

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO – UFOP  
CENTRO DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA – CEAD**

**GEÍSA RAFAELA SOUSA AMANCIO**

**PAULO SÉRGIO DE OLIVEIRA**

**RICARDO ANDRÉ DA COSTA**

**A MODERNIZAÇÃO DAS METODOLOGIAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA  
NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PARA MITIGAR AS  
INCERTEZAS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

**OURO PRETO  
MINAS GERAIS - BRASIL**

**2020**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO – UFOP**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA – CEAD**

**GEÍSA RAFAELA SOUSA AMANCIO**  
**PAULO SÉRGIO DE OLIVEIRA**  
**RICARDO ANDRÉ DA COSTA**

**A MODERNIZAÇÃO DAS METODOLOGIAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA  
NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PARA MITIGAR AS  
INCERTEZAS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

Trabalho apresentado à Universidade Federal de Ouro Preto, como parte das exigências do curso de Administração Pública, para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

**OURO PRETO**  
**MINAS GERAIS - BRASIL**

2020



## FOLHA DE APROVAÇÃO

**Geísa Rafaela Sousa Amancio**

**Paulo Sérgio de Oliveira**

**Ricardo André da Costa**

### **A modernização das metodologias de governança pública nas instituições de ensino superior para mitigar as incertezas do planejamento estratégico**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel

Aprovada em 11 de julho de 2020

#### Membros da banca

Dr<sup>a</sup> Bianca Nardelli Schenatz - Orientadora - Universidade Federal de Ouro Preto  
M<sup>a</sup> Luciana Maria Eliza do Vale - Instituto Federal de Minas Gerais

Bianca Nardelli Schenatz, orientadora do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 13/09/2022



Documento assinado eletronicamente por **Bianca Nardelli Schenatz, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 13/09/2022, às 10:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.ufop.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0397037** e o código CRC **7906E617**.

## **A MODERNIZAÇÃO DAS METODOLOGIAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PARA MITIGAR AS INCERTEZAS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

### **RESUMO**

Ao considerar a modernização da gestão pública pode-se dizer que o processo de governança tem como uma das suas principais funções identificar os principais processos das instituições e seus valores, já a gestão de riscos além da identificação, relaciona-se a avaliação e administração dos eventos institucionais diante de incertezas críticas. Adotar modelos gerenciais avançados e aperfeiçoar as metodologias de planejamento podem garantir as instituições de ensino superior boas práticas administrativas. Diante disso, buscou-se identificar as possíveis inovações e/ou mudanças adotadas nas políticas de governança pública da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) no período de 2011 a 2018 nos ganhos de eficiência das práticas administrativas.

**Palavras-chave:** Governança; gestão de riscos; gestão pública; ensino superior e planejamento estratégico.

## **ABSTRACT**

When considering the modernization of public management, it can be said that the governance process has as one of its main functions to identify the main processes of institutions and their values. institutional events in the face of critical uncertainties. Adopting advanced management models and improving planning methodologies can guarantee higher education institutions good administrative practices. Therefore, we sought to identify the possible innovations and/or changes adopted in the public governance policies of the Federal University of Ouro Preto (UFOP) in the period from 2011 to 2018 in the efficiency gains of administrative practices.

**Keywords:** Governance; risk management; public administration; higher education and strategic planning.

### **OBJETIVOS GERAIS**

Identificar inovações nas políticas e nas práticas de governança pública da Universidade Federal de Ouro Preto.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Nos últimos anos a instituição adotou mudanças e novas práticas administrativas para melhorar a eficiência e o bom funcionamento da IFES.
2. Há uma política de Governança e Gerenciamento de Riscos?
3. Há uma estrutura bem definida de mapeamento e fluxo dos processos?

## 1. INTRODUÇÃO

As incertezas surgem da incapacidade de determinar com precisão a probabilidade da ocorrência de determinado evento e os impactos a ele associados. É notável a importância do conhecimento da administração pública acerca do processo de governança e gestão de riscos nas instituições públicas, no entanto vale ressaltar também seus desafios.

A gestão de riscos é um processo contínuo, que consiste no desenvolvimento de um conjunto de ações destinadas a identificar, analisar, avaliar, priorizar, tratar e monitorar riscos positivos ou negativos capazes de afetar os objetivos, programas, projetos ou processos de trabalho nos níveis estratégico, tático e operacional.

Os anos 2000 foram marcados pela ampliação dos investimentos em educação. O governo Federal criou diversos programas com o intuito de difundir o ensino superior e a pós-graduação no Brasil. Dentre eles estão O Programa Universidade para Todos – Prouni, criado em 2004, com a finalidade de conceder bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições de ensino superior privadas; o Reuni, Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais com o objetivo de ampliar as vagas no ensino gratuito; e a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB) que resgatou o ensino a distância no Brasil.

