

FUCAPE PESQUISA E ENSINO LIMITADA – FUCAPE RJ

THIAGO VILELA SALGADO ALMEIDA

**GESTÃO E GOVERNANÇA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS:
análise da influência da adoção de boas práticas de governança no
desempenho acadêmico das instituições**

RIO DE JANEIRO

2020

THIAGO VILELA SALGADO ALMEIDA

**GESTÃO E GOVERNANÇA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS:
análise da influência da adoção de boas práticas de governança no
desempenho acadêmico das instituições**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Fucape Pesquisa e Ensino Limitada – Fucape RJ, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis – Nível Profissionalizante

Orientador: Prof. Olavo Venturim Caldas

RIO DE JANEIRO

2020

THIAGO VILELA SALGADO ALMEIDA

**GESTÃO E GOVERNANÇA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS:
análise da influência da adoção de boas práticas de governança no
desempenho acadêmico das instituições**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Fucape Pesquisa e Ensino Limitada – Fucape RJ, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis – Nível Profissionalizante.

Aprovada em 13 de abril de 2020.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. OLAVO VENTURIM CALDAS
Fucape Pesquisa e Ensino Limitada

Prof. Dr. JOAO EUDES BEZERRA FILHO
Fucape Pesquisa e Ensino Limitada

Prof. Dr. FRANCISCO ANTONIO BEZERRA
Fucape Pesquisa e Ensino Limitada

RESUMO

Esta dissertação busca analisar a influência da adoção de boas práticas de gestão e governança no desempenho acadêmico das Universidades Federais brasileiras. Os reflexos positivos da implementação de boas práticas de gestão e governança no setor público vem sendo objeto de diversos estudos na literatura nacional e internacional. A influência do índice de governança e gestão no desempenho acadêmico das instituições foi verificada por meio de modelo paramétrico e regressão linear múltipla com dados em painel. O Índice de Governança e Gestão (IGG) do Tribunal de Contas da União (TCU) foi utilizado para medir o nível de governança e gestão, enquanto o desempenho acadêmico das universidades foi baseado no Índice Geral de Cursos (IGC), do Ministério da Educação. Os resultados encontrados demonstram influência positiva de uma boa gestão e governança no desempenho das universidades. Foi identificada ainda influência positiva e significativa do tamanho das Universidades e do Índice de Desenvolvimento Humano dos estados onde elas estão localizadas sobre o seu desempenho acadêmico.

Palavras-chave: Gestão Universitária; Governança Pública; Indicadores de Desempenho Acadêmico; Indicadores de Governança e Gestão.

ABSTRACT

This dissertation seeks to verify the influence of the adoption of good management and governance practices on the performance of Brazilian Federal Universities. The importance of adopting good management and governance practices in the public sector has been the subject of several studies in the world and national literature. The influence of the governance and management index on the academic performance of institutions was verified using a parametric model and multiple linear regression with panel data. The Governance and Management Index (iGG) of the Federal Court of Accounts (TCU) was used to measure the level of governance and management, and as an index for determining the academic performance of universities, the General Course Index (IGC), published by the Ministry of Education, was used. The results show a positive influence of good management and governance on the academic performance. A positive and significant influence of the size of the Universities and the Human Development Index of the states where they are located on their academic performance was also identified.

Keywords: University Management; Public Governance; Academic Performance Indicators; Governance and Management Indicators

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Distribuição de frequência IGC faixa – Universidades Federais.....	34
Figura 2:	Distribuição de frequência iGG	35

LISTA DE TABELAS

TABELA 1:	CONVERSÃO DO VALOR CONTÍNUO DO IGC EM FAIXAS	24
TABELA 2:	ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS	32
TABELA 3:	DISTRIBUIÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRAS DE ACORDO COM O IGC-FAIXA	33
TABELA 4:	MATRIZ DE CORRELAÇÃO	35
TABELA 5:	INFLUÊNCIA DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES SOBRE O ÍNDICE GERAL DE CURSOS (IGC)	36

LISTA DE SIGLAS

CGU - Controladoria Geral da União

CPC - Conceito Preliminar de Curso

ENADE - Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

FJP - Fundação João Pinheiro

IDD - Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IGC - Índice Geral de Cursos

iGG - Índice Integrado de Governança e Gestão

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

MEC - Ministério da Educação

MP - Ministério do Planejamento

NPG - *New Public Governance*

OECD - *Organization for Economic Cooperation and Development*

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

TCU - Tribunal de Contas da União

TI - Tecnologia de Informação

SUMÁRIO

Capítulo 1.....	9
1 INTRODUÇÃO	9
Capítulo 2.....	13
2 REFERENCIAL TEÓRICO E DESENVOLVIMENTO DA HIPÓTESE	13
2.1 EVOLUÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA E PRÁTICAS DE GOVERNANÇA.....	13
2.1.1 Índice de Governança e Gestão (iGG)	18
2.2 MENSURAÇÃO DO DESEMPENHO EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR	20
2.2.1 Índice Geral de Cursos (IGC)	22
2.3 ESTUDOS ANTERIORES SOBRE GESTÃO, GOVERNANÇA E DESEMPENHO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS	24
2.4 DESENVOLVIMENTO DA HIPÓTESE.....	26
Capítulo 3.....	28
3 METODOLOGIA DE PESQUISA.....	28
3.1 AMOSTRA E DADOS DA PESQUISA	28
3.2 MODELO ECONOMETRICO E VARIÁVEIS	28
Capítulo 4.....	32
4 RESULTADOS.....	32
4.1 ESTATÍSTICA DESCRITIVA.....	32
4.2 MATRIZ DE CORRELAÇÕES.....	35
4.3 ANÁLISE DOS RESULTADOS	36
Capítulo 5.....	39
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
REFERÊNCIAS.....	41

Capítulo 1

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é verificar se o nível de gestão e governança das Universidades Federais brasileiras possui relação com o desempenho acadêmico das mesmas.

Os temas gestão e governança no setor público vêm sendo analisados em diversos estudos, nos quais tem sido demonstrada a relação direta destes elementos com a melhora dos índices de desenvolvimento econômico e social dos países (Kaufmann, Kraay & Lobatón, 1999, Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2008; Marino, Soares, De Luca & Vasconcelos, 2016; Rajkumar & Swaroop, 2008; Sturm, 2013).

Estes fatores são igualmente importantes no setor educacional e conseqüentemente na administração das instituições de ensino, tendo em vista que o aumento do investimento nestas entidades não se traduz de forma direta em melhora de desempenho, sendo igualmente importante a gestão do capital disponibilizado (Hanushek, 1996; Afonso & Aubyn, 2005; Freire, Crisóstomo & Castro, 2007; Schmidt & Günther, 2016; Silva, 2015; Vilela, 2017; Rocha & Funchal, 2019; Prado 2018).

Schmidt e Günther (2016) revisaram a literatura internacional de Contabilidade Aplicada ao Setor Público para entidades da Educação Superior no período de 1980 a 2014 e constataram a relevância dos temas Governança e *Accountability*, sendo estas as matérias mais estudadas nesta área, estando presentes em 29,7% dos artigos analisados.

No Brasil, o tema vem ganhando relevância nos órgãos responsáveis pela normatização da administração pública. Iniciativas como a Instrução Normativa 01/2016 de autoria da Controladoria Geral da União (CGU) e do Ministério do Planejamento e o Decreto nº 9.203/2017 editado pelo Governo Federal estabelecem diretrizes para melhorar a gestão e governança nos órgãos da administração federal.

As Universidades Federais brasileiras apresentam pontos falhos de gestão e governança, necessitando aprimorar suas práticas gerenciais para uma melhor utilização dos recursos disponíveis (Costa, Souza, Ramos & Silva, 2012; Lyrio, Melo, Codesso & Lunkes, 2014; Zorzal & Rodrigues, 2015; Silva, 2015; Vilela, 2017; Almeida & Sano, 2018; Prado, 2018).

O Estudo elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) referente ao ano de 2017 vai ao encontro da literatura, reforçando a necessidade de melhora dos mecanismos de gestão e governança destes entes (Tribunal de Contas da União, 2018).

