

GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL: Estado Da Arte Dos Estudos Publicados Entre 2009 a 2019

Danilo Rodrigues Guedes¹
Agnello Rufino da Silva Junior²

Resumo

O presente artigo buscou analisar o estado da arte das pesquisas produzidas no Brasil sobre governança pública em órgãos da Administração Pública Federal Brasileira no período de 2009 a 2019. Para isso faz uso de uma revisão de literatura nos periódicos SPELL -*Scientific Periodicals Electronic Library*, SciELO - *Scientific Electronic LibraryOnline* e BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. Como resultado encontrou-se três diferentes abordagens de estudos sobre a governança pública: 1) Estudos que se propuseram a verificar os níveis de aderências por parte dos órgãos investigados às práticas e princípios de governança pública; 2) Estudos que se propuseram a criar modelos ou índices de governança a serem utilizados pelos órgãos estudados; 3) Estudos voltados à Governança de Tecnologia da Informação. Os resultados desta investigação contribuíram para ampliar a compreensão sobre os estudos da governança aplicada aos órgãos da administração pública brasileira, indicando oportunidades para o desenvolvimento de pesquisas futuras.

Palavras-chave: Governança; Administração Pública; Setor Público.

1 INTRODUÇÃO

O termo Governança surgiu na esfera privada como Governança Corporativa no contexto das transformações ocorridas no início dos anos 90. De forma gradativa, as instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tiveram papel crucial na adaptação de seus princípios e recomendações a entidades do setor público na definição dos princípios de "boa governança". Estes princípios, conforme Chevallier (2003), estabelecem que devam prevalecer o estado de direito com respeito às leis e a independência de juízes, que os órgãos públicos gerenciem suas despesas de maneira justa e correta, que estabeleça mecanismos de transparência para que a população tenha as informações disponíveis e acessíveis e que aqueles que tenham gestão sobre recursos públicos respondam por suas ações (*accountability*).

Não há um consenso em torno do conceito de governança pública, pois este possui diversas formas que dependem do aspecto em que será analisado. Teixeira et al. (2018) apresentam o conceito dado pela OCDE que defende que a governança diz respeito aos

¹ Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí. Administrador do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí. E-mail: daniloguedes@ifpi.edu.br

² Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará. Professor da Universidade Federal do Piauí. E-mail: agnellojunior@ufpi.edu.br

arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são implementadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes.

Já o Tribunal de Contas da União (TCU) define a governança no setor público como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014).

Diante do exposto, e utilizando-se de uma revisão de literatura, buscou-se, como objetivo, responder o seguinte problema de pesquisa: Qual é o estado da arte das pesquisas produzidas no Brasil sobre a governança pública em órgãos da Administração Pública Federal Brasileira? Como marco temporal da pesquisa foi estabelecido o período de 2009 a 2019, a abrangência se justifica pelo fato de permitir um maior alcance relativo a um período anterior e posterior à publicação, no ano de 2014, do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública pelo TCU, o que permite conhecer as pesquisas anteriores a este referencial, que se constitui um marco nos estudos sobre governança no setor público.

A agenda da governança vem conquistando cada vez mais importância na administração pública, sendo possível constatar recentemente o surgimento de diversos normativos que tratam sobre o tema. Dessa forma, a relevância e atualidade dessa pesquisa propõe contribuir para ampliar a compreensão sobre a governança nos órgãos da administração pública brasileira.

Além dessa introdução, o trabalho está organizado em mais três seções, da seguinte forma: a segunda seção apresenta, na revisão da literatura, um breve relato sobre a governança no setor público brasileiro, seguido dos principais estudos encontrados, na terceira seção é apresentado os aspectos metodológicos utilizados e por fim as considerações finais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Breve histórico sobre a governança no setor público brasileiro

O termo governança no contexto do setor público brasileiro surge em 1995, no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, instituído no governo Fernando Henrique Cardoso. A reforma, de caráter gerencialista, apresentava como objetivo “aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos”, uma vez que o diagnóstico feito era de que o problema a ser enfrentado era um problema de governança, pois havia uma incapacidade estatal devido a limitação imposta pela pouca flexibilidade e ineficiência do aparelho público, (BRASIL, 1995a, p. 45).

Assim, em junho de 2002 a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda do Brasil, e responsável pela fiscalização e normatização do mercado de valores mobiliários, publica uma cartilha com recomendações sobre boas práticas de governança nas empresas públicas e sociedades de economia mista de capital aberto.

No ano de 2003, início do governo Lula, foi lançado, por meio do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, hoje renomeado como Ministério do

Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG, o Plano de Gestão do novo governo, intitulado de Gestão Pública para um Brasil de todos.

O plano tinha como proposta revitalizar a Administração Pública Federal, uma vez que o diagnóstico era de que o Estado estava ausente e que padecia de um déficit institucional. Nesse documento consta que “aumentar a governança é promover a capacidade do governo em formular e implementar políticas públicas e em decidir, entre diversas opções, qual a mais adequada” de forma a alcançar a eficiência, a transparência e a participação social, (BRASIL, 2003b, p. 9).