O alargamento dos cursos de graduação no decorrer dos anos gerou consequências positivas e ganhos significativos à sociedade. Mincer (1958) assume que as diferenças salariais entre os indivíduos podem ser determinadas por fatores como treinamento e experiência. Segundo Becker (1962) o indivíduo decide investir em sua capacitação sobre a influência de retornos futuros.

Neste sentido, os avanços nos modelos gerenciais e nas metodologias de controle e planejamento das instituições públicas de ensino, principalmente superior ganharam destaque na literatura. Há evidências de que instituições com melhores índices de

governança apresentam também melhor capacidade de gerir seus bens. A partir de 2017, considerando que as áreas de Governança e Gestão perpassam todas as funções organizacionais de qualquer órgão ou entidade, o TCU integrou esses temas em um só instrumento de autoavaliação, o Questionário Integrado de Governança Pública<sup>4</sup>.

Esse trabalho contribui por propor um estudo aplicado para identificar as possíveis inovações e/ou mudanças adotadas nas políticas<sup>5</sup> de governança pública da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Por meio de entrevistas e pesquisa documental, objetiva-se testar se na UFOP no período de 2011 a 2018, as mudanças nas estruturas organizacionais e nas práticas administrativas criaram ganhos de eficiência.

## **2. REFERENCIAL**

### **2.1 A EVOLUÇÃO DOS MODELOS GERENCIAIS**

Segundo Abrucio (1996), o impacto do modelo gerencial na administração pública ocorreu a partir dos anos 1970, quando a eficácia do Estado de Bem-Estar Social pós-Segunda Guerra vinha sendo rediscutida. O autor evidencia as condições materiais e intelectuais para o surgimento do modelo gerencial, tais como: crises do petróleo, crise fiscal, ingovernabilidade e globalização. A partir disso, Abrucio revisita a experiência anglo-americana de desenvolvimento do modelo gerencial no setor público, e constata que novos caminhos desse tipo de modelo incluem a flexibilidade de gestão, qualidade dos serviços e prioridade às demandas do consumidor, construção da esfera pública voltada para o cidadão, o que será de fundamental relevância para responder nossa pergunta tema.

Ainda sobre essa questão, Diniz (1996) explica que a polêmica sobre o Estado do futuro contrasta com o consenso negativo em torno da rejeição do antigo. Tal controvérsia envolve visões distintas e contraditórias das metas e critérios na proposta de reordenamento do Estado. Para essa discussão, o autor tenta esclarecer alguns pontos e incorpora à análise dimensões de estreita conexão da reforma do Estado, conduzida de forma a acentuar as

---

<sup>4</sup> Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>

<sup>5</sup> O sistema de governança da UFOP envolve as estruturas administrativas, os processos de trabalho, os instrumentos de gestão (normas, resoluções e outros documentos) e os agentes internos e externos que atuam na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da Instituição.

tensões com os requisitos da institucionalização da democracia, considerando que a eficácia da ação estatal não depende apenas da capacidade de tomar decisões com presteza, mas da adequação das políticas de implementação.

Diante disso, ele propõe a criação de arenas de negociação, articulação de alianças e coalizões como aspectos relevantes da gestão estatal. Atenta a este fato, Maria das Graças Rua (1997) aborda o debate: neutralidade da burocracia versus autonomia de decisão. A autora expressa que são elementos fundamentais do modelo de administração pública gerencial, assumindo relevância frente aos objetivos de aumentar a governança do Estado, além de constituir um dos desafios centrais do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, particularmente no que diz respeito ao chamado —núcleo estratégico— responsável pela definição das leis e políticas públicas.

Em síntese, o trabalho pretendeu iniciar um levantamento das graves dificuldades que o problema impõe. Fontes Filho (2003) tratou das questões de governança na administração pública, incluindo a gestão das políticas governamentais, o exercício de poder e o controle na sua aplicação, contemplando atores sociais e arranjos institucionais de forma direta e efetiva. No artigo, o autor afirma que as organizações públicas e privadas guardam semelhanças importantes no aspecto governança e cita duas abordagens teóricas que devem ser analisadas com maior profundidade, as teorias da agência e institucional.

A primeira teoria foca os contratos entre proprietários ou *stakeholders* (principal) e os gestores (agente), sendo encontradas experiências no âmbito público em organizações inspetorias e empresas estatais do setor produtivo, ou de forma ampliada nos contratos de gestão. A segunda teoria, institucional, tem como base analítica a forma como regras e procedimentos são incorporados pelas organizações, em busca de legitimidade.