Estudos realizados até aqui verificaram a influência positiva exercida por indicadores de gestão do TCU no desempenho acadêmico de universidades brasileiras (Freire; Crisóstomo; Castro, 2007; Barbosa; Freire; Crisóstomo, 2011) e de boas práticas de governança apenas em casos individuais (Silva & Santos, 2016), mas não trataram os dois temas governança e gestão em amostras maiores, lacuna que esta pesquisa pretendeu preencher.

Dessa forma este trabalho objetiva analisar se existe relação entre a gestão e governança nas universidades federais brasileiras e o desempenho acadêmico dessas instituições.

O presente trabalho utiliza como indicador de mensuração dos níveis de gestão e governança das Universidades Federais o Índice de Governança e Gestão (iGG), o qual é elaborado anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e é aplicado aos órgãos da administração federal brasileira. Seu objetivo é aferir, através de questionários autoaplicáveis, o nível de implementação de boas práticas de liderança, estratégia e *accountability*, além de práticas de governança e gestão de Tecnologia de Informação (TI), de pessoas e de contratações (TCU, 2018).

Com a utilização deste índice busca-se capturar de uma forma mais ampla se há relação entre a gestão destas instituições com o seu desempenho acadêmico, acrescentando ainda o elemento governança na análise.

Para mensuração do desempenho acadêmico das instituições é utilizado o Índice Geral de Cursos (IGC), principal mecanismo de avaliação da qualidade da educação superior no país. O IGC é calculado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e é obtido através da média entre as notas das avaliações dos cursos de graduação, mestrado e doutorado das instituições de ensino superior (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018).

Como metodologia para verificação da influência do Índice de Governança e Gestão no desempenho acadêmico das instituições utiliza-se o modelo paramétrico através de uma regressão linear múltipla com dados em painel, onde serão analisadas as informações referentes aos anos de 2017 e 2018, tendo como universo todas as universidades federais brasileiras que apresentaram dados para o período.

Os resultados sugerem que uma boa governança e gestão influenciam positivamente o desempenho acadêmico destas instituições públicas. Foi verificada

ainda relação positiva e significativa do tamanho das Universidades e do Índice de Desenvolvimento Humano dos estados onde elas estão localizadas sobre o seu desempenho acadêmico.

Os achados desta pesquisa corroboram estudos anteriores na afirmação da importância da gestão e governança no setor público (Kaufmann, Kraay & Lobatón, 1999, Kraay & Mastruzzi, 2008; Rajkumar & Swaroop, 2008; Sturm, 2013; Marino et al., 2016), indicando ainda a influência de variáveis representativas destes fatores no desempenho acadêmico das instituições (Freire, Crisóstomo & Castro, 2007; Barbosa, Freire & Crisóstomo, 2011; Silva & Santos, 2016; Vilela, 2017; Prado, 2018).

A pesquisa contribui para a literatura, pois, além de confirmar achados anteriores que indicam a influência da melhoria das práticas de gestão e governança no desempenho acadêmico das instituições, é inovadora ao utilizar um índice que engloba os dois elementos, permitindo com isso a captura da sua influência conjunta sobre o desempenho das universidades.

Além da contribuição bibliográfica, pretende-se incentivar a adoção de boas práticas de governança e gestão nas instituições públicas de ensino brasileiras, considerando que a melhora destes fatores pode levar a um ganho na qualidade acadêmica das organizações.

Capítulo 2

2 REFERENCIAL TEÓRICO E DESENVOLVIMENTO DA HIPÓTESE

2.1 EVOLUÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA E PRÁTICAS DE GOVERNANÇA

A oferta de serviços públicos de maior qualidade e a melhora do desempenho das instituições estatais se tornaram bandeiras da gestão pública contemporânea, contribuindo com sua evolução (Simione, 2014).

Anteriormente a Administração Pública era dominada por um modelo burocrata e fortemente apegada a regras e procedimentos, a *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública veio propor mudanças baseadas em conceitos do setor privado, mais precisamente oriunda das proposições dos mentores da gestão corporativa das décadas de 60 e 70 (Lapsley & Pallot, 2000).

As principais alterações da NPM foram na estrutura, processos e práticas do setor público buscando produtividade, resultados e a satisfação dos cidadãos, os quais passaram a ser tratados como clientes (Lapsley & Pallot, 2000; Denhardt & Denhardt, 2000).

Um dos precursores da discussão sobre a teoria da Nova Gestão Pública, Hood (1991) afirma: “suas reivindicações se concentraram principalmente na redução de custos e no objetivo de fazer mais com menos, como resultado de uma melhor qualidade de gerenciamento e um design estrutural diferente”.

Alternativamente a esta vertente, Denhardt e Denhardt (2000) apresentam uma nova teoria denominada de “*New Public Service*”, na qual o foco central deveria

ser o cidadão e o bem-estar social, sugerindo com isso um fornecimento de serviços públicos menos mercantilistas e mais democráticos. Esta teoria posiciona o cidadão não como um cliente a ser atendido, mas como elemento central na elaboração e execução de políticas públicas.

Por sua vez, Osborne (2006) faz uma análise sobre a NGP e o antigo modelo burocrata de Administração Pública, comparando-os e citando a dualidade existente entre estas vertentes, afirmando ainda que ambas não atendem amplamente as necessidades da administração pública do Séc. XXI. No mesmo trabalho sugere a criação de uma nova vertente da Administração Pública, denominada de “*New Public Governance*”, a qual poderia fornecer uma estrutura conceitual coerente para atender as necessidades da administração pública atual. A governança se torna um elemento central na administração pública mundial.

A evolução da Gestão Pública no mundo se reflete também no setor da Educação Superior, visto que a queda da disponibilidade de recursos públicos ocasionou uma inevitável cobrança pela melhora da eficiência na prestação dos serviços educacionais (Schmidt & Günther, 2016).

Entretanto no Brasil as Universidades Federais possuem ainda uma gestão com características divergentes do modelo atual de Gestão Pública, onde prevalece uma hierarquização vertical dos fluxos decisórios, tornando o sistema universitário complexo e burocrático, podendo refletir inclusive no desempenho acadêmico das instituições (Vieira & Vieira, 2003).

O elemento governança é mencionado em estudos ligados ao setor público, notadamente nas décadas de 90 e 00, entretanto sua origem está também relacionada à iniciativa privada, onde a governança corporativa surge como um dos principais elementos para se combater o conflito de agência oriundo da separação

entre propriedade e gestão das empresas, ocorrido inicialmente nos Estados Unidos em meados do séc. XX (Osborne, 2006).

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2015) "Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas."

Uma boa Governança colabora para a estabilidade financeira da empresa, ajudando a promover crescimento sustentável aliado com eficiência econômica. Além de contribuir para a construção de um ambiente de confiança, transparência e *accountability* (Organization for Economic Cooperation and Development, 2015).

Zorzal e Rodrigues (2015) apontam elementos como equidade, transparência, *accountability* e *compliance* como essenciais para a existência de uma boa governança.

No contexto do setor público, Kaufmann, Kraay e Lobatón (1999) analisaram a influência destes fatores no desempenho dos indicadores de desenvolvimento renda per-capita, mortalidade infantil e escolaridade da população adulta de mais de 150 países e encontraram indícios da importância da governança, principalmente no quesito prevenção à corrupção. Estudos realizados no Vietnã ratificaram a relação apontada por Kaufmann et al. entre governança e melhora dos índices de desenvolvimento econômico (Sturm, 2013).

Rajkumar e Swaroop (2008) compararam os investimentos em saúde e educação com a melhora de índices relacionados a estas áreas, como mortalidade infantil e insucesso escolar na educação primária, e verificaram que países com

bons níveis de governança apresentam melhores resultados proporcionais quando comparados aos países com baixo nível de governança.

Marino et al. (2016) analisaram os dados dos países que compõem os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) no período de 2005 e 2012, buscando verificar a relação entre indicadores de governança estabelecidos pelo Banco Mundial e fatores relacionados ao desenvolvimento humano como IDH e crescimento do PIB. Os autores encontraram influência positiva dos indicadores controle da corrupção e eficácia do governo sobre o IDH e do primeiro também sobre o crescimento do PIB. O resultado corrobora os achados de Kaufmann, Kraay e Lobatón (1999) e salienta a importância do combate à corrupção no setor público.

