exercida de forma eficaz e melhor contribua para o reforço das competências, informação e independência do conselho (OCDE, 2015).

#### **2.4.4. Princípios e Práticas da IFAC**

A *International Federation of Accountants* (IFAC) constitui-se em uma organização internacional da profissão de contadores que visa fortalecer a profissão, servir ao interesse público e contribuir para o desenvolvimento das economias internacionais (IFAC, 2001).

Em 2001, o Comitê do Setor Público da IFAC publicou o estudo intitulado “*Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective (Study13)*” no qual descreve princípios e práticas de governança corporativa aplicáveis ao setor público, ressaltando a necessidade de adaptação das práticas ao contexto e jurisdição de cada instituição (IFAC, 2001).

O documento reconhece o papel da governança corporativa nas entidades do setor público em contribuir para a utilização eficiente de recursos públicos, na responsabilização pela tutela dos recursos, na melhoria da gestão e da prestação de serviços, e na construção de confiança nas entidades (IFAC, 2001). O papel atribuído à governança pela IFAC se assemelha ao papel de institucionalização das organizações da teoria institucional no sentido de reconhecimento de práticas e de busca pela legitimação das organizações.

O Estudo 13 do Comitê IFAC apresenta os três princípios de governança aplicados ao contexto do setor público (IFAC, 2001):

- **Transparência** – necessária para assegurar a confiança dos *stakeholders* no processo de tomada de decisão e ações da organização, na gestão das atividades e nos agentes delegados. Refere-se à transparência das atividades da organização mediante consulta às partes interessadas e comunicação de informações completas, precisas e claras;
- **Integridade** – baseia-se em honestidade e objetividade e em elevados padrões de decência e probidade na gestão de fundos e recursos públicos e na gestão dos assuntos da organização. Depende da eficácia da estrutura de controle e dos padrões pessoais e de profissionalismo dos indivíduos. A adoção desse princípio reflete no processo de tomada de decisão, na qualidade dos relatórios financeiros e no desempenho da organização;
- **Accountability** – processo pelo qual a organização e os gestores são responsabilizados por suas decisões e ações quanto à gestão dos recursos públicos e desempenho organizacional e pelo qual se submetem à adequado controle externo. O alcance desse princípio depende da compreensão das responsabilidades pelas partes envolvidas, tendo papéis claramente definidos por meio de uma estrutura robusta.

A Figura 2 apresenta o modelo de estrutura de governança (IFAC, 2001).



Figura 2. Modelo Integrado de Governança da IFAC

Nota: Adaptado da IFAC - International Federation of Accountants. (2001). *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*.

Os princípios fundamentais estão refletidos nas quatro dimensões da governança apontadas no próprio Estudo 13 com respectivas recomendações de procedimentos para a boa governança (IFAC, 2001):

- 1. Padrões de Comportamento:** esta dimensão está relacionada a como a gestão exerce liderança na determinação dos valores e padrões da organização que definem a cultura e o comportamento dos indivíduos na organização.

**Recomendação:**

**Liderança:** Liderança deve ser conduzida de acordo com os mais altos padrões de comportamento para servir de exemplo na entidade.

**Código de Conduta:** Deve-se adotar código de conduta para definir padrões de comportamento para membros e funcionários da organização.

**Objetividade, integridade e honestidade:** Estabelecer mecanismos que assegurem que membros e funcionários não sejam influenciados por preconceitos, viés ou conflitos de interesse.

- 2. Estruturas e Processos Organizacionais:** relaciona-se à forma como a alta gestão é indicada e está organizada, como as responsabilidades são definidas e como os agentes são responsabilizados.

**Recomendação:**

**Responsabilização Legal:** Estabelecer arranjos efetivos para assegurar conformidade com leis e regulamentos aplicáveis e outras proposições relevantes de boas práticas.

**Responsabilização pelo dinheiro público:** estabelecer medidas para assegurar que os recursos públicos sejam devidamente protegidos, foram utilizados de forma econômica, eficiente, eficaz e adequadamente e de acordo com as leis ou legislação aplicável.

**Comunicação com os *stakeholders*:** Estabelecer mecanismos efetivos de comunicação com os *stakeholders*; Formalizar compromisso com a abertura e transparência de todas as atividades da entidade, ressalvados os casos de confidencialidade; Dar publicidade ao processo de indicação de membros para a Administração e publicar os nomes de todos os seus membros e respectivos interesses relevantes.

**Papéis e Responsabilidades:** Definir as responsabilidades da Administração de forma a assegurar o equilíbrio de poder e autoridade; Administração deve exercer a liderança de forma efetiva e com controle e monitoramento à gestão executiva; Realizar treinamento à

Administração quando da primeira indicação à direção e após isso sempre que necessário; Estabelecer medidas adequadas para assegurar que a Alta Administração tenha acesso a informações relevantes, assessoramento e recursos para permitir que exerçam eficazmente seu papel; Estabelecer, e manter atualizada estrutura de delegação ou poder reservado com calendário formal das matérias reservadas especificamente à decisão coletiva da Administração; Estabelecer claramente processos definidos e documentados quanto ao desenvolvimento, implementação e revisão de política de desenvolvimento, tomada de decisão, monitoramento, controle e relatório e procedimento formal e regulamento financeiro para conduzir suas atividades operacionais; Estabelecer processo formal e transparente que assegure que a indicação à Administração seja realizada em conformidade com critérios específicos de competência e com base em mérito e habilidades individuais; Formalizar as atribuições do Diretor, incluindo responsabilidade em prover efetiva liderança estratégica e assegurar que o titular desempenhe com sucesso as atividades da entidade como um todo; Membros não-efetivos precisam prover julgamento independente nas questões de estratégia, desempenho, recursos e padrões de conduta, devem ser independentes da gestão e livres de qualquer outros relacionamentos que possam interferir materialmente em suas funções; As atribuições, mandato, remuneração e avaliação de membros não-efetivos devem ser claramente definidas; o Executivo-Chefe deve ter responsabilidade sobre todos os aspectos executivos da gestão; Executivo Sênior é responsável por assegurar que assessoramento é dado para a Administração em todos os assuntos financeiros, por manter relatórios financeiros adequados; e manter sistema efetivo de controle interno financeiro; um Executivo Sênior deve ser responsável por assegurar que os procedimentos foram seguidos e que todos os estatutos, leis e outras declarações relevantes de boas práticas são aplicados; Níveis de remuneração de membros da Administração precisam ser suficientes para atrair e mantê-los na entidade; Estabelecer procedimentos formais e transparentes de política de desenvolvimento de remuneração e que nenhum membro esteja envolvido na determinação da própria remuneração; e o relatório anual deve conter declaração da política de remuneração e detalhes da remuneração dos membros da Administração.

- 3. Controle:** dimensão relacionada à criação de redes de controles estabelecidos pela Alta Gestão para subsidiar o alcance dos objetivos da entidade, a eficiência e efetividade das

operações, a confiabilidade dos relatórios internos e externos e a conformidade em relação à aplicação de leis, regulamentos e políticas internas.

**Recomendação:**

**Gestão de Risco:** Administração deve assegurar que efetivo sistema de gestão de risco seja estabelecido como parte da estrutura de controle.

**Auditoria Interna:** Administração deve assegurar que uma função de auditoria interna seja estabelecida como parte da estrutura de controle.

**Comitês de Auditoria:** deve possuir comitê de auditoria compreendendo membros não-efetivos, com a responsabilidade pela revisão independente da estrutura de controle e de processo de auditoria externa.

**Controle Interno:** Administração deve estabelecer medidas para assegurar estrutura eficaz de controle interno, que funcione na prática e que uma declaração de sua eficácia esteja incluída no relatório anual de atividade da organização.

**Orçamento e Gestão Financeira:** Devem ser estabelecidos procedimentos que assegurem eficiência e eficácia na gestão orçamentária e financeira.

**Treinamento da Equipe:** Administração deve desenvolver programas de treinamento para assegurar que os funcionários sejam capacitados.

4. **Relatórios externos** – está relacionada à prestação de contas financeira da Alta Administração na administração do dinheiro público e seu desempenho do uso de recursos.

**Recomendação:**

**Relatórios Anuais:** Elaboração periódica do relatório de gestão (incluindo declaração financeira), contendo relato objetivo, equilibrado e compreensível e informações sobre as atividades e resultados da organização, sua posição financeira, desempenho e perspectivas de desempenho; Deve conter declaração com as responsabilidades do corpo diretor; Deve conter declaração quanto à adoção de padrões de código de governança – a declaração deve identificar o padrão ou código adotado, bem como deve relatar sua conformidade ou se não, em quais aspectos não foram cumpridos.

**Uso de Padrões Adequados de Contabilidade:** Administração deve assegurar que as declarações financeiras contidas no relatório anual estejam em conformidade com padrões e práticas adotadas no setor público e a legislação aplicável.

**Medidas de Desempenho:** Administração deve estabelecer e divulgar medidas de desempenho relevantes para garantir e demonstrar que todos os recursos obtidos foram utilizados com eficiência e eficácia.

**Auditoria Externa:** Administração deve adotar medidas para assegurar que a relação com auditores externos seja objetiva e profissional.

#### 2.4.5. IFAC/CIPFA

O modelo IFAC/CIPFA (2014) foi desenvolvido após a revisão de literatura sobre governança particularmente dos trabalhos precedentes das duas instituições, incluindo o Referencial da IFAC (2001), abordado no tópico anterior e do guia *The Chartered Institute of Public Finance and Accountability* (CIPFA) em 2004.

O modelo aborda sete princípios para a boa governança, sendo os dois primeiros, da integridade de comportamento e garantia de aberturas, as bases para os demais princípios. O primeiro deles está relacionado ao comportamento íntegro, com forte demonstração do compromisso com valores éticos e respeito ao estado de direito. Por esse princípio, todos da organização devem atuar de acordo com padrões éticos, especialmente a liderança, que deve “liderar pelo exemplo”, ou seja, deve atuar conforme os padrões éticos de forma que o seu comportamento possa ser compartilhado pelos membros da organização (IFAC/CIPFA, 2014).

O segundo princípio está relacionado à garantia de abertura e engajamento das partes interessadas e refere-se à utilização de canais claros de comunicação e consulta com cidadãos, individualmente, usuários dos serviços e partes interessadas institucionais, como outros órgãos e entidades do serviço público (IFAC/CIPFA, 2014).

O terceiro princípio refere-se à definição dos resultados da organização em prol de benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis. Isso significa que as organizações públicas devem assegurar que as suas decisões atinjam o objetivo institucional de maneira racional. Identificar e equilibrar as demandas das partes interessadas, de acordo com os recursos públicos disponíveis, é vital para o atendimento a esse princípio. Logo, convém assegurar a abertura e participação das partes interessadas nas decisões da organização (IFAC/CIPFA, 2014).

O alcance dos resultados da organização decorre da estratégia de atuação e da combinação adequada dos recursos disponíveis. Dessa forma, atender o princípio referente à determinação das intervenções envolve identificar e planejar as ações necessárias para atingir

os objetivos e perpassa o planejamento, monitoramento e controle do desempenho da organização, incluindo a análise do custo das suas atividades a médio e longo prazo (IFAC/CIPFA, 2014).

Dando sequência, o quinto princípio prevê o desenvolvimento da capacidade da organização em realizar suas atividades de forma estável ou perene e está relacionada ao desenvolvimento de capacidade de lideranças e das pessoas dentro da organização. Assim, envolve a definição de políticas, qualificação de pessoal e treinamento de lideranças para mitigar o impacto das mudanças legais e demandas políticas (IFAC/CIPFA, 2014).

O controle interno e a gestão financeira, aliados ao gerenciamento de riscos que possam afetar o desempenho da organização formam o penúltimo princípio do modelo e consiste em estabelecer processo contínuo para identificar e tratar os riscos significativos envolvidos no alcance dos resultados da organização, gerir e controlar os recursos financeiros necessários à implementação da estratégia e entrega dos serviços (IFAC/CIPFA, 2014).

Fechando o ciclo do modelo, o sétimo princípio trata da vertente da transparência e com isso, a questão da responsabilização dos agentes que possuem a custódia dos recursos públicos. Envolve prestar contas das ações realizadas pela organização, dar publicidade dos atos às partes interessadas, e responsabilizar os agentes que se desviarem dos objetivos institucionais. A auditoria externa e interna contribui para uma responsabilidade efetiva (IFAC/CIPFA, 2014).

#### **2.4.6. Instrução Normativa Conjunta CGU/MP n. 1/2016**

Igualmente direcionada a organizações públicas federais, o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) - em conjunto com o Ministério do Planejamento e Gestão (MPOG) expediram a Instrução Normativa Conjunta CGU/MP n. 1, de 10 de maio de 2016, para dispor sobre a necessidade de sistematização de práticas de gestão de riscos, controles internos e governança para todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Especificamente em relação à governança, conceituada como “combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos”, a IN prevê a aplicação integrada dos princípios e a compreensão por todos na organização (IN n. 01, 2016, Art. 2º). Para a conceituação da governança no setor público, a IN adota a definição do TCU (tópico 2.4.1).

São estabelecidos seis princípios - liderança, integridade, responsabilidade, compromisso, transparência e *accountability* – que, se adequadamente aplicados, visam contribuir para aumentar a confiança na gestão dos recursos públicos postos à disposição das organizações e reduzir a incerteza, pela sociedade, sobre a forma como recursos e organização são geridos (IN n. 01, 2016).

O princípio da liderança está relacionado ao reconhecimento da competência e responsabilidade pela gestão de recursos públicos e deve ser desenvolvida em todos os níveis da organização. A integridade está baseada na honestidade e objetividade na gestão de recursos públicos e nas atividades da organização. Deve refletir no processo de tomada de decisão e na qualidade da prestação de contas, por meio de relatórios financeiros e de desempenho (IN n. 01, 2016).

A responsabilidade está relacionada à adoção de estratégias organizacionais direcionadas ao atendimento dos interesses da sociedade. O compromisso refere-se ao cumprimento do dever em adotar valores éticos na prestação de serviços públicos. O princípio da transparência envolve o acesso às informações da organização, devendo ser claras, precisas, completas para permitir a adequada tomada de decisão dos *stakeholders* na gestão das atividades. Já a *accountability* está relacionada à responsabilidade assumida por agentes ou organizações na gestão dos recursos públicos e a necessidade de prestar contas, assumindo pelas consequências de suas ações (IN n. 01, 2016).

No capítulo sobre governança, a IN prevê ainda a instituição de Comitê de Governança, Riscos e Controles, composto pela Alta Administração e seus gestores diretamente subordinados, assessorados pelo Assessor Especial de Controle Interno. O objetivo do Comitê consiste em promover, no contexto da governança, as práticas, condutas e padrões de comportamentos; institucionalizar estruturas de governança, gestão de riscos e controles; promover o desenvolvimento contínuo e a adoção de práticas de governança na organização; garantir a aderência às normas; promover a integração dos agentes de governança, riscos e controles internos; promover práticas que institucionalizem a responsabilidade pela prestação de contas, transparência e efetividade das informações; e emitir recomendação para aprimoramento da governança (IN n. 01, 2016).

#### **2.4.7. Lei das Empresas Estatais, Sociedades de Economia Mista e Subsidiárias**

Em recente alteração na legislação aplicável às empresas estatais, sociedades de economia mista e suas subsidiárias da União, Estados e Distrito Federal, ou seja, parte da

Administração Indireta, o Governo Federal incluiu na Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016, importantes alterações de governança dessas entidades, dentre essas a obrigatoriedade de emitir relatório anual de governança corporativa, a adoção de critérios e a quarentena para indicação e nomeação de cargos da Alta Administração e do Conselho de Administração.

A Lei n. 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, altera os estatutos das empresas públicas e sociedades de economia mista dos três níveis da Administração, inclusive aquelas que não detenham controle acionário, a fim de estabelecer práticas de governança que permitam menor ingerência política, maior nível de governança e maior controle quanto ao risco, dentre outros importantes assuntos.

Em relação às entidades que não detenham controle acionário, ou seja, não possuem maioria do capital social com direito a voto, mas com ressalva às entidades com receita operacional bruta de até R\$ 90 milhões no exercício anterior e caso o Poder Executivo não edite regulamentos específicos em até 180 dias, essas entidades deverão adotar práticas de governança e de controle baseadas em informações estratégicas, de conformidade à legislação aplicável, transações com *stakeholders*, desempenhos operacional e financeiro, gestão de risco, questões socioambientais e outras informações relevantes para o negócio (Lei n. 13.303, 2016).

Como requisitos de transparência, as entidades devem publicar e manter, de forma permanente na internet, relatório anual de governança corporativa contendo informações referentes às atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, relatórios de desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração (Lei n. 13.303, 2016).

Adicionalmente, as entidades deverão manter estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno, código de conduta dos agentes, auditoria interna, Comitê de Auditoria, divulgação sobre critérios de indicação dos membros do Conselho de Administração, mandato, competências e avaliação de desempenho dos membros do Conselho e política de gestão de pessoas (Lei n. 13.303, 2016).

Em relação ao processo de indicação e nomeação de membros da Diretoria e Conselho de Administração, a Lei das Estatais estabelece critérios como tempo mínimo de experiência profissional de dez anos em área conexas à indicação, formação compatível com o cargo e não estar enquadrado em hipóteses de inelegibilidades da Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010 (Lei n. 13.303, 2016, Art. 17).

Como inovação, a Lei das Estatais veda a indicação para membros do Conselho de Administração e cargos de diretoria, detentores de cargos políticos, ainda que licenciados do cargo, como representante do órgão regulador ao qual a entidade está vinculada, Ministro e Secretário de Estado, Secretário Municipal, titular de cargo sem vínculo permanente com o serviço público (cargos de livre nomeação e exoneração), dirigente estatutário de partido político e de titular de mandado no Poder Legislativo de qualquer ente da federação (Lei n. 13.303, 2016).

Veda ainda a indicação de pessoa que atuou nos últimos 36 meses como participantes de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado à organização, estruturação e realização de campanha eleitoral; de pessoa que exerça cargo em organização sindical; pessoa que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens e serviços de qualquer natureza, com a pessoa política-administração controladora da estatal ou com a própria estatal em período inferior a três anos antes da data de nomeação; e pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a entidade controladora da estatal ou com a própria estatal (Lei n. 13.303, 2016, Art. 17, §2º).

A Lei assegura a representação no Conselho de Administração de funcionários e acionistas minoritários, esses inclusive com previsão para eleição de, no mínimo, um conselheiro (Art. 19), vedada a participação remunerada de membros da Administração Pública, direta ou indireta, em mais de 2 Conselhos, de Administração ou Fiscal, dessas entidades (Lei n. 13.303, 2016).

Como se percebe, as informações básicas para adoção de práticas de governança estabelecidas pela lei das estatais coadunam com os princípios, dimensões e práticas de governança corporativa apontados pela IFAC (2001).

## **2.5. Revisão de Literatura em Governança do Setor Público**

Apresenta-se a revisão de literatura sobre governança aplicada ao setor público mediante a sumarização dos componentes ou dimensões da governança obtida a partir das análises dos artigos selecionados, conforme método descrito no tópico 3.

Os artigos foram agrupados em quatro divisões a partir da similaridade dos assuntos e temas abordados: (i) importância das práticas de governança; (ii) necessidade de adaptação da estrutura de governança; (iii) relação entre governança e desempenho da organização; e (iv) análise de componentes da governança.

(i) *Importância das práticas de governança para a organização*

Ngoepe e Ngulube (2013) apontam que as organizações públicas sul-africanas consideram a governança ainda como uma formalidade, desconhecendo que as boas práticas têm impacto na atração de investimento estrangeiro e na sustentabilidade das organizações. A pesquisa analisou a relação entre o gerenciamento de registros e a boa governança corporativa em estruturas governamentais na África do Sul. Para tanto, utilizou-se de método quantitativo e coleta de dados por triangulação, com aplicação de questionário direcionado a uma amostra de gerentes e auditores internos dos diferentes níveis de governo do país. Os resultados revelaram a relação positiva entre o adequado gerenciamento de registros e a boa governança.

O gerenciamento de registro, que consiste na formalização de evidências de atividades das organizações, é apontado pelos autores como um componente ainda negligenciado por estudiosos em governança (Ngoepe & Ngulube, 2013). Contudo, os pesquisadores ressaltam que, à medida que a governança do setor público aumenta sua importância, o gerenciamento de registros ganhará notoriedade, em especial porque é utilizado para prestação de contas da organização e no registro das operações da empresa.

No mesmo sentido da boa governança, Mswaka e Olu (2015) exploram o crescimento da empresa social no Reino Unido no contexto de renovado interesse no uso criativo de organizações com missão social para complementar a prestação de serviços públicos. O estudo utiliza um método misto de abordagem envolvendo o uso complementar de métodos de coleta de dados quantitativos e qualitativos. O documento conclui que a estrutura de governança de empresa social influencia seus resultados, reafirmando a importância da adequação da governança para o desempenho das organizações. Aponta ainda que a concorrência de recursos, decorrente dos desafios econômicos, impulsiona as empresas sociais a operarem como empresas viáveis e isso influencia o funcionário a ser mais proativo e orientado ao negócio.

(ii) *Necessidade de adaptação da estrutura de governança*

Bello (2013) investiga o papel dos Comitês de Auditoria do setor público estabelecidos para orientar a gestão sobre a adequação de estruturas e processos que asseguram a integridade contábil, auditoria, controles internos e relatórios financeiros. Utilizando-se de entrevistas semiestruturadas, os resultados revelaram, dentre outras

informações, que a implantação dos Comitês de Auditoria, como instrumento de monitoramento, precisa ser previamente avaliada, uma vez que esse mecanismo nem sempre é a melhor prática em todos os países.

No mesmo sentido, Gnan et al. (2013) identificaram que nem todas as ferramentas importadas da governança do setor privado têm o mesmo comportamento no envolvimento dos *stakeholders* do setor público. Os autores analisaram os mecanismos de gestão utilizados para promover a qualidade da governança corporativa de serviços públicos locais (energia elétrica, água, gás, gestão do lixo, transporte e outros) por meio do envolvimento de diversos *stakeholders*.

Na pesquisa de Gnan et al. (2013), foram utilizadas pesquisas qualitativa e quantitativa com coleta de dados por meio de aplicação de questionários em uma amostra de instituições prestadoras de serviço e análise das informações dos websites das instituições. Os resultados apontaram para a necessidade de melhor adaptação das práticas de governança corporativa do setor privado para o público. Além disso, o estudo evidenciou a lacuna da governança nas empresas prestadoras de serviço no intuito de assegurar a participação e o reconhecimento da contribuição dos *stakeholders* locais no processo de gestão.

A qualidade da governança é investigada também por Oberoi (2013) ao identificar as principais barreiras internas e externas que afetam a qualidade da governança nas empresas públicas do setor elétrico da Índia. O autor realizou entrevistas com gestores de finanças, planejamento e desenvolvimento e departamento de monitoramento. A pesquisa demonstra a necessidade de adaptação das empresas ao contexto ambiental em que está inserida e, nesse sentido, recomenda-se a flexibilidade, exigência e consistência das estruturas de governança, que devem ser adaptadas conforme o tamanho da organização.

Assumindo que a boa governança está relacionada a estruturas, políticas, processos e comportamentos para o alcance dos objetivos organizacionais, Subramaniam et al.(2013) argumentam que a mera criação de estruturas e controles formalizados não conduz de forma automática à boa governança. É necessário que os indivíduos da organização compreendam e expressem o bom comportamento de governança. Em outras palavras, à luz da teoria institucional, é preciso que as estruturas, normas e práticas estejam institucionalizadas no ambiente organizacional.

(iii) *Relação entre governança e desempenho das organizações*

A relação entre governança e desempenho das organizações tem sido objeto de diversos estudos em todo o mundo, especialmente no contexto norte americano (Tusiime, Nkundabanyanga, & Nkote, 2011). Chahal e Kumari (2013), na mesma linha, avaliaram o impacto da governança e gestão de talentos sobre o desempenho de uma organização. Os autores verificam que duas variáveis de governança corporativa - de auditoria e estrutura de propriedade - estão positivamente associadas com medidas de desempenho de negócios. A análise também indicou que as características de comitê de auditoria (membros da diretoria, reuniões de diretoria realizada e reunião com a participação de membros do conselho) afetam significativamente o desempenho dos negócios. Além disso, o resultado sugere que o Comitê de Auditoria é um fator importante no comportamento de gestão de acompanhamento no que se refere à redução da assimetria de informação por meio da transparência corporativa.

Blank e Van Hulst (2011) analisaram o impacto da governança corporativa na eficiência de hospitais holandeses. Os autores analisaram diversos aspectos da governança corporativa, como tamanho do Conselho de Administração, a remuneração dos conselheiros, a intensidade do controle dos órgãos de fiscalização e a aplicação de códigos de integridade e transparência. Referidos autores aplicaram a Análise Envoltória de Dados para obter pontuações de custo-eficiência e correlacionar à estrutura de governança corporativa. O estudo demonstra a relação entre governança e eficiência de custos, entre a boa governança e o desempenho das organizações e considera que, do ponto de vista de decisão política, é importante manter o controle da governança, procurando as melhores práticas e estimulando a adequação de estruturas que levam a um melhor desempenho.

Em relação à adequação de estruturas e à escolha de ferramentas de gestão, Su, Baird, e Schoch (2015) avaliaram o efeito das fases do ciclo de vida organizacional (nascimento, crescimento, maturidade e renascimento), associado à abordagem do uso de controles de gestão (interativa *versus* diagnóstico) com o desempenho organizacional. Os dados foram coletados por um questionário de pesquisa a partir de uma amostra aleatória de gerentes em unidades de negócios na Austrália. Os resultados associaram a abordagem interativa do gestor à fase de crescimento da organização, assim, no estágio inicial da organização, é necessária a participação ativa do gestor. Por outro lado, o controle da gestão via diagnóstico mostrou-se associado à fase de maturidade e renascimento da organização. O estudo contribui para favorecer o gestor na decisão sobre o sistema de controle mais adequado a determinado estágio do ciclo de vida organizacional.

Ainda em relação às estruturas organizacionais, os resultados da pesquisa conduzida por Subramaniam et al. (2013) indicam que frequentes mudanças de departamentos, de liderança, o tamanho e a complexidade dos departamentos, a falta de entendimento comum do risco, o foco em ações de curto prazo, a pouca clareza nos papéis individuais e objetivos organizacionais são vistos como as principais barreiras para a boa governança na organização. Por outro lado, a estrutura de Comitês e a cultura de bom relacionamento de trabalho entre equipe e liderança são percebidos como fortalecedores e consideradas fundamentais para a boa governança.

A pesquisa de Romolini, Gori e Fissi (2015) investiga as principais características de governança corporativa pública na prestação de serviços locais italianos e compara o ponto de vista de políticos e gerentes sobre o uso de informações de desempenho. A pesquisa foi realizada por meio de questionário dirigido a 116 gestores responsáveis por serviços locais e prefeitos. O estudo refuta a tese de que em municípios maiores a governança corporativa é mais desenvolvida que em municípios menores. A informação de desempenho da organização foi apontada no estudo como importante para informar aos cidadãos sobre as políticas públicas, na prestação de contas e outras áreas de interesse interdisciplinares. Os autores destacam que a adequada implementação do sistema de governança pode contribuir com gestores e políticos para melhorar o desempenho.

