

Governança e Desempenho Organizacional nas Universidades Federais Brasileiras

JOANA ELIZABETE GONÇALVES
UNIVERSIDADE FUMEC (FUMEC)

ZELIA MIRANDA KILIMNIK
UNIVERSIDADE FUMEC (FUMEC)

HENRIQUE CORDEIRO MARTINS
UNIVERSIDADE FUMEC (FUMEC)

GOVERNANÇA E DESEMPENHO ORGANIZACIONAL NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as políticas públicas em educação têm sido utilizadas como instrumentos para que as universidades federais brasileiras melhorem seu desempenho científico e tecnológico e sua capacidade de inovação para, assim, contribuírem mais efetivamente para o desenvolvimento econômico e social do país (FERREIRA E OLIVEIRA, 2016). Um exemplo importante é o programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e as respostas dessas instituições quanto à expansão da sua estrutura física. Esse programa tem como objetivo principal a inclusão social através do acesso e permanência do alunado no ensino superior. De acordo com os dados fornecidos pelo governo federal, via REUNI (n.d.), de 2003 até 2011 foram criadas 14 novas universidades e 100 novos *campi*. Porém, com essa expansão, veio também a necessidade de maior controle e as exigências dos órgãos responsáveis para que se aprimore a governança, com a finalidade de inibir fraudes e permitir maior desempenho nos resultados (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO [TCU], 2015).

Instituições do Estado, como o TCU, advogam a favor da adoção de boas práticas de governança, com o argumento de que tais práticas contribuem para a melhoria do desempenho de órgãos públicos, assistindo-os, entre outros aspectos, para que tragam benefícios econômicos, sociais e ambientais aos cidadãos (TCU, 2014a). Além disso, o IBGC (2014) afirma que as boas práticas são indispensáveis para garantir a legitimidade e a relevância da organização, além do cumprimento dos princípios aplicáveis à Administração Pública. Corroborando o mesmo entendimento, o *International Federation of Accountants* (IFAC, 2014) conceitua a governança como sendo um arranjo organizacional cujo objetivo é garantir que os resultados pretendidos pelos diferentes *stakeholders* sejam definidos e alcançados. De acordo com Freeman (1984), entende-se por *stakeholders* qualquer grupo ou pessoa cujos interesses podem afetar ou ser afetados pelas realizações dos objetivos de uma organização.

Dessa forma, o fator inovador da presente pesquisa relaciona-se ao debate recente no setor público sobre a importância das boas práticas de governança para os resultados da administração pública e seus impactos na sociedade em geral (IBGC, 2014).

A gestão nas universidades implica negociação permanente de diversos interesses oriundos de unidades variadas e de grupos diferenciados. Os interesses que envolvem a gestão universitária desencadeiam a formação de uma complexa rede de relacionamentos com outros grupos de interesses específicos e articulados e com relações de poder instáveis. Nesse sentido, os *stakeholders* (governo, alunos, docentes, sociedade, órgãos de fomento, sindicatos, técnicos administrativos) influenciam de forma decisiva essa gestão e são importantes para o sucesso da organização. No entanto muitas necessidades e expectativas dos *stakeholders* não são atendidas, o que gera conflitos. Isso sugere a necessidade de mecanismos de governança mais efetivos, capazes de gerenciar tais conflitos e buscar meios para que as expectativas de ambos os lados sejam atendidas (ÉSTHER, 2011). Surge, então, a questão central desta pesquisa: considerando os mecanismos de governança (estrutura, estratégia e controle), **quais práticas são implementadas pelas universidades federais brasileiras e qual a influência dessas práticas sobre o desempenho organizacional das instituições?**

No Brasil, o tema “governança do setor público é recente, fato que explica a escassez, na literatura, de pesquisas que tratem da relação entre governança e desempenho organizacional, conforme verificado nas seguintes fontes científicas: *Web of Science*, *EBSCOhost*, *SciELO*, *Google Scholar*, *Emerald* e pesquisa geral no Portal CAPES. Com

relação às universidades federais brasileiras, há poucos estudos sobre o tema governança e desempenho, e os que existem são feitos ou sobre governança ou sobre desempenho isoladamente. Nesse contexto, esta pesquisa tem por **objetivo geral** identificar as influências das práticas de governança no desempenho organizacional.

De acordo com o entendimento do TCU (2014b) e com o *Australian National Audit Office* (ANAO, 2014), a governança está vinculada aos mecanismos de liderança, estratégia e controle. Com isso, a estrutura de governança agrega valor à organização, ao melhorar seus indicadores de desempenho. Baseado nessa premissa, o modelo de governança proposto na presente pesquisa avaliou os mecanismos de governança, a estrutura, a estratégia e o controle e se eles chegam a impactar positivamente o desempenho organizacional das universidades.

Espera-se, assim, que o resultado desta pesquisa provoque reflexões sobre o tema por parte dos docentes, gestores universitários e políticos, aguçando suas percepções em relação à importância das boas práticas de governança e os benefícios que elas podem trazer para a sociedade.

A necessidade de apurar mais sistematicamente as práticas de governança e seus efeitos no desempenho, com a possibilidade de melhoria da eficiência das universidades federais brasileiras por meio da identificação e disseminação das boas práticas de governança e das estratégias existentes, foi o que motivou esta pesquisa.

Assim, a pesquisa justifica-se pela necessidade que as universidades federais têm de obter maturidade com relação às boas práticas de governança. Nesses termos, a pesquisa visa a contribuir para uma reflexão sobre o tema nas universidades federais e sugerir futuros estudos. No campo gerencial, este trabalho pode contribuir para a melhoria do desempenho das universidades federais brasileiras.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Governança no setor público e os desafios nas universidades federais

Peters (2013) conceitua a governança de forma geral em torno do gerenciamento de metas por meio da execução de quatro funções primordiais para que se tenha uma governança efetiva no setor público, tais como: estabelecimento de metas; coordenação e coerência das metas; implementação; e avaliação e monitoramento. Em um conceito amplo de governança, Slomski, de Mello, Filho, & Macêdo (2008) a define como algo que deve ir além da efetividade e eficiência, como também uma forma de guardar a legalidade e legitimidade.