Em seguida, foi instituído por meio do Decreto nº 5.378/2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, conhecido como GESPÚBLICA, que tinha como finalidade desburocratizar e melhorar a qualidade dos serviços públicos. O programa, em consonância com o plano de gestão citado anteriormente, trazia entre suas medidas a promoção da governança, com objetivo de aumentar a capacidade de formular, implementar e avaliar as políticas públicas, (BRASIL, 2005c). O programa foi revogado pelo Decreto Nº 9.094, de 17 de julho de 2017.

No ano de 2014 foi divulgado pelo TCU o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, importante documento elaborado tendo por base os padrões, modelos e códigos de governança que são referências em diversos países. Este documento sintetizou os conceitos, fundamentos e princípios relevantes para a compreensão e a melhoria da governança e da gestão no contexto do setor público.

O Referencial é uma ferramenta que, segundo o TCU, se bem aplicado, irá impulsionar o desempenho dos órgãos públicos na condução das políticas públicas e na prestação de serviços para a sociedade, o Tribunal considera que a melhoria da governança pública é o grande desafio a ser enfrentado pelo Brasil (TCU, 2014).

A partir de então, propostas de melhoria da governança pública vem ganhando espaço na agenda política nacional, como mostra a promulgação da Lei nº 13.303/2016 - Lei de Responsabilidade das Estatais, conhecida também como a Lei de Governança Corporativa das Estatais, determinando que as empresas públicas e mistas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, adotem práticas de Governança Corporativa, Gestão de Riscos e Conformidade.

Em seguida, a Controladoria Geral da União (CGU), em conjunto com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), com o objetivo de instruir os órgãos federais sobre governança, gestão de riscos e controle interno, emitiram a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016, determinando, em seu artigo 1º, que “os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança” (CGU, 2016).

Para alcançar maior abrangência sobre a gestão pública nacional, foi publicado em novembro de 2017 o Decreto nº 9.203 que dispõe sobre a Política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Paralelo ao decreto está em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 9163/2017 que amplia a política de governança a todos os poderes da União, bem como ao Ministério Público da União, à Defensoria Pública da União e Tribunais de Contas da União, incluindo ainda os estados e municípios. O Decreto e Projeto de Lei de Governança Pública foram desenvolvidos com base no Referencial Básico de Governança elaborado pelo TCU com o objetivo de melhorar o desempenho das organizações.

2.2 Levantamento do estado da arte

No decorrer do levantamento sobre a literatura, percebeu-se uma tendência das publicações em se relacionarem em três direcionamentos:

- Estudos que se propuseram a verificar os níveis de aderências por parte dos órgãos investigados às práticas e princípios de governança pública;
- Estudos que se propuseram a criar modelos ou índices de governança a serem utilizados pelos órgãos estudados; e
- Estudos voltados à Governança de Tecnologia da Informação.

Em seguida as pesquisas serão apresentadas em ordem cronológica.

2.2.1 Estudos que se propuseram a verificar a aderências dos órgãos investigados às práticas e princípios de governança pública.

As pesquisas descritas neste tópico abordaram a governança em níveis como estratégia, planejamento e controle, como fez Correio (2019) que aplicou questionário em 372 órgãos da Administração Pública Federal com o objetivo de investigar as práticas de governança pública adotadas por esses órgãos, conforme definições dadas pelo TCU e normas da ABNT. A autora descreve as seguintes práticas encontradas nos órgãos: Define e comunica formalmente papéis e responsabilidades para a governança; realiza avaliações sobre a definição e compreensão dos papéis e das responsabilidades organizacionais; dispõe de um código de ética formalmente instituído, bem como divulga e monitora o seu cumprimento. Destaca também a instituição de conselhos de administração em quase todos os órgãos, contudo, quanto à efetividade desses conselhos as variáveis estudadas apontam que, não são adotadas ou não atingiram um nível de maturidade que permita que o órgão realize a gestão, principalmente, de risco, ou ainda não identificam a necessidade da adoção de melhores práticas de governança na esfera pública. A autora conclui que os órgãos da Administração Pública Federal estão dando os primeiros passos na adoção de melhores práticas de governança corporativa, mas ainda tem muito a avançar.

Gomides (2019) investigou a aderência do Plano Diretor em Tecnologia da Informação da Universidade Federal de Viçosa (UFV) ao instrumento Estratégia de Governança Digital do Governo Federal e com a avaliação anual realizada TCU do Índice de Governança em Tecnologia da Informação na UFV. Como resultado, constatou-se que a universidade não adere aos preceitos da estratégia de governança em seu Plano Diretor, quanto ao índice de governança foi identificada a falta da adoção de diversas práticas de governança em tecnologia da informação, tais como gestão de risco, segurança da informação, gestão de pessoas, dentre outros fatores relevantes.

Teixeira et al. (2018) realizaram estudo em 28 Instituições Federais de Ensino, sendo 10 Institutos Federais e 18 Universidades Federais da Região Nordeste do Brasil. Teixeira et al. (2018) fizeram uso do Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União, pesquisando o mecanismo “Estratégia” que é formado pelos componentes: E1 – Relacionamento com partes interessadas, E2 - Estratégia organizacional e E3 – Alinhamento transorganizacional. Os resultados obtidos por Teixeira et al. (2018) apontaram que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), em sua maior parte, possibilitam o acesso dos vários atores na formulação do planejamento estratégico. Contudo, as metas estabelecidas não são monitoradas; não possuem instrumento de plano de ação e mesmo possuindo bom

desempenho na concepção e execução da gestão estratégica, apresentam fragilidade no monitoramento de suas metas estratégicas.