Por fim, Nkundabanyanga, Tauringana e Muhwezi (2015) investigaram o efeito do Conselho de Administração no desempenho de escolas secundárias na Uganda. Utilizando dados coletados a partir de questionários e analisados estatisticamente pelo método da regressão, verificaram que o desempenho das escolas foi influenciado mais pelo papel e conhecimento (expertise) do Conselho de Administração, ou seja, pelas características dos conselheiros, do que pelo tamanho do conselho ou pela frequência de encontros.

(iv) *Análise de componentes da governança*

Loi (2016) analisou estratégias utilizadas para gerenciamento dos *stakeholders* em três grandes organizações públicas da Malásia. O estudo aponta que a gestão dos *stakeholders* pode ser a plataforma estratégica organizacional que atrai capacidades de recursos ao longo das empresas para equilibrar os interesses das partes interessadas e acionistas. Segundo o autor, a gestão dos *stakeholders* pode ser entendida como vantagem competitiva para a organização, por ser de difícil imitação por outra organização.

A gestão das partes interessadas também é investigada por Kim e Kim (2016) por meio da estratégia adotada pelo profissional de relações públicas de como as organizações devem governar suas práticas para alcançar a missão e os interesses compatíveis com os *stakeholder*. O estudo apontou que dois paradigmas de estratégia de engajamento (ponte e tampão) são utilizados nas práticas de relações públicas e estão frequentemente associados a fatores-chaves das organizações, como tamanho, cultura organizacional, especificidade do ambiente e orientação estratégica, os quais influenciam a definição da estratégia a ser utilizada e a tomada de decisão.

Na mesma direção de Kim e Kim (2016) quanto à participação das relações públicas, o artigo de Meintjes e Grobler (2014) analisa a percepção dos profissionais de relações públicas a respeito da governança corporativa, em especial no relacionamento com os *stakeholders*, considerados fundamentais na estrutura de governança corporativa. Como resultado, observou-se a limitação do conhecimento sobre governança corporativa, embora reconhecida a sua importância. Referidos autores propõem seis funções para gerir as relações dos *stakeholders* em um nível estratégico ou de gestão, sendo três de particular importância: o desenvolvimento de uma estratégia corporativa, aconselhar órgãos de direção e gerir comunicação de crise. O estudo aponta para a inexistência de uma estratégia de relacionamento com *stakeholders* e diferentes abordagens empregadas atualmente para lidar com as partes interessadas, em parte justificadas pelas diferentes terminologias e abordagens das partes interessadas.

Em relação ao componente auditoria, Schelker (2013) discute a importância da independência e do conhecimento dos auditores para a governança corporativa e da necessidade de divulgação das informações das empresas para reduzir o problema de agência. Cita que os escândalos contábeis americanos, no início dos anos 2000, impulsionaram a necessidade de se ter mais rigor na governança corporativa das empresas e, especificamente, na independência dos auditores.

A partir da análise das informações, Schelker (2013) verifica a necessidade de competência e independência do auditor para sua credibilidade. Além disso, cita que a avaliação e recondução do auditor deve ser realizada por componente da organização que não seja auditado, de preferência o acionista, se o Conselho de Administração não puder ser independente da gestão.

Mulili (2014) analisa as práticas de governança corporativa adotadas em universidades públicas do Quênia, na África. O estudo fornece evidência empírica para apoiar a proposição

de que diferentes teorias de governança corporativa, como a Teoria dos *Stakeholders*, a Teoria Política e a Teoria da Dependência de Recursos podem ser usadas ao mesmo tempo na organização. A pesquisa aponta que a governança das universidades é limitada por vários desafios, que incluem, dentre outros, o elevado número de estudantes, instalações sobrecarregadas, o apoio governamental insuficiente e a resistência à mudança e culturas que apoiam a impunidade do baixo desempenho de alguns funcionários.

A proposta do artigo de Ellwood e Garcia-Lacalle (2015) foi analisar como os mecanismos de governança corporativa, em especial o Comitê de Auditoria, estão sendo implementados no setor público e se eles influenciam a governança corporativa, além da prestação de contas tradicional. O estudo aponta a existência do Comitê de Auditoria como melhoria da prestação de contas à sociedade e outros *stakeholders*, ou seja, o Comitê vai além do papel da *accountability* vertical (relação principal-agente) para também desempenhar importante papel na *accountability* horizontal (relação entre pares). Adicionalmente, a pesquisa revela que nos governos onde há forte regulação há cumprimento inequívoco dos requisitos das estruturas de governança corporativa.

### 2.5.1. Resumo dos Componentes de Governança das Pesquisas Empíricas

Por meio da análise documental (Bardin, 2011) realizada sobre os resumos e as conclusões das pesquisas empíricas abordadas no tópico anterior de revisão de literatura, foram identificados os elementos de governança relacionados na Tabela 7.

Tabela 7.

#### Componentes de governança identificados nos artigos empíricos

Componentes ou dimensões	Perspectiva de análise	Autor (es)
Gerenciamento de Informações	<b>Gerenciamento de Registros:</b> Este componente está relacionado ao registro das informações da organização, reflete a evidência das atividades desenvolvidas e é fundamental para o cumprimento de prestação de contas e transparência.	Ngoepe e Ngulube (2013); Romolini et al. (2015); Schelker (2013)
	Uso de relatórios de desempenho da organização são utilizados para a tomada de decisão de gestores e políticos e para prestar contas e informar à sociedade sobre o andamento da organização.	

Componentes ou dimensões	Perspectiva de análise	Autor (es)
Auditoria e Comitê de Auditoria	<p><b>Comitê de Auditoria:</b> Pertencente à estrutura organizacional, é responsável pelas funções de auditoria e controle da organização e assessoramento à Alta Administração para a melhoria da governança, gestão de riscos e práticas de controle.</p> <p><b>Independência e conhecimento dos Auditores:</b> entendidos como requisitos para a boa governança nas empresas. A recondução de auditores deveria ocorrer por quem não foi auditado, como os acionistas ou Conselho de Administração, caso este possuísse independência da gestão.</p>	Bello (2013); Chahal e Kumari (2013); Ellwood e Garcia-Lacalle (2015); Schelker (2013)
Estruturas e Processos da Organização	As estruturas de governança devem ser dotadas de flexibilidade e consistência conforme o tamanho da organização.	Oberoi (2013)
Relacionamento com os <i>stakeholders</i>	<p><b>Envolvimento dos <i>stakeholders</i>:</b> Atribui ênfase para a necessidade de envolvimento contínuo dos <i>stakeholders</i> na organização, inclusive na gestão, a partir de um modelo de governança mais consciente das partes interessadas.</p> <p>Gestão dos <i>stakeholders</i> entendida como vantagem competitiva (Loi, 2016)</p>	Gnan et al. (2013); Kim e Kim (2016); Loi (2016); Meintjes e Grobler (2014)
Conselho de Administração	<p>Considerado como um recurso no processo de produção, deve estar configurado, em termos de tamanho e qualificação, de acordo com o nível e composição dos serviços oferecidos pelo Conselho.</p> <p>Apesar de serem voluntários, os conselhos de administração, associados aos modelos de governança são fundamentais para garantir a responsabilização, a legitimidade e a transparência nas operações (Mswaka e Aluko, 2015)</p>	Blank e Van Hulst (2011); Chahal e Kumari (2013); Jarboui, Forget e Boujelbene (2014); Mswaka e Olu (2015); Nkundabanyanga et al. (2015)
Comportamento dos funcionários da Organização	<b>Capital Social:</b> está relacionado à cultura e ao comportamento dos funcionários na organização.	Jarboui et al. (2014); Subramaniam et al. (2013)

*Nota:* Dados da Pesquisa

### 3. MÉTODO

Os procedimentos metodológicos da pesquisa envolveram a investigação documental e a revisão de literatura, a realização de entrevistas com especialistas e gestores do Inep e análise documental e de conteúdo do material coletado. Trata-se, portanto, de estudo exploratório e descritivo. Exploratório porque visa conhecer em maior profundidade o tema da governança organizacional aplicada a organizações do setor público federal; e descritivo porque visa descrever as características e comportamento do fenômeno na organização de estudo (Richardson, 1999).

Em relação à abordagem, trata-se de pesquisa qualitativa e quantitativa. Richarson (1999) esclarece que a abordagem qualitativa, como aplicado nessa pesquisa, visa analisar situações complexas ou particulares e que os estudos com essa abordagem permitem, dentre outras situações, descrever a complexidade do problema e analisar a interação de variáveis.

O método quantitativo procura atribuir maior objetividade e precisão aos resultados apurados, possibilitando uma margem maior de segurança; é frequentemente associado ao estudo descritivo, o qual permite, por exemplo, a caracterização do funcionamento das organizações (Richarson, 1999).

Quanto à estratégia de pesquisa utilizada, optou-se pelo estudo de caso em instituição pública federal, constituída como autarquia e vinculada ao Ministério da Educação. O estudo de caso é uma estratégia que busca examinar um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto e diferencia-se de outras estratégias por permitir uma variedade maior de evidências por meio do emprego de diversos meios de obtenção de dados, como entrevistas, análise documental e observações (Yin, 2001).

### **3.1. Caracterização do *lócus* de Pesquisa**

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é o responsável por, em âmbito nacional, produzir estudos, pesquisas e dados estatísticos da situação educacional brasileira, básica e superior, bem como subsidiar os demais órgãos governamentais com informações para formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas educacionais (Inep, 2016).

O Instituto foi criado inicialmente por meio da Lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937, sob a denominação de Instituto Nacional de Pedagogia e com objetivo de realizar pesquisas sobre os problemas do ensino. O órgão, então subordinado ao Ministério da Educação (MEC), deu início às suas atividades no ano seguinte, em 1938, após publicação do Decreto-Lei n. 580, de 30 de julho de 1938, que regulamentou a organização e a estrutura da instituição e alterou sua denominação para Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep). Em 1972, o Instituto foi transformado em órgão autônomo, mas ainda subordinado ao MEC, e recebeu a denominação de Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

Ao longo de sua trajetória, o Inep passou por diversas modificações estruturais e de atribuições. A última grande reestruturação ocorreu por meio da Lei n. 9.448, de 14 de março em 1997, que transformou o órgão em Autarquia Federal e ampliou suas atribuições, passando a ser encarregado de realizar avaliações, pesquisas e levantamentos estatísticos educacionais

em âmbito federal. A inclusão do nome do educador Anísio Teixeira à denominação do Instituto ocorreu em 2001, por meio da Lei n. 10.269, de 29 de agosto, em reconhecimento ao trabalho à frente da instituição, projetando-o como instituição reconhecida nacional e internacionalmente pela realização de estudos e pesquisas em educação do País.

Dentre suas finalidades institucionais definidas na Lei n. 9.448/1997 estão: organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais do País; planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos com vistas ao estabelecimento de indicadores de desenvolvimento das atividades de ensino; apoiar Estados, Distrito Federal e Municípios no desenvolvimento de projetos de avaliação educacional; desenvolver e implementar sistemas que contemplem estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e gestão de políticas educacionais; subsidiar a formulação de políticas educacionais; coordenar o projeto de avaliações dos cursos de graduação; definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para realização de exames de acesso ao ensino superior; promover a disseminação de informações sobre a avaliação da educação básica e superior e articular com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais em regime de cooperação..

Como missão, o Instituto busca promover estudos, pesquisas e avaliações do sistema educacional brasileiro, a fim de subsidiar a formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas educacionais, a partir de parâmetros de qualidade e equidade. Atualmente, o Instituto é responsável por aferir a evolução das 20 metas do Plano Nacional de Educação (PNE) do período 2014-2024 (Inep, 2016).

Os dados necessários para produzir informações educacionais do País são obtidos a partir de levantamentos estatísticos e avaliativos mediante realização de diversas ações, como Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), Censo Escolar da Educação Básica, Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), Censo Escolar da Educação Superior, Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), Sistema de Avaliação das Escolas de Governo (Saeg), Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos expedidos por Instituições de Educação Superior Estrangeiras (Revalida), Acreditação Regional de Cursos de Graduação do Mercosul (Arcu- Sul). Os dados e as informações produzidos e disseminados pelo Inep são utilizados por diversos outros órgãos, entidades e pesquisadores e se constituem em importante fonte para diagnóstico da educação no País (Inep, 2016).

Segundo informações do Relatório de Gestão 2013 do Inep os dados do Censo da Educação Básica são utilizados, por exemplo, para cálculo de distribuição de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) a Estados e Distrito Federal, além de ser referência para transferência de recursos públicos como alimentação e transporte escolar, distribuição de livros e uniformes, implantação de bibliotecas, instalação de energia elétrica e para o Programa Dinheiro Direto na Escola.

Em sua estrutura funcional, o Instituto conta com órgãos de assistência direta e imediata à Presidência (uma unidade), órgãos seccionais (três unidades) e órgãos específicos e singulares (cinco unidades). A direção do Inep é exercida por um Presidente e sete diretores, além do Conselho Consultivo composto por nove membros (Lei n. 9.448, 1997).

Segundo dados do Relatório de Gestão 2015, o quadro funcional do Inep é composto atualmente por 471 servidores com lotação efetiva, dos quais 52 encontram-se em afastamento funcional. A estrutura de cargos em comissão e função gratificadas, destinados a cargos de direção, assessoramento e chefia, é composta por 98 de cargos em comissão e 21 de funções gratificadas (Inep, 2016).

### **3.2. Procedimentos de Coleta dos Dados**

Na primeira etapa da pesquisa, de natureza qualitativa, e a fim de caracterizar os princípios e as práticas de governança, a coleta de dados envolveu o levantamento dos principais referenciais de governança aplicados ao setor público, apresentados no tópico 2.4, e a realização de revisão de literatura sobre o tema, tópico 2.5, a fim de obter as categorias do objeto de estudo.

A revisão de literatura pode ser caracterizada como descritiva e está fundamentada em documentos identificados em periódicos brasileiros e internacionais. A análise tem natureza exploratória, uma vez que há escassez de estudos no setor público, sendo necessário maior aprofundamento do tema (Hora et al., 2014; Mazzioni et al., 2015), especialmente em organizações públicas sem fins lucrativos.

A primeira busca foi realizada no site de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), no dia 24/08/2016, utilizando-se da equação “*corporate governance*” AND (“*public sector*” OR “*maturity*”), sem determinação prévia da base de pesquisa e em qualquer campo de informação. A expressão “governança corporativa”, e a similar em inglês, foi utilizada porque o termo, em conjunto com a expressão

“setor público” é utilizada para designar a governança nas organizações do setor público, como abordado no tópico 2.4. O termo maturidade foi adotado para identificar estudos sobre avaliação da governança e o processo de desenvolvimento das organizações no tema.

Para que a busca refletisse o mais próximo possível do tema de pesquisa, foram utilizados os seguintes critérios de seleção: (i) tivessem sido publicados no período de 2012 a 2016; (ii) tratassem do tema governança corporativa no setor público ou da maturidade da governança corporativa em instituições públicas sem fins lucrativos; e (iii) estivessem relacionados à pesquisa empírica.

Na primeira busca foram excluídos os trabalhos que: estiverem abordando a governança de forma secundária; tratassem de aspectos de governança em municípios; governança de TI; estrutura de capital de empresa estatal; fundos de pensão; análise do Conselho de Administração; terceiro setor; e regulação de setor econômico. Tais exclusões foram realizadas a fim de atribuir maior acurácia dos artigos a serem analisados.

Com isso, dos 103 resultados advindos dessa primeira busca, sete foram excluídos por repetição e mais 88 excluídos pelos critérios estabelecidos, restando, portanto, oito artigos que de alguma forma estão relacionados ao tema de pesquisa.

A segunda pesquisa foi efetuada no dia 01/10/2016, na base de dados *Web of Science (Thomson Reuters Scientific)*, e foram utilizados os mesmos critérios da pesquisa anterior, realizada no Periódico da Capes. Foram obtidos 61 resultados, dos quais 34 estavam duplicados – seja em razão da coincidência com a pesquisa anterior, seja em razão da duplicidade na mesma base. Foram utilizados dois artigos dessa base.

A pesquisa do dia 10/10/2016 foi realizada nas bases *Scopus (Elsevier)*, *Web of Science (Thomson Reuters Scientific)* e *Wiley Online Library*, dessa vez a partir da equação “*corporate governance*” AND (“*public*” OR “*maturity*”), com busca apenas pelo título do documento e artigos dos últimos cinco anos (2012 a 2016). Ao todo, foram obtidos 61 artigos, dos quais 19 coincidiam com resultados já analisados das pesquisas anteriores ou eram duplicados na mesma base. Dessas buscas foram utilizados oito artigos. A Tabela 8 sintetiza as informações apresentadas.

Tabela 8.

**Buscas para o Estado da Arte**

Data da Busca	Base/Site	Qtd. Artigos retornados	Qtd. Artigos Utilizados
24/08/2016	Periódico da Capes	103	8
01/10/2016	Web of Science	61	2
10/10/2016	Scopus	36	8

Data da Busca	Base/Site	Qtd. Artigos retornados	Qtd. Artigos Utilizados
10/10/2016	Web of Science	14	-
10/10/2016	Wiley	11	-
<b>Total</b>		<b>225</b>	<b>18</b>

Nota: Dados da Pesquisa

Conforme pode ser observado na figura 3, quando evidenciadas, as teorias predominantes na fundamentação dos artigos foram a Teoria dos *Stakeholders* e a Teoria da Agência.

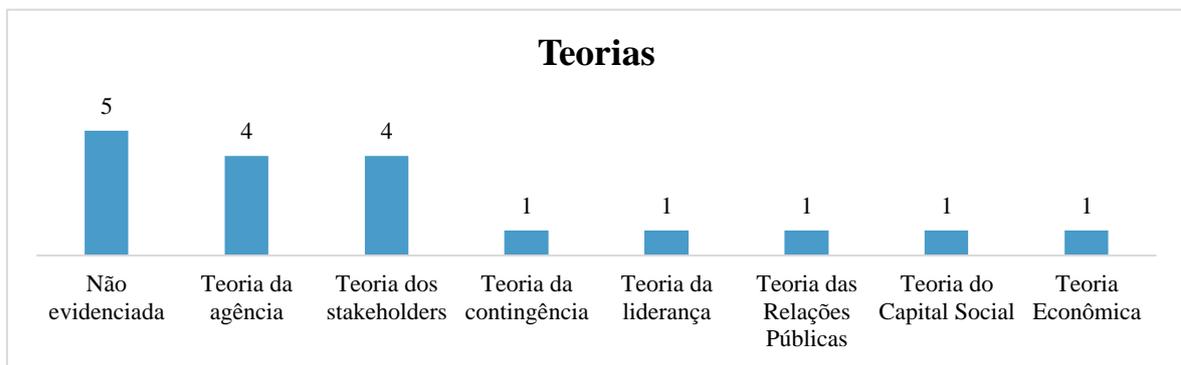


Figura 3. Teorias identificadas na fundamentação dos artigos empíricos analisados.

Nota: Dados da Pesquisa

Adicionalmente, foi possível identificar a produção científica por localização geográfica, conforme Figura 4. Verifica-se que a maioria dos estudos se concentra nos continentes africano e europeu. No continente americano, identificou-se apenas uma produção aderente aos critérios apontados, o que corrobora em parte a afirmação de Hora et al. (2014) e Mazzioni et al. (2015) quanto à escassez de estudos no tema.

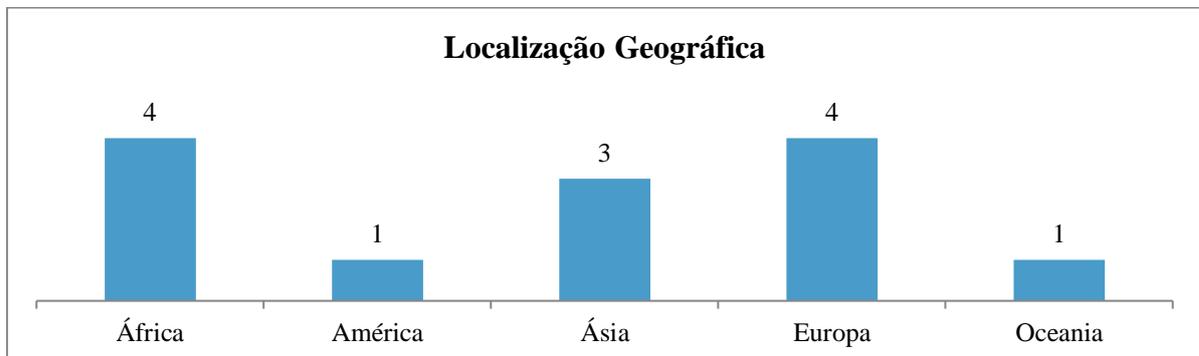


Figura 4. Localização Geográfica da Produção Científica

Nota: Dados da Pesquisa

Em seguida à revisão de literatura e visando maior aderência dos princípios e práticas de governança ao contexto brasileiro e ao estudo de caso no Inep, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 14 especialistas no tema e com oito gestores do Inep, incluindo a dirigente máxima da entidade.

O grupo de especialistas foi composto por quatro gestores, três acadêmicos e sete auditores, escolhidos por amostragem intencional não probabilística (Saraiva, 2002). As entrevistas tiveram duração média de uma hora e trinta minutos e foram realizadas entre maio e setembro de 2017 em quantidade necessária até o alcance do ponto de saturação teórica (Thiry-Cherques, 2009), ferramenta que é abordada no trabalho de Falquetto e Farias (2016, p. 560):

A amostragem por saturação é uma ferramenta conceitual que pode ser empregada em investigações qualitativas. É usada para estabelecer o tamanho final de uma amostra, interrompendo a captação de novos dados. Nessa técnica, o número de participantes é operacionalmente definido como a suspensão de inclusão de novos participantes quando os dados obtidos passam a apresentar, na avaliação do pesquisador, certa redundância ou repetição, não sendo considerado produtivo persistir na coleta de dados Falquetto e Farias (2016, p. 560).

A operacionalização da ferramenta de saturação ocorreu conforme os cinco passos elaborados pelas autoras Falquetto e Farias (2016), os quais consistem em (i) definir as categorias de análise do estudo, (ii) definir o roteiro das entrevistas, (iii) analisar as entrevistas comparando os elementos novos e elementos confirmados apontados pelos entrevistados, (iv) registrar o que foi encontrado em uma tabela e (v) confirmar o ponto de saturação em cada categoria.

A saturação com especialistas permitiu a construção do modelo inicial de modelo de governança, o qual ajustado ao contexto do Inep após a realização das entrevistas, entre agosto e outubro de 2017, com oito gestores envolvidos diretamente no processo decisório de alto escalão do Inep, ou seja, Presidente e Diretores, mediante roteiro previamente elaborado e que fora aplicado aos especialistas.

A finalização dessa primeira etapa do estudo permitiu a elaboração da proposta de modelo da governança e trouxe os subsídios necessários para o desenvolvimento do instrumento de avaliação da governança. Na segunda etapa da pesquisa, portanto, um instrumento de avaliação, construído inicialmente com 58 itens, foi avaliado por sete juízes com conhecimento no tema governança, dentre os quais três doutores e três doutorandos e um mestrando, todos com formação acadêmica em Administração e pesquisas no setor público. O objetivo da validação do instrumento por juízes consiste em verificar se os itens representam

adequadamente o constructo da governança organizacional a adequação dos itens em relação ao constructo governança.

### **3.3. Procedimentos de Análise dos Dados**

Na primeira etapa do estudo, os referenciais de governança e a revisão de literatura foram verificados por meio de análise documental e análise de conteúdo, segundo os preceitos de Bardin (2011), e apresentados no tópico 2.5. A análise documental consiste em representar o conteúdo de um documento de uma forma diferente do original para facilitar a consulta e a referência posteriores. Em conjunto, foi utilizada a análise de conteúdo, que objetiva descrever o conteúdo das comunicações, de forma a inferir o conhecimento apresentado (Bardin, 2011). A técnica de análise de conteúdo para determinação de categorias é apresentada por Silva e Fossá (2015, p. 23) como um “conjunto de instrumentos metodológicos, em constante aperfeiçoamento, que se presta a analisar diferentes fontes de conteúdos (verbais ou não verbais)”, e demanda, em certa medida, intuição, imaginação e criatividade do pesquisador para definir as categorias de análise a partir das inferências dos textos. Essa metodologia foi utilizada para extrair as categorias e variáveis descritivas da governança organizacional do setor público e subsidiou a elaboração do roteiro de entrevistas semiestruturadas (Apêndice A), conforme os dois primeiros passos das etapas de saturação teórica propostas por Falquetto e Farias (2016).

As entrevistas com especialistas e gestores foram realizadas individualmente, de forma presencial, gravadas, transcritas, com auxílio do *Express Scribe Transcription Software Pro*, e analisadas por meio da técnica de análise de conteúdo categorial temática, pela qual é possível identificar temas e padrões associados a cada categoria, acrescentar categorias ou variáveis adicionais a partir dos dados coletados (Bardin, 2011) e, portanto, levantar os elementos novos e os elementos confirmados em cada coleta que sejam relevantes para o constructo e classificá-los de acordo com seus atributos (Falquetto & Farias, 2016).

A saturação teórica da governança foi obtida por meio das entrevistas com os especialistas. Dessa forma, para essa amostra de participantes, os elementos apontados em cada entrevista foram organizados em uma tabela, onde se pode verificar o ponto de saturação. O ponto de saturação é constatado, de acordo com Thiry-Cherques (2009, p. 23), “quando nenhuma nova informação ou nenhum novo tema é registrado” numa entrevista. Para confirmar a saturação, são recomendadas duas entrevistas a fim de constatar que nenhum novo elemento será apresentado (Thiry-Cherques, 2009).

Após a finalização das análises das entrevistas de especialistas e gestores, pode-se verificar o modelo de governança organizacional aplicado ao Inep. Na sequência, o instrumento de avaliação foi construído a partir dos descritivos das variáveis identificadas no modelo e submetido à avaliação por juízes. Cada juiz foi instruído a atribuir nota de 1 a 5, onde 1 indica menor intensidade e 5 indica maior intensidade do item avaliado em cada um dos critérios (clareza, pertinência prática e relevância teórica). O juiz foi instado ainda a apresentar observações e/ou sugestões, conforme formulário apresentado no Apêndice B.

O método de validação acompanha a proposição de Hernández Nieto (2002) intitulado Coeficiente de Validação de Conteúdo (CVC), que permite calcular a validade de conteúdo de cada item individualmente (CVCc) e a validade de todo o instrumento (CVCT) por meio de coeficientes. O cálculo do CVC foi operacionalizado da seguinte forma (Hernández Nieto, 2002): (i) calcula-se a média ( $Mx$ ) das notas atribuídas pelos juízes em cada critério e para cada item, em que  $Mx = \text{soma das notas dos juízes} / \text{número de juízes que avaliou o critério}$ ; (ii) em seguida e com base na média obtida anteriormente, apura-se o coeficiente de cada critério e em cada item (CVCi), sendo  $CVCi = \text{média das notas de cada critério} / \text{valor máximo que critério poderia obter (valor máximo = 5, uma vez utilizada a escala Likert de 1 a 5)}$ ; (iii) considera-se o erro ( $Pei$ ) de o juiz atribuir notas aleatórias gerando uma concordância tendenciosa, em que  $Pei = (1/J)^J$ ; (iv) então, cada item obtém um coeficiente total (CVCc) a partir  $CVC = CVCi - Pei$ ; (v) finalmente, calcula-se o coeficiente total (CVCT) do instrumento de avaliação, para cada um dos três critérios, a partir da média dos coeficientes de validade de conteúdo dos itens do instrumento ( $Mccvi$ ) descontado da média dos erros dos itens do instrumento, resultando na equação  $CVCT = Mccvi - Mpei$ .