Fonchamnyo e Sama (2016) em seu estudo sobre a eficiência do gasto público na saúde e educação de países africanos encontraram também influência positiva da transparência e do *accountability* na eficiência da gestão dos recursos pública nestas áreas. Analisando também o setor educacional e de saúde, Afonso e Aubyn (2005) verificaram que não basta o aumento dos gastos públicos em educação e saúde, sendo igualmente importante a gestão eficiente destes recursos.

Nos órgãos da administração federal brasileira a governança no setor público vem ganhando cada vez mais importância. A Controladoria Geral da União (CGU), juntamente com o Ministério do Planejamento (MP) criaram em 2016 uma Instrução Normativa conjunta (IN 01/2016) na qual estabelecem medidas a serem adotadas pelas entidades do Poder Executivo Federal, referentes à Gestão de Riscos, Controles Internos e Governança. Através deste documento os órgãos instruem a criação de um comitê integrado de governança, gestão de riscos e controle interno nas instituições da Administração Federal, dada a interdependência e importância

destes três elementos (Controladoria Geral da União & Ministério do Planejamento, 2016).

Aliado aos esforços para aprimorar a gestão nas instituições públicas federais, o Governo Federal editou em 2017 o decreto nº 9.203/2017 que trata também sobre a política de governança na administração federal, apontando os princípios e atividades bases para a prática da boa administração e criando o Comitê Interministerial de Governança, o qual possui papel fundamental na condução da política de governança da administração pública federal brasileira.

A legislação mencionada acima conceitua governança pública como sendo “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” (Brasil, 2017; CGU & MP, 2016).

A CGU (2016), o TCU (2018) e o decreto editado pela presidência da república (Brasil, 2017) destacam a integridade como um componente essencial para a consolidação da governança no setor público, salientando ainda a necessidade da existência de um eficiente sistema de controle interno para garantir a integridade da organização como um todo.

Entretanto o conceito de controle interno ainda não é bem compreendido pelos gestores, Sousa, Souto e Nicolau (2017) identificaram um entendimento equivocado sobre sua definição tanto no setor público, quanto no privado, sendo que no setor público a imagem do controle interno é frequentemente ligada à auditoria interna do órgão.

Outro fator que reforça a importância de um sistema de governança eficiente e bem gerido é o aumento do interesse sobre as informações das universidades e como elas são geridas, Gama e Rodrigues (2016) detectaram um aumento do controle social através da alta demanda por informações direcionada às universidades brasileiras após entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação no ano de 2012.

A próxima seção detalha o indicador “Índice de Governança e Gestão (iGG)” do Tribunal de Contas da União que foi utilizado como proxy para medir o nível de governança e gestão nas Universidades brasileiras.

2.1.1 Índice de Governança e Gestão (iGG)

Fatores como governança e gestão vêm sendo constantemente objetos de estudos nas últimas décadas, entretanto por possuírem conceitos amplos e muitas vezes subjetivos a sua mensuração através de indicadores numéricos apresenta desafios tendo em vista as particularidades existentes entre países e instituições (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2008; Oliveira & Pisa, 2015).

Oman e Ardnt (2010) apresentam considerações a respeito de índices amplamente utilizados em pesquisas ao redor do mundo e apontam características a serem seguidas para a obtenção de índices de governança mais seguros, como por exemplo, a necessidade de se deixar clara as bases que norteiam a criação dos índices e de se demonstrar a sua ligação com o significado de governança e seus elementos chaves.

No presente trabalho, opta-se pela utilização do Índice Integrado de Governança e Gestão (iGG), o qual é obtido através de levantamento realizado pelo

TCU com as entidades da Administração Pública Federal e busca captar o grau de aperfeiçoamento de fatores relacionados à governança e gestão através de questionário disponibilizado aos atores da administração pública federal.

A opção pelo índice se deu pela variabilidade e abrangência das questões utilizadas no trabalho, o que indica a captação da real situação dos sistemas de gestão e governança das universidades públicas federais no Brasil. Outro fator que contribuiu para sua utilização foi o fato deste instrumento ser elaborado por um órgão de controle da Administração Federal, fazendo com que a resposta ao mesmo se tornasse obrigatória, possibilitando com isso a otimização da base de dados a ser trabalhada.

O Índice de Governança e Gestão é composto por um agrupamento dos seguintes índices: Índice de Governança Pública, Índice de Governança e Gestão de Pessoas, Índice de Governança e Gestão de Tecnologia de Informação (TI), Índice de Governança e Gestão de Contratações, Índice de Governança sobre Resultado (TCU, 2018).

O iGG é calculado a partir das respostas do questionário integrado de governança e gestão públicas, o qual dispõe de 30 práticas avaliadas por meio de 100 itens de verificação, que foram aplicados as entidades públicas federais nos anos de 2017 e 2018 (TCU, 2018).

A qualidade da amostra foi validada pelo Coeficiente Alfa de Cronbach, Teste de esfericidade da amostra de Bartlett e Teste de Adequação da Amostra de Kaiser-Meyer-Olkin (KMOMSA) (TCU, 2018).

Para analisar as questões e construir o IGG o TCU utilizou a técnica de Análise de Componentes Principais (ACP) e os componentes foram extraídos

utilizando o método de mínimos resíduos, sendo que os pesos foram calculados por regressão linear múltipla (TCU, 2018).

Por fim, o TCU (TCU, p.1, 2018) informa que o iGov/iGG "não deve ser percebido como uma medida precisa da governança pública de uma dada organização, devendo ser entendido apenas como uma referência e um instrumento de auto-avaliação"

2.2 MENSURAÇÃO DO DESEMPENHO EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

A busca pela otimização na prestação dos serviços pelas universidades públicas é tema constante de discussão, entretanto, inicialmente, um dos complicadores que surge neste debate é a dificuldade de se mensurar o desempenho na prestação destes serviços à sociedade.

Este estudo é mais fácil de ser realizado em atividades lucrativas do setor privado, tendo em vista ser muitas vezes difícil a mensuração de todos os benefícios oriundos de um gasto governamental (Afonso, Schuknecht & Tanzi, 2006).

A utilização de índices para se apurar o desempenho acadêmico não é uma prática unânime na literatura (Hoffmann, Zanini, Corrêa, Siluk, Júnior & Ávila. 2014). A mensuração do desempenho e da qualidade das instituições de ensino superior apresenta inúmeras dificuldades, tendo em vista a complexidade estrutural e a multidimensionalidade característica do seu nicho de atuação (Burlamaqui, 2008; Scaglione & Costa, 2011).

Há na literatura autores que defendem a utilização de informações qualitativas para a avaliação, como elementos de natureza pedagógica e sociais, criticando o

peso dado a exames avaliativos dos estudantes e a criação de rankings educacionais (Dias Sobrinho, 2008; Zandavalli, 2009; Scaglione & Costa, 2011).

Entretanto a avaliação do ensino superior utilizando indicadores baseados em aspectos institucionais e no desempenho discente é uma tendência mundial e vem ganhando força no cenário nacional (Barbosa, Freire & Crisóstomo., 2011; Rhaiem, 2017). Entre as vantagens da utilização de indicadores estão a possibilidade de consulta dos dados utilizados por parte da sociedade e a viabilidade de comparação entre as instituições (Burlamaqui, 2008). Dessa forma, este mecanismo vem sendo amplamente utilizado na literatura nacional (Freire, Crisóstomo e Castro 2007; Pires, Rosa & Silva, 2010; Barbosa, Freire & Crisóstomo, 2011; Costa et al., 2012; Silva, 2015; Silva & Santos, 2016; Prado, 2018).

A atual avaliação institucional brasileira teve início com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) através da Lei nº 10.861 de 2004, o qual estabelece um sistema de avaliação abrangente que deve assegurar a avaliação institucional interna e externa das entidades de ensino. Neste instrumento está prevista também a aplicação de conceitos, variando de 1 a 5 de acordo com o desempenho das entidades nos elementos avaliados (Brasil, 2004).

O SINAES foi instituído na forma de política de estado com o objetivo de incentivar a melhora da educação superior brasileira e abrange todas as instituições de ensino superior públicas e privadas (Hoffmann et al., 2014).