Já no conceito sistematizado pelo TCU (2014b, p. 26), 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.” Corroborando o mesmo entendimento, para o ANAO (2014), a governança do setor público engloba liderança, direção, controle, prestação de contas, e auxilia a entidade a atingir os seus resultados, com o objetivo de melhorar a confiança em suas decisões e ações.

Nas universidades, a governança engloba estruturas, relações e processos, quer seja no âmbito nacional ou no internacional, podendo implicar a revisão de políticas para o ensino superior. Contudo a eficácia da governança depende de regulamentação, características das instituições, como elas se relacionam com o sistema e como os recursos são alocados (SANTIAGO et al., 2008). Nas universidades federais brasileiras, a governança organiza-se em torno da representação dos interesses dos *stakeholders*. Com isso, elas são marcadas por forte concentração de autoridade, poder decisório e autonomia das suas unidades acadêmicas,

institutos, departamentos e coordenações de cursos em relação à Reitoria (BALBACHEVSKY, KERBAUY E FABIANO, 2015).

A concentração de autoridade ocorre de forma interna e externa. A interna é institucionalizada pela governança, a partir do momento em que ela distribui e organiza a autoridade dentro da instituição. Já a autoridade externa ocorre por meio da regulação do Estado imposta à instituição (BALBACHEVSKY, KERBAUY E FABIANO, 2015). A junção desses dois modelos gera conflitos de interesses na relação da universidade com o Estado, pois, internamente, a universidade sofre pressões e mudanças no modo de produção do conhecimento; por outro lado, sofre pressões externas advindas do Estado, com a imposição de políticas de seu interesse (BALBACHEVSKY, KERBAUY E FABIANO, 2015).

Diante de tal complexidade, torna-se essencial a adoção de boas práticas de governança nas universidades, para buscar atender aos interesses dos *stakeholders* de forma isonômica e reduzir os conflitos existentes. No entanto, apesar da importância do termo “governança” no meio acadêmico, as questões da governança no ensino superior não são debatidas de forma integrada, e sim de maneira fragmentada. Para muitos docentes, a governança pode trazer perspectivas empresariais às universidades e intervenientes indesejados nas questões de competência acadêmica. Enfim, possivelmente, pode ser vista como uma ameaça aos valores tradicionais e ao estilo de coleguismo ou individualismo, em vez de um desafio positivo (KOHLER E HUBER, 2006).

2.2 Mecanismos de governança

O modelo proposto nesta pesquisa tem por referência os fundamentos teóricos mencionados anteriormente, os quais consideram que a adoção das boas práticas de governança influencia positivamente o desempenho das instituições. Tem como base, também, o entendimento das instituições TCU (2014b) e ANAO (2014), de que é necessário haver mecanismos de liderança, estratégias e controles para avaliar, direcionar e monitorar a alta gestão, para que as funções de governança no setor público sejam executadas de forma satisfatória. Vale observar que o conceito de governança nesta pesquisa está relacionado aos mecanismos de estrutura, estratégia e controle.

Os argumentos anteriores e o modelo proposto implicam a verificação da **Hipótese 1**: A adoção dos mecanismos (estrutura, estratégia e controle) da governança impacta positivamente o desempenho organizacional.

Para a comprovação dessa hipótese, é necessário obter os resultados das hipóteses posteriores (hipótese 2, 3 e 4). Tais resultados serão estabelecidos, conforme a amplitude dos mecanismos de governança - estrutura, estratégia e controle.

2.2.1 Estrutura (Instâncias de governança)

O fato de contar com uma estrutura de governança que cumpra com efetividade o seu papel dentro da instituição faz parte da boa governança e auxilia o alcance do seu bom desempenho (ANAQ, 2014). Entretanto apenas a estrutura não é suficiente para garantir o desempenho. É necessário que haja liderança, comportamentos éticos e alinhamento das relações dentro das instituições e entre elas. Assim, a governança efetiva depende do desenvolvimento e da evolução da estrutura e da liderança. Depende também do arranjo estrutural da governança e do compromisso de fazê-la funcionar, além da interação entre as instâncias de governança e a liderança. Uma forte liderança impulsiona a instituição para o sucesso e pode garantir que os mecanismos de governança em vigor promovam o cumprimento das metas e tracem estratégias para a instituição (ANAQ, 2014).

Nas universidades federais, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) não impõe regras com relação à organização acadêmica, desde que esta esteja bem definida no Estatuto. Porém, mesmo com as alterações legislativas ocorridas ao longo dos anos, cerca de 80% das universidades ainda mantêm a estrutura organizacional imposta pelo Decreto N°. 19.851 (1931) e pela Lei N°. 5.540 (1968), ambos revogados (LOPES E BERNARDES, 2005). Com isso, as universidades mantêm nas suas estruturas alguns conselhos e departamentos como células mínimas que são facultativos a partir da LDB. Essa estrutura hierárquica tradicional e burocrática tende a ser limitada tanto internamente quanto externamente. O seu tradicionalismo se mostra em desacordo com as novas gestões, que têm como proposta uma instituição organizada em redes e sem fronteiras (CHILD E RODRIGUES, 2003). Levando-se em consideração que o ambiente das universidades é altamente complexo, torna-se óbvio que deveriam ter alto nível de adaptação por meio da aprendizagem e de comportamento emergente (CHILD E RODRIGUES, 2003).

Nesta pesquisa, o construto estrutura limitou-se à identificação de instâncias de governança nas universidades federais com representatividade dos *stakeholders* nas atividades finalísticas (acadêmicas) e atividades meio (administrativas). A variável representatividade dos *stakeholders* inclui instâncias de governança nas atividades finalísticas (acadêmicas), sendo composta por: câmaras, comissões, comitês, congregação, colegiado, diretórios, conselhos, reitoria e assembleias. Já as instâncias relacionadas com as atividades meio (administrativas) são compostas por: câmaras, comissões, comitês e conselhos. Essas explicações implicam a verificação da **Hipótese 2**: A existência de mecanismos de representatividade dos *stakeholders* (instâncias de governança) impacta positivamente o desempenho organizacional.