O coeficiente de validação de cada item (CVCc) e para cada critério (clareza de linguagem, pertinência prática e relevância teórica) foi obtido a partir da média das notas atribuídas pelos juízes, considerando o valor máximo de cinco pontos que cada item poderia obter (CVCi), deduzido do erro de concordância (Pe), que representa a probabilidade de o juiz atribuir uma pontuação aleatória em cada item (Hernández Nieto, 2002) – Apêndice C. Os valores omissos identificados nas devolutivas dos juízes foram mantidos, procedendo-se o ajuste no cálculo do erro de concordância. O CVCT demonstra a validade de todo o instrumento e foi obtido a partir da média dos coeficientes de validação de cada item (CVCc) para cada um dos três critérios definidos. De acordo com Hernández Nieto (2002), numa escala entre 0,0 e 1,00 de avaliação do CVCc e CVCT, valores menores de 0,80 representam validade e concordância inaceitáveis; valores iguais ou maiores de 0,80 e menores de 0,90,

são considerados com validade e concordância satisfatórias; e valores iguais ou acima de 0,90 até o limite de 1,00, apresentam validade e concordância excelentes (Hernández Nieto, 2002).

A Tabela 9 apresenta a síntese dos procedimentos de coleta e análise de dados propostos para a pesquisa.

Tabela 9.

**Quadro Síntese do Método**

<b>Objetivo Específico</b>	<b>Procedimento de Coleta dos dados</b>	<b>Procedimento de Análise dos dados</b>
(i) Identificar a governança organizacional no setor público;	Revisão de Literatura Levantamento Documental	Análise de conteúdo Análise documental
(ii) Caracterizar modelo de governança organizacional aplicado ao setor público;	Levantamento Documental Entrevistas semiestruturadas	Análise de conteúdo Saturação teórica
(iii) Elaborar o instrumento de avaliação governança organizacional no Inep.	Levantamento Documental	Análise de conteúdo
(iv) Validar o instrumento de avaliação da governança organizacional no Inep.	Questionário por e-mail	Coefficiente de Validade de Conteúdo

*Nota:* Dados da Pesquisa

## 4. RESULTADOS

Este tópico tem por objetivo apresentar e discutir os resultados da pesquisa e está subdividindo em tópicos de acordo com os objetivos específicos e seguindo a metodologia apresentada no tópico 3.

### 4.1. Objetivo Específico 1: Identificar a governança organizacional no setor público.

Para atendimento a esse objetivo específico, o referencial teórico foi analisado a partir da unidade de registro, ou seja, do elemento que representa um significado do contexto e que é a base para a codificação (Bardin, 2011), em nível semântico de temas ou elementos que emergiram dos materiais. Os temas foram agrupados em variáveis e destas em categorias, de acordo com a proximidade do contexto em que podem ser observadas dentro da estrutura de uma organização (Bardin, 2011).

Segundo Edwards (2000), a governança vai além da preocupação com *o que* as organizações fazem; preocupa-se em *como* elas fazem. Na percepção da autora, a governança está relacionada a como as organizações estão orientadas, como utilizam recursos e estruturas

para o alcance de seus objetivos e como se relacionam entre si e com as partes interessadas (Edwards, 2000).

Na mesma direção, o sistema de governança no setor público apresentado pelo Tribunal de Contas da União (2014) envolve estruturas administrativas (instâncias), processos de trabalho, instrumentos (ferramentas, documentos etc), fluxo de informações e comportamento de pessoas envolvidas direta, ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização. Os eventos que possam comprometer o alcance dos objetivos organizacionais devem ser identificados, tratados e monitorados por meio de adequada gestão de riscos (IFAC, 2001). Nesse sentido, a categoria **Gestão Estratégica** envolve elementos relacionados à lógica de funcionamento da organização.

A segunda categoria relevante para a governança refere-se aos agentes atuantes na organização - liderança e demais agentes – e foi intitulada como **Pessoas**. A atuação das pessoas na organização é fundamental para a governança (Marques, 2007; TCU, 2014) e seu comportamento pode afetar, positiva ou negativamente, os resultados das organizações (Ministério do Planejamento, 2014). Sobre esse aspecto, a IN n. 01 (2016) define como princípio de governança aplicável a órgãos e entidades do Poder Executivo Federal o compromisso dos agentes em atuar segundo os valores éticos. A gestão de pessoas, então, envolve selecionar, capacitar e avaliar o desempenho dos agentes, em especial a Alta Administração (IFAC, 2001; TCU, 2014) com vistas ao melhor desempenho da organização.

O adequado envolvimento da liderança é crucial para a boa governança e a prestação de serviços (Ngoepe & Ngulube, 2013) e dentre suas responsabilidades está a implementação, a avaliação e a melhoria das estratégias da organização (Spanhove & Verhoest, 2007). Ademais, seu comportamento ético influencia a atuação dos demais agentes da organização (Cherman & Tomei, 2005). Em vista da interação de diversos agentes, internos e externos, faz-se necessária a definição de atribuições e responsabilidades no âmbito da organização e no relacionamento com parceiros (ANAO, 2014; Marques, 2007). A categoria relacionada a **Pessoas**, portanto, refere-se a exercício da liderança, seleção, treinamento, avaliação, atribuições e responsabilidades e padrão de comportamento pautado por valores éticos.

Outra categoria relevante para a governança está relacionada aos mecanismos de *accountability* da organização e envolve a transparência, a responsabilização dos agentes por meios de ações de controle e a prestação de contas (Koppell, 2005; Pinho & Sacramento, 2009; Rocha, 2009) e foi nominada como *Accountability*. Pinho e Sacramento (2009) se propuseram a identificar a tradução de *accountability* para a língua pátria, mas constataram

que o conceito ainda está construção no País. Entretanto, os autores apontam que o conceito envolve: responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo (Pinho & Sacramento, 2009).

Rocha (2009) afirma que o termo *accountability* pode ser compreendido como “um processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos (que abrange tanto os eleitos quanto os nomeados ou os de carreira) em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade. Será institucional quando esse processo de avaliação e responsabilização for praticado no âmbito do próprio aparato estatal, ou social quando praticado fora dos limites estatais” (Rocha, 2009, p. 4).

A avaliação de desempenho da organização é considerada essencial para a efetivação da *accountability* e está relacionada à transparência (Rocha, 2009). Transparência, de acordo com Koppell (2005) é a categoria mais importante da *accountability* e diz respeito a expor a atuação das organizações e dos agentes públicos. Para isso, requer que as organizações e os agentes sejam objeto de constante supervisão e questionamento.

De forma similar, o modelo de governança da IFAC (2001) considera a avaliação de desempenho na dimensão de Relatórios Externos, ou seja, adota a dimensão da transparência. Segundo essa entidade, as organizações devem estabelecer e divulgar as medidas de desempenho para assegurar e demonstrar que os recursos foram empregados com economicidade e são utilizados de forma eficiente e eficaz. As medidas de desempenho são instrumentos úteis de gestão e *accountability* e são necessárias para usuários internos e para usuários externos para avaliar o alcance dos objetivos da organização.

As categorias, variáveis e elementos relacionados extraídos do referencial teórico e que formam a caracterização do modelo de governança organizacional podem ser observados na Tabela 10.

Tabela 10.

**Categorias e Variáveis do Modelo de Governança**

#	Categoria	Descrição da Categoria	Variável	Elemento Relacionado à Variável	Referência
1	Gestão Estratégica	Envolve aspectos relacionados ao funcionamento da organização	Instâncias Administrativas de Apoio à Governança	Configuração do Conselho de Administração	Mswaka e Aluko (2015), Chahal e Kumari (2013), Blank e van Hulst (2011), Nkundabanyanga, Taurigana e Muhwezi (2015), Jarboui, Forget e Boujelbene (2014)

#	Categoria	Descrição da Categoria	Variável	Elemento Relacionado à Variável	Referência
1	Gestão Estratégica	Envolve aspectos relacionados ao funcionamento da organização	Instâncias Administrativas de Apoio à Governança	Comitês de Apoio à Governança	IFAC (2001); Lei n. 13.303 (2016);
				Atuação de Auditoria Interna	TCU (2014), IFAC (2001), Lei n. 13.303 (2016); Bello (2013), Chahal e Kumari (2013), Schelker (2013), Ellwood e Garcia-Lacalle (2015)
				Gerenciamento de Informações	IFAC (2001); ANAO (2014); IFAC e CIPFA (2014); OCDE (2015); Ngoepe e Ngulube (2013), Schelker (2013), Romolini, Gori e Fissi (2015)
			Estratégia da Organização	Definição e Implementação de Gestão Estratégica	TCU (2014); ANAO (2014); IFAC e CIPFA (2014); Gnan et. al (2013); Lei (2016), Kim e Kim (2016), Meintjes e Grobler (2014)
				Planejamento Estratégico	ANAO (2014)
			Gestão de Riscos	Implementação e Avaliação da Gestão de Riscos	TCU (2014); ANAO (2014); IFAC e CIPFA (2014); Lei n. 13.303 (2016)
				Definição e Divulgação dos Canais de Comunicação	TCU (2014); IFAC (2001), ANAO (2014); OCDE (2015)
			Stakeholders	Fomento à Participação das Partes Interessadas	TCU (2014); ANAO (2014); IFAC (2001); IFAC e CIPFA (2014); OCDE (2015); Lei n. 13.303 (2016); Gnan et. al (2013); Lei (2016); Kim e Kim (2016); Meintjes e Grobler (2014)
				Atendimento dos Interesses das Partes Interessadas	TCU (2014); ANAO (2014); OCDE (2015); IN n. 01 (2016)
				Parcerias	TCU (2014); ANAO (2014); IFAC e CIPFA (2014)
2	Pessoas	Envolve aspectos relacionados às pessoas que atuam na organização	Exercício da Liderança	Definição de Diretrizes e Políticas da Organização	TCU (2014); IFAC (2001); IFAC e CIPFA (2014)
				Responsabilidade pelo Direcionamento, Monitoramento e Avaliação da Organização	TCU (2014); IFAC (2001); IFAC e CIPFA (2014); OCDE (2015); IN n. 01 (2016)

#	Categoria	Descrição da Categoria	Variável	Elemento Relacionado à Variável	Referência			
2	Pessoas	Envolve aspectos relacionados às pessoas que atuam na organização	Gestão de Pessoas	Seleção de Pessoas	TCU (2014); IFAC (2001); Lei n. 13.303 (2016); Schelker (2013)			
				Capacitação de Pessoas	TCU (2014); IFAC (2001); ANAO (2014); IFAC e CIPFA (2014); IN n. 01 (2016)			
				Avaliação de Pessoas	TCU (2014); Lei n. 13.303 (2016)			
			Papéis e Responsabilidades	Definição de Atribuições e de Responsabilidades	TCU (2014); IFAC (2001); ANAO (2014); IFAC (2001); OCDE (2015); Oberoi (2013)			
			Remuneração da Alta Administração	Definição da Remuneração da Alta Administração	TCU (2014); IFAC (2001)			
			Padrão Comportamental Ético	Atuação Ética	IFAC e CIPFA (2014); IN n. 01 (2016); Subramaniam, Stewart e Shulman (2013), Jarboui, Forget e Boujelbene (2014)			
				Adoção de Código de Ética	TCU (2014); IFAC (2001); IFAC e CIPFA (2014); OCDE (2015); Lei n. 13.303 (2016)			
				Julgamento Imparcial na Tomada de Decisão	IFAC (2001); OCDE (2015)			
			3	Accountability	Envolve transparência, responsabilização e prestação de contas da organização	Transparência	Transparência de Dados e Informações	TCU (2014); IFAC (2001); ANAO (2014); IFAC e CIPFA (2014) OCDE (2015); IN n. 01 (2016); Lei n. 13.303 (2016);
							Avaliação de Satisfação	TCU (2014); ANAO (2014)
Monitoramento e Avaliação de Desempenho da Organização	TCU (2014); IFAC (2001); ANAO (2014); IFAC e CIPFA (2014)							
Responsabilização	Conformidade com Leis e Regulamentos	IFAC (2001)						
	Conformidade Orçamentária e Financeira	IFAC (2001); IFAC e CIPFA (2014)						
	Gerenciamento do Conflito de Interesse	TCU (2014); IFAC (2001); ANAO (2014); OCDE (2015)						
	Apuração de Irregularidades	TCU (2014); IFAC (2001)						

#	Categoria	Descrição da Categoria	Variável	Elemento Relacionado à Variável	Referência
3	<i>Accountability</i>	Envolve transparência, responsabilização e prestação de contas da organização	Prestação de Contas	Prestação de Contas Periódicas	TCU (2014); IFAC (2001); ANAO (2014); IFAC e CIPFA (2014); OCDE (2015); IN n. 01 (2016); Ngoepe e Ngulube (2013), Schelker (2013), Romolini, Gori e Fissi (2015)
				Realização de Auditoria Anual	OCDE (2015)

Nota: Dados da Pesquisa

#### 4.2. Objetivo Específico 2: Caracterizar modelo de governança organizacional aplicado ao setor público.

As categorias e variáveis apresentadas na Tabela 10 podem ser observadas no modelo de governança da Figura 5, em que as ligações entre as variáveis de cada categoria foram estabelecidas em função dos relatos apresentados durante a coleta de dados e discutidos a partir do tópico 4.3. Cabe destacar que os trechos das entrevistadas abordados na discussão foram escolhidos em função de melhor representação da situação analisada. Assim, nos relatos sobre os elementos da variável Responsabilização, tal como a conformidade com leis e regulamentos, houve associação à responsabilidade do gestor da atividade (variável Papéis e Responsabilidades da categoria **Pessoas**) e de uma unidade de Auditoria Interna (variável Instâncias Administrativas de Apoio à Governança da categoria **Gestão Estratégica**).

Exercício de Liderança (categoria **Pessoas**) esteve diretamente relacionado à definição de implementação da Estratégia da Organização (categoria **Gestão Estratégica**), sendo que esta deve considerar os interesses dos *Stakeholders*, a atuação compartilhada por meio de Parcerias e atuação baseada em Gestão de Riscos. A Transparência está relacionada à camada mais permeável com o *Stakeholder* sociedade (categoria **Gestão Estratégica**) e foi observada também na perspectiva de Prestação de Contas (categoria *Accountability*) das ações da organização. Em Processos Organizacionais (categoria **Gestão Estratégica**), a menção à formalização de procedimentos e manualização na organização esteve relacionada a ações de capacitação das pessoas e, dessa forma, foi estabelecida a relação com a Gestão de Pessoas (categoria **Pessoas**). Nas variáveis sem ligação, não houve associação percebida nos discursos dos entrevistados.

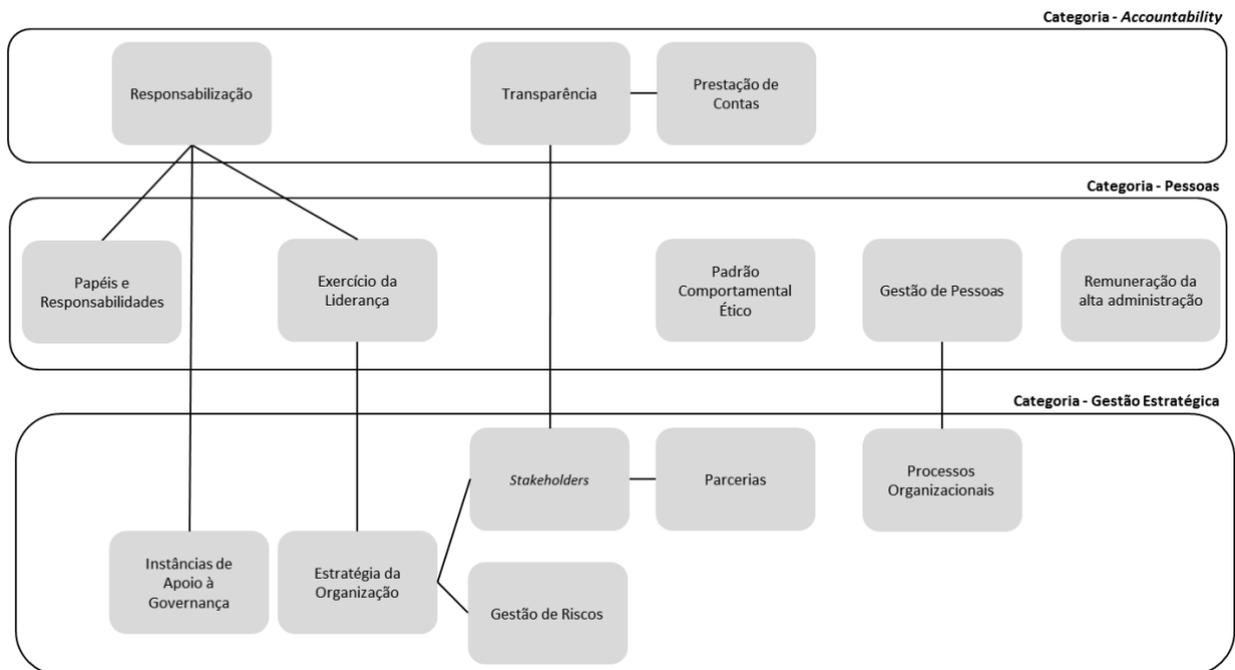


Figura 5. Caracterização do Modelo de Governança Organizacional  
 Nota: Dados da Pesquisa

### 4.3. Objetivo Específico 3: Elaborar o instrumento de avaliação governança organizacional no Inep.

Após a definição das categorias do estudo, e mediante análise de conteúdo das entrevistas com os especialistas, procurou-se observar o ponto de saturação. Os elementos relevantes apontados pelos entrevistados foram organizados em tabela, por categoria, comparando os elementos novos e os elementos confirmados por cada entrevistado (Falquetto & Farias, 2016). As tabelas 11, 12 e 13 atendem ao terceiro passo do roteiro de saturação e apresenta os elementos apontados por cada entrevistado em cada categoria identificada no Referencial Teórico (Falquetto & Farias, 2016), com menção se o elemento foi relatado (R), ou seja, quando o elemento é apontado pela primeira vez por um dos entrevistados, ou se o elemento foi confirmado (C), quando um ou mais entrevistados confirmam um elemento apontado anteriormente. A ausência de registros nas colunas de cada entrevistado significa que o elemento não foi identificado no discurso do entrevistado.

A última linha de cada tabela identifica, por código binário, a ocorrência de um novo elemento. Assim, na presença de um novo elemento, ou seja, na presença do R, registrou-se 1. Quando o elemento foi confirmado, C, ou quando o elemento não foi apontado por nenhum outro entrevistado, utilizou-se o 0 (zero).

Tabela 11.

**Saturação Categoria Gestão Estratégica**

Variável	Elementos Apontados pelos Entrevistados	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14
Instâncias Administrativas de Apoio à Governança	Comitês de apoio à governança				R					C	C	C	C		
	Atuação de auditoria interna	R			C					C	C		C		
Processos Organizacionais	Gerenciamento de informações		R		C	C		C	C	C	C	C	C		C
	Fluxo interno de comunicação				R		C	C	C		C	C	C		
	Atuação coordenada entre as unidades da organização		R			C			C	C	C				
Apoio Tecnológico	Gestão da informação							R	C						C
Práticas de Governança	Adoção de práticas de modelos de governança					R				C					
Estratégia da Organização	Definição e implementação de gestão estratégica	R	C	C	C	C		C	C	C	C	C	C	C	C
	Identificação dos resultados pretendidos pela organização	R	C		C	C	C	C			C		C	C	C
	Identificação do negócio da organização			R		C		C							
	Alocação de Recursos					R									
	Objetivos Estratégicos	R		C						C	C	C		C	
	Planejamento Contínuo das Atividades			R				C		C	C				
Gestão de Riscos	Planejamento Estratégico		R		C	C	C		C	C			C		
	Implementação e Avaliação da Gestão de Riscos	R	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
Stakeholders	Definição e Divulgação dos Canais de Comunicação				R		C								
	Fomento à Participação das Partes Interessadas	R		C	C	C	C	C		C	C		C	C	C
	Atendimento dos Interesses das Partes Interessadas		R	C		C	C	C	C	C	C	C	C	C	
	Conscientização da sociedade para promover sua participação										R			C	C
Parcerias	Mapeamento dos <i>stakeholders</i>						R				C	C	C		
	Atuação Compartilhada	R	C	C	C	C	C	C	C	C	C		C	C	C
	Incorporação de conhecimento e de práticas adquiridas em regime de parcerias								R						
	Controle de Desempenho das Parcerias	R			C	C	C		C	C				C	
<b>Saturação</b>		<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>							

Nota: Dados da Pesquisa

Tabela 12.

**Saturação Categoria Pessoas**

Variável	Elementos Apontados pelos Entrevistados	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14
Exercício da Liderança	Definição de diretrizes e políticas da organização		R	C	C		C	C		C		C	C		
	Responsabilidade pelo direcionamento, monitoramento e avaliação da organização	R	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C		C
	Gestão Participativa			R	C	C	C	C	C	C	C	C	C		
Gestão de Pessoas	Seleção de Pessoas - Corpo Técnico		R	C											C
	Seleção de Pessoas - Liderança									R				C	
	Capacitação de Pessoas		R			C		C	C	C					C
	Avaliação de Pessoas		R			C						C			C
	Motivação das Pessoas						R	C	C	C			C	C	
	Sistema de Recompensas e Punições	R		C				C							C
	Conscientização da Atividade Realizada	R		C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
Papéis e Responsabilidades	Definição de atribuições e de responsabilidades				R			C	C				C		C
	Estrutura organizacional formalizada							R	C						
Padrão Comportamental Ético	Atuação Ética	R		C		C					C				C
	Adoção de Código de ética									R	C			C	C
<b>Saturação</b>		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

*Nota:* Dados da Pesquisa

Tabela 13.

**Saturação Categoria Accountability**

Variável	Elementos Apontados pelos Entrevistados	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14
Transparência	Transparência de dados e informações	R		C	C				C	C	C			C	C
	Transparência da tomada de decisão	R			C		C		C						
	Avaliação de Satisfação		R				C	C		C	C				C
	Monitoramento e Avaliação	R		C		C	C	C	C	C	C		C		
	Indicadores de Desempenho	R		C				C	C		C			C	C
	Avaliação Periódica	R								C					C
Responsabilização	Conformidade Orçamentária e Financeira				R		C								
	Conformidade com Leis e Regulamentos		R					C							
	Gerenciamento do Conflito de Interesse	R						C							
Prestação de Contas	Prestação de Contas Periódicas	R			C									C	
<b>Saturação</b>		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>									

*Nota:* Dados da Pesquisa

Observa-se que a saturação nas categorias ocorreu em momentos distintos, sendo que a última categoria, a de **Gestão Estratégica**, foi saturada na décima primeira entrevista. Como apontado por (Thiry-Cherques, 2009), após o ponto de saturação, recomenda-se a realização de mais duas entrevistas para confirmação, o que foi observado no presente estudo.

Tabela 14.

**Saturação das Categorias (consolidado)**

<b>Categorias</b>	<b>E1</b>	<b>E2</b>	<b>E3</b>	<b>E4</b>	<b>E5</b>	<b>E6</b>	<b>E7</b>	<b>E8</b>	<b>E9</b>	<b>E10</b>	<b>E11</b>	<b>E12</b>	<b>E13</b>	<b>E14</b>
Gestão Estratégica	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0
Pessoas	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0
<i>Accountability</i>	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

*Nota:* Dados da Pesquisa

Em sequência, foi realizada a análise das frequências dos temas nas entrevistas, a identificação de novas variáveis e elementos, a primeira variável apresentada no discurso dos entrevistados e a associação entre as variáveis. A frequência das variáveis e dos elementos e a ordem em que apareceram nos discursos dos entrevistados permitem identificar a importância de cada registro para o grupo de entrevistados (Bardin, 2011).

A primeira pergunta direcionada aos entrevistados, e relativa ao tema de pesquisa, foi acerca da compreensão sobre o constructo governança organizacional. De acordo com Bardin, (2011), as primeiras impressões relevam a significação do tema para a pesquisa, o que pode relevar os temas mais importantes. As variáveis Estratégia da Organização e Exercício de Liderança surgiram, respectivamente, como as primeiras impressões tanto nos discursos dos especialistas (62%) quanto nos discursos dos gestores do Inep (100%). Há, portanto, alinhamento entre teoria e o discurso praticado pelos gestores de que o conjunto de mecanismos de governança apoia a organização a atingir os seus objetivos institucionais, tendo a liderança uma parcela importante nessa atuação.

Em relação à quantidade de entrevistas em cada categoria e variável, observa-se alta frequência das variáveis relacionadas a Gestão de Pessoas e *Stakeholders*, uma vez que foram registradas em todas as vinte e duas entrevistas, conforme Tabela 15. Em profundidade, os elementos de maior ocorrência dentro dessas variáveis foram, respectivamente, a Conscientização da Atividade Realizada, mencionada por dezessete dos vinte e dois entrevistados e que não consta de forma explícita nos referenciais de governança, e a variável Atendimento aos Interesses das Partes Interessadas, citada por dezoito pessoas. Em

similaridade na alta frequência das duas variáveis mencionadas, observa-se as variáveis Gestão de Riscos, Parcerias, Liderança e Transparência.

Ressalta-se que os temas Gestão de Riscos, *Stakeholders*, Parcerias, Liderança e Gestão de Pessoas continham perguntas específicas no roteiro de entrevistas, o que pode justificar, em parte, a alta frequência dessas variáveis. A variável Transparência, por sua vez, também com alta frequência entre os entrevistados, figurou espontaneamente nos discursos, o que denota a importância dessa variável para o tema governança, como apresentado nos diversos referenciais de governança (ANAO, 2014; IFAC/CIPFA, 2014; IFAC, 2001; IN n. 01, 2016, Lei n. 13.303, 2016; OCDE, 2015; TCU, 2014) e no estudo conduzido por Zorzal e Rodrigues (2015).

Em contrapartida, a variável Remuneração da Alta Administração, que é apresentada nos referenciais do TCU (2014) e do IFAC (2001), não foi abordada nas entrevistas, quer pelo grupo de especialistas, quer pelos gestores do Inep. Seguindo a relação de menor frequência, tem-se o Apoio Tecnológico e Práticas de governança, citadas por seis e três entrevistados, respectivamente. Essas duas variáveis surgiram nos discursos dos entrevistados como dois elementos necessários à boa governança e não estão, ao menos explicitamente, apresentados nos princípios e práticas de governança dos referenciais analisados no Referencial Teórico.

Segundo Bardin (2011), a importância de um registro aumenta à medida que sua frequência também aumenta. Dessa forma, pode-se inferir que as variáveis Gestão de Riscos, *Stakeholders*, Parcerias, Liderança e Gestão de Pessoas, e especialmente a Transparência, seriam mais importantes do que as demais (Bardin, 2011), enquanto a variável Remuneração da Alta Administração, a menos importante. A Tabela 15 apresenta em detalhes a frequência das categorias e variáveis identificadas nas entrevistas.