Os principais indicadores oriundos das métricas estabelecidas no SINAES são o Conceito Preliminar de Curso (CPC), utilizado para avaliação dos cursos de graduação e o Índice Geral de Cursos (IGC) que avalia o desempenho global das instituições (INEP, 2018).

As avaliações de desempenho acadêmico norteiam iniciativas de políticas públicas na área de educação superior e existem estudos que defendem a utilização deste critério na distribuição orçamentária para as entidades públicas de ensino superior no país (Pires, Rosa & Silva., 2010; Hoffmann et al., 2014).

A próxima seção detalha o indicador “Índice Geral de Cursos (IGC)” do Ministério da Educação que foi utilizado como Proxy para mensurar o desempenho das Universidades da amostra.

2.2.1 Índice Geral de Cursos (IGC)

Considerando que as Universidades possuem como principal produto a formação de profissionais qualificados nas mais diversas áreas, foi escolhido no presente trabalho como medida de verificação de desempenho acadêmico o principal mecanismo de avaliação das instituições de ensino superior do país, o Índice Geral de Cursos (IGC).

O IGC é um instrumento de avaliação das instituições de ensino superior brasileira divulgado anualmente pelo Ministério da Educação, composto pela média ponderada das notas dos cursos de graduação e pós-graduação das instituições (INEP, 2018).

Os cursos de graduação são avaliados tendo por base a nota obtida no Conceito Preliminar de Curso (CPC), calculado também pelo INEP. O cálculo do CPC é feito com base em critérios relacionados ao desempenho dos estudantes, à qualificação do corpo docente e às condições oferecidas para o processo de formação do aluno (INEP 2017, 2018). Com isso o CPC é obtido a partir de quatro dimensões:

- a) Desempenho dos estudantes apurado através da nota obtida pelos concluintes dos cursos de graduação no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE);
- b) Valor agregado ao estudante pelo processo formativo, o qual é calculado através de métricas que avaliam o conhecimento adquirido pelo aluno no período de graduação (IDD – Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado).
- c) Corpo docente da instituição, verificado através da proporção de professores mestres e doutores e do regime de trabalho dos profissionais;
- d) Condições oferecidas para o desenvolvimento do processo formativo dos estudantes, dimensão esta que busca capturar fatores como organização didático pedagógica, infraestrutura disponibilizada ao discente e oportunidade de ampliação da formação acadêmica e profissional.

Os cursos de pós-graduação *stricto sensu* das universidades são avaliados periodicamente pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) com base em critérios como corpo docente, corpo discente, produção científica e inserção social. Aos programas de mestrado e doutorado são atribuídas notas de avaliação que compõem, juntamente com o CPC, o Índice Geral de Cursos.

O IGC avalia indicadores como infraestrutura das instituições, recursos didático-pedagógicos, qualificação dos professores, desempenho dos discentes, entre outros, constituindo-se com isso em um abrangente indicador de avaliação institucional (Hoffmann et al., 2014).

As notas obtidas pelas instituições de Ensino são inicialmente classificadas de forma contínua em um indicador denominado de IGC Contínuo, neste indicador os valores decimais variam no intervalo entre 0 (zero) e 5 (cinco) (INEP, 2018).

Após a classificação de forma contínua as instituições são separadas por faixas, variando suas notas de 1 a 5, sendo os cursos localizados nas faixas 1 e 2 considerados insatisfatórios. A conversão das notas do IGC contínuo em faixas é feita conforme parâmetros demonstrados na tabela abaixo:

TABELA 1: CONVERSÃO DO VALOR CONTÍNUO DO IGC EM FAIXAS

IGC (Faixa)	IGC (Valor Contínuo)
1	$0 \leq NC_j < 0,945$
2	$0,945 \leq NC_j < 1,945$
3	$1,945 \leq NC_j < 2,945$
4	$2,945 \leq NC_j < 3,945$
5	$3,945 \leq NC_j \leq 5$

Fonte: INEP, 2018

2.3 ESTUDOS ANTERIORES SOBRE GESTÃO, GOVERNANÇA E DESEMPENHO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

Diversos autores buscaram analisar a gestão e a governança nas Universidades brasileiras, estudando fatores ligados ao seu desempenho e eficiência.

Silva e Santos (2016) realizaram uma análise qualitativa das práticas de governança adotadas pela Universidade Federal de Pernambuco no período de 2013 a 2015 e verificaram uma contribuição positiva destes procedimentos na melhora de diversos índices acadêmicos e institucionais.

Freire, Crisóstomo e Castro (2007) analisaram em seu trabalho se há influência de indicadores de gestão no desempenho acadêmico dos estudantes das Universidades Federais brasileiras. Para isso utilizou indicadores estabelecidos pelo TCU e obtidos nos relatórios de gestão de 27 instituições no ano de 2005. Para

testar sua hipótese utilizou a metodologia da regressão linear múltipla e encontrou relação positiva e significativa de três dos nove indicadores utilizados.

Barbosa, Freire e Crisóstomo (2011), verificaram também a influência de indicadores de gestão determinados pelo TCU sobre o desempenho acadêmico nas Universidades Federais e utilizando uma amostra de 52 Universidades no período de 2006 a 2008 identificaram uma influência positiva de diversos indicadores sobre o desempenho acadêmicos dos estudantes, com destaque para as variáveis custo/aluno e qualificação do corpo docente.

Costa et al. (2012) analisaram 49 instituições de ensino superior federais brasileiras no período de 2004 a 2008 e encontraram bons níveis gerais de eficiência educacional, entretanto identificam e aponta elementos causadores de ineficiência.

Silva (2016) observou que o aumento de insumos em três universidades federais no período de 2009 a 2013 não acarretou em uma melhora no seu desempenho, concluindo que estas entidades não conseguiram ser eficientes economicamente no período analisado.

Villela (2017) analisou a gestão de 55 instituições públicas de ensino superior no período de 2012 e 2015 buscando verificar a eficiência técnica destes entes e concluiu que apenas 20% delas foram consideradas com alto grau de eficiência.

Zorzal e Rodrigues (2015) analisaram os relatórios de gestão de 05 universidades públicas brasileiras para avaliar se os mesmos atendiam a boas práticas de governança e constatou que nenhuma das instituições atingiu o patamar de alta transparência, duas ficaram localizadas na zona de média – alta transparência e três apresentaram nível médio – baixo.

Lyrio et al. (2014) identificaram falhas na alocação de recursos de uma Universidade Federal, além de ausência de indicadores de desempenho e falha no monitoramento da execução orçamentária. Por sua vez Almeida e Sano (2018) analisaram o processo de compras de uma instituição pública e identificaram pontos de ineficiência nesse processo.

Analisando os processos administrativos internos das Instituições Públicas de Ensino Superior do Brasil, Biazzi, Muscat e Biazzi (2011) identificaram a adoção de um modelo de gestão tradicional onde prevalece uma hierarquia excessivamente vertical, os autores colocam ainda as instituições de ensino superior em um papel de protagonismo no cenário público atribuindo a elas a responsabilidade por liderar a mudança desse cenário, visto elas serem difusoras e produtoras de conhecimento.

2.4 DESENVOLVIMENTO DA HIPÓTESE

A gestão e a governança vêm sendo apontadas como fatores importantes para a melhora no desempenho de entidades tanto no setor público quanto no setor privado (Bernardino, Peixoto & Ferreira, 2016; Fonchamnyo & Sama, 2016; Kaufmann, Kraay & Lobatón, 1999, Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2008; Marino et al., 2016; OCDE, 2015; Rajkumar & Swaroop, 2008; Sturm, 2013).

No setor educacional estes elementos se mostram igualmente vitais, tendo em vista que a gestão correta dos recursos disponibilizados é essencial para o alcance do melhor desempenho das instituições (Hanushek, 1996; Afonso & Aubyn, 2005; Freire, Crisóstomo & Castro, 2007; Silva, 2015; Vilela, 2017; Rocha & Funchal, 2019; Prado, 2018).