Henn et al. (2017), ao pesquisarem o processo de planejamento estratégico de uma instituição de ensino superior federal de Santa Catarina no período 2008 a 2016, concluíram, com base nos elementos de concepção de governança pública propostos por Dias (2012), que o planejamento é realizado de forma participativa e envolve toda a comunidade acadêmica (alunos, professores e técnicos administrativos). Mesmo encontrando características de uma governança pública no processo de planejamento estratégico da instituição, os autores concluíram que este planejamento está direcionado para resultados em uma perspectiva gerencialista (processos gerenciais), o que diminui o peso e a participação da sociedade.

Filho e Alves (2017) realizaram um estudo comparado delimitando a análise nas estatais detidas pela União, direta ou indiretamente, num total de 150 empresas públicas. As análises mostraram significativas evoluções recentes nas práticas de governança das estatais, contudo, foram identificados desafios que necessitam ser enfrentados com o objetivo de fortalecimento da governança, como se percebe em diversos casos recentes envolvendo corrupção em grandes empresas estatais.

Pires (2017) analisou a perspectiva dos Agentes de Governança e a percepção dos *Stakeholders* do CEFET-MG (Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais), Campus Divinópolis, sobre as práticas de Governança Corporativa na unidade, tomando por base os mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle defendidos pelo TCU. Utilizando-se de estudo de caso, com questionários e entrevistas aplicadas na comunidade acadêmica, a pesquisa identificou que a instituição de ensino atende parcialmente ao que recomenda o TCU, concernente aos mecanismos de governança (Liderança, Estratégia e Controle), carecendo de aprimoramento, na perspectiva dos agentes e na percepção dos *Stakeholders* (atores favoráveis ou desfavoráveis a um programa de ação governamental).

Já Santos (2016) procedeu a uma análise, nas IFES do estado da Paraíba, englobando os mecanismos de governança dispostos pelo TCU, nas dimensões de liderança e estratégia. Analisando a Universidade Federal da Paraíba e o Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba, o autor detectou que foram encontrados instrumentos, relativos às práticas de governança pública, adotados pelo referencial do TCU. Contudo, estes instrumentos correspondem a itens de pequena magnitude, em relação ao que se pretende obter na implantação de um sistema de governança para instituições públicas, dentre as quais, nove práticas tiveram instrumentos identificados, todos em classificação de estágio inicial de governança, até por vezes desconhecido.

A pesquisa desenvolvida por Manso (2015), que envolveu 60 gestores de fundações de apoio às Universidades Federais brasileiras, focou na análise das práticas de governança. As evidências empíricas demonstraram que essas instituições são parcialmente aderentes quanto às recomendações de boas práticas de governança emitidas pelo *International Federation of Accountants* (IFAC) e o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Ainda segundo Manso (2015), os níveis de aderência às recomendações mostram que pelo menos 42% dos itens analisados estão relacionados ao Conselho Curador; 58% dos itens possuem aderência às questões de atuação do Conselho Fiscal e 62% das questões estão relacionadas ao executivo principal.

Santiago (2015) se propôs a estudar as cinco dimensões do controle aplicadas na Universidade Federal do Ceará (UFC): Ambiente de Controle, Avaliação de Risco, Atividades de Controle, Informação e Comunicação e Monitoramento. O autor encontrou como resultado

a insuficiência na qualidade e adequação dos controles internos, concluindo que estes ainda carecem de estruturação, normatização e definição de responsabilidades e competência setoriais.

Sales (2014) analisou 59 universidades federais brasileiras em busca das boas práticas de governança definidas pela IFAC nas dimensões "Estrutura e Processos Organizacionais" e "Controle". Como conclusão, a pesquisa mostra, a partir dos dados consolidados, que: para a Dimensão Estrutura e Processos Organizacionais, as universidades adotam apenas 50% das práticas recomendadas, nas quais as mais frequentes estão relacionadas às que estão asseguradas em legislação, *Accountability* Estatutária e Prestação de Contas do Dinheiro Público e as relacionadas com a Gestão Executiva; na dimensão "Controle", as universidades adotam 28% das práticas recomendadas; e que, de forma semelhante ao que acontece na dimensão "Estrutura e Processos Organizacionais", as práticas adotadas mais recorrentes possuem legislação ou regulamentos que as assegurem. Segundo os dados da pesquisa, o nível de aderência dessas universidades às práticas de governança recomendadas pela IFAC é de cerca de 49% do total de 77 recomendações analisadas.

Cardozo (2012) pesquisou três Universidades Federais do sul do Brasil em busca da evidenciação das políticas de governança nestas instituições. O pesquisador concluiu que as IFES estudadas apresentaram um grau médio de evidenciação das recomendações de governança estabelecidas pelo *Committee of University Chairs* - CUC (2009) e pela Rede de Informação sobre Educação na Europa - EURYDICE (2008), mostrando que não há clareza nas informações que se referem à origem e aplicação dos recursos das IFES, tanto na acessibilidade quanto na compreensão da informação.