Tabela 15.  
**Frequência de entrevistas por categorias e variáveis**

<b>Categorias</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Quantidade de entrevistas por variável</b>	<b>Percentual</b>
Gestão Estratégica	Instâncias Administrativas de Apoio à Governança	8	36%
	Processos Organizacionais	18	82%
	Apoio Tecnológico	6	27%
	Práticas de Governança	3	14%
	Estratégia da Organização	19	86%
	Gestão de Riscos	21	95%
	<i>Stakeholders</i>	22	100%
	Parcerias	21	95%

Pessoas	Exercício da Liderança	20	91%
	Gestão de Pessoas	22	100%
	Papéis e Responsabilidades	10	45%
	Remuneração da Alta Administração	0	0%
	Padrão Comportamental Ético	8	36%
Accountability	Transparência	21	95%
	Responsabilização	9	41%
	Prestação de Contas	3	14%

Nota: Dados da pesquisa

Quanto à quantidade de ocorrências mencionadas em cada categoria ou variável pelos entrevistados, nota-se a proximidade dos resultados à frequência de entrevistas apresentada anteriormente. Dessa forma, em geral, as variáveis mais citadas foram aquelas também com maior número de ocorrências entre os entrevistados, exceto pelas variáveis Gestão de Riscos e Parcerias, que apresentaram quantidade ligeiramente menor que as demais variáveis com maior frequência entre os entrevistados, o que indica uma maior concentração de elementos explicativos das variáveis e não a menor relevância.

Tabela 16.

**Quantidade de ocorrências por categoria e variáveis**

Categorias	Quantidade de ocorrências por categoria	Frequência Relativa Categorias	Variáveis	Quantidade de ocorrências por variável	Frequência Relativa Variáveis
<b>Gestão Estratégica</b>	191	52%	Instâncias Administrativas de Apoio à Governança	13	4%
			Processos Organizacionais	37	10%
			Apoio Tecnológico	6	2%
			Práticas de Governança	3	1%
			Estratégia da Organização	32	9%
			Gestão de Riscos	21	6%
			Stakeholders	46	12%
			Parcerias	33	9%
			<b>Pessoas</b>	123	33%
Gestão de Pessoas	56	15%			
Papéis e Responsabilidades	12	3%			
Remuneração da Alta Administração		0%			
Padrão Comportamental Ético	10	3%			
<b>Accountability</b>	55	15%	Transparência	41	11%
			Responsabilização	11	3%
			Prestação de Contas	3	1%
<b>TOTAL</b>	<b>369</b>	<b>100%</b>	<b>TOTAL</b>	<b>369</b>	<b>100%</b>

Nota: Dados da pesquisa

### 4.3.1. Categoria Gestão Estratégica

A categoria **Gestão Estratégica**, de maior frequência entre as categorias, foi definida no modelo de governança como componente agregador das variáveis relacionadas ao funcionamento da organização. Essa categoria contemplava inicialmente, segundo os referenciais de governança e a revisão de literatura, as instâncias administrativas de apoio à governança, os processos organizacionais, a estratégia da organização, a gestão de riscos, o relacionamento com os *stakeholders* e as parcerias. A partir das entrevistas, duas novas variáveis - apoio tecnológico e adoção de práticas de governança – e oito novos elementos vinculados às variáveis já existentes foram introduzidos, conforme destacado na Tabela 17.

Tabela 17.  
**Frequência da Categoria Gestão Estratégica**

<b>Categoria</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Elementos relacionados às variáveis/temas</b>	<b>Percentual</b>
Instâncias Administrativas de Apoio à Governança		Configuração do Conselho de Administração	0%
		Comitês de Apoio à Governança	32%
		Atuação de Auditoria Interna	27%
Processos Organizacionais		Gerenciamento de Informações	82%
		Fluxo Interno de Comunicação	45%
		Atuação Coordenada entre as Unidades da Organização	36%
		Sustentabilidade	5%
Apoio Tecnológico		Gestão da Informação	27%
Práticas de Governança		Adoção de Práticas de Modelos de Governança	14%
Gestão Estratégica	Estratégia da Organização	Definição e Implementação de Gestão Estratégica	64%
		Planejamento Contínuo das Atividades	27%
		Planejamento Estratégico	55%
Gestão de Riscos		Implementação e Avaliação da Gestão de Riscos	95%
<i>Stakeholders</i>		Definição e Divulgação dos Canais de Comunicação	9%
		Fomento à Participação das Partes Interessadas	77%
		Atendimento dos Interesses das Partes Interessadas	82%
		Conscientização da sociedade para promover sua participação	23%
		Mapeamento dos <i>stakeholders</i>	18%
Parcerias		Atuação Compartilhada	91%
		Incorporação de conhecimento e de práticas adquiridas em regime de parcerias	14%
		Controle de Desempenho das Parcerias	45%

Nota: Dados da Pesquisa

Na variável relativa às Instâncias Administrativas de Apoio à Governança, a Configuração do Conselho de Administração não foi apontada em nenhuma das entrevistas, quer as realizadas com especialistas, quer com gestores. Esse elemento foi identificado na revisão de literatura nos estudos de Mswaka e Aluko (2015), Chahal e Kumari (2013), Blank e van Hulst (2011), Nkundabanyanga, Tauringana e Muhwezi (2015) e Jarboui, Forget e Boujelbene (2014) e preconiza que, quando existente na organização, essa instância deve obter configuração de acordo com o nível e composição dos serviços oferecidos. Dessa forma, uma menor quantidade de serviços oferecidos pelo Conselho demandaria, por consequência, uma menor estrutura. A ausência do elemento pode ser atribuída às características das organizações a que os entrevistados estão vinculados, em sua maioria de órgãos de controle federal, autarquias e fundações, que não possuem um Conselho de Administração em sua estrutura.

Em compensação, os Comitês de Apoio à Governança foram reportados por sete dos vinte e dois entrevistados como importantes instâncias administrativas, com atribuições específicas de auxiliar a alta administração em assuntos estratégicos da organização e permitir a perenidade das atividades da organização. Segundo o Especialista 9, o Comitê de Apoio funcionaria como um instrumento de acompanhamento da estratégia e:

Seria focado na governança, por exemplo, “eu estou atingindo a estratégia?” Analisar meus indicadores: “o que que ele tá dizendo pra mim?”; “a gente tá indo bem, a gente não tá indo bem?”; “eu preciso ter uma reformulação de alguma coisa?”, “eu preciso implementar alguma coisa diferente?” Então seria no alto nível, pra avaliar se a gente tá atingindo o que se espera. (E9, entrevista, Agosto 18, 2017).

A presença de instâncias que auxiliem a gestão nas decisões relativas a diretrizes, estratégias, políticas e no acompanhamento da gestão institucional foi comprovada no estudo realizado por Pascoal e Oliveira (2017). De acordo com as autoras, praticamente todos os órgãos da Administração Federal Pública Brasileira adotam a prática de instituir tal instância de apoio. A instituição do Comitê de Governança, Riscos e Controles está prevista na IN n. 01/2016, Artigo 23 e no Decreto n. 9.023, de 22 de novembro de 2017, Art. 14. Entretanto, apesar de tal previsão e da manifestação favorável dos Gestores 1 e 2 do Inep, essa instância ainda não foi formalmente instituída na organização.

Ainda em relação a instâncias de apoio à governança, a atuação da Auditoria Interna, como órgão de controle e como instância de apoio à governança, foi mencionada por cinco entrevistados, corroborando as orientações dos referenciais de governança (TCU, 2014;

IFAC, 2001; Lei n. 13.303, 2016), com ressalva para o Especialista 1, que não percebe a necessidade de instituir uma Auditoria Interna, uma vez que "existem diversos níveis, diversas instâncias de controles, então, não necessariamente só uma auditoria formalmente constituída" (E1, entrevista, Maio 23, 2017).

Em Processos Organizacionais, dezoito dos vinte e dois entrevistados demonstraram a preocupação quanto ao gerenciamento das informações da organização, o qual está relacionado à manualização ou formalização, acompanhamento e atualização dos procedimentos da organização, em especial para continuidade das atividades, mesmo quando há frequentes trocas de gestão (Especialista 11). Da mesma forma, para o Gestor 1:

quando você cataloga esses riscos e você tem essa política de atualizar, de catalogar, atualizar e tratar esses riscos você está propiciando que uma pessoa que venha substituir uma outra aqui no INEP ela já tenha acesso rápido e se insira na cultura organizacional, então é mais um instrumento de você fortalecer a cultura do órgão, não deixar à mercê da individualidade de uma pessoa que venha assumir (G1, entrevista, Agosto 08, 2017).

A respeito da manualização dos procedimentos da organização, Especialista 7 a associa à capacitação dos colaboradores para uma efetiva utilização dos manuais, porque, segundo o especialista, a falta de capacitação ocasiona erros não intencionais e mesmo nesses casos, ocorre punição aos servidores:

Então eu preciso fazer um movimento de capacitação pensando na gestão do conhecimento... um monte falta de capacitação; muitas vezes o servidor erra, não é um erro intencional, erro de desconhecimento mesmo, e é punido (E7, entrevista, Junho 06, 2017).

Na sequência, verificou-se a necessidade de fluxo interno de comunicação, atuação coordenada entre os departamentos da organização e, para apenas um entrevistado, a necessidade de atenção à atuação de forma sustentável (Gestor 5).

acho que inclusive uma boa dose da ineficiência dos órgãos públicos (...) vem da departamentalização excessiva, às vezes até uma verticalização mesmo, vem de cima para baixo, não é fluida a comunicação. (...) a comunicação ser mais fluida, permear mais os diversos níveis, todo mundo se sentir mais à vontade para se colocar, opinar, eu acho que seria muito importante para organização. (...) eu acho assim, a comunicação tem que ser muito efetiva, em cima das diversas direções da organização, então pensar em estabelecer uma boa estrutura de governança, estabelecer gestão de risco, nova gestão de risco, mas essa coisa não ser fluida, não vai

adiantar, entendeu, tem que todo mundo tomar consciência das coisas, ser envolvido, colocar, poder falar (E10, entrevista, Agosto 28, 2017).

você tem que levar em conta, por exemplo, critérios de sustentabilidade, eu por exemplo, nas mínimas coisas, você pode dizer, bom isso não é governança, na minha ótica é. (...) as pessoas têm a tendência de deixar as luzes acesas, as pessoas tem tendência de gastar muito mais papel do que seria necessário, então isso é um exemplo, esse também é um item de governança (G5, entrevista, Agosto 28, 2017).

Os elementos presentes em Processos Organizacionais podem ser abordados aos preceitos da teoria institucional, segundo a qual o ambiente com regras, procedimentos e organograma protegem as organizações dos efeitos de turbulências no ambiente e dão maior estabilidade para que a organização possa realizar suas iniciativas (Meyer & Rowan, 1977). De acordo com a teoria institucional, a dissociação entre o que se pratica e o que está documentado ocorre pela não institucionalização do procedimento na organização. Assim, enquanto não institucionalizada, as pessoas não reconhecem ou não há legitimação como prática a ser seguida (Meyer & Rowan, 1977).

Na opinião dos Gestores 1 e 2, a institucionalização das práticas de governança depende do comprometimento da liderança:

A questão da governança que eu acho importante e sobremaneira é a questão do interesse da alta administração (...) quando você não ver assim muito, vou dizer até uma cobrança mesmo forte para você implementar esses mecanismos, acaba que os esforços vão se diluindo ao longo do caminho, porque se não tiver realmente um interesse, porque chega a ser... falando em termos de burocracia, aumenta um pouco a burocracia sim, mas ele te garante um resultado melhor (G1, entrevista, Agosto 08, 2017).

eu acho que essas iniciativas de governança elas deveriam ser impulsionadas pela Alta Administração (G2 entrevista, Agosto 08, 2017).

Dois outros elementos surgiram nos discursos dos entrevistados: o apoio tecnológico e a adoção de práticas de governança de governança já consagradas. Seis entrevistados mencionaram o uso da tecnologia como essencial para a boa governança: "Eu acho que agora a gente tá entrando na parte de tecnologia. Arelado a isso, o cruzamento de dados inteligentes, a gestão da informação. Não tem como a gente não tratar mais." (E7, entrevista, Junho 22, 2017) e "às vezes não estamos conseguindo realizar porque nós não temos os recursos tecnológicos adequados" (G4, entrevista, Agosto 16, 2017).

A abordagem da tecnologia na governança foi tratada no estudo de Zorzal e Rodrigues (2015) sobre a convergência dos princípios de *disclosure* e transparência à luz dos princípios de boas práticas de governança aplicada ao setor público. No estudo, evidencia-se o uso das tecnologias para impulsionar a produção, a organização e a disseminação da informação e entregar a *accountability* de maneira eficaz à sociedade.

O ajuste das práticas testadas de modelos ou referenciais de governança foi uma situação apontada por três participantes. Segundo o Especialista 9:

Então uma das boas coisas [para estruturar uma boa governança] é observar esses modelos [de governança] e tentar utilizar aquelas práticas, isso é uma delas. (...) porque esses modelos, eles já passaram por uma série de crivos anteriores, não só teórico como prático, porque todos esses modelos, se você for olhar, eles são muito dinâmicos, eles não são estáticos. Então, a cada ano são melhorados, republicados, então a própria experiência de uso, ela retroalimenta (E9, entrevista, Agosto 18, 2017).

Dando seguimento às variáveis, foram identificados elementos relacionados à definição e implementação da estratégia na organização. A maioria dos entrevistados, 14 dentre 22, acredita que uma boa governança ocorre a partir do direcionamento estratégico da organização e que isso envolve identificar a missão da organização, definir objetivos estratégicos, estabelecer os resultados pretendidos e alocar da maneira mais adequada possível os recursos materiais, financeiros, pessoal e tecnológico disponíveis na organização.

Os eventos que possam interferir na realização dos objetivos da organização devem ser analisados a partir de uma gestão de riscos estratégicos e específicos. Embora incentivada pelos órgãos de controles e prevista em recentes normativos para a Administração Pública Federal, referida gestão de riscos carece ainda de institucionalização na organização:

[gestão de riscos] no serviço público isso é muito incipiente. (...) . Então, como é que você vai gerenciar um risco se, por exemplo, teu objetivo estratégico está mudando toda hora ou às vezes nem está definido ou está definido, mas está definido formalmente, assim, é um marco estratégico com planejamento estratégico de gaveta, está lá porque é uma exigência de um órgão de controle? (E1, entrevista, Maio 23 2017).

Além disso, de acordo com o Especialista 2 “tem que ter estratégias diferenciadas para atender ou tem que atentar para necessidade [do conjunto de clientes]” (E2, entrevista, Maio 26, 2017). Assim, a estratégia da organização deve contemplar o relacionamento com os

*stakeholders*, sob o risco de perda de a organização não conseguir gerar valor (Roberto & Serrano, 2007).

A ausência de um planejamento estratégico formalizado também foi mencionada no discurso de cinco dos oito gestores entrevistados, apresentando-se como oportunidade de melhoria para a organização, uma vez que se trata de artefato considerado necessário pelos entrevistados: “O principal [ambiente favorável para exercício da liderança], eu acho, que é planejamento estratégico, referencial mesmo de administração, com as metas e os produtos esperados” (E4, entrevista, Maio 26, 2017).

A variável *stakeholders*, inclusive, figurou no discurso de todos os entrevistados e, em relação aos elementos associados, para a maioria dos entrevistados, 18 dentre 22, a organização deve pautar sua estratégia e ações para atendimento aos interesses do máximo de *stakeholders*, uma vez que não é possível atender simultaneamente todos os interesses de todos os *stakeholders* (Roberto & Serrano, 2007). Dessa forma, foi apresentado como elemento a ser satisfeito para a governança o mapeamento desses *stakeholders* e as suas expectativas em relação à organização, o que corrobora a afirmação de Gomes (2005), de que a gestão dos *stakeholders* na organização envolve, principalmente, identificar as principais partes interessadas, identificar o tipo de influência ou interesse que liga essas partes organização e identificar que tipo de estratégias a organização deve utilizar para gerenciar suas relações com elas.

Retomando os conceitos da tipologia de classificação de *stakeholders* de Mitchell, Agle e Wood (1997), o atributo de poder refere à capacidade de um ator exercer sua vontade perante outros, independente de resistência, podendo ser adquirido ou perdido. O atributo da legitimidade está relacionado à estrutura e ao comportamento de determinado ente considerados reconhecidamente adequados e apropriados pela sociedade, uma vez sustentados em bases normativas, legais, crenças, valores. O atributo de urgência está relacionado ao grau de atenção de que um *stakeholder* necessita em função do tempo e importância.

No caso do Inep, os *stakeholders* estão envolvidos na realização de estudos, pesquisas, levantamentos estatísticos, avaliações e exames para diagnóstico da educação brasileira. Dentre a diversidade desses atores estão a própria sociedade brasileira, as instituições de ensino, os órgãos de governo, os pesquisadores, os docentes, as empresas contratadas, as organizações parceiras e os servidores e colaboradores do Instituto.

A influência da sociedade na tomada de decisão da organização, por exemplo, ocorreu por meio de consulta pública que resultou em recente alteração do formato de aplicação do

Exame do Ensino Médio (Enem), passando de uma aplicação única, realizada sábado e domingo de um final de semana, para aplicação alternada em dois finais de semana (Inep, 2017).

A partir da classificação das tipologias apresentadas por Mitchell, Agle e Wood (1997), Tabela 2, e da análise de conteúdo dos discursos dos gestores do Inep, foi possível identificar e classificar três tipos de *stakeholders* – Definitivo, Dependente e Discrecional – que são apresentados na Tabela 18.

Tabela 18.

**Análise dos Stakeholders do Inep**

<i>Stakeholder</i>	<b>Poder</b>	<b>Legitimidade</b>	<b>Urgência</b>	<b>Classificação</b>
MEC - Ministério da Educação	x	x	x	Definitivo
Órgãos de Controle	x	x	x	Definitivo
Unidades do Inep	x	x	x	Definitivo
Sociedade		x	x	Dependente
Pesquisadores		x	x	Dependente
Secretarias de Educação		x	x	Dependente
Servidores		x	x	Dependente
CONSED - Conselho de Secretários de Educação		x	x	Dependente
Undime - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação		x	x	Dependente
Instituições de Ensino - Público-Alvo		x	x	Dependente
Associação de Servidores do Instituto		x		Discrecional
CEDEPLAR/UFMG - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG		x		Discrecional
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação		x		Discrecional
Fundação Lemann		x		Discrecional
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística		x		Discrecional
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada		x		Discrecional
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou Económico		x		Discrecional
Instituições de Ensino - Parcerias		x		Discrecional
Fornecedores		x		Discrecional

*Nota:* Dados da Pesquisa

A combinação de atributos caracteriza o *stakeholder* e sinaliza a relação a ser empreendida pela organização. Dessa forma, os *stakeholders* MEC e Órgãos de Controle, mencionados por cinco gestores, cada um, possuem os três atributos – poder, legitimidade e urgência – de forma que suas decisões são priorizadas pela organização, como pode ser percebido no discurso dos Gestores 1 e 2:

a questão da divulgação dos dados abertos aqui no âmbito do INEP, uma iniciativa que foi implementada a partir de uma demanda do TCU que fez um trabalho aqui no âmbito do INEP, e eu acho que no futuro vai dar bons resultados aí para tirar essa fragilidade de deixar mais uma vez aquela questão que a gente estava falando da uniformidade de procedimentos (G1, entrevista, Agosto 08, 2017).

quando eu produzo uma informação aqui e trago uma evidencia e sou capaz de me comunicar com esses diferentes atores, eu posso influenciar o ministro, eu posso influenciar um secretário de educação, isso é uma tarefa e é um exercício que a gente deve fazer de forma contínua (...) então eu tenho que contemplar que a informação que eu estou produzindo ela retrate, ela esteja aderente ao dado que o MEC precisa (G2, entrevista, Agosto 08, 2017).

Os *stakeholders* classificados como dependentes possuem os atributos de legitimidade e urgência, mas dependem do poder de outro *stakeholder* para ter suas reivindicações atendidas, assim compreendidos a sociedade, os pesquisadores que têm interesse direto sobre as informações produzidas pelo Instituto, as secretarias de educação, as instituições de ensino que fazem parte do público-alvo das ações institucionais, os servidores do Instituto, a Undime - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e o CONSED - Conselho de Secretários de Educação.

No contexto do Inep, conforme discurso do Gestor 4, a organização direciona suas atividades para atendimento da sociedade, que possui urgência no atendimento de suas demandas, assim como os demais *stakeholders* dependentes, mas não poder suficiente para tê-las atendidas prontamente:

para qualquer órgão público eu acho que antes de decidir a gente tinha que pensar na sociedade (...) é percebido, é trabalhado, mas muitas vezes eu não consigo responder ao tempo em que a sociedade demanda em função da escassez dos recursos (...) equipe hoje está lá na ABAVE buscando conhecimento que possa ser aplicado a esse processo de melhoria da produção dos indicadores, em que tempo a sociedade estava me demandando isso? há algum tempo. Qual vai ser o tempo de resposta que eu vou conseguir dar a essa demanda? ele não é adequado ao que a sociedade espera, o serviço público é lento na resposta, ele é lento na resposta pelas amarrações que existem em relação a própria contratação (G4, entrevista, Agosto 16, 2017).

os grandes entes importantes são os pesquisadores externos e os governos estaduais e municipais para que eles possam avançar nas suas políticas (G3, entrevista, Agosto 09, 2017).

os exames da educação superior afetam as instituições, os estudantes, os gestores dessas instituições (...) então, quer dizer, um erro que eu cometa, que uma etapa que não funciona adequadamente eu vou estar prejudicando a todos esses *stakeholders* que estão envolvidos nesses sistemas (G4, entrevista, Agosto 16 2017).

INEP faz a avaliação, a avaliação sempre é um recorte do currículo, quem manda na avaliação é o currículo, e quem manda no currículo são eles [Consed e Undime], eles é que fazem, eles é que promovem, então, nós trabalhamos a partir daquilo que eles estabelecem, tanto no Ensino Superior, como na Educação Básica; então, eles são fundamentais pra nós, e o que nós fazemos, tem que voltar pra eles, que o que nós fazemos é pra melhorar aquilo que eles fazem, né? (G8, entrevista, Outubro 23, 2017).

todos os que não têm papel de coordenação, sejam técnicos, no sentido do trabalho, né, em qualquer área, não importa, técnico, de nível superior ou médio, mas se eles não estiverem comprometidos, você não consegue ter governança (G7, entrevista, Setembro 21, 2017).

Os *stakeholders* discricionários - Associação de Servidores do Inep, CEDEPLAR/UFMG, FNDE, Fundação Lemman, IBGE, IPEA, OCDE, Instituições de Ensino que atuam em parceria e fornecedores – apresentam legitimidade, mas não poder de influenciar ou urgência em suas demandas. O relacionamento estabelecido com essas organizações, à exceção dos fornecedores e da associação de servidores do Inep, consiste em regime de parcerias para o aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo Instituto e, por isso, não há pressão para que a organização se relacione ou atenda a seus interesses.

Mesmo para os fornecedores, aqui considerados os contratados para operacionalização dos exames e avaliações e os professores que realizam a visita *in loco* nas Instituições de Ensino Superior, a relação contratual deve ser percebida também como parceria em prol das atividades institucionais (Gestor 6 e Gestor 7), isso porque as atividades delegadas para tais fornecedores impactam na consecução de suas atividades do Instituto, que pode ser observado no discurso do Gestor 3.

contratos administrativos o que a gente estabelece com os parceiros de aplicação e de distribuição e impressão (...) a administração pública contrata esses entes para cumprir determinadas tarefas, então essa relação, excetuando alguns casos de exceção, ela em geral se encaminha bem, não significa que não há problemas, que não surgem divergências, que não surgem dificuldades, mas são coisas que a gente consegue

encaminhar internamente justamente por essa nossa posição de administração pública, que tem suas prerrogativas (...) esses parceiros nos ajudam a operacionalizar as nossas ações (G3, entrevista, Agosto 09, 2017).

Nota-se a delegação do serviço de impressão, distribuição e aplicação de provas nos exames e avaliações de responsabilidade do Inep, portanto, a delegação de atividades sensíveis à própria execução dos exames. Assim, ainda que sejam estabelecidas relações contratuais em que a Administração Pública possui prerrogativas de imposição de sua vontade ao contratado, percebe-se a opção pela contratação-parceira, conforme apontado pelo Gestor 7:

isso vale pra qualquer órgão, não importa, pra qualquer empresa –, você... se eles são parceiros, contratados, se você não tiver parceria com os fornecedores, com os parceiros e tal, você não consegue governança (...) não é fazer nada fora do contrato, mas tem coisas que têm que ser feitas ou conversadas pra resolver assuntos (G7, entrevista, Setembro 21, 2017).

Retomando a apresentação dos resultados da categoria **Gestão Estratégica** e corroborando a ausência do atributo de urgência de alguns *stakeholders*, os dados das entrevistas apontam que os elementos relacionados à satisfação dos interesses dos *stakeholders* e das entregas realizadas pela organização não estiveram presentes na maioria dos discursos dos entrevistados – apenas 10 dentre as 22 entrevistas – situação indicativa de que, ainda que o foco esteja no atendimento às partes interessadas, a avaliação de satisfação do que está sendo entregue ainda precisa melhorar.

A participação dos *stakeholders* na organização, como apontado na literatura (ANAO, 2014; Gnan et al., 2013; IFAC/CIPFA, 2014; *Lei n. 13.303*, 2016; *Lei*, 2016; OCDE, 2015; TCU, 2014) não foi consenso entre os entrevistados. O Especialista 1 menciona que nem todos os *stakeholders* têm de ter participação na gestão “alguns *stakeholders* sim, outros não” (E1, entrevista, Maio 23, 2017; o Especialista 12 diz ter “dificuldade em entender como *stakeholders* poderiam ter assento ou participar de decisões junto com a organização governamental, talvez em algum nível” (E12, entrevista, Agosto 29, 2017). Dessa forma, percebe-se a importância de mapear e identificar a importância dos *stakeholders* (Frooman, 1999; Matias-Pereira, 2010).

Um elemento condicionante à participação do *stakeholder* sociedade na organização, que figurou nos discursos dos entrevistados, refere-se à necessidade de conscientização para que participe ativamente das iniciativas promovidas pelas organizações. De acordo com o Gestor 1, trata-se de um traço da nossa sociedade, uma vez que:

na verdade as pessoas não se sentem dona dos recursos, então é aquela questão de que o brasileiro acha que “Ah, o dinheiro público é o dinheiro do Estado”, mas não é dinheiro do Estado, é dinheiro que o Estado arrecadou dos cidadãos, então o dinheiro é dos cidadãos, o interesse é do cidadão (G1, entrevista, Agosto 08, 2017).

Dessa forma, para que a sociedade participe da gestão na organização, é necessário que se promovam iniciativas para sua conscientização como proprietária dos recursos utilizados pela organização.