A influência positiva de diversos indicadores gerenciais e de governança no desempenho acadêmico das instituições vem sendo evidenciada também em estudos que buscam analisar a eficiência da gestão das Universidades Federais (Freire, Crisóstomo & Castro, 2007; Barbosa, Freire & Crisóstomo, 2011; Costa et al., 2012; Silva, 2015; Silva & Santos, 2016; Vilela, 2017; Prado, 2018).

Tendo em vista as evidências apresentadas será utilizado um indicador amplo de governança e gestão elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com o propósito de verificar se estes elementos possuem relação com o desempenho acadêmico das instituições, o qual será obtido tendo como variável o Índice Geral de Cursos (IGC), divulgado e elaborado pelo Ministério da Educação (MEC) através do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Visando atingir o objetivo proposto será testada a seguinte hipótese:

H1: Existe associação positiva entre o Índice de Governança e Gestão (iGG) e o desempenho acadêmico das Universidades Brasileiras, medido pelo Índice Geral de Cursos (IGC)

Capítulo 3

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

3.1 AMOSTRA E DADOS DA PESQUISA

A amostra inicial da pesquisa seria composta pelas 63 universidades federais brasileiras em atividade nos anos de 2017 e 2018, entretanto três entidades não apresentaram respostas válidas ao questionário do TCU no ano de 2017 (Universidade Federal do Acre, Universidade Federal do Espírito Santo e Universidade Federal Fluminense) e uma não possuía ainda avaliação pelo IGC nos anos de 2017 e 2018 (Universidade Federal do Sul da Bahia), sendo a amostra final composta por 121 observações.

Como período de análise foi selecionado os anos de 2017 e 2018, tendo em vista que apenas em 2017 o questionário utilizado para mensurar os indicadores de gestão e governança foi integrado e disponibilizado pelo TCU, que detalhou os scores do iGG por instituição, permitindo a comparabilidade entre os órgãos públicos federais. Não foram divulgados os dados de 2019 e 2020.

3.2 MODELO ECONOMETRICO E VARIÁVEIS

Optou-se por utilizar no presente trabalho o modelo paramétrico, onde se busca verificar através de uma regressão linear múltipla a influência das diversas variáveis independentes sobre a variável dependente escolhida como métrica para

mensuração do desempenho acadêmico das universidades, o Índice Geral de Cursos (IGC).

A escolha pela metodologia de Dados em Paineis possibilita a análise das entidades em mais de um período de tempo, além de favorecer o controle de heterogeneidades e diminuir a colinearidade entre as variáveis explicativas (Duarte, Lamounier & Takamatsu, 2007).

Com o objetivo de verificar a validade da hipótese proposta, o modelo empírico será:

$$IGC_{it} = \beta_0 + \beta_1 iGG_{it} + \beta_2 Num_alunos_log_{it} + \beta_3 idhm_{it} + \beta_4 Desemp_{it} + \mu_{it}$$

(1)

Onde:

IGC: Índice Geral de Cursos

iGG: Índice de Governança e Gestão

Num_alunos_log: Variável tamanho das universidades calculada utilizando como base o logaritmo do número de alunos

Idhm: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos estados onde as universidades estão localizadas;

Desemp: Índice de Desemprego nos estados onde as universidades estão localizadas;

Buscando testar a validade da hipótese 1, será feita uma análise de dados em painéis referente aos anos de 2017 e 2018, com o objetivo de verificar a influência do Índice de Governança e Gestão (iGG) sobre o Índice Geral de Curso (IGC) das instituições.

Os coeficientes do modelo foram estimados por meio de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), com controle da correlação within do erro ϵ_{it} para cada Universidade, utilizando-se erros-padrão robustos com agrupamento no nível do indivíduo (Favero, 2017).

Através do Teste de Hausman verificou-se ser mais adequada a utilização do modelo de regressão com efeitos aleatórios (Wooldridge, 2016)

Freire, Crisóstomo & Castro (2007) e Barbosa, Freire e Crisóstomo (2011) utilizaram como métricas de gestão indicadores propostos pelo TCU e presentes nos relatórios de gestão das Universidades. No presente trabalho optamos por utilizar o iGG, por ser este índice também elaborado pelo TCU e por ser um indicador amplo que permitirá mensurar não apenas o nível de gestão das instituições, mas também o padrão de governança das mesmas.

Nas pesquisas que envolvem a análise do desempenho acadêmico das Universidades Federais brasileiras, diversos indicadores têm sido utilizados. Freire, Crisóstomo & Castro (2007) e Barbosa, Freire e Crisóstomo (2011) utilizaram o desempenho dos estudantes na prova do ENADE, Prado (2018) utilizou o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Indicador de Diferença entre Desempenhos Observado e Esperado (IDD), Costa et al. (2012) e Silva (2015) utilizaram o conceito CAPES/MEC para a pós-graduação e Silva e Santos (2016) utilizaram, entre outros indicadores, o Índice Geral de Cursos (IGC). No presente trabalho opta-se pela utilização do IGC, por ser este o mais completo indicador nacional, abrangendo todos os demais mencionados acima.

Fatores relacionados ao tamanho das instituições de ensino podem ser apontados como elementos que influenciam no seu desempenho acadêmico (Rhaïem, 2017).

Apesar de ser invariável na literatura a diferenciação pelo tamanho das universidades, não há uniformidade na metodologia para a separação das instituições de ensino em virtude do seu porte, sendo identificada a utilização de dados como o número de alunos, produção científica e atuação no ensino da pós-graduação. No presente estudo opta-se pela criação de um logaritmo utilizando o número de estudantes das instituições, tendo em vista ser o quantitativo de alunos o elemento mais comumente utilizado para este fim (Freire, Crisóstomo & Castro 2007; Barbosa, Freire & Crisóstomo, 2011; Costa et al., 2012; Vilela, 2017).

O desempenho dos alunos é influenciado também pelas características sociais e econômicas de suas famílias e dos locais onde residem (Hanushek, 1996; Agasisti & Pohl, 2012; Sibiano & Agasisti, 2013; Soares & Alves, 2013; Rocha & Funchal, 2019). Com isso serão utilizadas como variáveis de controle o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e a taxa de desemprego dos estados onde as Universidades estão instaladas.

Pelo fato da última apuração do IDH no Brasil ter ocorrido no ano de 2010, optou-se pela utilização do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) referente ao ano 2017. Este indicador é calculado anualmente pela Fundação João Pinheiro (FJP), juntamente com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e representa de forma mais atualizada a situação do desenvolvimento humano dos estados brasileiros (IPEA, FJP & PNUD).

Capítulo 4

4 RESULTADOS

4.1 ESTATÍSTICA DESCRITIVA

Previamente à análise dos achados da pesquisa será apresentada abaixo tabela com as características das variáveis que compõem o presente trabalho. Compõem o quadro apenas as Universidades que responderam ao questionário do Tribunal de Contas da União e apresentaram avaliação válida referente ao IGC nos anos de 2017 e 2018, totalizando 121 observações.

TABELA 2: ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	p25	p50	p75	Max
IGC	121	3.448405	.4209475	2.545	3.11	3.419	3.76	4.311
IGC-faixa	121	4.049587	.5751991	3	4	4	4	5
iGG	121	.3509917	.1413235	0.07	.27	.33	.41	.81
num_alunos	121	17041.24	10794.97	1970	8384	13326	27676	45572
num_alunos_log	121	9.490943	.7801875	7.585	9.0340	9.4974	10.2283	10.727
Idhm	121	.76002	.041023	.683	.727	.774	.787	.85
Desemp	121	.111821	.030870	.063	.09	.106	.134	.196

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados gerados no Stata

Nota: IGC: Índice Geral de Cursos; IGC-faixa: Índice Geral de Cursos – Faixa; iGG: Índice de Governança e Gestão; num_alunos: Número de alunos; num_alunos_log: Logaritmo referente ao número de alunos; idhm: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos Estados; Desemp: Índice de Desemprego nos Estados

Analisando a variável IGC na Tabela 2 verifica-se que as Universidades Federais brasileiras possuem IGC faixa médio de 4,049 e em 86% delas este indicador é superior a 4.