2.2.2 Estratégia

Os líderes são responsáveis por conduzir o processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança, envolvendo aspectos como: escuta ativa das demandas; necessidades e expectativas dos *stakeholders*; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazos; e alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e instituições envolvidas ou afetadas (ANAO, 2014). A estratégia consiste em atividades que definem a missão da instituição, envolve visão de futuro a partir da análise do ambiente interno e externo. Inclui também o monitoramento das ações, a fim de que os objetivos sejam alcançados e o desempenho maximizado (TCU, 2014b).

Nesta pesquisa, o construto estratégia nas universidades federais inclui as seguintes práticas de governança identificadas: avaliação acadêmica, avaliação de servidores, indicadores de desempenho divulgados, planejamento, acessibilidade e inclusão, carta de serviços ao cidadão, televisão, rádio, jornal ou boletim interno, satisfação dos clientes, participação na agenda ambiental da administração pública, separação dos resíduos, plano de gestão de logística sustentável e comissão ambiental. A importância e a abrangência desse mecanismo implicam a verificação da **Hipótese 3**: A adoção de diferentes práticas de governança relacionadas ao mecanismo de estratégia impulsiona positivamente o desempenho organizacional.

2.2.3 Controle

Segundo o ANAO (2014), para que os processos sejam executados, existem riscos que devem ser avaliados e mitigados. Para isso, é conveniente o estabelecimento de controles, avaliação, transparência e *accountability* que envolve, entre outras coisas, a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados. De acordo com o IFAC (2014), o controle é essencial no gerenciamento do desempenho. Os gestores públicos devem garantir a

existência de mecanismos eficazes para monitorar o serviço entregue em todas as fases do processo, incluindo planejamento, especificação, execução e avaliação após a sua implementação. Sempre que os mecanismos de acompanhamento e de avaliação não forem devidamente implementados antes da execução, há uma alta probabilidade de que a mensuração do desempenho não seja confiável e a responsabilização seja insuficiente IFAC (2014).

Diante da importância dos mecanismos de controle para a obtenção de um desempenho positivo, nesta pesquisa o construto controle inclui as seguintes práticas de governança: balanço social, divulgação do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) - *link* visível na primeira página do sítio-, conselho de curadores, publicação do Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna (RAINT), publicação do relatório de gestão, comitê de gestão de segurança da informação, comitê ou comissão de Tecnologia da Informação (TI), comitê gestor de acesso à informação, código de ética ou conduta, comissão ética de pesquisa, comissão ética de servidores, comitê ético em pesquisa, comissão disciplinar, correição, gestão de risco, auditoria, comissão de controle e ouvidoria. Tudo isso está englobado na verificação da **Hipótese 4**: A abrangência das práticas de governança relacionadas ao mecanismo de controle impacta positivamente o desempenho organizacional.

2.3 Mensuração do desempenho organizacional das universidades federais brasileiras

O desempenho organizacional é representado nesta pesquisa pelo desempenho acadêmico, tendo em vista que as universidades federais não têm como finalidade o resultado financeiro, e sim a qualidade do ensino, bem como a pesquisa, a extensão e a inovação.

O conceito abrangente defendido pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública, 2009) baseia-se na premissa de que o desempenho engloba tanto os esforços quanto os resultados propostos, ou seja, é necessário que haja alinhamento entre esforço e resultado. No entanto o desempenho organizacional deve ir além do somatório de esforços e resultados; deve alcançar resultados que gerem valor público por meio da percepção da sociedade com relação à satisfação e à qualidade desses resultados (MARTINS E MARINI, 2014).

Tendo em vista as várias críticas existentes sobre os rankings internacionais, o desempenho nesta pesquisa é representado pelo Ranking Universitário Folha (RUF). A escolha se baseia no fato de esse ranking contemplar todas as universidades federais brasileiras e apresentar metodologia semelhante à dos rankings internacionais, considerando, porém, o contexto nacional.

Esse ranking avalia anualmente o ensino superior no Brasil desde o ano de 2012 e classifica 195 universidades entre públicas e privadas por meio dos seguintes indicadores: **pesquisa científica** (total de publicações, total de citações, publicações por docentes, citações por docente, citações por publicação, recursos recebidos por instituição, publicações em revistas nacionais, bolsistas CNPq, teses); **qualidade do ensino** (avaliadores do MEC, professores com doutorado e mestrado, professores em dedicação integral e parcial, nota dos alunos no Enade); **mercado de trabalho, internacionalização** (citações internacionais por docente, publicações em coautoria internacional) e **inovação** (número de pedidos de patentes) (RUF, 2017).

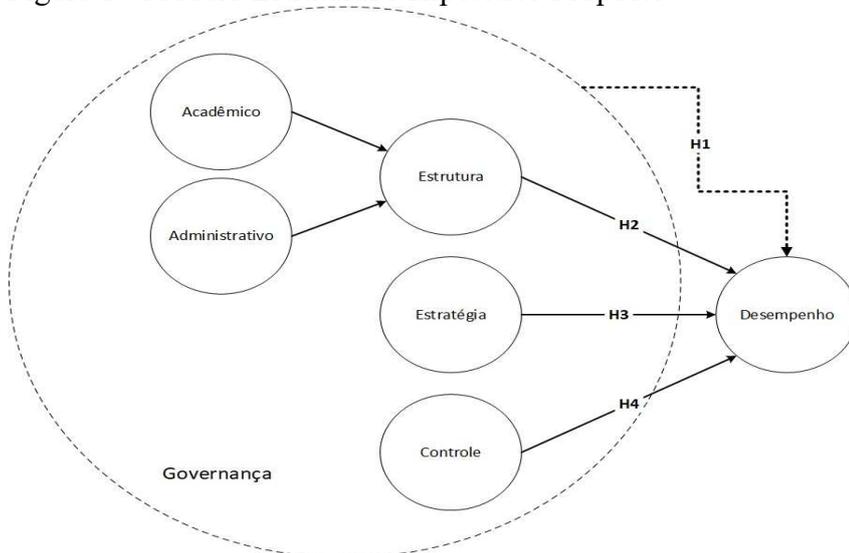
Os dados são coletados nas seguintes bases: Censo do Ensino Superior Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Enade, *Web of Science* (Thomson Reuters), SciELO, Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), fundações estaduais de fomento à Ciência, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico

e Tecnológico (CNPq), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), e duas pesquisas Datafolha feitas anualmente (RUF, 2017).