Linczuk (2012) realizou estudo em 59 universidades federais brasileiras a fim de verificar a influência das auditorias internas para a efetivação dos princípios de governança pública. O trabalho apresenta um panorama do controle interno nas universidades federais brasileiras. Das respondentes que possuem controle interno, 55% têm como atribuição, entre outras, estimular a transparência e o controle social, enquanto 45% das unidades de controle interno estabelecidas não têm como atribuições declaradas essas tarefas, mesmo existindo imposição legal nessa direção, de modo que, o autor conclui apontando que persiste a necessidade de implantação e estruturação adequada da auditoria interna nas universidades brasileiras.

Nos estudos de Cavalcante e Luca (2011), os pesquisadores evidenciaram, por meio de pesquisa documental baseadas nas informações divulgadas no endereço eletrônico da Controladoria Geral da União (CGU) e posterior análise de conteúdo, que o órgão atende em parte as recomendações da IFAC relativo ao controle e a disponibilização de relatórios externos. Os autores constataram que apenas as informações referentes aos relatórios orçamentários e financeiros atendem ao tipo e ao conteúdo recomendado pela IFAC e que as questões que dizem respeito à auditoria interna e a prestação de contas anual do Governo contemplam parcialmente o conteúdo recomendado.

Souza (2009) estudou a eficácia da implantação das melhores práticas de Governança em uma empresa de gestão pública, no caso o Banco do Brasil, como resultado, a adesão às boas práticas de governança no órgão propiciou maior transparência à gestão, maior visibilidade internacional, lucros sucessivos e ampliados com consequente aumento no patrimônio da instituição, com distribuição de dividendos para os seus acionistas e melhor remuneração para seus funcionários.

No geral, a literatura sobre a aderência dos órgãos investigados às práticas e princípios de governança pública tem focado na análise de IFES, sendo notados indícios empíricos que sinalizam pelo estudo do planejamento estratégico e controles internos dos órgãos.

2.2.2 Estudos que se propuseram a criar modelos ou índices de governança a serem utilizados pelos órgãos estudados.

Os estudos descritos neste tópico objetivaram, de forma prescritiva, criar ferramentas para os gestores dos órgãos pesquisados, a exemplo de Ceratti et al. (2019) que por meio de um estudo de caso, pesquisaram sobre a governança de TI no campus avançado da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM-FW) propondo um plano de implantação de Governança de TI. Como resultado, o estudo demonstrou que a governança de TI é pouco utilizada no campus, existe a necessidade de treinamento das pessoas envolvidas para sua devida implementação e ainda a necessidade de uma reestruturação do setor de TI com o apoio de ferramentas para a automação que podem tornar a UFSM mais gerenciável.

A pesquisa desenvolvida por Silvia (2019) teve como propósito desenvolver um modelo de monitoramento de riscos nas contratações realizadas pela Universidade Federal do Pará (UFPA) a fim de melhorar a governança nesta instituição e podendo servir de parâmetro para outros órgãos públicos. A pesquisa demonstrou que o modelo de gestão de riscos da organização não se encontra totalmente estabelecido e os riscos considerados críticos para a organização não são geridos adequadamente, com base nos levantamentos realizados pelo TCU. Como resultado propôs 14 critérios a serem implementados em um instrumento de monitoramento de riscos em contratações que promova melhoria dos índices de governança da instituição.

Barbosa (2019) desenvolveu pesquisa em 15 Universidades Federais brasileiras escolhidas pelo Ranking Webometrics, sendo selecionadas três Universidades Federais de cada região geográfica do país, com o objetivo de validar o Indicador de Governança das empresas estatais federais (IG-SEST) adaptando-o para as Universidades Federais e consequentemente às exigências feitas pelo TCU quanto aos mecanismos de governança. Os resultados apresentados demonstram convergência ao apontar que as variáveis levantadas apresentam, em sua maioria, indícios de baixo nível de governança nas universidades avaliadas. Conforme o índice proposto verificou-se que apenas 3 universidades alcançaram o Nível 1 de governança, as demais alcançaram o Nível 2, demonstrando que não houve empenho suficiente das universidades na promoção da governança evidenciando a necessidade de implementação de boas práticas de governança.

Hennigen (2018) propôs um modelo de governança e gestão em aquisições para a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, aplicável também a outras universidades públicas. Tal modelo permite, segundo o autor, a padronização dos procedimentos e a melhoria no tempo de execução das aquisições, evitando duplicidades de aquisição do mesmo objeto, ocasião em que minimiza o retrabalho e, mitiga-se o fracionamento da despesa e favorecimento da cultura do planejamento de aquisições.

Seixas (2018) se propôs, a partir das aquisições de um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, a desenvolver um modelo de governança para fomentar as compras e práticas sustentáveis, que redefinem os papéis dos atores da governança sustentável e que gere indicadores que suportem o índice de governança de compras sustentáveis (iGovCS). Fazendo uso, entre outros, do referencial básico de governança do TCU, a pesquisa foi realizada pela

estratégia de estudo de caso único, com as técnicas de coleta de dados bibliográficas, documental, entrevistas e questionário, com a análise e interpretação dos dados por meio da análise de redes sociais.

Oliveira (2017) desenvolveu um instrumento de avaliação da governança organizacional para o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). O autor apresentou o quadro da governança organizacional aplicável ao Inep contemplando as categorias de Gestão Estratégica, Pessoas e *Accountability*, bem como contendo treze variáveis e trinta e seis elementos relacionados às variáveis.