Na edição 2018 do IGC, 2.052 instituições de ensino superior públicas e privadas brasileiras tiveram seus resultados validados, estando assim distribuídas de acordo com o IGC faixa:

TABELA 3: DISTRIBUIÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRAS DE ACORDO COM O IGC-FAIXA

IGC (Faixa)	Número de Instituições de Ensino	Percentual
1	7	0,34%
2	259	12,62%
3	1.306	63,65%
4	438	21,35%
5	42	2,04%
TOTAL	2.052	100%

Fonte: INEP (2019)

Considerando os resultados apresentados na Tabela 3 observa-se uma grande concentração de instituições no nível central do IGC-faixa, sendo que apenas 23,39% possuem conceito superior a 4. Outro ponto a se mencionar é o fato de nenhuma Universidade Federal estar presente entre as 266 instituições de ensino que apresentarem conceito inferior a 2, resultado considerado insatisfatório pelo MEC (INEP, 2019).

Os resultados disponíveis nas tabelas 2 e 3 demonstram que as Universidades Federais brasileiras são em média bem avaliadas, principalmente se comparadas às instituições privadas. Este bom desempenho das instituições públicas frente às privadas confirma os resultados apresentados por Hoffmann et al. (2014).

Abaixo está demonstrada na figura 1 a distribuição de frequência das Universidades Federais Brasileiras para o IGC contínuo.

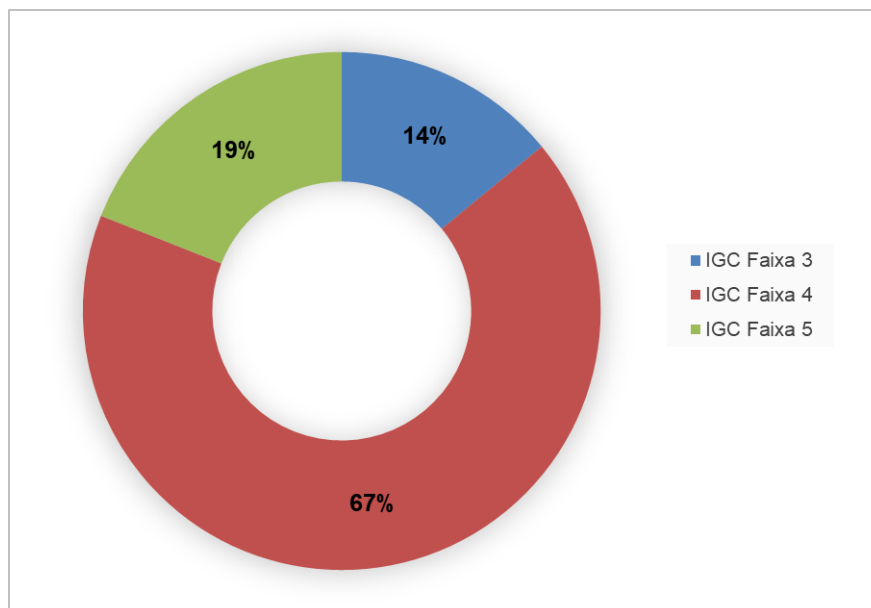


Figura 1: Distribuição de frequência IGC faixa – Universidades Federais
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados gerados no Stata

Passando para a análise do iGG, o TCU considera como em estágio inicial no desenvolvimento de boas práticas de governança e gestão entidades que apresentam Índice de Governança e Gestão inferior a 40%, nível intermediário de 40 a 70% e nível aprimorado acima de 70% (TCU, 2018).

Analisando os índices apresentados na tabela 2 verifica-se que a média geral das Universidades Federais é baixa, se concentrando na faixa de 35,09%, observa-se também que 74% das instituições estão ainda em estágio inicial na adoção de boas práticas de gestão e governança.

Outro ponto a ser destacado é que apenas 3 universidades apresentaram nível aprimorado para o índice de Governança e Gestão nos períodos analisados, sendo a Universidade Federal de Lavras nos dois anos estudados e as Universidades Federais do Mato Grosso do Sul e do Rio Grande do Norte no ano de 2018.

Estes dados demonstram a necessidade de se aperfeiçoar as práticas administrativas e melhorar as políticas de governança nas instituições. Abaixo, na figura 2, é possível verificar a distribuição de frequência das universidades para este índice.

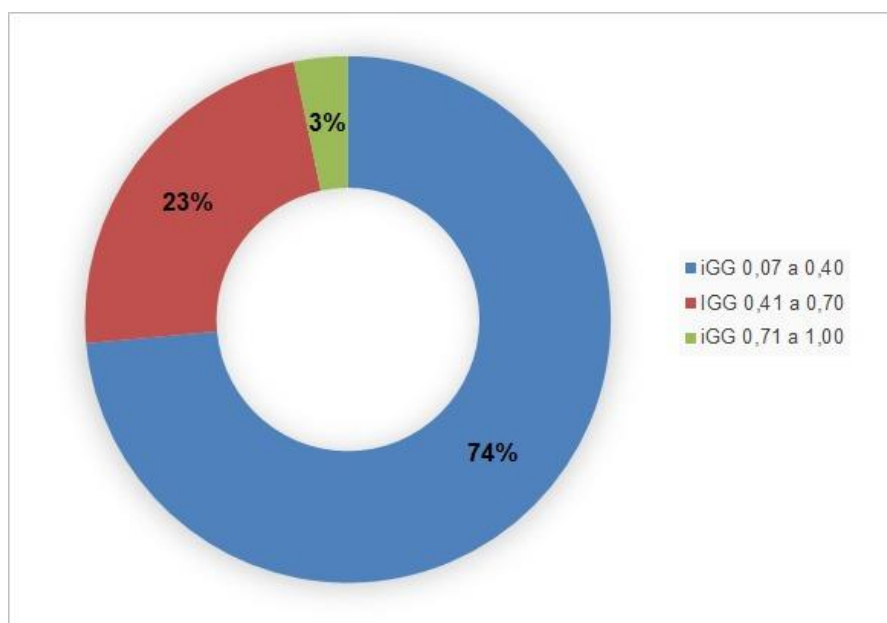


Figura 2: Distribuição de frequência iGG

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados gerados no Stata

4.2 MATRIZ DE CORRELAÇÕES

Após apresentadas as características das variáveis utilizadas, segue abaixo a tabela de matriz de correlação, onde busca-se analisar a relação entre elas de forma individualizada.

TABELA 4: MATRIZ DE CORRELAÇÃO

	IGC	iGG	num_alunos	num_alunos_Log	Idhm	Desemp_
IGC	1.0000					
iGG	0.1220*	1.0000				
num_alunos	0.3668*	-0.0319	1.0000			
num_alunos_Log	0.3609*	0.0453	0.9336*	1.0000		
Idhmest	0.6188*	0.0651	-0.0199	0.0417	1.0000	
Desemp	-0.1921*	-0.1397	0.1478	0.1156	-0.3777*	1.0000

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados gerados no Stata

Nota: IGC: Índice Geral de Cursos; iGG: Índice de Governança e Gestão; Num_alunos: Número de alunos; Num_alunos_Log: Logaritmo referente ao número de alunos; idhm: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos Estados; Desemp.: Índice de Desemprego estadual

Analisando a Tabela 4 verifica-se a correlação esperada para todas as variáveis frente ao IGC com significância de 5%, sendo a única correspondência negativa o índice de desemprego dos estados onde as instituições estão localizadas, índice este que quanto menor, indica maior desenvolvimento econômico e social e consequentemente um melhor cenário para o desenvolvimento da educação.

4.3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados referentes a hipótese de pesquisa H1 são apresentados na Tabela 5.

TABELA 5: INFLUÊNCIA DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES SOBRE O ÍNDICE GERAL DE CURSOS (IGC)

Variável Explicativa	Coef.
iGG	0.19 * (0.10)
Num_alunos_Log	0.17 *** (0.05)
Idhm	5.73 *** (0.99)
Desemp	1.05 (0.76)
Constante	-2.75 *** (0.85)
N. obs.: 121	
R2 ajustado: 0.49	

Significância: *p<0,10, **p< 0,05, ***p< 0,01

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados gerados no Stata

Nota: IGC: Índice Geral de Cursos; iGG: Índice de Governança e Gestão; Num_alunos_Log: Logaritmo referente ao número de alunos; idhm: Índice de Desenvolvimento Humano municipal dos Estados; Desemp: Índice de Desemprego estadual

Os resultados demonstraram associação positiva e significativa, no valor de 0.19, a pelo menos 10%, entre o Índice de Governança e Gestão (iGG) e o Índice Geral de Cursos (IGC). A hipótese H1 que buscava identificar associação entre

adoção de práticas de governança e desempenho das Universidades Federais brasileiras foi confirmada.