Os componentes do *Ranking* Universitário Folha contemplam os princípios constitucionais da eficácia, eficiência e efetividade dos resultados das universidades. A eficácia ocorre com a mensuração do cumprimento do objeto a que as universidades se propõem realizar perante a sociedade, ou seja, a produtividade por meio dos alunos formados, publicações e inovações tecnológicas. A eficiência se mede por meio dos esforços em obter qualidade de ensino, qualificação do corpo docente e capacidade de captação de recursos. Já a efetividade é mensurada pela percepção do mercado de trabalho quanto à reputação da universidade e das citações das publicações.

Esse ranking contempla o conceito de desempenho organizacional exposto nesta pesquisa, qual seja, o desempenho deve ser mensurado pelos resultados obtidos, os esforços empreendidos e a percepção da sociedade em relação à qualidade e satisfação quanto a esses resultados (GESPÚBLICA, 2009; PALVARINI, 2010; MARTINS E MARINI, 2014). O modelo estrutural e hipotético proposto é apresentado na FIG. 1.

Figura 1 - Modelo Estrutural e Hipotético Proposto



Fonte: Elaborada pelos autores.

Esse modelo permite a identificação das práticas de governança nas universidades federais e sua influência no desempenho organizacional, além de identificar o mecanismo de governança com maior impacto sobre o desempenho organizacional.

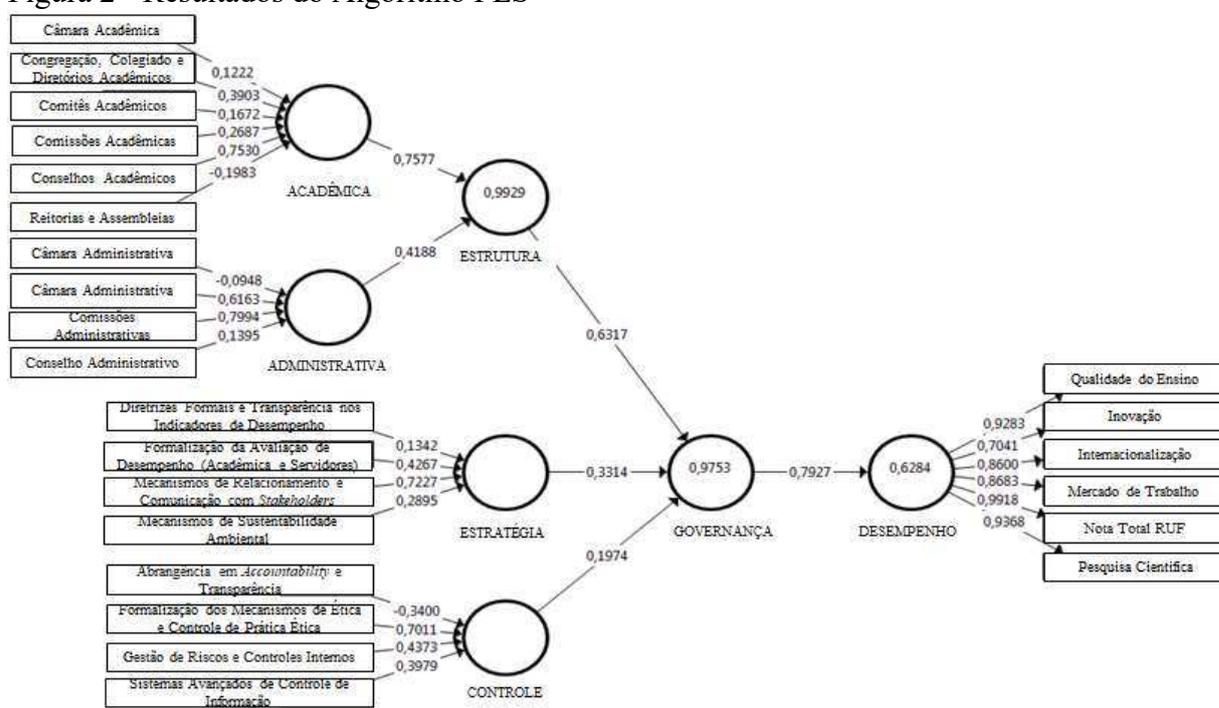
3 METODOLOGIA

A abordagem escolhida para esta pesquisa é quantitativa, de natureza descritiva em um corte temporal transversal único. A amostra é composta por 63 universidades federais brasileiras. A coleta e a consolidação dos dados se deram por meio de fonte secundária de documentos e informações públicas, tais como: relatórios de gestão, PDI, regimentos, estatutos, organogramas e *websites*. Foi realizada uma análise estatística multivariada dos dados da pesquisa, utilizando o *software* SmartPLS versão 3.2.7 (Ringle, Wende e Becker, 2015) e a modelagem de equações com estimação por Mínimos Quadrados Parciais (MEE-PLS) pelos seguintes motivos: existência de múltiplos relacionamentos entre as variáveis, uso simultâneo de construtos reflexivos e formativos, dados não normais e contraste de predição posterior ao problema de pesquisa (HAIR JR. et al., 2014).

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Na modelagem de equações estruturais, o modelo é descrito a partir de duas dimensões: o modelo exterior (ou modelo de mensuração), relacionando as variáveis observadas com os construtos correspondentes, e o modelo interior (ou modelo estrutural), sobre o qual é possível inferir análises teóricas e avaliar hipóteses. Diante disso, as cargas fatoriais obtidas após a execução do algoritmo de estimação *Partial Least Squares* (PLS) são exibidas no modelo de mensuração apresentado na FIG.2. Nele os construtos são representados pelas palavras em “caixa alta”, e os indicadores reflexivo e formativo representados pelas palavras em “caixa baixa”, sendo que apenas os indicadores relacionados ao construto desempenho são reflexivos, e os demais são formativos.