Por fim, os elementos relacionados a parcerias também apresentaram alta frequência, 21 dos 22 entrevistados. A necessidade de atuação compartilhada decorre da limitação dos recursos e da capacidade operacional das instituições em realizar todas as atividades (Genoino & Siqueira, 2016). Os entrevistados ressaltam que os termos dessas parcerias devem estar claros, bem como as atribuições de cada parte. Além disso, os entrevistados mencionam que a atuação compartilhada precisa ser vantajosa para a organização, por isso a necessidade de realizar o controle de desempenho e incorporar o conhecimento e as práticas adquiridas em regime de parcerias:

Já vi muito, muito, esse tipo de trabalho nas organizações em que o conhecimento não ficou internalizado nas pessoas que estavam no dia-a-dia. (...) Acho importantíssimo, as parcerias, acho que traz muita coisa importante, pessoas que pensam estrategicamente. Agora, isso precisa ser construído para poder apoiar a organização na capacidade técnica dela, mas em algum momento ela precisa ser capaz de incorporar e tocar. (...) as parcerias com os organismos internacionais, eles trazem isso muito vivo, na questão do conhecimento, da transferência de conhecimento. Se não transfere o conhecimento, você corre o risco de isso ser passageiro. E não estando internalizado, você não adquire a cultura do planejamento, da execução de forma colaborativa, entendeu? Isso fica um tempo e morre (E8, entrevista, Junho 26, 2017).

O próprio discurso do Especialista 8 traz a institucionalização das práticas advindas em regime de parcerias para a organização. É possível analisar a institucionalização das práticas decorrentes de parcerias a partir do isomorfismo mimético da teoria institucional, uma vez que tal isomorfismo resulta da adoção de práticas que foram reconhecidas bem-sucedidas ou legitimadas por outras organizacionais e deriva do ambiente de incerteza de se adotar uma prática inovativa (DiMaggio & Powell, 1983).

### 4.3.2. Categoria Pessoas

Essa categoria compreende aspectos da seleção dos agentes ao comportamento desejável. Dessa forma, essa categoria compreende as seguintes variáveis em ordem de frequência: Gestão de Pessoas, Exercício de Liderança, Papéis e Responsabilidades e Padrão Comportamental Ético. Embora advinda do referencial teórico, a variável Remuneração da Alta Administração não foi mencionada por nenhum entrevistado, quer pelo grupo de especialistas, quer pelos gestores.

Tabela 19.  
**Frequência da Categoria Pessoas**

<b>Categoria</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Elementos relacionados às variáveis</b>	<b>Percentual</b>
Pessoas	Exercício da Liderança	Definição de diretrizes e políticas da organização	55%
		Responsabilidade pelo direcionamento, monitoramento e avaliação da organização	82%
		Gestão Participativa	68%
	Gestão de Pessoas	Seleção de Pessoas	23%
		Capacitação de Pessoas	41%
		Avaliação de Pessoas	32%
		Motivação das Pessoas	50%
		Sistema de Recompensas e Punições	27%
		Conscientização da Atividade Realizada	77%
		Melhoria da carreira para manter os membros	5%
	Papéis e Responsabilidades	Definição de atribuições e de responsabilidades	45%
		Estrutura organizacional formalizada	9%
	Remuneração da Alta Administração	Definição da remuneração da Alta Administração	0%
	Padrão Comportamental Ético	Atuação ética	27%
		Adoção de Código de ética	18%
Julgamento imparcial na tomada de decisão		0%	

*Nota:* Dados da Pesquisa

O conjunto de elementos associados à variável Gestão de Pessoas foi o que obteve maior reporte dos entrevistados. Entretanto, individualmente, o elemento mais pontuado da categoria trata da responsabilidade da liderança em estabelecer o direcionamento, monitoramento e avaliação da organização, seguido pela necessidade de consciência das pessoas de que sua atividade impacta nos objetivos institucionais e a questão da motivação

das pessoas. Cabe mencionar que, embora a liderança seja também o principal componente de governança do referencial do TCU (2014), os outros dois elementos mais mencionados – conscientização da atividade e motivação das pessoas - não foram abordados como prática explícita pelos referenciais.

A alta frequência do elemento relacionado à liderança encontra correspondência nos referenciais de governança (IFAC/CIPFA, 2014; IFAC, 2001; IN n. 01, 2016; OCDE, 2015; TCU, 2014), estando associada à eficácia gerencial e influenciadora do clima organizacional (Pimenta, Aouar, & Oliveira, 2012). Para o Especialista 3: "A questão principal para que a organização tenha uma boa governança é a questão da liderança, porque se a organização não tiver uma boa liderança, ela não vai conseguir ter uma boa estratégia" (E3, entrevista, Maio 26, 2017). Cabe registrar o entendimento do Especialista 13 quando se trata da atuação de líderes na administração pública:

Então, falar de liderança, embora seja uma premissa da governança na administração pública, você falar de liderança é algo praticamente que inexistente, que não tem sentido, porque as pessoas são colocadas nos postos-chave não porque elas são líderes, mas porque ela faz parte de algum acordo político entre os detentores de poder (E13, entrevista, Setembro 01, 2017).

Nesse sentido, pode-se inferir que a atuação da liderança, influenciada por acordos políticos, pode interferir na atuação estratégica da organização. A preocupação com a interferência de ideologias políticas nas atividades da organização, inclusive, esteve presente de forma significativa no discurso do Gestor 8:

Eu acho que as pessoas não podem fazer das crenças, do direito à ideologia pessoal, a prática de... como é que eu vou dizer?... de exercício político dentro do órgão; isso realmente tem atrapalhado muito a convivência aqui dentro, né? Eu dou às pessoas... não é que eu dou, elas têm o direito de ter as preferências políticas, etc. e tal, mas isso tem atrapalhado muito a nossa missão, e todo mundo tem muita coisa pra trabalhar, pra fazer, e podem ter as preferências políticas, ideológicas que forem, mas o INEP tem que ser acima de tudo (G8, entrevista, Outubro 23, 2017).

Ainda sobre o conjunto de elementos da variável Gestão de Pessoas, o Especialista 2 resume a importância dessa variável para a governança: "ter boa governança é você começar por selecionar e treinar bem as suas pessoas, a sua equipe. (...) Capacitação então, não só de quem tá fazendo, da alta administração; (...) boa governança é não apenas tentar designar pessoas com competência mas avaliar o desempenho dessas pessoas" (E2, entrevista, Maio

26, 2017). A avaliação da liderança também foi apontada pelo Gestor 6, o qual expressa o desejo de ser efetivamente avaliado:

Eu tenho assim, um desejo de ser avaliado, entendeu, assim, como chefe, às vezes, entendeu? Porque nas avaliações que a gente faz, que são coordenadas pela COGEP, pelo menos da parte do meu diretor, é sempre 100%, mas será que é 100% mesmo? (...) Quando veio essa avaliação da COGEP, que é 360, eu achei que fosse, de certa forma, resolver, mas eu acho aquelas perguntas, de certa forma, muito direcionadas, então, eu acho que a gente fica meio preso ali (G6, entrevista, Setembro 18, 2017).

Dando seguimento, um sistema de recompensas e punições foi abordado por seis dos vinte e dois entrevistados. Para o Especialista 14, a estabilidade no serviço público e a ausência de recompensas pela qualidade da entrega de serviço faz com que o servidor não seja motivado a aprimorar a sua atividade. A recompensa, como pontuou o Gestor 7, não precisa ser necessariamente financeira:

a palavra é errada, acho assim, mas é na ideia, né, acho que tem que ser premiado de algum modo, né? (...) Então assim, você reconhecer, isso é recompensa, não precisa ser hora, não precisa ser dinheiro, não precisa ser nada disso, uma diária, nada disso. Então, você reconhecer as pessoas pelo seu trabalho (G7, entrevista, Setembro 21, 2017).

Questionados sobre a utilização da avaliação de desempenho do servidor público, instituída pela Constituição Federal de 1988, Art. 41, como instrumento para o sistema de punições, os entrevistados apontaram que essa avaliação poderia ser utilizada, se ela não fosse realizada apenas para cumprir uma formalidade legal e se ela não estivesse atrelada à composição da remuneração do servidor. Nessa direção, Lotta (2002) afirma que uma vez estando vinculada à função de aumento de salários e promoções dos servidores, perde-se o objetivo da avaliação de comparar o desempenho esperado e o apresentado pelos indivíduos e impõe-se como a maior barreira a ser transposta pelo serviço público para a correta utilização da avaliação de desempenho.

Para o Gestor 3, em particular, a principal questão a ser trabalhada na governança do Inep, em gestão de pessoas, seria a melhoria na carreira dos servidores, com incremento de benefícios ou reconhecimento profissional. Segundo o referido entrevistado, a carreira atual não é atrativa o suficiente para manter um servidor na organização, o que ocasiona a alta rotatividade e compromete os objetivos institucionais do Inep:

a carreira do INEP precisa melhorar para que a gente consiga reter as pessoas aqui dentro, que a gente tem servidores fantásticos na casa, fantásticos, só que como a carreira é, embora já tenha passado por algumas melhorias, ainda não é uma das mais atrativas da esplanada, e Brasília tem muito essa coisa, é uma vitrine de concurso, às vezes as pessoas acabam saindo do INEP, porque não sentem aqui dentro motivação financeira ou de reconhecimento profissional que os faça ficar. (...) então essa cultura de fortalecimento institucional passa muito por isso, estrutura, carreira para manter as pessoas aqui, atrair boas pessoas e manter as que já estão aqui, gestão do conhecimento que a gente produz, então, assim, a gente precisa ter repositório de documentos, repositório de processos, mapeamento e modelagem de processos (G3, entrevista, Agosto 09, 2017).

A atuação de acordo com uma estrutura organizacional formalizada e a definição de atribuições na organização, foram apontadas por dois e dez entrevistados, respectivamente. Conforme abordado no tópico da teoria institucional, o principal desafio das organizações rumo à sobrevivência é equilibrar o alinhamento entre as estruturas e as atividades, uma vez que algumas organizações tendem a separar a estrutura formal e as atividades reais. O Especialista 7 relatou o que acontece quando não há o alinhamento entre a estrutura formal e as atividades reais:

nós nunca saímos fora da regulamentação de desenho, de estrutura regimental, que é por decreto; não tem com ser diferente. Agora tem uma portaria, duas dessa área de gestão de pessoas, que a área lá vai tirar daqui, botar ali. O que está acontecendo agora? Eu tenho um sistema chamado SIORG que é sistema de governo que lê o decreto de estrutura, então ele tá dizendo que sua caixinha está vinculada à minha e essa leitura, ela explode pro SIAPE, ela explode pro SIAFI, ela explode por SIASG, ela explode pra todos os sistemas que estão... Essa é a porta de entrada da informação de estrutura. Se eu aqui, internamente, eu bagunço isso, o que acontece com os outros? Não atende. Então a sua área está vinculada a mim, e aí o diretor falou “não, não é mais vinculada a você. É vinculada àquela pessoa”. Para esses sistemas todos aqui, você ainda tá vinculada a mim. Então fica pro-tempório (...) [tem impacto na governança?] Tem total. É como se eu tivesse fazendo puxadinho, sem regulamentar (E7, entrevista, Junho 22, 2017).

Em relação ao que se espera como comportamento ético dos membros da organização, em que pese o elemento de julgamento imparcial (IFAC, 2001; OCDE, 2015) não figurar nos discursos dos entrevistados, os discursos dos especialistas relevam a importância da atuação ética em todos os níveis para uma boa governança. A palavra “ética” apareceu no discurso de apenas dois gestores (G5 e G8) da organização de estudo, estando pautado à atuação do gestor apenas no caso do Gestor 5. Dessa forma, nota-se que a preocupação com a atuação ética

verificada nos discursos dos especialistas não encontra correspondência nos discursos dos gestores.

A adoção de um código de ética adaptado ao contexto de atuação da organização foi apresentada por quatro especialistas, mas não esteve presente nos discursos dos gestores do Inep. Dessa forma, a atuação ética parece não ser uma preocupação, ao menos para o contexto de governança, para a organização de estudo.

valores éticos é um suporte importante, trabalhar isso na instituição, elaborar, disseminar e praticar um código de ética forte de cima abaixo, não adianta também um código de ética para nível operacional, para os servidores em geral, ou autoridade “não tá comigo” né. Então tem que ter uma coisa que valha para todo mundo que se relacionar com a instituição. (...) eu acho que ainda que replique o que está lá eu acho que é importante que a instituição tenha um código de ética. (...) mesmo que tendo servidor público, tenha um recorte daquilo ainda que replicando algumas coisas para a instituição e dentro da instituição ainda posso ter alguns recortes específicos (E10, entrevista, Agosto 21, 2017).

#### **4.3.3. Categoria Accountability**

Essa categoria aborda a transparência, a responsabilização dos agentes por meio de ações de controle e a prestação de contas (Koppell, 2005; Pinho & Sacramento, 2009; Rocha, 2009). Cabe destacar que a *accountability* pode ser percebida sob duas vertentes (Oliveira & Pisa, 2015; Pinho & Sacramento, 2009; Sacramento & Pinho, 2014). A primeira, intitulada *answerability*, está relacionada à obrigação de informar, explicar e responder pelos atos praticados. A segunda está associada à capacidade de *enforcement* ou possibilidade de impor sanções e perda de poder nos casos de violação dos deveres públicos (Pinho & Sacramento, 2009). Dessa forma, os controles de conformidade, gerenciamento do conflito de interesse e apuração de irregularidade, apresentados como elementos relacionados ao controle interno da organização, foram considerados nessa categoria.

Transparência, de acordo com Koppell (2005) é a categoria mais importante da *accountability* e diz respeito a expor a atuação das organizações e dos agentes públicos. Corroborando a afirmação de Koppell (2005), a variável Transparência foi a que obteve maior menção entre os entrevistados, seguida das variáveis Responsabilização e Prestação de Contas, respectivamente. As variáveis Apuração de irregularidades e Realização de Auditoria Anual não foram explicitamente mencionadas pelos dois grupos de entrevistados. A Tabela 20 demonstra a frequência de entrevistas em elementos relacionados a variáveis de *accountability*.

Tabela 20.

**Categoria *Accountability***

<b>Categoria</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Elementos relacionados às variáveis</b>	<b>Percentual</b>
<i>Accountability</i>	Transparência	Transparência de dados e informações	64%
		Transparência da tomada de decisão	23%
		Avaliação de Satisfação	45%
		Monitoramento e Avaliação de Desempenho da Organização	55%
<i>Accountability</i>	Responsabilização	Conformidade com Leis e Regulamentos	14%
		Conformidade Orçamentária e Financeira	18%
		Gerenciamento do Conflito de Interesse	18%
		Apuração de irregularidades	0%
	Prestação de Contas	Prestação de Contas Periódicas	14%
		Realização de Auditoria Anual	0%

*Nota:* Dados da Pesquisa

Quando o assunto é transparência, os entrevistados relatam com maior frequência (64%) a disponibilização compreensiva dos dados e informações da organização. Isso porque, segundo os discursos apresentados, não é suficiente que os dados e as informações estejam disponíveis aos interessados, mas que essas informações possam ser compreendidas e utilizadas na tomada de decisão:

Que tem uma coisa pra mim que é a alma de qualquer governança, que é a transparência; então, transparência é um mecanismo de governança, pra mim, dos mais importantes. (...) O governo público tem público, né, e transparência, só pra deixar claro, não é a simples disponibilização das informações, a simples publicação das informações, seja no site dos respectivos entes estatais, seja na publicação no Diário Oficial da União, do Estado, etc. Não, transparência está muito além disso. (...) Então, não basta que eu simplesmente publique alguma coisa ali, a pessoa que está do outro lado, ela tem que ser capaz de primeiro, ler aquilo que está lá; segundo, entender aquilo que está lá; depois, processar aquela informação; e depois utilizar essa informação (E13, entrevista, Setembro 01, 2017).

A transparência de dados e informações apresenta-se sob duas perspectivas. Na perspectiva externa, de dar conhecimento à sociedade e aos outros *stakeholders* da organização sobre a sua atuação, inclusive quanto ao monitoramento e avaliação do desempenho da organização, que foi o segundo elemento mais apontado pelos entrevistados nessa variável, com 55% das entrevistas. Na perspectiva interna, a *accountability* é observada no sentido de disponibilizar e dar publicidade de dados e informações à própria organização e nesse caso, inclusive, a disponibilização de dados e informações tempestivas à liderança está relacionada à tomada de decisão mais consciente (Especialista 8):

[para criar um ambiente satisfatório] Primeiro, as coisas têm que ser transparentes. Esse é o primeiro ponto. Segundo, você tem que criar uma sistematização dos dados, pra que a organização seja entendida por qualquer um. Tudo o que você produz, você tem que produzir pra alguém entender. Você tem que criar, disseminar isso, e criar estruturas organizacionais, processos claros, com manualzinhos de como executar cada coisa dessa, com capacitação permanente, pra que você não fique dependente de uma mobilidade, por exemplo, que acontece muito. (...) Se eu consigo ter isso, qualquer um servidor daquela organização, olhando os processos e o planejamento, ele pode prestar um serviço de boa qualidade. Ele pode exercer a cidadania e prestar um bom serviço, porque aquelas informações estão claras pra todo mundo na organização. Então é muito importante (E8, entrevista, Junho 26, 2017).

Há, nos discursos dos Gestores 1, 2, 5 e 8 do Inep, a preocupação com a manutenção do sigilo dos dados sensíveis dos participantes das pesquisas realizadas pela organização, como nome do participante, CPF e filiação. Nesse caso, como apresentado pelos referenciais de governança, adota-se a transparência relativa, admitindo-se o sigilo como exceção e nos casos em que for legalmente permitido. Nesse sentido, cabe ressaltar que a Lei n.12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentou o inciso XXXIII do Art. 5 da Constituição Federal para estabelecer as informações relacionadas à segurança da sociedade ou do Estado como passíveis de sigilo.

Em relação à avaliação de satisfação, nota-se a importância de dialogar com o público interessado nas ações empreendidas pela organização e nesse sentido, há correlação da variável de Transparência com a variável *Stakeholders* da categoria **Gestão Estratégica**, uma vez que a identificação do público passa pelo levantamento das partes interessadas:

identificar que público de fato se interessa pelo resultado da sua missão, dialogar melhor com esse público, no sentido de depreender a necessidade deles, e também de se submeter uma avaliação efetiva, não aquela avaliação proforma que muitos fazem de satisfação, mas efetiva desse público, e de repente até chamar um pouco mais esse público para participar da sua gestão ou pelo menos a sua estrutura de governança (E10, entrevista, Agosto 21, 2017).

No que se refere à responsabilização, observa-se frequência moderada dos elementos nos discursos dos entrevistados, uma vez que houve menção a essa variável em nove dos vinte e dois participantes da pesquisa. Internamente, os elementos relacionados ao controle de conformidade e gerenciamento do conflito de interesses foram os mais frequentes. No caso da conformidade, a verificação de conformidade com leis, regulamentos, normas ou manuais pode ser atribuída tanto ao gestor da atividade quanto à uma unidade de controle, como a

Auditoria Interna, se existente na organização, estabelecendo-se a correlação entre as variáveis de Conformidade (Categoria *Accountability*) com Papéis e Responsabilidades (Categoria *Pessoas*) e da Auditoria Interna (Categoria *Gestão Estratégica*).

o próprio gestor, dentro do seu controle, os controles internos muito no sentido de conformidade também, não é só do operacional, não é só de eficiência, mas também se eu estou conforme, garantir que eu estou conforme o regulamento, norma, manual que seja, a constituição, os princípios constitucionais, principalmente, então eu acho imprescindível a gente desenvolver isso (E10, entrevista, Agosto 21, 2017).

Já o *compliance* eu acho necessário, extremamente importante que as empresas tenham modelo de *compliance* estruturado. (...) Auditoria, ouvidoria, cada um tem um nome para fazer um papel de *compliance* para fazer essa verificação, ver se estamos fazendo as coisas certas, como foi programado (E12, entrevista, Agosto 29, 2017).

Cabe ressaltar que o conflito de interesse está relacionado a interferências sobre a atuação dos gestores que possam comprometer o alcance dos objetivos da organização. Nesse sentido, o Gestor 5 menciona:

uma coisa fundamental é você não misturar suas concepções ideológicas, por exemplo, com rotinas de trabalho, nós somos servidores públicos, preciso reconhecer isso, eu posso vir do meio militar, eu posso vir do movimento estudantil radical, eu posso vir de um sindicato, mas eu tenho, dentro do trabalho considerando minha condição de servidor público eu sou subsidiado pelos impostos do cidadão e eu tenho que dar conta do meu trabalho e tenho que ter um atributo fundamental que é a disciplina intelectual (G5, entrevista, Agosto 28, 2017).

Em relação à Prestação de Contas, essa foi a variável apontada por apenas três dos vinte e dois entrevistados. Uma possível razão para a baixa frequência dessa variável nos discursos dos entrevistados pode ser o entendimento de que a prestação de contas tende a ocorrer concomitante à transparência dos dados e informações da organização, como no discurso do Especialista 1.

quando a gente pensa em stakeholder sociedade, a sociedade tem que saber para onde tá indo o dinheiro dela, quais os critérios que foram usados pra esse dinheiro ser investido e o que ela receber em troca. (...) vale a pena que essas informações estejam disponíveis para trazer outras pessoas pra atuar no controle, pra trazer sociedade, pra trazer mídia e isso só vai ser feito se tiver informação disponível, informação de qualidade, informação que você possa tirar conclusões, que você possa fazer uma análise (E1, entrevista, Maio 23, 2017).

#### 4.4. Objetivo Específico 4: Validar o instrumento de avaliação da governança organizacional no Inep

Em seguida à análise das entrevistas com especialistas e gestores, um instrumento de avaliação foi construído e submetido à validação de juízes por meio do Coeficiente de Validação de Conteúdo, conforme apresentado no tópico 4.4. A Tabela 21 apresenta os coeficientes de cada critério em cada um dos itens submetidos à análise. Como se observa na última linha da tabela, o coeficiente total (CVCT) dos critérios quanto à clareza de linguagem (0,81), pertinência prática (0,91) e relevância teórica (0,95) apresentaram valores de validação considerados satisfatórios (valor entre 0,80 e 0,90) e excelentes (acima de 0,90) (Hernández Nieto, 2002), podendo-se afirmar a adequação geral do instrumento de avaliação da governança.

No mesmo sentido, a maioria dos itens apresenta coeficiente de validação (CVCc) excelente para os critérios de pertinência prática e relevância teórica, sendo 60% para verificado quanto à pertinência e 79% para a relevância teórica, ou seja, os itens elaborados relevam-se importantes e alinhados à teoria (Cassepp-Borges, Balbinotti, & Teodoro, 2010) para avaliar a governança numa organização pública. Em relação ao critério de adequação da linguagem, ainda que o CVCT desse critério tenha alcançado pontuação satisfatória (0,81), 40% (23 de 58) dos itens apresentaram coeficiente (CVCc) abaixo de 0,80.

A média dos coeficientes dos três critérios de avaliação para cada item, conforme tabela a seguir, também apresentou alta pontuação, sendo 38% (22 de 58) dos itens com média de CVC satisfatório e 55% (32 de 58) dos itens com média de coeficiente excelente. Dessa análise, quatro itens (6, 7, 23 e 29) obtiveram média CVCc dos três critérios abaixo de 0,80 e foram eliminados da versão final do instrumento. Portanto, do total de 58 itens iniciais, quatro foram excluídos por não alcançarem a média de 0,80 dos CVCs dos três critérios de análise.

Tabela 21.