Oliveira e Pisa (2015) propõem um Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP), criado a partir dos princípios de governança elencados na literatura (Efetividade, Transparência e *Accountability*, Participação, Equidade, Legalidade, Ética e Integridade). A estes princípios são elencados critérios de ponderação, sendo que o peso atribuído a cada indicador é de 20%. O IGovP tem variação de 0 até 1, sendo que, quanto mais próximo de 1 for a nota alcançada, maior o grau de governança pública e, por outro lado, quanto mais perto de zero, menor esse grau. No desenvolver do estudo, os autores apresentam o índice e comprovam sua aplicabilidade.

Rosa (2012) analisou as práticas de gestão para o desenvolvimento de um processo de governança no Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Catarinense. Os resultados encontrados mostraram que poucos gestores conhecem os princípios ou têm experiência com as práticas de governança.

Em síntese, a literatura mostra que os estudos que propuseram modelos ou índices de governança tiveram como foco as IFES e as pesquisas voltadas para as compras públicas e criação de instrumentos de avaliação da governança organizacional.

2.2.3 Estudos voltados à Governança de Tecnologia da Informação (TI)

As pesquisas relatadas neste tópico abordaram variadas aplicações da governança voltadas para a Tecnologia da Informação a exemplo de Almeida e Souza (2019) que realizaram pesquisa que verificou a implementação dos mecanismos de governança de TI na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Considerando os levantamentos sobre governança realizados pelo TCU e ainda as orientações do *Control Objectives for Information and Related Technologies* (COBIT) os investigadores evidenciaram que a implementação dos mecanismos investigados na universidade encontrava-se ainda em fase embrionária, com deficiências na tomada de decisão estratégica de TI, e ausência da definição de princípios, políticas e modelos de TI, contribuindo para o comprometimento da implementação das demais categorias dos mecanismos de governança de TI. A pesquisa concluiu que existe ausência de alinhamento estratégico entre TI e negócio, causando comprometimento da entrega de valor proporcionado pela TI para a comunidade acadêmica.

Moreira Neto (2019) realizou estudo comparado entre 63 Universidades Federais brasileiras e a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) sobre elementos da implantação da Governança de TI analisando a capacidade de processos e práticas das instituições, com base em referenciais como COBIT, ISO 38500 e levantamentos do TCU, esclarecendo pontos de fortalecimento para a governança da universidade. O trabalho evidenciou a necessidade da participação da Alta Administração para implementação de uma Arquitetura de TI e apresentou uma proposta de intervenção que busca melhorar a Governança de TI.

Medeiros et al. (2017) analisaram os dados de 116 órgãos da administração pública brasileira que participaram do levantamento realizado pelo TCU acerca das práticas de governança de tecnologia da informação (TI) utilizadas, o que permite saber o nível de maturidade em governança dessas instituições. A pesquisa utilizou as seguintes práticas de gerenciamento de projetos de TI medidos pelo TCU: gerenciamento de portfólio de projetos; indicadores de desempenho; reavaliação de projetos; formalização dos projetos; e escritório de gerenciamento de projetos. O resultado mostra que as variáveis relacionadas às práticas de gerenciamento de projetos foram relevantes para a melhoria da governança de TI das instituições públicas, sendo o gerenciamento de portfólio uma das práticas de maior influência, contribuindo para o aprimoramento do setor público.

Cunha e Neto (2014) desenvolveram pesquisa norteada pela seguinte indagação: como os órgãos da Administração Pública Federal (APF) brasileira podem melhorar a atuação de seus comitês de Governança de Tecnologia da Informação (GTI), tendo em vista levantamento realizado pelo TCU demonstrar que a estrutura de Governança de TI em 22% desses órgãos ainda não serem efetivas? Utilizando-se do método Delphi, como resultado, os autores identificaram fatores críticos de sucesso para atuação dos comitês em dois níveis, sendo ao final dez fatores críticos para os comitês estratégicos de governança e doze fatores críticos para os comitês diretivos.

Em resumo, os estudos sobre governança de tecnologia da informação partiram dos levantamentos realizados pelo TCU em âmbito nacional sobre as práticas de governança nas organizações públicas investigando os portais eletrônicos de compras públicas, os comitês de governança de TI e o gerenciamento de projetos de TI.

2.3 Demais considerações sobre a literatura analisada

Quanto aos órgãos que foram objeto de investigação, uma importante observação recai sobre a quantidade de pesquisas realizadas em universidades federais e institutos federais (GOMIDES, 2019; CERATTI ET AL, 2019; MOREIRA NETO, 2019; SILVIA, 2019; BARBOSA, 2019; ALMEIDA E SOUZA, 2019; TEIXEIRA ET AL, 2018; HENNIGEN, 2018; SEIXAS, 2018; HENN ET AL, 2017; PIRES, 2017; SANTOS, 2016; MANSO, 2015; SANTIAGO, 2015; SALES, 2014; CARDOZO, 2012; LINCZUK, 2012; ROSA, 2012).

As principais referências teóricas utilizadas nos estudos como forma de apontar os princípios e práticas de governança pública foram o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública do Tribunal de Contas da União, estudos da OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, da IFAC - *International Federation of Accountants*, do IBCG - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa e da ANAO - *Australian National Audit Office*.