Figura 2 - Resultados do Algoritmo PLS



Fonte: Elaborada pelos autores.

A MEE-PLS não assume que os dados são normalmente distribuídos, o que implica que os testes de significância paramétricos utilizados em análises de regressão não podem ser aplicados para testar se os coeficientes são significativos (HAIR JR. et al. 2017). Para isso, a MEE-PLS depende de um procedimento *bootstrap* não paramétrico para testar a significância dos coeficientes. Então, utilizando o *software* SmartPLS, foi executado o algoritmo *bootstrapping* (BT), para verificar a relevância preditiva do modelo. Para completar a estimação dos resultados, o *software Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) (IBM, 2016) foi utilizado para a obtenção do valor de tolerância *Variance Inflation Factor* (VIF) a partir da saída do *software* SmartPLS.

Na análise do modelo de mensuração, o processo de avaliação da MEE-PLS seguiu duas fases, as quais envolvem avaliações distintas: do modelo de mensuração e do modelo estrutural. Na primeira fase foram examinadas a confiabilidade e a validade dos indicadores e construtos, com base em determinados critérios associados à especificação do modelo de

mensuração do indicador reflexivo e do indicador formativo (HAIR JR., RINGLE E SARSTEDT, 2011, P. 145).

No modelo de mensuração reflexivo a confiabilidade pode ser verificada pela consistência interna e confiabilidade do indicador, e ambos devem ser superiores a 0,70. Além disso, deve ser verificada a validade convergente (variância média extraída deve ser superior a 0,50) e a validade discriminante (construto latente deve ser superior à maior correlação do quadrado do construto com qualquer outro construto latente) do construto (HAIR JR., RINGLE E SARSTEDT, 2011, P. 145). A confiabilidade foi verificada pela análise do alfa de Cronbach sobre valores que variam de 0 a 1 (CRONBACH, 1951). Essa análise tem por objetivo verificar a ausência de erro aleatório nas unidades de mensuração da escala. Quanto mais próximo de 1, maior a evidência da confiabilidade do conjunto de itens. No caso da MEE-PLS, a verificação de confiabilidade se concentra na análise dos resultados da confiabilidade composta (HAIR JR. et al., 2011). De acordo com os resultados apurados, é possível afirmar que os indicadores do construto ‘desempenho’ apresentam consistência interna, já que as medidas refletoras da confiabilidade composta são superiores a 0,70. A validade convergente ocorreu por meio da análise da confiabilidade dos indicadores e pela verificação das cargas fatoriais obtidas pela variância média extraída. O resultado demonstrou que os valores das cargas externas são estatisticamente significantes ao se verificar a validade convergente (superior a 0,50), quando associados ao intervalo específico de valores aceitáveis ou inaceitáveis (HAIR JR. et al, 2009). Já a validade discriminante não foi possível verificar, pelo fato de existir somente um construto reflexivo (desempenho).

O modelo de mensuração formativo consistiu em três passos: analisar a validade convergente dos construtos; analisar a colinearidade dos indicadores; e analisar a relevância dos pesos e significância dos indicadores (HAIR JR. et al., 2017).

No primeiro passo, para analisar a validade convergente, procedeu-se à análise de redundância dos construtos formativos, no sentido de que os indicadores são incluídos no construto formativo e novamente no construto reflexivo. O valor do caminho estrutural deve ter uma magnitude de 0,90 ou ser pelo menos superior a 0,80. Isso significa que o valor do R2 do construto reflexivo deve ser de 0,81 ou pelo menos superior a 0,64 (HAIR JR. et al., 2011, 2017).

No segundo passo, para analisar a colinearidade dos indicadores formativos, verificou-se o valor de tolerância (*Variance Inflation Factor* - VIF) para cada indicador, o qual deve ser maior do que 0,20 e inferior a 5 (HAIR JR. et al., 2017). No terceiro passo, para analisar a relevância, verificou-se o peso de cada indicador e o quanto este é importante para representar o construto formativo. E para analisar a significância dos indicadores, utilizou-se o procedimento *bootstrap*. A maior parte dos indicadores formativos demonstrou-se estatisticamente significativa.

Avaliando a confiabilidade e a validade (convergente e discriminante) dos construtos, no caso do modelo de mensuração reflexivo, e a validade convergente e os pesos externos dos indicadores, no caso do modelo de mensuração formativo, concluiu-se serem consideradas satisfatórias todas as relações encontradas.

A MEE-PLS também possibilita explicar os efeitos que são relevantes para os relacionamentos propostos pelo modelo estrutural. Então, depois de examinar a importância dos relacionamentos, é fundamental avaliar a relevância das relações, já que os coeficientes do caminho estrutural podem ser estatisticamente significantes, mas, em relação ao tamanho, podem ser irrelevantes e não justificarem atenção gerencial. A soma dos efeitos diretos e indiretos é referida como o efeito total, e a análise relativa da importância das relações é fundamental para a interpretação dos resultados e para as conclusões (HAIR JR. et al., 2017). O efeito total simultâneo dos coeficientes do caminho estrutural é apresentado na TAB. 1.