Outro trabalho que está articulo com o problema de pesquisa por abordar a modernização do setor público, tomando como exemplo a Alemanha é o de Kissler e Heidemann (2006). Os autores constataram que as administrações públicas se tornaram mais empresariais, menos onerosas e, em geral, mais eficientes e até mais —simpáticas aos cidadãos, com novos contornos e base na privatização e terceirização, o que não significou novas bases favoráveis aos cidadãos. Kissler e Heidemann perfazem uma discussão do que se traduz governança pública, na prática, tomando como exemplo uma política de emprego e mercado de trabalho no âmbito municipal, buscando evidenciar os efeitos colaterais da



nova estruturação de relações entre Estado e sociedade, discutindo até que ponto a governança pública é adequada para servir como novo modelo regulatório.

Com a finalidade de se analisar os fundamentos e as razões de adaptação e transferência das experiências da governança corporativa para o setor público brasileiro, o artigo de Matias-Pereira (2010) apresenta-se como relevante por explorar as diretrizes não só de governança como também de riscos. Isso fica evidente quando o autor – pautado nas teorias institucionalista e de custos de transação corporativa no setor público – constata que a concepção e a aplicação da governança corporativa no setor estão relacionadas com as dificuldades que ele tem para efetivar suas ações (morosas e inflexíveis). Como era de se esperar, isso reflete na qualidade dos serviços públicos ofertados pelo governo brasileiro. O autor sugere que para melhoria da qualidade deve-se consolidar o método de governança corporativa junto ao de institucionalização.

Em conjunto, podemos articular os autores de maneira a realizar uma discussão teórica, histórica-crítica e conceitual em resposta ao problema da governança e riscos aqui propostos. Além disso, é possível propor soluções, uma vez que tratam das discussões relacionadas ao processo de governança estatal, mostrando a evolução deste e possíveis alternativas mais efetivas ao mesmo. Para tanto, acredita-se que a visão da governança e dos atores envolvidos são complementares, portanto, as definições e discussões dessas teorias serão de grande aporte ao desenvolvimento da pesquisa. Pensando em uma questão real para exemplificar novas medidas de governança e gestão de riscos, identificou-se o trabalho realizado por uma instituição pública frente às novas propostas de governança.

## **2.2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA UFOP**

O Plano de Desenvolvimento Institucional da UFOP foi formulado para o período de 2016 a 2025 e tem por objetivo orientar uma gestão participativa, planejada, sustentável e com o compromisso de integrar e aprimorar continuamente as atividades de ensino, pesquisa, extensão com estímulo à inovação da instituição. Neste sentido, foi construído como instrumento norteador de políticas e de ações estratégicas para a produção acadêmica, científica, tecnológica e cultural para a promoção do desenvolvimento humano e socioeconômico do país.

Pautado em uma metodologia colaborativa entre estudantes e servidores, para conhecer e identificar as forças, oportunidades, fraquezas, ameaças e, assim, definir as estratégias e o rumo da instituição ele está organizado em doze eixos temáticos e seguiu a estruturação, a saber:



Figura 1: Metodologia de construção do PDI

O envolvimento da comunidade universitária no processo de elaboração do planejamento estratégico de nível macro da instituição conferiu legitimidade e qualidade ao documento.

### **3. METODOLOGIA**

Para avaliar o processo de governança pública no Brasil e como esta afeta as instituições públicas faz-se necessário a identificação do grau de maturidade e controle das instituições. Neste sentido, pro meio de um trabalho explanatório e um questionário objetiva-se testar se na Universidade Federal de Ouro Preto no período de 2011 a 2019, com as mudanças nas estruturas e práticas de governança alcançou ganhos de eficiência administrativa.

#### **3.1. Entrevista**

Para Aaker et al. (2001), a adoção de questionários é considerada uma “arte imperfeita”, visto que não existem procedimentos exatos que garantam que seus objetivos serão atingidos de maneira exata. No entanto, ao decidir utilizá-lo o conteúdo deve atender uma sequência lógica para desenvolver o questionário.

Com o objetivo de conseguir informações ou coletar dados que não seriam possíveis somente através da pesquisa bibliográfica, optou-se por aplicar alguns questionários à equipe da Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento da UFOP que participou diretamente da elaboração das diretrizes. As entrevistas serão elaboradas mediante questionário totalmente estruturado, ou seja, com perguntas previamente formuladas, para que a equipe possa

comparar o conjunto respostas e produzir as reflexões (QUARESMA, 2005). Os questionários serão enviados via e-mail e poderão ser respondidos no prazo de 10 dias. As entrevistas seriam o primeiro procedimento, no entanto o COVID-19 atrasou o processo, pois as atividades da Pró-reitoria estão suspensas.

### **3.2. Pesquisa Documental - O Plano de Desenvolvimento Institucional**

A pesquisa documental é aquela realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos ou não fraudados (COLLIS e HUSSEY, 2005), para este trabalho será feito via Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

O PDI tem por objetivo orientar uma gestão participativa, planejada, sustentável e com o compromisso de integrar e aprimorar continuamente as atividades. Para uma instituição de ensino como a UFOP integra as ações de ensino, pesquisa, extensão, buscando o estímulo à inovação e ciência.

Neste sentido, os planos construídos norteiam as políticas e ações estratégicas para a produção acadêmica, científica, tecnológica e cultural e, conseqüentemente, auxiliam a promoção do desenvolvimento humano e socioeconômico do país.

A metodologia de construção do documento considerou tanto os fundamentos de planejamento como a cultura de colaboração entre estudantes e servidores, para conhecer e identificar as forças, oportunidades, fraquezas, ameaças e, assim, definir as estratégias e o rumo da instituição. Para o presente trabalho foram adotados os documentos produzidos nos anos de 2011, utilizados como norteador das políticas entre 2011-2015 e, o documento elaborado em 2016 que conduzirá as ações de 2016-2025.

Ao analisar os documentos espera-se obter fatores capazes de representar os ganhos de eficiência nos processos de governança e gestão de riscos, visto que o método de construção das diretrizes foi diverso e o assim como o resultado do instrumento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AAKER, David A.; ADLER, David A. *Developing business strategies*. New York, NY: John Wiley & Sons, 2001.

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: ENAP (mimeo), 1996.

BECKER, G.S. (1962): “**Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis**”. The Journal of Political Economy, Vol. 70, No. 5, Part 2: Investment in Human Beings, pp. 9-49. 1962.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais**. Em Tese, v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil**. Revista do Serviço Público, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma**, XX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu (MG), 1996.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. **Governança organizacional aplicada ao setor público**. VIII *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 Oct. 2003

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade**. Revista de Administração Pública, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

MATIAS-PEREIRA, J. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro.** Administração Pública e Gestão Social, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MINCER, J. (1958): **“Investment in human capital and personal income distribution.”** Journal of Political Economy, 66, p. 281-302.

MINCER, J. (1974): **“Schooling, experience and earnings.”** New York: Columbia University Press.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. **Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro.** Organizações & Sociedade, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008.

RUA, M. G. **Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade.** Revista do Serviço Público, v. 48, n. 3, p. 133-152, 1997.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro, 43(2): 347-69. Mar./Abr, 2009.

## CRONOGRAMA DE ATIVIDADES

| <b>Atividades</b>   | abril/20 | maio/20 | junho/20 | julho/20 | agosto/20 |
|---|----------|---------|----------|----------|-----------|
| 1. Início das pesquisas documentais                                       |          |         |          |          |           |
| 2. Levantamento de informações complementares em literatura especializada |          |         |          |          |           |
| 4. Sistematização e processamento dos dados                               |          |         |          |          |           |
| 5. Entrevistas (Atrasadas pelo COVID, vamos tentar viabilizá-las por WEB) |          |         |          |          |           |
| 6. Apresentação do Trabalho Final   |          |         |          |          |           |

## **ROTEIRO DA ENTREVISTA**

**NOME DO ENTREVISTADO:**

**CARGO:**

**SITUAÇÃO FUNCIONAL:**

**TEMPO QUE DESENVOLVE AS ATIVIDADES NO SETOR:**

**DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES:**

**Questões:**

1. A instituição possui algum sistema (TI) de gerenciamento de riscos?
2. Há alguma política normatizada e/ou processo de implantação de governança dos processos e riscos?
3. O TCU acompanha os índices de Governança Pública das instituições federais do país, o IGG. Qual o tratamento da UFOP dados a esses índices e como ela os monitora?
4. Qual a sua percepção sobre o “planejamento estratégico”, a “estrutura de governança e gestão de riscos” da UFOP em 2011 e atualmente.
5. Houve nos últimos anos, desde 2011, alguma inovação/modernização seja de processos, sistemas, procedimentos que melhorou a estrutura de governança da instituição?
6. Quanto ao mapeamento de processos e ao gerenciamento de riscos há alguma metodologia identificação e monitoramento definida?