Cabe destacar a diversidade de abordagens sobre governança que o TCU oferece em seus levantamentos, como: Governança em Centro de Governo, Governança em Políticas Públicas, Governança em Organizações Públicas, Governança e Gestão de Pessoas, Governança e Gestão em TI, Governança e Gestão em Contratações, Governança e Gestão em Saúde e Governança e Gestão em Segurança Pública. Um verdadeiro leque de possibilidades de estudos, o que justifica a sua utilização como referencial em boa parte das pesquisas encontradas. Nessa perspectiva, o Quadro 1 abaixo reporta, para melhor compreensão, os objetivos dos estudos selecionados para este trabalho.

Quadro 1: Resumo dos estudos sobre governança na Administração Pública

Autores	Tipo	Objetivo	Enfoque Metodológico
Correio (2019)	Artigo	Investigar as práticas de governança pública adotadas pelos órgãos da Administração Pública Federal Brasileira (APFB)	Quantitativo
Almeida e Souza (2019)	Artigo	Estudar a implementação dos mecanismos de governança de TI na UFRB conforme a percepção dos tomadores de decisão e as evidências documentais para indicar quais os mecanismos necessitam de ações de melhorias	Qualitativo
Ceratti et al. (2019)	Artigo	Identificar como a Governança de TI é realizada no campus da UFSM de Frederico Westphalen.	Quali-quantitativo
Moreira Neto (2019)	Dissertação	Verificar o ambiente de Governança de TI nas universidades federais do Brasil, e propor um modelo com práticas para Governança de TI na UFGD, baseado nas melhores práticas implantadas nas universidades federais.	Quali-quantitativo
Silva (2019)	Dissertação	Analisar os critérios para uma proposta de criação de um instrumento de monitoramento voltado para o fortalecimento do gerenciamento de riscos nos contratos públicos, a fim de contribuir para a governança na instituição em análise.	Qualitativo
Gomides (2019)	Dissertação	Quais os reflexos do resultado do iGovTI na constituição do PDTI e ao seu alinhamento à Estratégia de Governança Digital - EGD?	Quali-quantitativo
Barbosa (2019)	Tese	Validar o IG-SEST como mecanismo de Governança em Universidades Federais brasileiras.	Quali-quantitativo
Teixeira et al. (2018)	Artigo	Relacionar as práticas de estratégia, segundo os princípios da governança pública, com a realidade da gestão em instituições de ensino superior.	Qualitativo
Hennigen (2018)	Dissertação	Propor um modelo de governança e gestão em aquisições aplicável a uma universidade pública brasileira.	Qualitativo
Seixas (2018)	Tese	Analisar como um modelo de Governança Pública para processos de compras sustentáveis pode alterar o volume das aquisições de produtos e de práticas sustentáveis nas organizações públicas.	Quali - Quantitativo
Henn et al. (2017)	Artigo	Analisar o processo de elaboração e execução do planejamento estratégico da instituição de ensino superior federal pesquisada à luz de critérios de planejamento abordados na concepção de governança pública.	Qualitativo
Medeiros et al. (2017)	Artigo	Avaliar em que medida a adoção de práticas de gerenciamento de projetos influenciam no aumento da governança de Tecnologia da Informação (TI) das instituições públicas.	Quantitativo
Filho e Alves (2017)	Artigo	Identificar como mecanismos de controle externo e interno da governança corporativa, tipicamente considerados no setor empresarial privado, são aplicados ou transformados para o setor público nas empresas estatais.	Qualitativo
Oliveira (2017)	Dissertação	Propor um instrumento de avaliação da governança organizacional para o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).	Quali - Quantitativo
Pires (2017)	Dissertação	Analisar a perspectiva dos Agentes de Governança e a percepção dos <i>Stakeholders</i> do CEFET-MG, Campus Divinópolis, sobre as práticas de Governança Corporativa na unidade, tomando por base os três mecanismos	Quali - Quantitativo

		defendidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), isto é, Liderança, Estratégia e Controle.	
Santos (2016)	Dissertação	Analisar a aplicabilidade dos mecanismos de governança elaborados pelo TCU para a gestão das Instituições Federais de Ensino Superior da Paraíba.	Qualitativo
Oliveira e Pisa (2015)	Artigo	Desenvolver um índice de medição da governança pública a partir do ponto de vista de seus princípios, bem como apresentá-lo como um instrumento de autoavaliação e planejamento para o Estado e de controle social para os cidadãos.	Qualitativo
Manso (2015)	Dissertação	Analisar o nível de aderência das fundações de apoio às Universidades Federais brasileiras às práticas de governança recomendadas pela <i>International Federation of Accountants</i> (IFAC) e pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC).	Qualitativo
Santiago (2015)	Dissertação	Analisar a qualidade e a suficiência dos controles internos, notadamente no que diz respeito aos processos de trabalho, às estruturas específicas de controle inerente à Governança na Universidade Federal do Ceará (UFC).	Qualitativo
Cunha e Neto (2014)	Artigo	Identificar os fatores críticos de sucesso que possibilitem melhorias na atuação dos comitês de Governança em Tecnologia da Informação - GTI na Administração Pública Federal brasileira e avaliá-los junto a especialistas em GTI.	Qualitativo
Sales (2014)	Dissertação	Investigar o nível de aderência das universidades federais brasileiras às práticas de governança pública recomendadas pela IFAC para as dimensões “Estrutura e Processos Organizacionais” e “Controle”.	Qualitativo
Cardozo (2012)	Dissertação	Identificar a evidenciação de políticas de governança nas Universidades Federais do sul do Brasil à luz das entidades que tratam do tema, especificamente para as IFES.	Qualitativo
Linczuk (2012)	Dissertação	Discutir a migração da aplicação dos conceitos de governança corporativa para o âmbito público, visto numa perspectiva de agência, fundamentada na problemática que discute a efetividade da implementação da Governança Pública nas universidades federais brasileiras verificando a influencia das auditorias internas neste processo.	Qualitativo
Rosa (2012)	Dissertação	Analisar as práticas de gestão para o desenvolvimento de um processo de governança no Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Catarinense.	Qualitativo
Cavalcante e Luca (2011)	Artigo	Investigar as informações disponibilizadas pela CGU que atendem ao tipo e ao conteúdo das recomendações da IFAC (2001) referentes ao controle e aos relatórios externos enquanto dimensões de governança no setor publico.	Qualitativo
Souza (2009)	Dissertação	Demonstrar as principais etapas de aplicação na implementação da Governança Corporativa no Banco do Brasil e as vantagens e desvantagens da adoção dessa prática em uma empresa pública, e como consequência, recomendar essa mesma prática como referencia para outras empresas de gestão pública	Qualitativo