Os resultados estão alinhados com os de Kaufmann, Kraay e Lobatón (1999), Sturm (2013), Rajkumar e Swaroop (2008) e Marino et al. (2016) que constataram a importância da governança para a melhora do desempenho dos países na entrega dos serviços públicos à sociedade e os resultados aqui demonstrados apontam para a mesma direção no setor de ensino superior público brasileiro, indicando para os gestores destas instituições uma possibilidade de ganho no desempenho com a melhora das práticas de governança.

Ao indicar a influência positiva do iGG sobre o indicador de desempenho acadêmico das Universidades, os achados da pesquisa vão ao encontro dos resultados obtidos por Freire et al. (2007), Barbosa, Freire e Crisóstomo (2011), Silva e Santos (2016), Vilela (2017) e Prado (2018) que identificaram também relação entre indicadores relacionados à gestão de instituições federais de ensino e métricas oficiais de desempenho acadêmico (Desempenho no Enade, IDD, Conceito Capes, CPC e IGC).

Apesar de apresentarem bom desempenho acadêmico quando comparadas às instituições privadas nacionais, os resultados encontrados nesta seção, analisados juntamente com os apresentados na seção 4.1 sugerem ainda que a maior parte das Universidades Federais brasileiras possui uma capacidade de potencializar o seu desempenho acadêmico através de melhorias nas áreas de gestão e governança, visto que ainda estão concentradas nos níveis iniciais da implementação de boas práticas nestas áreas.

Analisando as demais várias explicativas, foi detectada a influência positiva com significância de 1% do tamanho das instituições sobre o IGC, corroborando os

achados de Rhaïem (2017) e do Índice de Desenvolvimento Humano também com significância de 1%. Este último resultado sugere que fatores relacionados ao desenvolvimento econômico e social dos locais onde as Universidades estão instaladas podem também afetar o desempenho dos alunos e consequentemente das instituições, ratificando estudos anteriores realizados no setor educacional (Hanushek, 1996; Agasisti & Pohl, 2012; Sibiano & Agasisti, 2013; Soares & Alves, 2013; Rocha & Funchal, 2019).

Capítulo 5

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou identificar se a adoção de práticas de gestão e governança afeta o desempenho acadêmico das Universidades Federais Brasileiras.

Estas Universidades vêm sendo objeto de constante debate sobre sua eficiência e sobre o montante de recursos aplicados na realização de suas atividades. Por serem financiadas majoritariamente através de recursos públicos e consumirem parcela significativa do orçamento federal destinado à Educação no Brasil, são frequentes as discussões quanto à necessidade de melhora no seu modelo de gestão e financiamento.

Os resultados encontrados verificam a influência do indicador de gestão e governança (iGG) sobre o desempenho acadêmico das entidades (IGC). Além do impacto acadêmico, fatores relacionados a ineficiências nestes elementos podem afetar o desempenho contábil e administrativo das instituições, causando a perda de recursos públicos.

Por outro lado, apesar das Universidades Federais apresentarem bons resultados acadêmicos, conforme demonstrado na figura 1, tendo em vista que todas possuem IGC faixa superior a três e 86% das instituições possuem conceito superior a 4, elas demonstram problemas gerenciais e de governança, conforme figura 2, tendo em vista o excesso de instituições concentradas nas faixas iniciais dos indicadores de gestão e governança nos anos de 2017 e 2018.

A primeira contribuição desta pesquisa para a literatura apresenta-se na corroboração de trabalhos anteriores que versam sobre a necessidade de melhora nas práticas de gestão e governança das universidades públicas (Costa et al., 2012; Lyrio et al., 2014; Zorzal & Rodrigues, 2015; Silva, 2016; Vilela, 2017; Almeida & Sano, 2018; Prado, 2018; TCU, 2018). E em um segundo momento confirma achados anteriores onde há evidências da influência de indicadores de gestão no desempenho acadêmico das instituições (Freire et al., 2007; Barbosa, Freire & Crisóstomo, 2011; Silva & Santos, 2016; Vilela, 2017; Prado, 2018).

A gestão pública está em constate evolução e a busca pela melhora da sua execução deve ser contínua através de diversos procedimentos, como a adoção de melhores práticas de governança e o aprimoramento de mecanismos de controle interno. Ações como estas, além de serem recentes determinações legais para as instituições públicas federais brasileiras, podem otimizar seus resultados acadêmicos e gerenciais (Brasil, 2017).

Simplificação das regras administrativas e dos processos, aumento da transparência fiscal, aprimoramento da *accountability* no nível governamental, aumento do uso da tecnologia nos processos e implementação de programas de treinamentos e melhorias são condutas que tendem a melhorar a eficiência e potencializar o desempenho do setor público (Florina, 2017).

Sugere-se para futuras pesquisas o aprimoramento do modelo utilizado neste trabalho, além da análise de um período maior de tempo, à medida que ocorra a disponibilização de novos dados buscando confirmar os achados aqui encontrados. Recomenda-se ainda o estudo da influência da adoção de práticas de gestão e governança sobre indicadores contábeis das Universidades Federais e instituições federais em geral.

REFERÊNCIAS

- Afonso, A., & Aubyn, M. St. (2005). Non-parametric approaches to education and health efficiency in OECD countries. *Journal of Applied Economics*, 7(2), 227-246.
- Afonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2006). Public Sector Efficiency. *Evidence for New EU Members States and Emerging Markets* [Working Paper Series n. 581. Frankfurt: European Central Bank.
- Agasisti, T., & Pohl, C. (2012). Comparing German and Italian public universities: Convergence or divergence in the higher education landscape? *Managerial and Decision Economics*, 33(2), 71-85.
- Almeida, A. A. M., & Sano, H. (2018). Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. *Revista de Administração Pública*, 52(1), 89-106
- Barbosa, G. C., Freire, F. S., & Crisóstomo, V. L. (2011). Análise dos indicadores de gestão das IFES em relação ao desempenho dos alunos no ENADE. *Avaliação (UNICAMP)*, 16, 317-344.
- Bernardino, F. F. M., Peixoto, F. M., & Ferreira, R. N. (2016). Governança e eficiência em empresas do setor elétrico brasileiro. *Pretexto*, 16(1), 36-51.
- Biazzi, M. R., Muscat, A. R. N., & Biazzi, J. L. (2011). Modelo de aperfeiçoamento de processos em instituições públicas de ensino superior. *Revista Gestão & Produção*, 18(4), 869-880.
- Brasil. (2004). Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004. *Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências*. Brasília: Senado Federal. Recuperado em 08 abril, 2020 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm.
- Brasil. (2017). Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017. *Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Brasília: Senado Federal. Recuperado em 02 julho, 2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm.
- Burlamaqui, M. G. B. (2008). Avaliação e qualidade na educação superior: tendências na literatura e algumas implicações para o sistema de avaliação brasileiro. *Estudos em Avaliação Educacional*, 19(39), 133-154.
- Controladoria Geral da União - CGU & Ministério do Planejamento - MP. (2016). *Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01 de 10 de maio de 2016*. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Recuperado em 02 julho, 2019, de https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf.