##### Coeficientes de Validação dos Itens

Item	Descrição do Item	CVCc			Média dos Critérios
		Clareza	Pertinência Prática	Relevância Teórica	
1	Existem Comitês Estratégicos ou unidades similares de apoio à governança	0,74	0,91	0,94	<b>0,87</b>
2	A Auditoria Interna atua como instância de controle e de governança.	0,77	0,91	0,91	<b>0,87</b>

Item	Descrição do Item	CVCc			Média dos Critérios
		Clareza	Pertinência Prática	Relevância Teórica	
3	Há gestão da informação para manter a continuidade das atividades. (Por gestão da informação entenda a padronização e registro das rotinas e processos de trabalho, formalização de manuais e procedimentos, mapeamento de processos, etc.).	0,71	0,89	0,89	<b>0,83</b>
4	A comunicação acontece de forma fluida e contínua.	0,77	0,91	0,91	<b>0,87</b>
5	Os departamentos atuam de forma coordenada para o alcance dos objetivos institucionais.	0,97	0,97	0,97	<b>0,97</b>
6	São adotadas práticas de modelos de governança.	0,51	0,83	0,90	<b>0,75</b>
7	São adotadas medidas de sustentabilidade em suas ações.	0,57	0,77	0,77	<b>0,70</b>
8	Há apoio tecnológico adequado para realizar a gestão da informação.	0,77	0,89	0,89	<b>0,85</b>
9	A estratégia de atuação está definida.	0,80	0,89	0,94	<b>0,88</b>
10	A estratégia de atuação é executada.	0,80	0,89	0,94	<b>0,88</b>
11	Há clareza dos resultados a serem alcançados.	0,94	0,94	0,97	<b>0,95</b>
12	As pessoas conhecem a missão institucional.	0,86	1,00	1,00	<b>0,95</b>
13	É assegurada a alocação eficiente dos recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos para desenvolvimento de suas atividades.	0,74	0,94	0,97	<b>0,89</b>
14	Há objetivos estratégicos definidos.	0,83	0,94	0,94	<b>0,90</b>
15	Há Planejamento Estratégico formalizado.	0,80	0,94	1,00	<b>0,91</b>
16	O planejamento das atividades é revisado periodicamente.	0,86	0,91	0,94	<b>0,90</b>
17	Há avaliação de riscos estratégicos e específicos que possam comprometer o alcance dos objetivos da organização.	0,74	0,91	0,91	<b>0,86</b>
18	Os canais de comunicação com as partes interessadas estão estabelecidos. (Por partes interessadas entenda-se: sociedade, pesquisadores, secretarias de governo, instituições de ensino, órgãos de controle, dentre outros que influenciam ou possam influenciar as atividades da organização).	0,91	0,94	1,00	<b>0,95</b>
19	Há divulgação dos canais de comunicação para as partes interessadas.	0,89	0,94	0,97	<b>0,93</b>
20	Há incentivo à participação das partes interessadas nas atividades da organização.	0,83	0,94	0,97	<b>0,91</b>
21	Há ações que busquem conscientizar a sociedade quanto à sua participação nas atividades da organização.	0,80	0,94	0,97	<b>0,90</b>
22	Há ações com foco no atendimento às necessidades das partes interessadas.	0,80	0,89	0,91	<b>0,87</b>

Item	Descrição do Item	CVCc			Média dos Critérios
		Clareza	Pertinência Prática	Relevância Teórica	
23	Sabe-se quem são as partes interessadas nas atividades da organização e a influência que elas possuem na definição dos produtos e serviços que serão elaborados.	0,69	0,77	0,91	<b>0,79</b>
24	Há atuação em parceria com outras instituições, dentro e fora do governo, para alcançar seus objetivos institucionais.	0,69	0,83	1,00	<b>0,84</b>
25	As parcerias são formalizadas e identificam as atribuições e responsabilidades de cada parte.	0,77	0,83	1,00	<b>0,87</b>
26	O conhecimento e as práticas adquiridas em regime de parceria são incorporados às atividades.	0,91	0,91	0,97	<b>0,93</b>
27	Realiza-se controle de desempenho das parcerias.	0,91	0,94	0,97	<b>0,94</b>
28	A Alta Direção define as diretrizes e as políticas da organização. (Por Alta Direção entenda-se a autoridade máxima e os dirigentes superiores).	0,83	0,93	0,80	<b>0,86</b>
29	A Alta Direção estabelece o direcionamento, monitoramento e avaliação da organização.	0,63	0,80	0,80	<b>0,74</b>
30	A Alta Direção promove a gestão participativa na tomada de decisão.	0,83	0,97	0,83	<b>0,88</b>
31	Há processo formalizado de seleção de pessoas do corpo técnico.	0,86	0,94	0,94	<b>0,91</b>
32	Os requisitos para ocupar cargos de liderança na organização estão formalizados no arranjo institucional.	0,80	0,94	0,94	<b>0,90</b>
33	É realizada a capacitação do corpo técnico para desempenho das atividades.	0,91	0,97	1,00	<b>0,96</b>
34	É realizada a capacitação das lideranças para desempenho das atividades.	0,91	0,97	1,00	<b>0,96</b>
35	É realizada avaliação de desempenho e de competência das lideranças.	0,74	0,86	1,00	<b>0,87</b>
36	É realizada avaliação de desempenho e de competência do corpo técnico.	0,74	0,86	1,00	<b>0,87</b>
37	São promovidas ações de motivação para atuação na organização.	0,91	0,83	0,86	<b>0,87</b>
38	Há práticas de recompensas e punições pelo desempenho.	0,77	0,94	1,00	<b>0,90</b>
39	As atuais carreiras são atrativas e incentivam a manutenção dos servidores na organização.	0,77	0,97	0,97	<b>0,90</b>
40	As pessoas têm consciência que sua atividade impacta nos resultados da organização.	0,91	0,89	0,89	<b>0,90</b>
41	As atribuições e responsabilidades estão claramente definidas.	0,89	0,97	0,97	<b>0,94</b>
42	Atua-se de acordo com a estrutura formalizada em lei, decreto ou normativo.	0,77	0,89	0,97	<b>0,88</b>
43	Há comprometimento ético da liderança.	0,83	0,87	1,00	<b>0,90</b>
44	Há comprometimento ético do corpo técnico.	0,89	0,87	1,00	<b>0,92</b>
45	Adota-se código de ética adaptado ao seu contexto de atuação.	0,74	0,87	0,97	<b>0,86</b>

Item	Descrição do Item	CVCc			
		Clareza	Pertinência Prática	Relevância Teórica	Média dos Critérios
46	O código de ética é aplicado a todos da organização, corpo técnico e lideranças.	0,83	0,87	1,00	<b>0,90</b>
47	Ocorre a transparência dos dados e das informações ao público interno.	0,71	1,00	1,00	<b>0,90</b>
48	Ocorre a transparência dos dados e das informações ao público externo.	0,71	1,00	1,00	<b>0,90</b>
49	Os dados e as informações divulgadas são compreensíveis ao público.	0,87	1,00	1,00	<b>0,96</b>
50	Ocorre a transparência na tomada de decisão.	0,83	0,91	0,91	<b>0,89</b>
51	Ocorre a avaliação de satisfação dos produtos e dos serviços desenvolvidos pela organização.	0,74	0,94	1,00	<b>0,90</b>
52	O desempenho operacional é monitorado.	0,91	0,97	1,00	<b>0,96</b>
53	Os indicadores de desempenho estão definidos.	0,91	0,97	0,97	<b>0,95</b>
54	O desempenho operacional é avaliado periodicamente.	0,94	0,97	1,00	<b>0,97</b>
55	Há prática de controle da gestão orçamentária e financeira.	0,80	0,89	0,89	<b>0,86</b>
56	Os conflitos de interesses que possam comprometer os objetivos da organização são gerenciados.	0,94	0,89	0,89	<b>0,90</b>
57	Há prática de controle quanto ao cumprimento de leis, regulamentos e normas.	0,83	0,89	0,89	<b>0,87</b>
58	Há prática de disseminação periódica da prestação de contas de suas ações e atividades.	0,71	1,00	1,00	<b>0,90</b>
<b>CVCt</b>		<b>0,81</b>	<b>0,91</b>	<b>0,95</b>	<b>0,89</b>

*Nota:* Dados da Pesquisa

No que se refere à análise de conteúdo das observações apresentadas pelos juízes, a maioria das contribuições ocorreu no sentido de atribuir maior clareza na linguagem apresentada, especialmente em relação à demanda de conhecimento prévio que alguns itens apresentavam, como Comitês Estratégicos, e em relação à dualidade de alguns itens, permitindo duas possíveis respostas. As sugestões dos juízes foram analisadas, conforme Tabela 22, resultando em alteração, situação em que a redação dos itens foi modificada para atribuir maior clareza ao que se espera mensurar; manutenção, quando o item foi mantido integralmente por apresentar coeficiente de clareza acima de 0,80 e quando não houve comentários dos juízes; exclusão, refere-se aos quatro itens (6, 7, 23 e 29) com média de coeficiente abaixo de 0,80, como apresentado anteriormente; e inclusão, nos casos em que houve recomendação para divisão dos itens que apresentaram dualidade de resposta.

Tabela 22.  
Observações dos juízes.

Item	CVCc Clareza do Item	Comentários dos Juízes	Alteração/ Manutenção/ Exclusão/ Inclusão
1	0,74	<p>“A expressão Comitês Estratégicos é amplamente conhecida pela população?” (J1)</p> <p>“Penso que seria interessante destacar para os respondentes o que você considerou por governança, constante no seu enunciado do formulário: “... está relacionada a incentivos, decisões administrativas e funcionamento da organização.”” (J2)</p> <p>“Acredito que o respondente não entenda o que é Comitê Estratégico. (Por Comitê Estratégico entende-se...)” (J5)</p>	A
2	0,77	<p>“O item expressa mais de uma ideia.” (J1)</p> <p>“Item ambíguo: sugiro colocar ‘controle’ em um item e ‘governança’ em outro.” (J4)</p> <p>“Essa afirmação permite o uso de escala de Likert. A questão é: controle e governança não deveriam ser tratados de forma diferente?” (J6)</p>	A/I
3	0,71	<p>“O item expressa mais de uma ideia.” (J1)</p> <p>“Sugestão: A gestão da informação existe para..” (J4)</p> <p>“Por se tratar da variável processos organizacionais acho que a questão poderia enfatizar o aspecto de gestão de processos e não gestão da informação, conforme descritor apresentado.</p> <p>O levantamento dos macroprocessos do INEP, cadeia de valor, aspectos que detalham as entregas institucionais. De acordo com o TCU, os macroprocessos podem ser entendidos como agrupamentos de processos necessários para a produção de uma ação ou desempenho de uma atribuição da organização ou ainda como grandes conjuntos de atividades pelos quais a organização cumpre sua missão, gerando valor para o cliente/cidadão/usuário.</p> <p>Governança na obra de Villanueva traz entre os seus principais pilares a gestão estratégica, a gestão de processos e a gestão de projetos, e esses pilares vão ao encontro dessa perspectiva de análise organizacional..” (J6)</p>	A
4	0,77	<p>“Não entendi muito bem esse quesito de comunicação. Seria a divulgação na organização dos processos e procedimentos formalizados? Se sim, entendo serem relevantes mesmo, por isso atribui 5 nos outros 2 quesitos” (J2)</p> <p>“Item ambíguo: qual a diferença de fluida e contínua? E se for uma e não a outra? Comunicação entre que” (J4)</p> <p>“Que tipo de comunicação? Sugestão: Rever a redação.” (J5)</p> <p>“Que parâmetros revelam fluidez e continuidade?” (J6)</p>	A
5	0,97	-	M
6	0,51	<p>“Práticas de modelos de governança são amplamente conhecidas pela população?” (J1)</p> <p>“O que seriam esses modelos de governança em processos? Não compreendi muito bem qual é o propósito dessa pergunta.” (J2)</p> <p>“O que quer dizer com ‘práticas de modelos?’” (J4)</p> <p>“Qual modelo de governança? Sugestão: Rever a redação.” (J5)</p> <p>“Modelos? Quais?” (J6)</p> <p>“O respondente conhece as práticas ou mecanismos de governança? Conceitualmente? Sabe ou segue o referencial do TCU? O tema governança – práticas, mecanismos - está bem disseminado no INEP? Se estiver, tranquilo a questão terá bom índice de respostas, caso o tema seja incipiente ainda, você poderá não ter um resultado tão bom.” (J7)</p>	E

Item	CVCc Clareza do Item	Comentários dos Juízes	Alteração/ Manutenção/ Exclusão/ Inclusão
7	0,57	"O que são medidas de sustentabilidade? Como isso está relacionado a governança?" (J1) "Sugiro excluir o trecho 'em suas ações'. Ações de quem?" (J4) "O que são medidas de sustentabilidade? Sugestão: Rever a redação." (J5) "Confuso. Sustentabilidade suscita diversos significados." (J6) "É preciso deixar mais claro quais seriam as medidas de sustentabilidade: iniciativas, divulgação, capacitação... A sustentabilidade seria dos processos organizacionais ou se reporta ao item anterior de governança?" (J7)	E
8	0,77	"Fundamental" (J2) "O que quer dizer com 'adequado'?" (J4) "Não achei clara a questão, ou o que você considera apoio tecnológico adequado: infraestrutura de comunicação, suporte de TI, um plano de monitoramento e divulgação de informações?" (J7)	A
9	0,80	"Por definição de estratégia, você quer dizer... ???" (J6)	M
10	0,80	"E se ela não tiver sido definida?" (J6)	M
11	0,94	"Sugiro substituir o 'Há' em todos os itens. Nesse aqui, por exemplo, poderia ser: São claros os resultados a serem alcançados; ou: Os resultados a serem alcançados são claros. A linguagem fica mais simples e objetiva." (J4)	M
12	0,86	"Da forma que está escrito caracteriza mais uma resposta de sim ou não." (J5) "Quais pessoas?" (J6)	M
13	0,74	"O item expressa mais de uma ideia." (J1) "Item com muitos conceitos, e se for para um dos recursos e não para os outros?" (J4)	M
14	0,83	"Sugiro substituir o 'Há' em todos os itens." (J4)	M
15	0,80	"Não é um pouco redundante com o item 9? Ou é essa a intenção?" (J2) "Sugiro substituir o 'Há' em todos os itens." (J4) "Da forma que está escrito caracteriza mais uma resposta de sim ou não." (J5) "Resposta remete a sim e não e parece ao respondente estar em duplicidade com outra questão anterior." (J6)	M
16	0,86	-	M
17	0,74	"Sugiro substituir o 'Há' em todos os itens." (J4) "O que são 'riscos'. Mencionar portaria da MPOG?" (J6) (...) "Acho reduzido o número de questões de gestão de riscos. Não ficaria melhor você jogar o item de riscos para o bloco de responsabilização? Apesar de riscos ser um tema estratégico na atualidade, acho que ficaria melhor agrupado no outro bloco. Pelas questões listadas acredito que não haverá dificuldade por parte dos respondentes em identificar a existência de tais itens na organização. É claro, que desde que tenha ocorrido um trabalho de sensibilização e de fato haja a sistematização de práticas de governança na instituição." (J7)	A
18	0,91	"'Partes interessadas' é um termo muito amplo. E se existir canais apenas com pesquisadores?" (J4)	M
19	0,89	"Sugiro substituir o 'Há' em todos os itens. Idem comentário anterior." (J4)	M
20	0,83	"Sugiro substituir o 'Há' em todos os itens." (J4) "Exemplificar 'incentivos'". (J6)	M
21	0,80	"Sugiro substituir o 'Há' em todos os itens." (J4) "O início da afirmação com este verbo 'haver' remete a respostas muito estanques 'sim' e 'não'". (J6)	M

Item	CVCc Clareza do Item	Comentários dos Juízes	Alteração/ Manutenção/ Exclusão/ Inclusão
22	0,80	“Sugiro substituir o ‘Há’ em todos os itens.” (J4) “Da forma que está escrito caracteriza mais uma resposta de sim ou não.” (J5)	M
23	0,69	“O item expressa mais de uma ideia.” (J1) “Item ambíguo: quem são as partes em um item, e possuem influência em outro.” (J4) “Está confuso. Ver a redação.” (J5)	E
24	0,69	“O item expressa mais de uma ideia.” (J1) “Não se deve medir duas variáveis (dentro e fora do governo) ao mesmo tempo.” (J5)	A/I
25	0,77	“O item expressa mais de uma ideia.” (J1) “Item ambíguo: formalizadas em um e atribuições em outro.” (J4) “Da forma que está escrito caracteriza mais uma resposta de sim ou não.” (J5)	A/I
26	0,91	-	M
27	0,91	-	M
28	0,83	“Sugestão: A Alta Direção define as políticas da organização” (J1) “O nome da Variável “Exercício da Liderança” não me parece adequado. A palavra líder não parece relacionada com a alta direção.” (J3) “Item ambíguo. Por que ‘alta direção’ está em maiúsculo?” (J4) “Coloque o ponto final depois dos parênteses.” (J6) “Este bloco de questões é bem próximo da estrutura do questionário adotado pelo TCU.” “Acredito que não haverá dificuldade por parte dos respondentes em assinalar.” (J7)	A
29	0,63	“O item expressa mais de uma ideia.” (J1) “Item ambíguo” (J2)	E
30	0,83	“Classifiquei este item, assim como os demais dessa variável “exercício da liderança” com 2 em relação à relevância teórica, pois eles se confundem com outras variáveis, como <i>stakeholders</i> e estratégia.” (J1) “(Especificar o que é gestão participativa) Por gestão participativa...” (J5) “Não entendi bem se o propósito é verificar se a direção tende a ser mais autoritária ou mais participativa. Se for isso, acho que as afirmações precisam ser mais incisivas.” (J6)	A
31	0,86	“Da forma que está escrito caracteriza mais uma resposta de sim ou não.” (J5)	M
32	0,80	“O que se considera formalizado no arranjo institucional? Com alguma portaria ou normativo que prevê esses requisitos? Talvez fosse interessante discriminar melhor.” (J2) “Não dá para entender o que é arranjo institucional.” (J5) “Que arranjo institucional? O que é isso? Apenas para exemplificar o pensamento do respondente.” (J6)	A
33	0,91	-	M
34	0,91	-	M
35	0,74	“O item expressa mais de uma ideia.” (J1) “Item ambíguo.” (J4)	A
36	0,74	“O item expressa mais de uma ideia.” (J1) “Item ambíguo.” (J4)	A
37	0,91	“Acredito que haja uma confusão entre gestão e governança. O mesmo ocorre em instrumentos do TCU em que são abundantes as confusões decorrentes da utilização de mecanismos ou ferramentas de gerenciamento como se fossem de governança.” (J1)	M
38	0,77	“O item expressa mais de uma ideia.” (J1) “Pode ser que haja de recompensa e não de punições, ou o caso contrário.”	A/I

Item	CVCc Clareza do Item	Comentários dos Juízes	Alteração/ Manutenção/ Exclusão/ Inclusão
		<p>Talvez seja interessante desmembrar em duas, para evitar que uma mascare a outra.” (J2)</p> <p>“Item ambíguo (J4)”</p> <p>“Não se deve medir duas variáveis (recompensas e punições) ao mesmo tempo.” (J5)</p>	
39	0,77	<p>“O item expressa mais de uma ideia.” (J1)</p> <p>“Item ambíguo.” (J4)</p> <p>“Da forma que está escrito caracteriza mais uma resposta de sim ou não.” (J5)</p>	A
40	0,91	<p>“Não tem como o respondente saber o que se passa na consciência das pessoas.” (J4)</p>	M
41	0,89	<p>“Fundamental” (J2)</p> <p>“Item ambíguo” (J4)</p>	M
42	0,77	<p>“Sugiro alteração para: Atua-se de acordo com a estrutura formalizada.” (J1)</p> <p>“Reformule, quem atua?” (J3)</p> <p>“Essa questão é complicada, pois o respondente tenderá a dar a resposta padrão. Quem é que assume que a organização não atua conforme a Lei? Seria possível reescrever de outro modo?” (J6)</p>	A
43	0,83	<p>“O que é ética? Na organização existe algum código de ética?” (J3)</p> <p>“O que quer dizer com ‘liderança’? O mesmo que ‘alta direção’?” (J4)</p> <p>“Essa questão é complicada, pois o respondente tenderá a dar a resposta padrão. Quem é que assume que a organização não atua conforme a Lei? Seria possível reescrever de outro modo?” (J6)</p>	M
44	0,89	<p>“Essa questão é complicada, pois o respondente tenderá a dar a resposta padrão. Quem é que assume que a organização não atua conforme a Lei? Seria possível reescrever de outro modo?” (J6)</p>	M
45	0,74	<p>“Contexto de atuação de quem?” (J4)</p> <p>“Essa questão é complicada, pois o respondente tenderá a dar a resposta padrão. Quem é que assume que a organização não atua conforme a Lei? Seria possível reescrever de outro modo?” (J6)</p>	A
46	0,83	<p>“Não se deve medir duas variáveis (corpo técnico e lideranças) ao mesmo tempo.” (J5)</p> <p>“Essa questão é complicada, pois o respondente tenderá a dar a resposta padrão. Quem é que assume que a organização não atua conforme a Lei? Seria possível reescrever de outro modo?” (J6)</p>	M
47	0,71	<p>“Evite expressões que indicam mais de uma ideia. Aqui, por exemplo, há ‘dados e informações’. Considerando que esses termos não são sinônimos o respondente pode entender que há transparência apenas de dados ou apenas de informações, o que acarretaria em confusão na resposta.” (J1)</p> <p>“Pelo que entendi, esses dois primeiros (47 e 48) avaliam a acessibilidade aos dados e o 49 a clareza. Talvez fosse melhor trabalhar dessa forma, sem o termo transparência, que acredito que pressupõe a acessibilidade e a clareza.” (J2)</p> <p>“Item ambíguo: um para dados e outro para informações. Se forem usados como sinônimos (não são!) sugiro escolher apenas um termo.” (J4)</p> <p>“Este bloco foca bastante o aspecto de controles internos da organização, necessários para ações efetivas de transparência e responsabilização dos gestores. Vi que na primeira parte do questionário você abre com uma questão sobre o papel da auditoria interna. No item controle, pelo referencial do TCU, os componentes - gestão de riscos, controle interno, auditoria, <i>accountability</i> e transparência - ficam no mesmo bloco, o que talvez facilite a apuração e consolidação dos resultados. Isso na minha modesta visão.” (J7)</p>	A

Item	CVCc Clareza do Item	Comentários dos Juízes	Alteração/ Manutenção/ Exclusão/ Inclusão
48	0,71	“Evite expressões que indicam mais de uma ideia. Aqui, por exemplo, há “dados e informações”. Considerando que esses termos não são sinônimos o respondente pode entender que há transparência apenas de dados ou apenas de informações, o que acarretaria em confusão na resposta.” (J1) “Item ambíguo: um para dados e outro para informações. Se forem usados como sinônimos (não são!) sugiro escolher apenas um termo.” (J4)	A
49	0,87	“Evite expressões que indicam mais de uma ideia. Aqui, por exemplo, há “dados e informações”. Considerando que esses termos não são sinônimos o respondente pode entender que há transparência apenas de dados ou apenas de informações, o que acarretaria em confusão na resposta.” (J1) “Item ambíguo: um para dados e outro para informações. Se forem usados como sinônimos (não são!) sugiro escolher apenas um termo.” (J4) “É difícil o respondente dar opinião, pois não se sabe se o público entende ou não.” (J5)	A
50	0,83	“Muito genérico! O que quer dizer com isso? Todas as decisões?” (J4)	M
51	0,74	“Aqui, novamente há expressão de mais de uma ideia. Eu sugiro a alteração para: Ocorre a avaliação de satisfação dos serviços desenvolvidos pela organização.” (J1) “Item ambíguo: produtos ou serviços.” (J4) “A Instituição faz avaliação de satisfação dos produtos e serviços oferecidos à sociedade.” (J5) “O verbo “ocorrer” no início da sentença conduz a uma resposta “sim” ou “não”” (J6)	A
52	0,91	“Especificar o que constitui o desempenho operacional.” (J5)	M
53	0,91	-	M
54	0,94	“Da forma que está escrito caracteriza mais uma resposta de sim ou não.” (J5)	M
55	0,80	“Entendo que responsabilização está relacionada à aplicação de punição aos agentes públicos que agem em desconformidade. Seria sinônimo para o termo inglês “ <i>enforcement</i> ”, ou capacidade fazer cumprir a lei. É possível relacionar responsabilização também a premiação daqueles que agem de acordo com o esperado. Nesse sentido, entendo que este conjunto de itens (55 a 57) não é capaz de aferir o atributo responsabilização.” (J1)	M
56	0,94	-	M
57	0,83	“A Instituição controla o cumprimento de leis, regulamentos e normas.” (J5)	M
58	0,71	“Não está claro em relação a quem está se observando a prestação de contas. Todos? As lideranças? Chefias e Alta Administração? Penso ser importante esclarecer isso.” (J2) “Sugiro excluir: “de suas ações e atividades.”” (J4) “A Instituição dissemina periodicamente a prestação de contas de suas ações e atividades.” (J5)	A

Nota: Dados da Pesquisa

Após os devidos ajustes a partir das entrevistas e validação do instrumento, apresenta-se a proposta de questionário de avaliação da governança organizacional para o Inep, conforme Tabela 23. A escala utilizada foi do tipo *Likert* numérica e contínua de sete pontos, de 1 a 7, em que 1 refere-se ao menor nível de concordância (“discordo totalmente”) e 7 o

maior nível de concordância (“concordo totalmente”) sobre o item. Escalas do tipo *Likert* são reconhecidamente as mais utilizadas em avaliações das ciências sociais (Barboza, Carvalho, Neto, & Costa, 2013). A escala numérica, em detrimento da escala verbal, foi escolhida por fornecer a percepção de continuidade que permite melhor compreensão do item pelo respondente e a qualificação igualitária da escala (Dalmoro & Vieira, 2013). Além disso, escala de sete pontos apresenta como vantagens: (i) reconhece a capacidade limitada de distinção dos respondentes, assim, em escala com muitas opções os respondentes tendem a utilizar a opção de resposta selecionada no item anterior, ao passo que escala com poucas opções podem não permitir discriminar suficientemente a opinião dos respondentes; (ii) permite maior discriminação das respostas que a escala de cinco pontos, uma vez que o ponto central (neutro) da escala de cinco pontos pode, ao mesmo tempo, gerar conforto e indiferença do respondente; (iii) ganho de consistência interna e confiabilidade; e (iv) boa discriminação da covariância, por aumentar a quantidade de dados de análise (Dalmoro & Vieira, 2013).

Tabela 23.

**Instrumento de Avaliação da Governança Organizacional do Inep.**

Na minha organização...		
1	Existem Comitês Estratégicos ou unidades similares de apoio à governança. (Por Comitês Estratégicos ou unidades de apoio à governança entenda-se instâncias administrativas, como um Comitê composto por Diretores, que dão suporte ao Presidente ou dirigente máximo da organização para a realização dos objetivos institucionais).	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
2	A Auditoria Interna atua como instância de controle na organização.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
3	A Auditoria Interna atua como instância de governança na organização.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
4	A gestão da informação é realizada para manter a continuidade das atividades. (Por gestão da informação entenda a padronização e registro das rotinas, dos processos de trabalho, a formalização de manuais e procedimentos, o mapeamento de processos).	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
5	A comunicação interna acontece de forma fluida. (Por comunicação interna entenda o compartilhamento de informações institucionais na organização e fluidez, quando há transmissão e possibilidade de retorno sobre a informação).	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
6	Os departamentos atuam de forma coordenada para o alcance dos objetivos institucionais.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
7	A infraestrutura tecnológica permite fazer a gestão da informação. (Por infraestrutura tecnológica entenda a disponibilidade de máquinas, equipamentos, sistemas, banco de dados, rede, serviços).	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
8	A estratégia de atuação está definida.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
9	A estratégia de atuação é executada..	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦

Na minha organização...		
10	Há clareza dos resultados a serem alcançados.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
11	As pessoas conhecem a missão institucional.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
12	É assegurada a alocação eficiente dos recursos (financeiros, materiais, humanos e tecnológicos) para desenvolvimento das atividades.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
13	Há objetivos estratégicos definidos.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
14	Há Planejamento Estratégico formalizado.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
15	O planejamento das atividades é revisado periodicamente.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
16	Realiza-se avaliação de riscos estratégicos e específicos que possam comprometer o alcance dos objetivos da organização. (Por riscos, entenda a possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos da organização).	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
17	Os canais de comunicação com as partes interessadas estão estabelecidos. (Por partes interessadas entenda-se: sociedade, pesquisadores, secretarias de governo, instituições de ensino, órgãos de controle, dentre outros que influenciam ou possam influenciar as atividades da organização).	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
18	Há divulgação dos canais de comunicação para as partes interessadas.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
19	Há incentivo à participação das partes interessadas nas atividades da organização.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
20	Há ações que busquem conscientizar a sociedade quanto à sua participação nas atividades da organização.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
21	Há ações com foco no atendimento às necessidades das partes interessadas.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
22	Há parcerias com outras instituições, integrantes do governo, para alcançar seus objetivos institucionais.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
23	Há parcerias com outras instituições, de fora do governo, para alcançar seus objetivos institucionais.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
24	As parcerias são formalizadas.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
25	São claras as atribuições de cada parte nas parcerias.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
26	O conhecimento e as práticas adquiridas em regime de parceria são incorporados às atividades.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
27	Realiza-se controle de desempenho das parcerias.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
28	A Alta Direção define as políticas da organização. (Por Alta Direção entenda-se a autoridade máxima e os dirigentes superiores).	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦

Na minha organização...		
29	A Alta Direção promove a gestão participativa na tomada de decisão. (Por gestão participativa considere a atitude gerencial da Alta Direção que busque o máximo de cooperação das pessoas, reconhecendo a capacidade e o potencial diferenciado de cada um e harmonizando os interesses individuais e coletivos, a fim de conseguir a sinergia das equipes de trabalho).	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
30	Há processo formalizado de seleção de pessoas do corpo técnico.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
31	Os requisitos para ocupar cargos de liderança na organização estão formalizados no arranjo institucional. (Por arranjo institucional entenda lei de criação da organização, decreto regulamentador da estrutura).	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
32	É realizada a capacitação do corpo técnico para desempenho das atividades.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
33	É realizada a capacitação das lideranças para desempenho das atividades.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
34	É realizada avaliação de desempenho das lideranças.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
35	É realizada avaliação de desempenho do corpo técnico.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
36	São promovidas ações de motivação para atuação na organização.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
37	Há prática de recompensa pelo desempenho.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
38	Há prática de punição pelo desempenho.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
39	As atuais carreiras incentivam a manutenção dos servidores na organização.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
40	As pessoas têm consciência que sua atividade impacta nos resultados da organização.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
41	As atribuições e responsabilidades estão claramente definidas.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
42	Atua-se de acordo com a estrutura formalizada.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
43	Há comprometimento ético da liderança.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
44	Há comprometimento ético do corpo técnico.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
45	Adota-se código de ética adaptado ao contexto de atuação da organização.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
46	O código de ética é aplicado a todos da organização, corpo técnico e lideranças.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
47	Ocorre a transparência das informações ao público interno.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
48	Ocorre a transparência das informações ao público externo.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
49	As informações divulgadas são compreensíveis ao público a que se destina.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
50	Ocorre a transparência na tomada de decisão.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
51	Ocorre a avaliação de satisfação das ações desenvolvidas pela organização.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦

Na minha organização...		
52	O desempenho operacional é monitorado.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
53	Os indicadores de desempenho estão definidos.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
54	O desempenho operacional é avaliado periodicamente.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
55	Há prática de controle da gestão orçamentária e financeira.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
56	Os conflitos de interesses que possam comprometer os objetivos da organização são gerenciados.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
57	Há prática de controle quanto ao cumprimento de leis, regulamentos e normas.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
58	A prestação de contas à sociedade é feita periodicamente.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦

Nota: Dados da Pesquisa

#### 4.5. Categorias e variáveis aplicáveis à governança organizacional do Inep

A partir da análise de conteúdo das entrevistas realizadas com especialistas e gestores do Inep (tópicos 4.1, 4.2 e 4.3) e da validação do instrumento de avaliação da governança (tópico 4.5), apresenta-se o quadro da governança organizacional aplicável ao Inep contemplando três categorias, treze variáveis e trinta e seis elementos relacionados às variáveis e, em seguida, o modelo de governança organizacional aplicado ao Instituto.