Tabela 1 - Teste de significância do efeito total MEE-PLS

Construtos	Efeito Total	t	Nível de Significância	p	Intervalo de Confiança 99%	Intervalo de Confiança 95%	Intervalo de Confiança 90%
ACADÊMICO → DESEMPENHO	0,3794	3,9985	***	0,0002	[0,1272 ; 0,6315]	[0,1896 ; 0,5691]	[0,2209 ; 0,5378]
ACADÊMICO → ESTRUTURA	0,7577	6,4705	***	0,0000	[0,4465 ; 1,0688]	[0,5236 ; 0,9917]	[0,5621 ; 0,9532]
ACADÊMICO → GOVERNANÇA	0,4786	4,3525	***	0,0001	[0,1862 ; 0,7709]	[0,2587 ; 0,6984]	[0,2949 ; 0,6622]
Administrativo → Desempenho	0,2097	2,3012	**	0,0248	[-0,0323 ; 0,4517]	[0,0275 ; 0,3918]	[0,0575 ; 0,3618]
Administrativo → Estrutura	0,4188	3,1434	***	0,0026	[0,0648 ; 0,7727]	[0,1525 ; 0,6850]	[0,1963 ; 0,6412]
Administrativo → Governança	0,2645	2,4366	**	0,0177	[-0,0241 ; 0,5531]	[0,0474 ; 0,4815]	[0,0831 ; 0,4458]
Estrutura → Desempenho	0,5007	4,4724	***	0,0000	[0,2030 ; 0,7983]	[0,2768 ; 0,7245]	[0,3136 ; 0,6877]
Estrutura → Governança	0,6317	4,8678	***	0,0000	[0,2867 ; 0,9766]	[0,3722 ; 0,8911]	[0,4149 ; 0,8484]
Estratégia → Desempenho	0,2627	2,6371	**	0,0106	[-0,0019 ; 0,5273]	[0,0636 ; 0,4617]	[0,0963 ; 0,4290]
Estratégia → Governança	0,3314	2,7865	***	0,0071	[0,0154 ; 0,6473]	[0,0937 ; 0,5690]	[0,1328 ; 0,5299]
Controle → Desempenho	0,1565	1,6669	NS	0,1006	[-0,0930 ; 0,4060]	[-0,0312 ; 0,3442]	[-0,0002 ; 0,3132]
Controle → Governança	0,1974	1,7786	*	0,0802	[-0,0975 ; 0,4923]	[-0,0244 ; 0,4192]	[0,0120 ; 0,3827]
Governança → Desempenho	0,7927	21,4719	***	0,0000	[0,6946 ; 0,8907]	[0,7189 ; 0,8664]	[0,7310 ; 0,8543]
NS = não significante *** p < 0,01 ** p < 0,05 * p < 0,10							

Fonte: Dados da pesquisa.

O foco da MEE-PLS está na explicação da variância das variáveis latentes endógenas, e o interesse fundamental é que o nível de R^2 dos construtos seja elevado (HAIR JR. et al., 2011). Esse coeficiente é uma medida de precisão preditiva do modelo, e os valores de R^2 variam de 0 a 1. Níveis mais elevados indicam maior precisão preditiva. Para valores de 0,75; 0,50 ou 0,25 (Hair Jr. et al., 2011, 2017) e 0,67; 0,33 ou 0,19 (Chin, 1998), a consideração é que as variáveis podem ser descritas como: substancial, moderada ou fraca, respectivamente.

Outra avaliação pertinente ao modelo estrutural estabelece a capacidade de predição do modelo. Para tanto, valores de Q^2 acima de zero evidenciam que o modelo tem relevância preditiva (HAIR JR. et al., 2017). Assim, é possível afirmar que o construto DESEMPENHO mostra um R^2 moderado. Os valores do R^2 e Q^2 são apresentados na TAB. 2.

Tabela 2 - Coeficiente de Determinação e Relevância Preditiva

Variável Latente Endógena	R^2	Análise do R^2	Q^2
Desempenho	0,6284	Moderado	0,3398

Fonte: Dados da pesquisa.

Com isso, as hipóteses podem ser consideradas: suportadas ou rejeitadas.

4.1 Análise das hipóteses

A amplitude dos mecanismos (estrutura, estratégia e controle) de governança impacta positivamente o desempenho organizacional (H1; GOVERNANÇA → DESEMPENHO = 0,7927; $p < 0,01$; TAB. 1 e FIG. 2). A confirmação dessa hipótese é apoiada empiricamente por achados da pesquisa de que a adoção das boas práticas de governança impacta positivamente o resultado das universidades federais (Gespública, 2009; ANAO, 2014; TCU, 2014b; IBGC, 2014). Confirmam também o conceito de governança trazido por essas referências, no sentido de que a governança está vinculada aos mecanismos de liderança, estratégia e controle.

A existência de mecanismos de representatividade dos *stakeholders* (instâncias de governança) impacta positivamente o desempenho organizacional (H2; ESTRUTURA → DESEMPENHO = 0,5007; $p < 0,01$; TAB. 1). Conforme se pode verificar na FIG.2, o mecanismo de estrutura é o que exerce maior impacto sobre a governança nas universidades federais.

Esse mecanismo foi agrupado em acadêmico e administrativo, sendo que as instâncias de governança na área acadêmica (atividade fim) mostra uma significância 0,3389 superior às instâncias de governança administrativa (atividade meio) sobre o mecanismo de estrutura. Além disso, a estrutura acadêmica revela maior significância em relação à estrutura administrativa sobre o desempenho organizacional, no qual os conselhos acadêmicos detêm maior performance sobre a governança.

Esse resultado tem como fundamento uma das perspectivas de gestão estudadas por Baldrige (1971), a colegial, em que defende a ideia de que a gestão acadêmica deve ser pautada na plena participação de todos os membros da comunidade acadêmica. Porém a forte presença dessa perspectiva nas universidades faz com que elas sejam frequentemente envolvidas por conflitos internos e externos (Baldrige, 1971). Ressalta-se também que desde o início da criação da estrutura acadêmica, já eram previstas instâncias de participação dos *stakeholders* nela. Já na área administrativa, foram surgindo ao longo dos anos, por imposição legal do governo federal. A confirmação dessa hipótese confirma também o entendimento da ANAO (2014) de que o fato de as instituições lidarem com instâncias de governança efetivas as auxilia a alcançar o desempenho organizacional pretendido.

A adoção de diferentes práticas de governança relacionadas ao mecanismo de estratégia impulsiona positivamente o desempenho organizacional (H3; ESTRATÉGIA → DESEMPENHO = 0,2627; $p < 0,05$; TAB. 1). A confirmação dessa hipótese traz em si também a confirmação teórica do IFAC (2014) de que, para que a instituição possa obter um bom desempenho organizacional, é necessário que se tenham diretrizes claras e formais quanto às responsabilidades e à visão de futuro perante seus *stakeholders*. As variáveis com maior impacto sobre o construto estratégia são os mecanismos de relacionamento e comunicação com *stakeholders* e de formalização da avaliação de desempenho (acadêmica e de servidores). Ambas são essenciais para se obter melhor desempenho organizacional, pois o bom relacionamento e a comunicação com os *stakeholders* auxiliam a minimização dos conflitos existentes na universidade e alinham as políticas públicas às expectativas dos cidadãos (TCU, 2014a).