- Costa, E. M., Souza, H. R., & Ramos, F. S. (2012). Eficiência e desempenho no ensino superior: uma análise da fronteira de produção educacional das IFES brasileiras. *Revista de Economia Contemporânea*, 16(3), 415-440.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559
- Dias Sobrinho, J. (2008). Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. *Avaliação*, 13(3), 817-825.
- Duarte, P. C.; Lamounier, W. M; & Takamatsu, R. T. (2007). Modelos econométricos para dados em painel: aspectos teóricos e exemplos de aplicação à pesquisa em contabilidade e finanças. *Anais do Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*, São Paulo, Brasil.
- Fávero, L. P. L. (2013). Dados em painel em contabilidade e finanças: teoria e aplicação. *BBR-Brazilian Business Review*, 10(1), 131-156.
- Florina, P. (2017). Elements on the efficiency and effectiveness of the public sector. *Economic Sciences Series*, 17(2), 313-319.
- Fonchamnyo, D. C., & Sama, M. C. (2016). Determinants of public spending efficiency in education and health: evidence from selected CEMAC countries. *Journal of Economics and Finance*, 40(1), 199-210.
- Freire, F. S., Crisóstomo, V. L., & Castro, J. E. G. (2007). Análise do desempenho acadêmico e indicadores de gestão das IFES. Produção on-Line, Edição Especial.
- Gama, J. R., & Rodrigues, G. M. (2016). Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. *Transiformação*, 28(1), 47-57.
- Hanushek, E. A. (1996). Measuring investment in education. *The Journal of Economic Perspectives*, 10, 9-30.
- Hoffmann, C., Zanini, R. R., Corrêa, A. C., Siluk, J. C. M., Júnior, V. F. S., & Ávila, L. V. (2014). O desempenho das universidades brasileiras na perspectiva do Índice Geral de Cursos (IGC). *Educação e Pesquisa*, 40, 3, 651-6606.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69, 3-19
- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. (2015). *Código das melhores práticas de governança corporativa*. Recuperado em 27 março, 2019, de <http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/Publicacoes/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>.

- Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, Fundação João Pinheiro & Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2019). *Radar IDHM: Evolução do IDHM e de seus índices componentes no período de 2012 a 2017*. Recuperado em 25 Junho, 2019, de http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/Radar%20IDHM%20PNADC_2019_Book.pdf
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. (2017). *Nota Técnica nº 3/2017/CGCQES/DAES*. Recuperado em 02 julho, 2019, de <http://portal.inep.gov.br/documentos-e-legislacao12>.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. (2017). *Nota Técnica nº 38/2017/CGCQES*. Recuperado em 02 julho, 2019, de <http://portal.inep.gov.br/documentos-e-legislacao12>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. (2018). *Censo da Educação Superior 2017*. Recuperado em 11 julho, 2019 de <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-da-educacao-superior>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. (2018). *Nota Técnica nº 18/2018/CGCQES/DAES*. Recuperado em 02 julho, 2019, de <http://portal.inep.gov.br/documentos-e-legislacao12>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. (2018). *Nota Técnica nº 19/2018/CGCQES/DAES*. Recuperado em 02 julho, 2019, de <http://portal.inep.gov.br/documentos-e-legislacao12>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. (2019). *Censo da Educação Superior de 2018*. Recuperado em 07 abril, 2020, de <http://portal.inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP & Ministério da Educação – MEC. (2019). *Apresentação: Índice geral de cursos*. Recuperado em 22 maio, 2019, de <http://portal.inep.gov.br/web/guest/indice-geral-de-cursos-igc->.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Lobatón, P. Z. (1999). *Governance matters*. Washington: The World Bank, World Bank Institute, Governance, Regulation and Finance.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2008). *Governance Matters VII: aggregate and individual governance indicators 1996-2007*. Washington: The World Bank. Policy research working paper.
- Lapsley, I., & Pallot, J. (2000). Accounting, management and organizational change: A comparative study of local government. *Management Accounting Research*, 11, 213-229.
- Lyrio, M. V. L., Melo, V. S., Codesso, M. M., & Lunkes, R. J. (2014). Orçamento por desempenho: uma análise da relação entre desempenho e alocação de recursos

em ações no orçamento de uma instituição federal de ensino superior. *Revista Gestão Universitária na América Latina*, 7(1), 148-168.

- Marino, P. B. L. P., Soares, R. A., De Luca, M. M. M., & Vasconcelos, A. C. (2016). Indicadores de governança mundial e sua relação com os indicadores socioeconômicos dos países do Brics. *Revista Administração Pública*, 50(5), 721-744.
- Oliveira, A. G., & Pisa, B. J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista Administração Pública*, 49(5), 1263-1290.
- Oman, C. P., & Arndt, C. (2010). *Measuring Governance*. OECD Development Centre, Policy Briefs n. 39. Recuperado em 06 Junho, 2019, de, <http://www.oecd.org/dev/46123827.pdf>
- Osborne S. P. (2006). The new public governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Pires J. S. D. B., Rosa P. M., & Silva A. T. (2010). Um modelo de alocação de recursos orçamentários baseado em desempenho acadêmico para Universidades Públicas. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 3(2), 239-270.
- Prado, C. A. P. B. (2018). *O efeito das despesas públicas sobre o desempenho das Universidades Federais* (Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis). Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças, Vitória, ES, Brasil.
- Rajkumar, A. S., & Swaroop, V. (2008). Public spending and outcomes: does governance matter?. *Journal of Development Economics*, 86(1), 96-111.
- Rhaim, M. (2017). Measurement and determinants of academic research efficiency: a systematic review. *Evidence Scientometrics*, 110, 581-615.
- Rocha, A. B., & Funchal B. (2019). Mais recursos, melhores resultados?: as relações entre custos escolares diretos, e desempenho no Ensino Médio. *Revista de Administração Pública*, 53(2), 291-309.
- Scaglione, V. L. T., & Costa, M. N. (2011). Avaliação da educação superior e a gestão universitária: padrões de qualidade definidos pelas instituições de ensino superior, pelo MEC e pela sociedade, incluindo Enade, IDD, CPC e IGC. *Colóquio internacional sobre gestão universitária na América do Sul*, Florianópolis, SC, Brasil, 11.
- Schmidt, U., & Günther, T. (2016). Public sector accounting research in the higher education: a systematic literature review. *Manag Rev.*, 66, 235-265.

- Sibiano P., & Agasisti, T. (2013). Efficiency and heterogeneity of public spending in education among Italian regions. *Journal of Public Affairs*, 13(1), 12-22.
- Silva, A. R. G. (2015). *Gestão das universidades federais brasileiras: um estudo sobre a eficiência do ensino superior no Brasil* (Dissertação de Mestrado em Economia), Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Silva, M. C. C., & Santos J. F. (2016). A governança nas Instituições de Ensino Superior: o caso da Universidade Federal de Pernambuco. *Seminário UFPE de Ciências Contábeis*, Recife, PE, Brasil, 10.
- Simione, A. A. (2014) A modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique. *Revista de Administração Pública*, 48(3), 551-570.
- Soares, J. F., Alves, M. T. G. (2013). Efeitos de escolas e municípios na qualidade do Ensino Fundamental. *Cadernos de Pesquisa*, 43(149), 492-517.
- Sousa, R. G., Souto, S. D. A. S., & Nicolau, A. M. (2017). Em um mundo de incertezas: um survey sobre controle interno em uma perspectiva pública e privada. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 14(31), 155-176.
- Sturm, P. (2013) *Public sector governance and development performance: an international comparison with special focus on Vietnam* [Working Papers Series, n. 2013/2]. Vietnã: Depocen.
- The Organization for Economic Cooperation and Development – OECD. (2015). *G20/OECD Principle of Corporate Governance*. Recuperado em 27 março, 2019, de <http://www.oecd.org/corporate/principles-corporate-governance.htm>
- Tribunal de Contas da União – TCU. (2017). Levantamento Integrado de Governança Pública. Recuperado em 25 março, 2019, de <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2017/>
- Tribunal de Contas da União – TCU. (2018). Levantamento Integrado de Governança Pública. Recuperado em 25 março, 2019, de <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>
- Tribunal de Contas da União – TCU. (2018). Esclarecimentos sobre uso dos Resultados. Recuperado em 10 de abril de 2020, de: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6B4849B5016B95821A292B17>
- Vieira, E. F., & Vieira, M. M. F. (2003). Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras. *Revista da Administração Pública*, 37, 899-920.

- Villela, J. A. (2017). *Eficiência universitária: uma avaliação por meio de análise envoltória de dados* (Dissertação de Mestrado em Economia). Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Wooldridge, J. M. (2016). *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo: Cengage Learning.
- Zandavalli, C. B. (2009). Avaliação da educação superior no Brasil: os antecedentes históricos do SINAES. *Avaliação*, 14(2), 385-438.
- Zorzal, L., & Rodrigues, G. M. (2015). Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de governança. *Biblios*, 61.