Tabela 24.

#### Quadro da governança organizacional aplicável ao Inep.

Categorias	Variáveis	Elementos relacionados às variáveis
	Instâncias Administrativas de Apoio à Governança	Comitês de Apoio à Governança
		Atuação de Auditoria Interna
		Gerenciamento de Informações
Gestão Estratégica	Processos Organizacionais	Fluxo Interno de Comunicação
		Atuação Coordenada entre as Unidades da Organização
	Apoio Tecnológico	Gestão da Informação
		Definição e Implementação de Gestão Estratégica
		Planejamento Contínuo das Atividades
	Estratégia da Organização	Planejamento Estratégico

<b>Categorias</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Elementos relacionados às variáveis</b>
Gestão Estratégica	Gestão de Riscos	Implementação e Avaliação da Gestão de Riscos
	<i>Stakeholders</i>	Definição e Divulgação dos Canais de Comunicação
		Fomento à Participação das Partes Interessadas
		Atendimento dos Interesses das Partes Interessadas
		Conscientização da sociedade para promover sua participação
	Parcerias	Atuação Compartilhada Incorporação de conhecimento e de práticas adquiridas em regime de parcerias Controle de Desempenho das Parcerias
Pessoas	Exercício da Liderança	Definição de diretrizes e políticas da organização
		Gestão Participativa
		Seleção de Pessoas Capacitação de Pessoas Avaliação de Pessoas
	Gestão de Pessoas	Motivação das Pessoas
		Sistema de Recompensas e Punições
		Conscientização da Atividade Realizada
		Melhoria da carreira para manter os membros
	Papéis e Responsabilidades	Definição de atribuições e de responsabilidades
		Estrutura organizacional formalizada
	Padrão Comportamental Ético	Atuação ética
Adoção de Código de ética		
<i>Accountability</i>	Transparência	Transparência de dados e informações
		Transparência da tomada de decisão
		Avaliação de Satisfação
	Responsabilização	Monitoramento e Avaliação de Desempenho da Organização
		Conformidade com Leis e Regulamentos
		Conformidade Orçamentária e Financeira Gerenciamento do Conflito de Interesse
Prestação de Contas	Prestação de Contas Periódicas	

Nota: Dados da Pesquisa

A relação entre as variáveis de cada categoria apresentada na Figura 6 foi estabelecida a partir dos relatos das entrevistas com gestores da Instituição.

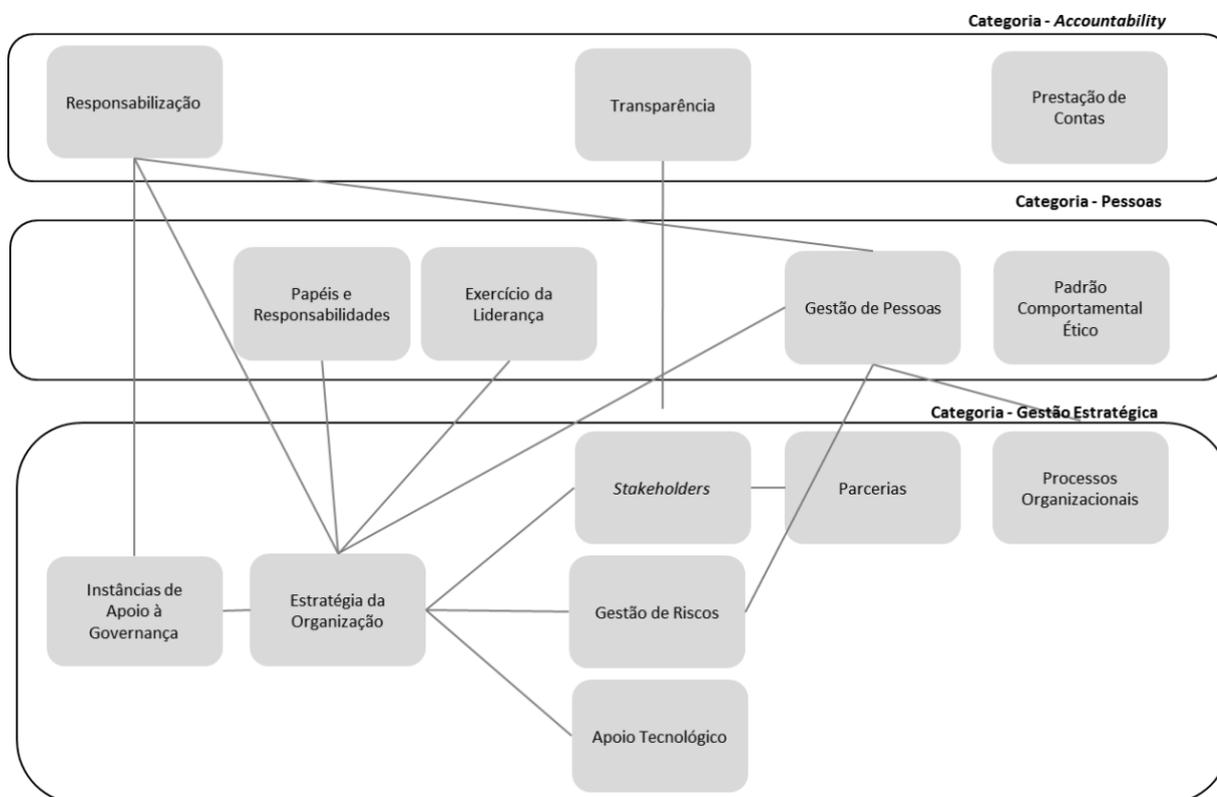


Figura 6. Modelo de Governança Organizacional do Inep  
Nota: Dados da Pesquisa

### Responsabilização, Estratégia da Organização e Gestão de Pessoas

A relação entre as variáveis Responsabilização, Estratégia da Organização e Gestão de Pessoas foi estabelecida em função da necessidade de gerenciamento do conflito de interesses frente ao impacto de escolhas ideológicas na missão da organização e no exercício de liderança, pois, “as pessoas não podem fazer das crenças, do direito à ideologia pessoal, a prática de exercício político dentro do órgão... isso tem atrapalhado muito a nossa missão...eu não consigo fazer, que para você fazer a estratégia, eu preciso de interligar” (G8, entrevista, Outubro 23, 2017).

### Responsabilização e Instâncias de Apoio à Governança

Uma instância de apoio à governança, como uma Auditoria Interna, seria importante para verificar o aspecto de responsabilização quanto ao cumprimento de regras na organização, uma vez que “o não cumprimento de regras no âmbito do serviço público tem

consequências... [Então precisaria dessa instância de controle?] Não tenho dúvida” (G2, entrevista, Agosto 08, 2017).

### **Estratégia da Organização e Papéis e Responsabilidades**

Além das regras, foi reportada a importância quanto à atribuição de responsabilidades para o cumprimento dos objetivos institucionais: “então nosso objetivo é pegar a meta institucional... A quem eu vou atribuir cada uma das etapas? Como que eu posso cobrar produtividade em relação ao cumprimento das etapas e atividades relacionadas a essa etapa” (G2, entrevista, Agosto 08, 2017).

### **Estratégia da Organização e Gestão de Riscos**

A gestão de riscos quanto ao comprometimento dos objetivos institucionais foi relatada como mecanismo, uma vez que se “a missão deixará de ser cumprida, então gestão de risco pressupõe inicialmente o cumprimento da missão, da tarefa” (G5, entrevista, Agosto 28, 2017).

### **Gestão de Riscos e Gestão de Pessoas**

E a gestão de riscos foi atribuída especialmente à alta direção, pois a “[gestão de riscos] tem que ser algo vinculado à presidência ou ao gabinete, porque é algo da instituição” (G5, entrevista, Setembro 21, 2017).

### **Estratégia da Organização e Instâncias de Apoio à Governança**

As instâncias de apoio à governança também foram relatadas como importantes instrumentos para a estratégia da organização, como no caso do “planejamento estratégico, não tem... isso não vai avançar se o INEP, primeiro: se não reconhecer e não criar uma equipe para se articular com as diretorias para fazer com que isso avance, eu acho que não vai” (G2, entrevista, Agosto 08, 2017).

### **Transparência e Stakeholders**

O aspecto da transparência das ações para com os *stakeholders* foi apresentada na perspectiva de atendimento aos interessados, já que “eu não posso produzir uma estatística sem dizer para a sociedade qual é o controle sobre a qualidade daquela estatística que eu estou produzindo” (G2, entrevista, Agosto 08, 2017).

### **Estratégia da Organização, Stakeholders e Parcerias**

Além da transparência, a estratégia de atuação da organização teria de estar atrelada às necessidades dos *stakeholders*, sendo que “você teria que criar condições de chamar os interessados para conhecer o que se produz aqui no INEP... porque é difícil ... você elaborar um produto que você não sabe se vai atender as necessidades” (G1, entrevista, Agosto 08, 2017). Além disso, a estratégia da organização, alinhada aos interesses dos stakeholders pode ser realizada por meio de atuação compartilhada: “nossa parceria ela se dá com Estados, Municípios e escolas, eu não faço censo sem estados e municípios e escolas, é uma ação de articulação federativa” (G2, entrevista, Agosto 08, 2017).

### **Estratégia da Organização e Gestão de Pessoas**

A estratégia da organização foi diretamente associada ao exercício de liderança, uma vez que “Tudo passa pelo envolvimento da Alta Administração, é o tipo da coisa que tem que vir de uma determinação que tem que vir de cima mesmo, e até a questão da normatização é para isso que serve, porque aí você vai poder comparar comportamentos, quem não esteja cumprindo aquele acordo está manifestamente descumprindo uma diretriz numa orientação da administração da empresa” (G1, entrevista, Agosto 08, 2017).

### **Processos Organizacionais e Gestão de Pessoas**

Em Processos Organizacionais, a gestão da informação permite a manutenção do conhecimento na saída e na entrada de pessoas na organização: “a gente ainda não tem um procedimento de organização, de gestão mesmo do conhecimento, quando se fala nas áreas, gestão do conhecimento adquirido, muitas vezes quando uma pessoa sai do INEP o conhecimento sai com ela e isso é gravíssimo” (G3, entrevista, Agosto 09, 2017).

### **Estratégia da Organização e Apoio Tecnológico**

O apoio tecnológico foi associado à consecução dos objetivos institucionais, uma vez que “todos os nossos produtos são dependentes da TI. (...) às vezes não estamos conseguindo realizar porque nós não temos os recursos tecnológicos adequados” (G4, entrevista, Agosto 16, 2017).

## 5. CONCLUSÃO

Essa pesquisa teve como objetivo principal identificar as categorias e as variáveis da governança organizacional aplicáveis ao Inep, o que se concretizou a partir de análise documental, realização de entrevistas, desenvolvimento e validação do instrumento de avaliação da governança. Inicialmente, os princípios e as práticas de governança aplicáveis ao setor público foram descritos por meio da análise de conteúdo dos principais referenciais de governança e normativos sobre o tema para o setor. Em seguida e com base no Referencial Teórico abordado, foi proposto o modelo de governança aplicado ao setor público federal. Dando sequência, utilizou-se o modelo para formular o roteiro de entrevistas com especialistas sobre o tema, a fim de obter a percepção sobre a adequação do modelo teórico à prática constituída. Foram realizadas 14 entrevistas com especialistas até encontrar o ponto de saturação teórica, que ocorre quando não há nenhum novo elemento identificado no discurso dos entrevistados (Falquetto & Farias, 2016). Oito gestores do alto escalão (Presidente e Diretores) da instituição utilizada como estudo de caso também foram entrevistados. A Teoria Institucional e a Teoria dos *Stakeholders* foram utilizadas como suporte teórico para analisar os resultados dessa pesquisa.

Com base no material coletado nas entrevistas, foi desenvolvido e validado um instrumento de avaliação da governança organizacional, o que permitiu apresentar o quadro de governança aderente ao contexto de atuação da Instituição, Tabela 24, contemplando categorias, variáveis e elementos e, dessa forma, atender ao objetivo geral dessa pesquisa.

Como demonstrado no decorrer desse trabalho, ocorreram poucas alterações do modelo de avaliação da governança identificado na literatura e o modelo de avaliação da governança do Inep validado conforme o contexto de atuação da instituição. Os elementos relacionados ao “Conselho de Administração”, Remuneração da Alta Administração, “Julgamento imparcial na tomada de decisão”, Apuração de irregularidades e Realização de Auditoria Anual, emergidos no Referencial Teórico, não encontraram correspondência na percepção dos especialistas e gestores e, por isso, foram excluídos do instrumento de avaliação da governança.

Outros elementos surgiram das entrevistas com especialistas e gestores e foram mantidos após a validação do instrumento de avaliação pelos juízes, caso, por exemplo, o elemento que prevê a atuação coordenada entre as unidades da organização e o relacionado ao apoio tecnológico. Por outro lado, elementos como o de sustentabilidade, categoricamente apresentado pelo Gestor 6 do Inep como uma prática de governança, e a adoção de práticas de

governança de modelos já consagrados, como os referenciais de governança analisados nesse estudo, não obtiveram coeficiente de validação suficiente para serem recepcionados no quadro de governança do Inep e, tal como na situação anterior, foram eliminados.

Os preceitos da teoria institucional abordados por Meyer e Rowan (1977) apontam que algumas organizações, em busca de aumentar sua legitimidade e em busca de sobrevivência, incorporam apenas formalmente, práticas e procedimentos reconhecidos pela sociedade. Além disso, a teoria aborda o processo de mudança na organização por meio isomorfismo em suas três formas, coercitivo, mimético e normativo, sendo o isomorfismo normativo aquele associado às mudanças na organização em função da adoção de padrões ou normas estabelecidos por entidades profissionais. Nesse sentido, a publicação da Instrução Normativa (IN) n. 01/2016, do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) em conjunto com o Ministério do Planejamento e Gestão (MPOG) e as auditorias realizadas pelos órgãos de controle, interno e externo, com determinações de carácter obrigatório a exemplo do Acórdão n. 10291/2017 – TCU - 1ª Câmara em que houve determinação para implantar os arranjos institucionais previstos na IN n. 01/2016, podem ser percebidas como instrumentos de promoção das práticas de governança nas organizações públicas.

A incorporação, de fato, das novas práticas de governança e de gestão de riscos ocorrerá quando houver a institucionalização de tais práticas na organização em estudo, o que demandará mudanças nas organizações e contraposição a mitos institucionalizados que dificultam a adoção de novas formas de organização. Cabe ressaltar o relato de ausência de um planejamento estratégico da organização de estudo, sendo essa uma oportunidade de melhoria a ser analisada.

Ainda sobre a IN 01/2016 e como oportunidade de melhoria a ser instituída no Inep, tem-se a formalização do Comitê de Governança, Riscos e Controles, instância também corroborada pelos entrevistados e prevista em recente publicação do Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017, o qual dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, com atribuição, dentre outras, de apoiar a organização na implementação e na manutenção de processos, estruturas e mecanismos adequados à adoção dos princípios e das diretrizes de governança; de acompanhar os resultados da organização e promover soluções para a melhoria do desempenho institucional.

A teoria dos *stakeholders*, por sua vez, preconiza a adoção de estratégias diferenciadas para as diversas partes interessadas da organização (Freeman & Reed, 1983; Frooman, 1999; Mainardes et al., 2012). A gestão das partes interessadas passa pela

identificação dos principais atores, pela identificação do tipo de influência ou interesse que os conecta com a organização e do tipo de estratégia que a organização irá utilizar para gerenciar a relação (Gomes, 2005). No caso da organização de estudo, os discursos apresentados pelos gestores permitiram identificar diversos *stakeholders* com diferentes tipos de poder – Tabela 18. A fim de subsidiar a adoção de uma estratégia para os principais *stakeholders* e com vistas à racionalização dos recursos públicos, indica-se a realização de uma análise mais acurada das principais partes interessadas da organização do tipo “quem são”, “que expectativas possuem” e “que influências exercem”. Essa análise pode subsidiar a verificação de que se a organização está, de fato, empreendendo seus esforços para o cumprimento de seus objetivos institucionais e atendimento do interesse público. Adicionalmente, verificou-se oportunidade de melhoria no acompanhamento sobre a satisfação das ações empreendidas pela organização para atendimento de seu público-alvo da organização e iniciativas para promover a conscientização da sociedade quanto à sua participação na organização para a melhoria das ações.

No que se refere à gestão de pessoas, observa-se a necessidade de capacitação contínua das pessoas que atuam na organização e de realizar uma avaliação efetiva da liderança. Um dos gestores do Inep apresentou desconfiança quanto à efetividade da avaliação de liderança realizada pela Coordenação de Gestão de Pessoas da organização. Considerando que a liderança está associada à eficácia gerencial e influencia o clima organizacional (Pimenta et al., 2012), a avaliação das lideranças também se apresenta como oportunidade de melhoria para a organização de estudo.

Em relação à categoria *Accountability*, nota-se que a maioria dos entrevistados citou a necessidade de transparência de informações da organização, mas a transparência de dados de forma que os interessados possam acessar, compreender, analisar e utilizar a informação disponibilizada. Além disso, no caso da organização de estudo, os gestores demonstraram a preocupação com a manutenção do sigilo dos dados que permitam a identificação dos participantes dos exames e pesquisas realizadas pelo Instituto. Na mesma direção quanto à proteção da informação individual, há o pronunciamento do Tribunal de Contas da União, Acórdão n. 3022/2015 – Plenário, no tópico sobre boas práticas identificadas pelo Inep, para impedir a identificação das pessoas referenciadas nas bases de dados por meio da exclusão ou mascaramento, total ou parcial, de atributos como nome, telefone ou outros documentos de identificação. Dessa forma, à luz da teoria institucional, a preocupação dos gestores da organização, aliada ao procedimento de anonimização de dados individuais como boas práticas,

pode tornar institucionalizada, ou seja, amplamente reconhecida e aceita pela sociedade, a prática da transparência das informações, ressalvadas aquelas relativas aos dados individuais das pessoas.

Os resultados discutidos ao longo da pesquisa devem levar em consideração algumas limitações. Uma delas refere-se à impossibilidade de generalização dos resultados a outras instituições, uma vez que se trata de um estudo de caso e, por isso, as situações identificadas podem não ser do contexto de outras organizações, ainda que sejam indicativas para o estudo no tema governança (Yin, 2001). A outra limitação refere-se a não realização de pré-teste do instrumento de avaliação, o que, se realizado, permitiria verificar a estabilidade do instrumento. Este estudo recomenda a realização de pesquisas empíricas por meio da aplicação do instrumento de avaliação de governança já validado e a replicação do estudo no contexto de outras organizações públicas.

## REFERÊNCIAS

- Abreu, C. R. de, & Câmara, L. M. (2015). O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*, 49(1), 73–90. <https://doi.org/10.1590/0034-76121776>
- Alles, M. (2010). Government governance. *International Journal of Disclosure and Governance*, 7(2), 95–96. <https://doi.org/10.1057/jdg.2010.4>
- ANAO, A. N. A. O. (2014). *Public Sector Governance: Strengthening Performance Through Good Governance*.
- Barboza, S. I. S., Carvalho, D. L. T. de, Neto, J. B. S., & Costa, F. (2013). Mensuração pela Escala de verificação: uma análise com escalas de 6, 7, 11 pontos. *TPA - Teoria E Prática Em Administração*, 3(2), 99–120.
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 7.
- Bello, H. (2013). Audit Committee's Role in Enhancing Accountability of the Albanian Public Sector. *European Journal of Business and Economics*, 8(4), 14–19.
- Benedicto, S. C. de, Guimarães Júnior, E. de S., Pereira, J. R., & Andrade, G. H. N. de. (2013). Governança Corporativa: Uma Análise da Aplicabilidade dos seus Conceitos na Administração Pública. *Organizações Rurais & Agroindustriais, Lavras*, 15(2), 286–300.
- Bernardino, F. F. M., Peixoto, F. M., & Ferreira, R. D. N. (2014). Governança corporativa e valor da firma: um estudo de empresas brasileiras do setor elétrico. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, 13(2), 185–202. <https://doi.org/10.5329/RECADM.2014014>
- Blank, J. L. T., & Van Hulst, B. L. (2011). Governance and performance: The performance of Dutch hospitals explained by governance characteristics. *Journal of Medical Systems*, 35(5), 991–999. <https://doi.org/10.1007/s10916-010-9437-8>
- Bresser-Pereira, L. C. (2001). Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. *Enap*, (9), 1–28.
- Carvalho, C. A., Vieira, M. M. F., & Silva, S. M. G. (2012). A trajetória conservadora da teoria institucional. *Gestão.Org*, 10(especial), 469–496.
- Cassepp-Borges, V., Balbinotti, M. A. A., & Teodoro, M. L. M. (2010). Tradução e Validação de Conteúdo: Uma proposta para a adaptação de instrumentos. In L. Pasquali (Ed.), *Instrumentação psicológica: Fundamentos e práticas* (pp. 506–520). Porto Alegre.
- Cavalcante, M. C. N., & De Luca, M. M. M. (2013). Controladoria como instrumento de

- governança no setor público. *Revista de Educação E Pesquisa Em Contabilidade*, 7(1), 73–90. <https://doi.org/10.17524/repec.v7i1.138>
- Chahal, H., & Kumari, A. (2013). Examining talent management using CG as proxy measure: a case study of State Bank of India. *Corporate Governance*, 13(2), 198–207. <https://doi.org/10.1108/14720701311316670>
- Cherman, A., & Tomei, P. A. (2005). Códigos de ética corporativa e a tomada de decisão ética: instrumentos de gestão e orientação de valores organizacionais? *Revista de Administração Contemporânea*, 9(3), 99–120. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552005000300006>
- Costa, F. L. Da. (2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, 42(5), 829–874. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000500003>
- COSTA S. F. A. ; BOAVENTURA, João Maurício Gama ; ANEZ, M. E. M., B. K. ; V. (2012). A Influência dos *Stakeholders* na Estratégia de Órgãos Públicos: o Caso da Diretoria de Turismo de Guarulhos/SP. *RGO. Revista Gestão Organizacional (Online)*, 5, 28–40.
- Cutting, B., & Kouzmin, A. (2001). Formulating a metaphysics of governance: Explaining the dynamics of governance using the new JEWAL synthesis framework. *Journal of Management Development*, 20(6), 526–564. <https://doi.org/10.1108/02621710110399800>
- Dalmoro, M., & Vieira, K. M. (2013). Dilemas na Construção de Escalas Tipo Likert: o Número de Itens e a Disposição Influenciam nos Resultados? *Revista Gestão Organizacional*, 6, 161–174.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Edwards, M. (2000). Governance: a Mapping and Some Issues. In *Life Long Learning National Conference* (pp. 1–21).
- Ellwood, S., & Garcia-Lacalle, J. (2015). Examining Audit Committees in the Corporate Governance of Public Bodies. *Public Management Review*, 188(October), 1138–1162. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1088566>
- Falquetto, J., & Farias, J. (2016). Saturação Teórica em Pesquisas Qualitativas: Relato de uma Experiência de Aplicação em Estudo na Área de Administração. In *5º Congresso Ibero-*

- Americado em Investigação Qualitativa* (Vol. 3, pp. 560–569).
- Félix. (2013). Efeitos da burocracia na avaliação da Educação Superior. *Holos, ano 29*, , 132–148.
- Flórez-Parra, J. M., López-Pérez, M. V., & López-Hernández, A. M. (2014). Gobierno corporativo y sector público: Un estudio bibliométrico en las principales revistas Isi. *Innovar, 24*(51), 79–98. <https://doi.org/10.15446/innovar.v24n51.41489>
- Fontes-Filho, J. R. (2003). Governança organizacional aplicada ao setor público. *VIII Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado Y de La Administración Pública-Panamá*, (2003), 28–31.
- Freeman, R. E., & Reed, D. L. (1983). Stockholders and *Stakeholders*: A New Perspective on Corporate Governance. *California Management Review, 25*(3), 88–106. <https://doi.org/10.2307/41165018>
- Frooman, J. (1999). Stakeholder Influence Strategies. *Academy of Management Review, 24*(2), 191–205.
- Genoino, R. K., & Siqueira, J. P. L. de. (2016). Gestão pública em redes e a nova governança pública : a implementação de parcerias entre o poder público e o terceiro setor Public management network and the new public governance : the implementation of partnerships between the public and third sectors. *Revista Capital Científico – Eletrônica (RCCe), 14*(3).
- Gnan, L., Hinna, A., Monteduro, F., & Scarozza, D. (2013). Corporate governance and management practices: Stakeholder involvement, quality and sustainability tools adoption: Evidences in local public utilities. *Journal of Management and Governance, 17*(4), 907–937. <https://doi.org/10.1007/s10997-011-9201-6>
- Gomes, R. C. (2005). Uma Proposta de Instrumento de Pesquisa para Explorar as Influências dos *Stakeholders* nas Organizações Públicas. *Alcance, 12*(1), 9–26.
- Grindle, M. S. (2017). Good Governance, R.I.P.: A Critique and an Alternative. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 30*(1), 17–22. <https://doi.org/10.1111/gove.12223>
- Hernández Nieto, R. (2002). *Contribuciones al Análisis Estadístico*. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes/IESINFO.
- Hoffmann, V. E., Procopiak Fiho, J. A., & Rossetto, C. R. (2008). As estratégias de influência dos *stakeholders* nas organizações da indústria da construção civil: setor de edificações em Balneário Camboriú – SC. *Ambiente Construído, 8*(48), 21–35.