O mesmo se pode dizer dos mecanismos de avaliação de desempenho, conforme já mencionado por Randall (2001), que propiciam à instituição refletir se o que estão fazendo e a forma como o fazem para alcançar o desempenho almejado estão sendo eficazes, eficientes e se têm efetividade.

A hipótese da abrangência das práticas de governança relacionadas ao mecanismo de controle no impacto positivo do desempenho organizacional foi rejeitada. Sobre esse construto, as variáveis que mais impactaram negativamente foram a formalização dos

mecanismos de ética e controle da prática ética e os sistemas avançados de controle de informação. Isso significa que há necessidade de as universidades federais aprimorarem as práticas de governança relacionadas a essas variáveis. Quanto às práticas relacionadas aos sistemas de controle da informação, tal situação se comprova com a pesquisa realizada pelo TCU cujos resultados indicam que 46% dos avaliados admitiram não se responsabilizarem pelas políticas de TI (RODRIGUES E NETO, 2014).

O presente resultado significa que, ocorrendo uma unidade de variação, isto é, desvio padrão, em um construto específico, desde que os demais permaneçam inalterados, ocorre um desvio nos valores dos coeficientes apontados no caminho estrutural como referentes ao relacionamento existente entre os construtos e suas respectivas relações no modelo hipotético. Assim, cada valor apontado na TAB. 1 indica a relação existente entre o construto governança e seus mecanismos de estrutura, estratégia e controle para explicar a variância da governança e, conseqüentemente, do desempenho, isto é, a alteração que pode ocorrer no valor do R^2 .

4.2 Análise qualitativa dos dados

De acordo com os dados coletados nas universidades federais, é possível fazer inferência qualitativa para a obtenção de um melhor entendimento dos resultados desta pesquisa. Com relação às práticas de governança, verificou-se que as universidades não adotam algumas delas, apesar das recomendações do IFAC (2001) para o setor público. Por exemplo, há ausência de códigos de conduta ou ética, comitê de auditoria, gestão de riscos e divulgação de balanço social. Das 63 universidades, apenas 14 têm código de ética próprio ou de conduta formalizado com padrões de comportamento. As demais utilizam o código de conduta para a alta administração federal. Quanto ao comitê de auditoria, não foi identificado em nenhuma universidade. Com relação à gestão de risco, apenas 16 universidades admitiram adotar esse sistema, de acordo com o Relatório de Gestão de 2015 realizado pelo TCU. Já a existência e divulgação do balanço social foi confirmada em apenas uma universidade. Além disso, não foi identificada em qualquer universidade a presença de um setor específico de governança que pudesse coordenar um modelo de governança adotado pela instituição de modo geral e com ampla divulgação. Isso demonstra que as universidades precisam amadurecer seus processos de governança. As práticas de governança ausentes na maioria das universidades, bem como a não existência de formalização do código de conduta, do comitê de auditoria, gestão de risco e balanço social confirmam o resultado da pesquisa quanto à necessidade de as universidades aprimorarem as práticas de governança referentes ao mecanismo de controle.

A seguir apresentam-se as considerações finais sobre os resultados desta pesquisa.

5 CONCLUSÃO

Diante dos resultados obtidos, é possível afirmar que mecanismos de estrutura e estratégia impactam positivamente o desempenho organizacional, com efeito total de 0,5007 e 0,2627 respectivamente, conforme TAB. 1. O mecanismo de estrutura vinculado às atividades acadêmicas (atividade fim) é o que exerce maior impacto tanto na governança quanto no desempenho organizacional. Esse resultado confirma as observações de que as universidades federais brasileiras, desde o início de sua criação, dão maior ênfase à perspectiva de gestão colegial (BALDRIDGE, 1971).

No geral, os mecanismos (estrutura, estratégia e controle) explicam aproximadamente 63% do desempenho organizacional. No entanto o construto controle se mostrou insignificante para o desempenho, e isso leva a supor ser necessário aprimorar as práticas

relacionadas à *accountability*, transparência, ética, gestão de riscos, auditoria, correção, ouvidoria e sistemas de controles da tecnologia da informação.

Em uma pesquisa realizada pelo TCU, em 2014, sobre o perfil da governança no setor público federal, demonstrou-se que essa governança precisa ser aprimorada quanto ao grau de abrangência. De acordo com tal estudo, 20% estão no estágio inicial, 54% no estágio intermediário e apenas 26% das instituições federais estão num estágio aprimorado de governança (TCU, 2015). Da mesma maneira, os resultados da presente pesquisa sugerem que há diversas oportunidades de melhoria da governança para as universidades federais, por exemplo, com relação ao mecanismo de controle, sendo que uma das práticas que requer maior atenção é a transparência das ações e dos resultados das universidades, ou seja, é necessário que as universidades tornem transparente a sua atuação para a sociedade e que não fiquem restritas apenas às exigências legais. Afinal, a transparência é um princípio universal da governança pública, tanto que alguns autores costumam medir a governança apenas pelas práticas de transparência, ou seja, consideram que quanto maior a transparência, maior é a maturidade em governança da instituição.

A principal contribuição deste estudo consiste na análise empírica que ele oferece sobre a relação entre governança e desempenho. Além disso, contribui para despertar o interesse de pesquisadores sobre a importância do tema na área da administração pública em geral. Em particular, demonstra a importância da adoção das boas práticas de governança nas universidades federais.

Uma das limitações desta pesquisa foi o fato de tomar como base apenas dados secundários e ter considerado apenas a dimensão “estrutura” (instâncias de governança) como medida de liderança. Por exemplo, o fator “ética” não foi examinado como parte da liderança, e sim como mecanismo de controle. Essas restrições levaram à escolha do método quantitativo, que implicou limitações metodológicas importantes. Por exemplo, não houve condições para o uso de multimétodos, por meio de entrevistas com dirigentes, o que possibilitaria uma análise mais aprofundada dos desafios da governança em universidades federais.