Fonte: Elaborado pelo autor, (2020).

Os estudos em sua totalidade se classificam como exploratório, o que mostra uma busca pela familiaridade do tema, especialmente considerando que os normativos sobre

governança instituída pelo governo federal, alinhado aos levantamentos anuais realizados pelo TCU, em parte, são ainda recentes.

3 METODOLOGIA

Para a revisão de literatura, a busca de artigos, dissertações e teses, foi realizada nas bases eletrônicas SPELL - *Scientific Periodicals Electronic Library*, SciELO - *Scientific Electronic Library Online* e BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, por meio dos termos: governança administração pública, governança setor público. A inclusão de dissertações e teses se justifica pelo fato de terem sido encontrados poucos artigos com pesquisas aplicadas sobre o tema.

Para seleção dos textos realizou-se, inicialmente, a leitura dos resumos das publicações escolhidas com o objetivo de apurar a amostra utilizando como critério de exclusão os textos de revisão e em língua estrangeira. Foram incluídos textos originais publicados entre 2009 e 2019 e em português, oriundos de estudos aplicados desenvolvidos em órgãos da administração pública federal brasileira. De modo que 45 textos foram selecionados para leitura, sendo 26 textos utilizados nesta pesquisa.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou apresentar, por meio de uma revisão de literatura, o estado da arte das pesquisas produzidas no Brasil sobre governança pública em órgãos da Administração Pública Federal no período de 2009 a 2019. Notou-se que os estudos se moldaram em três perspectivas, sendo que os estudos que se propuseram a verificar a aderências dos órgãos investigados às práticas e princípios de governança pública apresentaram maior volume, 14 no total; já os estudos que se propuseram a criar modelos ou índices de governança a serem utilizados pelos órgãos estudados foram 8; e por fim, os estudos voltados à Governança de Tecnologia da Informação totalizaram 4 pesquisas.

O presente estudo encontrou limitação inicialmente quando focou apenas em artigos, pois poucas pesquisas aplicadas foram encontradas, o que levou à necessidade de se abrir o leque para investigar dissertações de mestrado e teses de doutorado. As possibilidades de estudos da governança pública são variadas, e como indicação para o desenvolvimento de pesquisas futuras, sugere-se como ponto de partida, o relatório divulgado pelo TCU em abril de 2018 sobre a situação da governança pública em organizações federais. Os resultados deste levantamento foram individualizados para cada órgão, o que permite para o futuro pesquisador um estudo aprofundado e a possibilidade de se verificar pela perspectiva dos gestores quais medidas a serem adotadas para a melhoria dos índices de governança.

Sugere-se ainda para futuras pesquisas, quanto aos estudos que se propuseram a verificar os níveis de aderências por parte dos órgãos investigados às práticas e princípios de governança pública, o desenvolvimento de pesquisas sobre a efetividade da implementação dessas práticas. Já para os estudos que se propuseram a criar modelos ou índices de governança a serem utilizados pelos órgãos estudados, sugere-se um estudo comparado que permita demonstrar quais as referências utilizadas e quais diretrizes possuem em comum. Por fim, sugere-se para os estudos sobre Governança em TI uma investigação sobre as similaridades entre o referencial de Governança e Gestão em TI do TCU e o modelo COBIT para governança e gerenciamento de TI.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. S.; SOUZA, W. A. Implementação dos Mecanismos de Governança de Tecnologia da Informação em uma Universidade Pública. **NAVUS - Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 9, n. 1, p. 136-149, 2019.

BRASIL. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, 1995a. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf> Acesso em 15 de setembro de 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Gestão pública para um Brasil de todos : um plano de gestão para o Governo Lula / Secretaria de Gestão. – Brasília: MP, SEGES, 2003b. 30 p.

_____. Presidência da República. Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005, 2005c. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm > Acesso em: 15 de setembro de 2019.

_____. Decreto 9203/2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm> Acesso em: 16 de setembro de 2019.

_____. Lei 13.303/2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm> Acesso em: 16 de setembro de 2019.

_____. Projeto de Lei 9.163/2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153>> Acesso em: 15 de setembro de 2019.

CARDOZO, M. A. *A Evidenciação Das Políticas De Governança Nas IFES: Um estudo nas universidades federais do sul do Brasil*. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. 203 f.

CAVALCANTE, M. C. N.; LUCA, M. M. M. Controladoria como instrumento de Governança no Setor Público. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 7, n. 1, p. 73-90, 2013.

CERATTI, S. A.; BERTOLINI, C.; SILVEIRA, S. R. Um Estudo sobre Governança de Tecnologia da Informação no Campus de Frederico Westphalen-RS da Universidade

Federal de Santa Maria. **NAVUS - Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 9, n. 4, p. 10-29, 2019.

CUNHA, M. S.; SOUZA NETO, J. Comitês de governança de tecnologia da informação na administração pública federal brasileira: fatores críticos de sucesso. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 3, p. 355-381, 2014.

CHEVALLIER, J. La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? Revue française d'administration publique 2003/1 (no105-106), p. 203-217. Disponível em:<<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2003-1-p-203.htm>>Acesso em: 10 de setembro de 2019.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU nº 1/2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em<https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/...normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>Acesso em: 16 de setembro de 2019.

CORREIO, M. N. O. P. Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 2, p. 215-231, 2019.

FONTES FILHO, J. R.; ALVES, C. F. Mecanismos de Controle na Governança Corporativa das Empresas Estatais: Uma Comparação entre Brasil e Portugal. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 16, n. 1, p. 1-13, 2018.

GOMIDES, WANDERSON LOPES. Aderência dos instrumentos de gestão estratégica de uma instituição federal de ensino superior à gestão estratégica de governança digital da administração pública federal: um estudo de caso na Universidade Federal de Viçosa-MG. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Rio Paranaíba. 2019. 134 f.

HENN, S. A.; CASAGRANDE, J. L.; NUNES, N. A.; LEITE, A. L. S.; PICOLLI, I. Planejamento Estratégico de uma Instituição de Ensino Superior Federal Brasileira: Uma Análise à Luz do Movimento da Governança Pública. **Revista Organizações em Contexto**, v. 13, n. 25, p. 219-243, 2017.

HENNIGEN, M.R.J. Governança E Gestão Em Aquisições: A Proposição De Um Modelo Para Uma Universidade Pública Brasileira. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. 117 f.

LINCZUK, L.M.W. Governança Aplicada à Administração Pública: A Contribuição Da Auditoria Interna Para Sua Efetivação: Um Estudo Em Universidades Públicas Federais. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba 2012. 181 f.

MANSO, F.Y.G.C. Governança Nas Fundações De Apoio às Universidades Federais Brasileiras. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) – Universidade Federal do Ceará, 2015. 98 f.

MEDEIROS, B. C.; DANJOUR, M. F.; SOUSA NETO, M. V.; MÓL, A. L. R. Maturidade da Governança de Tecnologia da Informação: diferenças entre Organizações Públicas Brasileiras. **Revista de Administração FACES Journal**, v. 15, n. 2, p. 81-99, 2016.

MOREIRA NETO, RENATO. Governança de TI em universidades federais do Brasil: o caso da UFGD. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) – Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019. 111 f.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 263-290, 2015.

OLIVEIRA, N.P. Avaliação Da Governança Organizacional No Setor Público: Estudo De Caso Do Inep. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. 148 f.

PIRES, W.J. ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO: um estudo da perspectiva de agentes de governança e da percepção de stakeholders do Cefet-MG, Campus Divinópolis. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro Universitário Unihorizontes, Belo Horizonte, 2017. 132 f.

ROSA, C.P. Governança Em Instituições De Ensino: O Caso Do Instituto Federal Catarinense. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Regional de Blumenau, 2012. 106 f.

SALES, E.C.A.S. Governança No Setor Público Segundo a IFAC: Um Estudo Nas Universidades Federais Brasileiras. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014. 158 f.

SANTIAGO, M.G.C. Análise da Adequação dos Mecanismos de Governança Utilizados para a Gestão da Universidade Federal do Ceará (UFC). Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas da Educação Superior) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015. 102 f.

SANTOS, F.N. Governança no Setor Público: análise dos mecanismos de governança nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) da Paraíba. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. 88f.

SEIXAS, E.S. Governança Nas Compras Públicas Sustentáveis: Um Modelo Para Os Institutos Federais De Educação, Ciência E Tecnologia Baseado Na Análise De Redes Sociais. Tese (Doutorado Multi-institucional e Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento) – Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2018. 183 f.

SILVA, CLARA DE NAZARÉ SOUZA. Critérios de monitoramento de riscos nas contratações como contribuição para a governança em Instituições Públicas: uma análise na UFPA. Orientadora: Eliana Maria de Souza Franco Teixeira. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019. 127 f.

SOUZA, PEDRO DONIZETTI DE. Governança Corporativa: um estudo de caso do Banco do Brasil S/A. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Nove de Julho, São Paulo 2009. 151 f.

TEIXEIRA, L. I. L.; ALMEIDA, A. J. B.; PAIVA, S. C. Q.; RODRIGUES, M. V. Governança em IFES do Nordeste: Concepção, Execução e Monitoramento da Gestão Estratégica . **Revista Organizações em Contexto**, v. 14, n. 28, p. 265-291, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS UNIÃO – TCU. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 2 v. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/>>. Acesso em 18 jul. 2019.