- Hora, R. A. de A., Oliveira, O. V. De, & Forte, S. H. A. C. (2014). Governança Corporativa no Setor Público e Privado no Contexto Brasileiro: a Produção e a Evolução Acadêmica em Dez Anos de Contribuições. In *Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia* (p. 16).
- IBGC. (2015). *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>
- IFAC/CIPFA. (2014). International Framework: Good Governance in the Public Sector.
- IFAC, *International Federation of Accountants* (2001). *Governance in the Public Sector*
- IN n. 01. (2016). Instrução Normativa Conjunta Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria Geral da União. Acesso em [www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/...normativas/in\\_cgu\\_mpog\\_01\\_2016.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/...normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf)
- Inep, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2016). *Relatório de Gestão do Exercício de 2015 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira*.
- Jarboui, S., Forget, P., & Boujelbene, Y. (2014). Inefficiency of public road transport and internal corporate governance mechanisms. *Case Studies on Transport Policy*, 2(3), 153–167. <https://doi.org/10.1016/j.cstp.2014.05.004>
- Jordan, I. (2014). Corporate governance in the public sector, *Observatoire de la sodeite britannique*, 16, 20–23.
- Kim, S., & Kim, J.-N. (2016). Bridge or buffer: two ideas of effective corporate governance and public engagement. *Journal of Public Affairs*, 16(2), 118–127. <https://doi.org/10.1002/pa>
- Kitagawa, C. H., & Ribeiro, M. D. S. (2009). Governança corporativa na América Latina: a relevância dos princípios da OCDE na integridade dos conselhos e autonomia dos conselheiros. *Revista Contabilidade & Finanças*, 20(51), 61–76. <https://doi.org/10.1590/S1519-70772009000300005>
- Klering, L. R., & Porsse, M. de C. S. (2014). Em direção a uma administração pública brasileira contemporânea com enfoque sistêmico. *Desenvolvimento Em Questão*, 12(25), 41–80.
- Koppell, J. G. S. (2005). Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “Multiple Accountabilities Disorder.” *Public Administration Review*, 65(1), 94–108. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00434.x>
- Lee, M. D. P. (2011). Configuration of External Influences: The Combined Effects of

- Institutions and *Stakeholders* on Corporate Social Responsibility Strategies. *Journal of Business Ethics*, 102(2), 281–298. <https://doi.org/10.1007/s10551-011-0814-0>
- Lei n. 13.303, Diário Oficial da União, 1/07/2016 (2016). Acesso em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm)
- Lei n. 9.448, Diário Oficial da União, Edição Extra, de 15/03/2017 (1997). Acesso em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19448.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19448.htm)
- Loi, T. H. (2016). Stakeholder management: a case of its related capability and performance. *Management Decision*, 54(1), 148–173. <https://doi.org/10.1108/MD-06-2015-0244>
- Lotta, G. S. (2002). Avaliação de desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos. *Revista de Administração de Empresas - RAE Eletrônica*, 1(2), 1–12.
- Machado-da-Silva, C. L., & Fonseca, V. S. da. (1993). Estruturação da estrutura organizacional: o caso de uma empresa familiar. *Organizações & Sociedade*, 1(1), 42–71. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000600002>
- Mainardes, E. W., Alves, H., & Raposo, H. A. M. (2012). A model for stakeholder classification and stakeholder relationships. *Management Decision*, 50(10), 1861–1879. <https://doi.org/10.1108/00251741211279648>
- Marques, M. da C. da C. (2007). Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(2), 11–26. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552007000200002>
- Martins, H. F., & Marini, C. (2014). Governança Pública Contemporânea : uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista Do Tribunal de Contas Da União*, 42–54.
- Matias-Pereira, J. (2010). A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro. *Administração Pública E Gestão Social*, 2(1), 109–134.
- Matias-Pereira, J. (2012). Manual de Gestão Pública Contemporânea. São Paulo: Atlas, 4ª Edição.
- Mazzioni, S., Folletto, E. P., Gubiani, C. A., & Kruger, S. D. (2015). Governança Corporativa : Análise Bibliométrica do Período de 2000 a 2012. *REUNIR – Revista de Administração, Contabilidade E Sustentabilidade*, 5(1), 1–20.
- Meintjes, C., & Grobler, A. F. (2014). Do public relations professionals understand corporate governance issues well enough to advise companies on stakeholder relationship management? *Public Relations Review*, 40(2), 161–170. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2013.10.003>

- Melo, G. R. De. (2006). Governança corporativa no setor público federal brasileiro. *Universidade de São Paulo*, 127.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *Source: American Journal of Sociology American Journal of Sociology*, 340–363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Ministério do Planejamento, O. e G. (2014). *Programa GESPÚBLICA, Modelo de Excelência em Gestão Pública*.
- Mitchell, R. K., & Wood, D. J. (1997). Toward a Theory of Stakeholder Identification and Saliency : Defining the Principle of Who and What Really Counts Authors ( s ): Ronald K . Mitchell , Bradley R . Agle and Donna J. *The Academy of Management Review*, 22(4), 853–886. <https://doi.org/10.5465/AMR.1997.9711022105>
- Mswaka, W., & Olu, A. (2015). Corporate governance practices and outcomes in social enterprises in the UK. *International Journal of Public Sector Management*, 28(1), 57–71. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2014-0048>
- Mulili, B. M. (2014). Corporate governance in Kenya’s public universities. *Journal of Applied Research in Higher Education*, 6(2), 342–357. <https://doi.org/10.1108/JARHE-02-2013-0008>
- Ngoepe, M., & Ngulube, P. (2013). An exploration of the role of records management in corporate governance in South Africa. *South African Journal of Information Management*, 15(2), 1–8. <https://doi.org/10.4102/sajim.v15i2.575>
- Nkundabanyanga, S. K., Tauringana, V., & Muhwezi, M. (2015). Governing boards and perceived performance of secondary schools. *International Journal of Public Sector Management*, 28(3), 221–239. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1108/MRR-09-2015-0216>
- Oberoi, R. (2013). Deciphering the Diverse Nature of Corporate Governance in the Indian Public Sector: A Study of Public Sector Bharat Heavy Electricals Limited (BHEL) Company in David Crowther, *The Governance of Risk (Developments in Corporate Governance a. Emerald Group Publishing Limited* (5). [https://doi.org/10.1108/S2043-0523\(2013\)0000005013](https://doi.org/10.1108/S2043-0523(2013)0000005013)
- OCDE. (2015). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*. *OECD Publishing*. <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>
- Oliveira, A. G., & Pisa, B. J. (2015). IGovP : índice de avaliação da governança pública —

- instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 1263–1290. <https://doi.org/10.1590/0034-7612136179>
- Pascucci, L., & Meyer, V. (2013). Estratégia em contextos complexos e pluralísticos. *Revista de Administração Contemporânea*, 17(5), 536–555. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552013000500003>
- Pimenta, R. C. de Q., Aouar, W. A. El, & Oliveira, J. A. de. (2012). Clima organizacional em instituto de pesquisa tecnológica. *RaUnp*, 2(IV), 23–38.
- Pinho, J. A. G. de, & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 43(6), 1343–1368. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Ribeiro, H. C. M. (2014). Corporate governance versus corporate governance: an international review: uma análise comparativa da produção acadêmica do tema governança corporativa. *Revista Contemporânea de Contabilidade - RCC*, 11(23), 95–116.
- Ribeiro, H. C. M., Machado Junior, C., Souza, M. T. S. De, Campanário, M. D. A., & Corrêa, R. (2012). Governança Corporativa: Um Estudo Bibliométrico da Produção Científica das Dissertações e Teses Brasileiras. *Contabilidade, Gestão E Governança*, 15(3), 52–70. <https://doi.org/1984-3925>
- Ribeiro, H. C. M., & Santos, M. C. dos. (2015). Perfil e Evolução da Produção Científica do Tema Governança Corporativa nos periódicos Qualis / Capes Nacionais: Uma Análise Bibliométrica e de Redes Sociais. *Contabilidade, Gestão E Governança*, 18(3), 4–27.
- Richarson, R. J. (1999). *Pesquisa Social:métodos e técnicas*, (3).
- Roberto, J. A., & Serrano, A. (2007). As organizações económico-sociais e os seus stakeholders. *Economia Global E Gestão*, XII(2), 73–93.
- Rocha, a. C. (2009). Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas. *Enanpad*.
- Romolini, A., Gori, E., & Fissi, S. (2015). Public corporate governance and performance information in local utilities: The different perceptions of politicians and managers. *Administratie Si Management Public*, 2015(25), 55–77.
- Rossoni, L., & Machado-da-Silva, C. L. (2010). Institucionalismo Organizacional e Práticas de Governança Corporativa. *RAC, Curitiba*, 7(1), 173–198. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000600008>

- Sacramento, A. R. S., & Pinho, J. A. G. de. (2014). A Trajetória da Answerability no Brasil Contemporâneo (1985-2010): Avanços e Dilemas. *Encontro Da ANPAD - EnANPAD*, 38, 1–16.
- Saraiva, L. A. S. (2002). Cultura organizacional em ambiente burocrático. *Revista de Administração Contemporânea*, 6(1), 187–207. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552002000100011>
- Schelker, M. (2013). Auditors and Corporate Governance: Evidence from the Public Sector. *KYKLOS*, 66(2), 275–300. <https://doi.org/10.1111/kykl.12021>
- Schiehl, E., & Martins, H. C. (2016). Cross-National Governance Research: A Systematic Review and Assessment. *Corporate Governance: An International Review*, 24(3), 181–199. <https://doi.org/10.1111/corg.12158>
- Silva, A. H., & Fossá, M. I. T. (2015). Análise De Conteúdo: Exemplo De Aplicação Da Técnica Para Análise De Dados Qualitativos. *Qualitas Revista Eletrônica*, 16(1), 1–14. <https://doi.org/10.18391/qualitas.v16i1.2113>
- Silveira, A. D. M., Yoshinaga, C. E., & Borba, P. da R. F. (2005). Crítica À Teoria Dos Stakeholders Como Função-Objetivo Corporativa. *REGE Revista de Gestão*, 12(1), 33–42.
- Souza, A. C. de. (2013). *Gerenciamento de Impressão no Brasil: Uma Análise das Mensagens dos Presidentes Publicadas nos Relatórios Anuais*.
- Spanhove, J., & Verhoest, K. (2007). Corporate governance vs. government governance: translation or adaptation? In *EIASM 4th Workshop on Corporate Governance* (pp. 1–40).
- Su, S., Baird, K., & Schoch, H. (2015). The moderating effect of organisational life cycle stages on the association between the interactive and diagnostic approaches to using controls with organisational performance. *Management Accounting Research*, 26, 40–53. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2014.09.001>
- Subramaniam, N., Stewart, J., Ng, C., & Shulman, A. (2013). Understanding corporate governance in the Australian public sector: A social capital approach. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 26(6), 946–977. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-Jan-2012-00929>
- TCU. (2014). *Referencial Básico de Governança. Tribunal de Contas da União*.
- Thiry-Cherques, H. R. (2009). Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. *Revista PMKT*, 3(Outubro), 20–27.
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1983). Institutional Sources of Change in the Formal

- Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, 28(1), 22–39. <https://doi.org/10.2307/2392383>
- Torring, C. A. and J. (2016). *Handbook on Theories of Governance: Summary*.
- Tusiime, I., Nkundabanyanga, S. K., & Nkote, I. N. (2011). Corporate governance : Ownership structure , board structure and performance of public sector entities. *Journal of Public Administration and Policy Research*, 3(9), 250–260. <https://doi.org/10.5897/JPAPR10.001>
- Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Brookman (Vol. 1). Porto Alegre. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Zorzal, L., & Rodrigues, G. M. (2015). Disclosure e transparência no setor público: uma análise da convergência dos princípios de governança. *Informação & Informação*, 20(3), 113. <https://doi.org/10.5433/1981-8920.2015v20n3p113>
- Zwick, E., Teixeira, M. P. dos R., Pereira, J. R., & Vilas Boas, A. A. (2012). Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. *Cadernos EBAPE.BR*, 10(2), 284–301. <https://doi.org/10.1590/S1679-39512012000200004>

## **APÊNDICE A – Roteiro das Entrevistas Semiestruturadas**

### **Contextualização (1 minuto)**

- Apresentação do entrevistador
- Agradecimento da presença do participante e apresentação dos objetivos da pesquisa: **identificar as práticas relacionadas à governança organizacional no setor público.**

### **Apresentação dos Participantes (1 minuto)**

- Solicitar a apresentação: nome e trajetória profissional.

### **Discussão 1 – Conceito de Governança no Setor Público (5 minutos)**

1. O que você entende pelo conceito de governança em organizações públicas?

### **Discussão 2 – Avaliação da Dimensão Estrutura de Governança (10 minutos)**

Abordar a estrutura de governança necessária em uma organização do setor público sem fins lucrativos, como autarquias e fundações públicas.

2. Em sua opinião, como a organização pública precisa se estruturar para fazer uma boa governança?

### **Discussão 3 – Avaliação da Dimensão Aspectos Comportamentais para a Governança (15 minutos)**

Abordar os aspectos relacionados ao comportamento desejável dos agentes institucionais para a governança da organização.

3. Considerando a atuação dos gestores e líderes nas organizações, quais as características desejáveis desses agentes?
4. O que é preciso criar ou incentivar, dentro da esfera de atuação da organização, para que os gestores consigam exercitar essas características?
5. Qual o papel dos servidores que não estão diretamente vinculados a um posto de coordenação na organização para a governança?

### **Discussão 4. – Avaliação da Dimensão de Gestão da Governança (25 minutos)**

Tratar os aspectos relacionados à gestão da governança para as organizações do setor público.

6. Em sua opinião, o que a organização pública precisa fazer, em termos de gestão, para melhorar seu desempenho e apresentar melhores serviços públicos?

7. Considerando a importância da participação dos *stakeholders* nas organizações, o que a organização pode fazer para incentivar a participação desses atores e responder às necessidades deles e da sociedade em geral?
8. Qual a importância da celebração de parcerias externas (entidades fora do setor público) para a prestação de serviço das organizações públicas? Como gerenciar esse relacionamento?
9. O que você entende por gestão de riscos? Considera isso importante para a governança nas organizações? O que pode ser feito para implementar a gestão de riscos?
10. Como assegurar um adequado sistema de *compliance* na organização?

**Encerramento** (3 minutos)

11. Gostaria de fazer mais algum comentário ou alguma sugestão que considere importante para a governança?

**Agradecimento pela participação e encerramento da entrevista.** (1 minuto)

## APÊNDICE B – Formulário de Validação do Questionário

### FORMULÁRIO DE VALIDAÇÃO DE QUESTIONÁRIO EM PESQUISA CIENTÍFICA ACADÊMICA

Este formulário destina-se à validação do instrumento que será utilizado na coleta de dados em minha pesquisa de campo cujo tema é Governança Organizacional, que nessa perspectiva está relacionada a incentivos, decisões administrativas e funcionamento da organização. A pesquisa será aplicada no contexto de servidores do quadro funcional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, buscando identificar a percepção destes agentes sobre a avaliação da governança organizacional. Para isso, o estudo tem como objetivo geral a avaliação da maturidade da governança do Inep.

Solicito sua análise no sentido de verificar se há (a) **clareza** da linguagem (a linguagem de cada item é suficientemente clara e adequada?); (b) **pertinência prática** (os itens propostos são pertinentes para o contexto pesquisado?); e (c) **relevância teórica** (o conteúdo do item correlaciona-se com abordagens de governança organizacional?). Os itens devem ser avaliados na escala de 1 a 5 pontos, onde 5 indica maior intensidade do item avaliado (clareza, pertinência e relevância teórica). Caso julgue necessário, fique à vontade para sugerir melhorias, utilizando para isso, a coluna observações.

Antecipadamente agradeço por sua atenção em contribuir com o desenvolvimento da pesquisa.

#### PARTE I: Gestão Estratégica

Nesta seção, as questões avaliam a percepção dos servidores sobre os aspectos relacionados ao funcionamento da organização.

#	Variáveis	Itens	Clareza da linguagem	Pertinência dos itens	Relevância teórica	Observações
		Na minha organização...	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	
1	Instâncias Administrativas de Apoio à Governança	Existem Comitês Estratégicos ou unidades similares de apoio à governança.				
2		A Auditoria Interna atua como instância de controle e de governança.				
3	Processos Organizacionais	Há gestão da informação para manter a continuidade das atividades. (Por gestão da informação entenda a padronização e registro das rotinas e processos de trabalho, formalização de manuais e procedimentos, mapeamento de processos, etc.)				
4		A comunicação acontece de forma fluida e contínua.				

#	Variáveis	Itens	Clareza da linguagem	Pertinência dos itens	Relevância teórica	Observações
		Na minha organização...	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	
5		Os departamentos atuam de forma coordenada para o alcance dos objetivos institucionais.				
6		São adotadas práticas de modelos de governança.				
7		São adotadas medidas de sustentabilidade em suas ações.				
8	Apoio Tecnológico	Há apoio tecnológico adequado para realizar a gestão da informação.				
9		A estratégia de atuação está definida.				
10		A estratégia de atuação é executada.				
11		Há clareza dos resultados a serem alcançados.				
12	Estratégia da Organização	As pessoas conhecem a missão institucional.				
13		É assegurada a alocação eficiente dos recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos para desenvolvimento de suas atividades.				
14		Há objetivos estratégicos definidos.				
15		Há Planejamento Estratégico formalizado.				
16		O planejamento das atividades é revisado periodicamente.				
17	Gestão de Riscos	Há avaliação de riscos estratégicos e específicos que possam comprometer o alcance dos objetivos da organização.				
18		Os canais de comunicação com as partes interessadas estão estabelecidos. (Por partes interessadas entenda-se: sociedade, pesquisadores, secretarias de governo, instituições de ensino, órgãos de controle, dentre outros que influenciam ou possam influenciar as atividades da organização)				
19	Stakeholders	Há divulgação dos canais de comunicação para as partes interessadas.				
20		Há incentivo à participação das partes interessadas nas atividades da organização.				
21		Há ações que busquem conscientizar a sociedade quanto à sua participação nas atividades da organização.				

#	Variáveis	Itens	Clareza da linguagem	Pertinência dos itens	Relevância teórica	Observações
Na minha organização...			1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	
22	Parcerias	Há ações com foco no atendimento às necessidades das partes interessadas.				
23		Sabe-se quem são as partes interessadas nas atividades da organização e a influência que elas possuem na definição dos produtos e serviços que serão elaborados.				
24		Há atuação em parceria com outras instituições, dentro e fora do governo, para alcançar seus objetivos institucionais.				
25		As parcerias são formalizadas e identificam as atribuições e responsabilidades de cada parte.				
26		O conhecimento e as práticas adquiridas em regime de parceria são incorporados às atividades.				
27		Realiza-se controle de desempenho das parcerias.				

## PARTE II: Pessoas

Nesta seção, as questões avaliam a percepção dos servidores sobre os aspectos relacionados ao corpo técnico e liderança da organização.

#	Variáveis	Itens	Clareza da linguagem	Pertinência dos itens	Relevância teórica	Observações
Na minha organização...			1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	
28	Exercício da Liderança	A Alta Direção define as diretrizes e as políticas da organização. (Por Alta Direção entenda-se a autoridade máxima e os dirigentes superiores)				
29		A Alta Direção estabelece o direcionamento, monitoramento e avaliação da organização.				
30		A Alta Direção promove a gestão participativa na tomada de decisão.				
31	Gestão de Pessoas	Há processo formalizado de seleção de pessoas do corpo técnico.				
32		Os requisitos para ocupar cargos de liderança na organização estão formalizados no arranjo institucional.				
33		É realizada a capacitação do corpo técnico para desempenho das atividades.				
34		É realizada a capacitação das lideranças para desempenho das atividades.				
35		É realizada avaliação de desempenho e de competência das lideranças.				

#	Variáveis	Itens	Clareza da linguagem	Pertinência dos itens	Relevância teórica	Observações
		Na minha organização...	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	
36		É realizada avaliação de desempenho e de competência do corpo técnico.				
37		São promovidas ações de motivação para atuação na organização.				
38		Há práticas de recompensas e punições pelo desempenho.				
39		As atuais carreiras são atrativas e incentivam a manutenção dos servidores na organização.				
40		As pessoas têm consciência que sua atividade impacta nos resultados da organização.				
41	Papéis e Responsabilidades	As atribuições e responsabilidades estão claramente definidas.				
42		Atua-se de acordo com a estrutura formalizada em lei, decreto ou normativo.				
43	Padrão Comportamental Ético	Há comprometimento ético da liderança.				
44		Há comprometimento ético do corpo técnico.				
45		Adota-se código de ética adaptado ao seu contexto de atuação.				
46		O código de ética é aplicado a todos da organização, corpo técnico e lideranças.				

### PARTE III: *Accountability*

Nesta seção, os itens abordam os aspectos de *Accountability* da organização. O termo *Accountability* pode ser entendido como um processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos e envolve as questões de transparência, responsabilização e prestação de contas.

#	Variáveis	Práticas	Clareza da linguagem	Pertinência dos itens	Relevância teórica	Observações
		Na minha organização...	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	
47	Transparência	Ocorre a transparência dos dados e das informações ao público interno.				
48		Ocorre a transparência dos dados e das informações ao público externo.				
49		Os dados e as informações divulgadas são compreensíveis ao público.				

#	Variáveis	Itens	Clareza da linguagem	Pertinência dos itens	Relevância teórica	Observações
Na minha organização...			1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	
50		Ocorre a transparência na tomada de decisão.				
51		Ocorre a avaliação de satisfação dos produtos e dos serviços desenvolvidos pela organização.				
52		O desempenho operacional é monitorado.				
53		Os indicadores de desempenho estão definidos.				
54		O desempenho operacional é avaliado periodicamente.				
55	Responsabilização	Há prática de controle da gestão orçamentária e financeira.				
56		Os conflitos de interesses que possam comprometer os objetivos da organização são gerenciados.				
57		Há prática de controle quanto ao cumprimento de leis, regulamentos e normas.				
58	Prestação de contas	Há prática de disseminação periódica da prestação de contas de suas ações e atividades.				

Sugestões: \_\_\_\_\_

## APÊNDICE C – Apuração do CVC

### 1 Existem Comitês Estratégicos ou unidades similares de apoio à governança

Juízes>>>>>>>>>>>>	1	2	3	4	5	6	7	Média	CVCi	Erro	CVCc
Clareza de linguagem	2	5	5	5	3	1	5	3,714285714	0,742857143	0,0000012	0,742855929
Pertinência prática	5	5	5	5	3	4	5	4,571428571	0,914285714	0,0000012	0,9142845
Relevância Teórica	5	5	5	5	4	4	5	4,714285714	0,942857143	0,0000012	0,942855929

### 2 A Auditoria Interna atua como instância de controle e de governança.

Juízes>>>>>>>>>>>>	1	2	3	4	5	6	7	Média	CVCi	Erro	CVCc
Clareza de linguagem	2	5	5	4	5	1	5	3,857142857	0,771428571	0,0000012	0,771427357
Pertinência prática	2	5	5	5	5	5	5	4,571428571	0,914285714	0,0000012	0,9142845
Relevância Teórica	2	5	5	5	5	5	5	4,571428571	0,914285714	0,0000012	0,9142845

### 3 Há gestão da informação para manter a continuidade das atividades.

(Por gestão da informação entenda a padronização e registro das rotinas e processos de trabalho, formalização de manuais e procedimentos, mapeamento de processos, etc.).

Juízes>>>>>>>>>>>>	1	2	3	4	5	6	7	Média	CVCi	Erro	CVCc
Clareza de linguagem	1	5	5	2	4	5	3	3,571428571	0,714285714	0,0000012	0,7142845
Pertinência prática	3	5	5	4	4	5	5	4,428571429	0,885714286	0,0000012	0,885713071
Relevância Teórica	3	5	5	4	4	5	5	4,428571429	0,885714286	0,0000012	0,885713071

### 4 A comunicação acontece de forma fluida e contínua.

Juízes>>>>>>>>>>>>	1	2	3	4	5	6	7	Média	CVCi	Erro	CVCc
Clareza de linguagem	5	3	5	4	2	3	5	3,857142857	0,771428571	0,0000012	0,771427357
Pertinência prática	5	5	5	4	3	5	5	4,571428571	0,914285714	0,0000012	0,9142845
Relevância Teórica	5	5	5	4	3	5	5	4,571428571	0,914285714	0,0000012	0,9142845

### 5 Os departamentos atuam de forma coordenada para o alcance dos objetivos institucionais.

Juízes>>>>>>>>>>>>	1	2	3	4	5	6	7	Média	CVCi	Erro	CVCc
Clareza de linguagem	5	5	5	5	4	5	5	4,857142857	0,971428571	0,0000012	0,971427357
Pertinência prática	5	5	5	5	4	5	5	4,857142857	0,971428571	0,0000012	0,971427357
Relevância Teórica	5	5	5	5	5	5	5	5	1	0,0000012	0,999998786















Pertinência prática	5	5		5	4	2	5	4,333333333	0,866666667	0,0000214	0,866645233
Relevância Teórica	5	5		5	5	5	5	5	1	0,0000214	0,999978567

44 Há comprometimento ético do corpo técnico.

Juízes>>>>>>>>>>>>	1	2	3	4	5	6	7	Média	CVCi	Erro	CVCc
Clareza de linguagem	5	5	5	5	4	2	5	4,428571429	0,885714286	0,0000012	0,885713071
Pertinência prática	5	5		5	4	2	5	4,333333333	0,866666667	0,0000214	0,866645233
Relevância Teórica	5	5		5	5	5	5	5	1	0,0000214	0,999978567

45 Adota-se código de ética adaptado ao seu contexto de atuação.

Juízes>>>>>>>>>>>>	1	2	3	4	5	6	7	Média	CVCi	Erro	CVCc
Clareza de linguagem	5	5	4	3	2	2	5	3,714285714	0,742857143	0,0000012	0,742855929
Pertinência prática	5	5		5	4	2	5	4,333333333	0,866666667	0,0000214	0,866645233
Relevância Teórica	5	5		5	4	5	5	4,833333333	0,966666667	0,0000214	0,966645233

46 O código de ética é aplicado a todos da organização, corpo técnico e lideranças.

Juízes>>>>>>>>>>>>	1	2	3	4	5	6	7	Média	CVCi	Erro	CVCc
Clareza de linguagem	5	5	5	5	2	2	5	4,142857143	0,828571429	0,0000012	0,828570214
Pertinência prática	5	5		5	4	2	5	4,333333333	0,866666667	0,0000214	0,866645233
Relevância Teórica	5	5		5	5	5	5	5	1	0,0000214	0,999978567

47 Ocorre a transparência dos dados e das informações ao público interno.

Juízes>>>>>>>>>>>>	1	2	3	4	5	6	7	Média	CVCi	Erro	CVCc
Clareza de linguagem	3	4	5	3	3	2	5	3,571428571	0,714285714	0,0000012	0,7142845
Pertinência prática	5	5	5	5	5	5	5	5	1	0,0000012	0,999998786
Relevância Teórica	5	5	5	5	5	5	5	5	1	0,0000012	0,999998786

48 Ocorre a transparência dos dados e das informações ao público externo.

Juízes>>>>>>>>>>>>	1	2	3	4	5	6	7	Média	CVCi	Erro	CVCc
Clareza de linguagem	3	4	5	3	3	2	5	3,571428571	0,714285714	0,0000012	0,7142845
Pertinência prática	5	5	5	5	5	5	5	5	1	0,0000012	0,999998786
Relevância Teórica	5	5	5	5	5	5	5	5	1	0,0000012	0,999998786