Além disso, para examinar o modelo proposto, a pesquisa utilizou literaturas técnicas, dados secundários e outras fontes de pesquisas, devido à ausência de estudos nacionais e internacionais que relacionassem a governança e o desempenho organizacional nas universidades públicas. Dessa forma, sugere-se que pesquisas futuras examinem a questão da governança por meio de investigação qualitativa e incluam na amostra também as universidades privadas. Essa estratégia permitiria uma visão mais abrangente e mais aprofundada da governança nas universidades brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANAO. Australian National Audit Office. Gabinete de Auditoria Nacional da Austrália. **Public sector governance: strengthening performance through good governance**, 2014. Disponível em: <https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net1661/f/2014_ANAO%20-%20BPG%20Public%20Sector%20Governance.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2016.
- BALBACHEVSKY, Elizabeth; KERBAUY, Maria Teresa; FABIANO, Neylor de L. **A governança universitária em transformação: a experiência das universidades públicas brasileiras**. 2015..
- BALDRIDGE, J. Victor. **Models of university governance: bureaucratic, collegial and political**. 1971..
- BRASIL. Ministério da Educação. Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá

outras providências. **Diário oficial [da] república federativa do brasil** - Seção 1 - 29/11/1968, p. 10369 (Publicação Original).

BRASIL. TCU. Tribunal de Contas da União. **10 passos para a boa governança**. Brasília, 2014a.

BRASIL. TCU. Tribunal de Contas da União. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília, 2014b.

BRASIL. TCU. Tribunal de Contas da União. **Levantamento da governança pública em âmbito nacional**. Brasília, 2015.

CHILD, John; RODRIGUES, Suzana B. Corporate governance and new organizational forms: issues of double and multiple agency. **Journal of Management and Governance**, v. 7, n. 4, p. 337-360, 2003.

CHIN, Wynne W. **The partial least squares approach to structural equation modeling: modern methods for business research**. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates. 1998. Disponível em:
<https://www.researchgate.net/profile/Wynne_Chin/publication/232569511_The_Partial_Least_Squares_Approach_to_Structural_Equation_Modeling/links/0deec533e0f7c00f59000000.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2017.

CRONBACH, Lee J. **Coefficient alpha and the internal structure of tests**. *Psychometrika*, v. 16, n. 3, p. 297-334, 1951.

DECRETO N. 19.851, DE 11 DE ABRIL DE 1931. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras, 1931. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 22 ago. 2016

ÉSTHER, Ângelo B. **As competências gerenciais dos reitores de universidades federais em Minas Gerais: a visão da alta administração**. *Cadernos EBAPE. BR*, p. 648–667, 2011.

FERREIRA, Suely; OLIVEIRA, João de. F. **Universidades Públicas: mudanças, tensões e perspectivas**. São Paulo: Mercado de Letras, 2016.

FREEMAN, R. Edward. **Strategic management: a stakeholder approach**. Boston: Pitman, 1984.

GESPÚBLICA. Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão, e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do programa nacional de gestão pública e desburocratização. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização**, 2009. Disponível em:
<http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2016.

HAIR JUNIOR, Joe. F. et al. **Multivariate data analysis**. (v.1-6). Upper Saddle River: Pearson Education, 2009.

HAIR JUNIOR, Joe. F. et al. **A primer on partial least squares structural equation modeling (PLS-SEM)**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2014.

HAIR JUNIOR, Joe. F. et al. **A primer on partial least squares structural equation modeling (PLS-SEM)**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2017.

HAIR, Joe F.; RINGLE, Christian M.; SARSTEDT, Marko. PLS-SEM: Indeed a silver bullet. **Journal of Marketing theory and Practice**, v. 19, n. 2, p. 139-152, 2011.

- IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Guia das melhores práticas de governança para fundações e institutos empresariais**, 2014. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/GUIA%20GIFE%20_%202014%281%29.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2016
- IFAC. **International Federation of Accountants. International framework: good governance in the public sector**, 2014. Disponível em: <<https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>>. Acesso em: 22 ago. 2016
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, **Indicadores de Qualidade**, 2017. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/documentos-e-legislacao12>>. Acesso em: 01 abr. 2017.
- KOHLER, Jürgen; HUBER, Josef (Ed.). **Higher education governance between democratic culture, academic aspirations and market forces** (Vol. 5). Council of Europe Publishing, 2006
- LOPES, Luiz Antônio C.; BERNARDES, Francesca R. Estruturas administrativas das universidades brasileiras. **Seminários de Administração-Semead**, v. 15, 2005.
- MARTINS, Humberto F.; MARINI, Caio. **Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual**. Revista do TCU, n. 130, p. 42-53, 2014.
- PALVARINI, Bruno. **Guia referencial de mensuração do desempenho na administração pública**. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3, 2010, Brasília.
- PETERS, Brainard Guy. O que é Governança?. **Revista do TCU**, n. 127, p. 28-33, 2013.
- RANKING UNIVERSITÁRIO FOLHA (2017). Disponível em: <<http://ruf.folha.uol.com.br/2017/o-ruf/ranking-universidades/>>. Acesso em: 23 ago. 2017.
- REUNI. Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. (n.d.). Disponível em: <<http://reuni.mec.gov.br/>>. Acesso em: 01 abr. 2017.
- RINGLE, Christian M.; WENDE, Sven; BECKER, Jan-Michael. **SmartPLS 3. Bönningstedt: SmartPLS. GmbH**, 2015. Disponível em: <<http://www.smartpls.com>>. Acesso em: 01 abr. 2017.
- RODRIGUES, José Geraldo L.; SOUZA NETO, João. Diretrizes para implantação da governança de tecnologia da informação no setor público brasileiro à luz da Teoria Institucional. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 4, p. 475–497, 2012.
- SANTIAGO, Paulo; TREMBLAY, Karine; BASRI, Ester; Arnal, Elena. **Tertiary education for the knowledge society**, OECD, Paris, v. 1, 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41266759.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2017.
- SLOMSKI, V., MELLO, G. R. de, Filho, F. T., & Macêdo, F. de Q. (2008). **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas.