

Práticas de governança corporativa sob a ótica dos mecanismos elencados pelo Tribunal de Contas da União

*Corporate governance practices from the perspective of the mechanisms listed by the
Federal Court of Accounts*

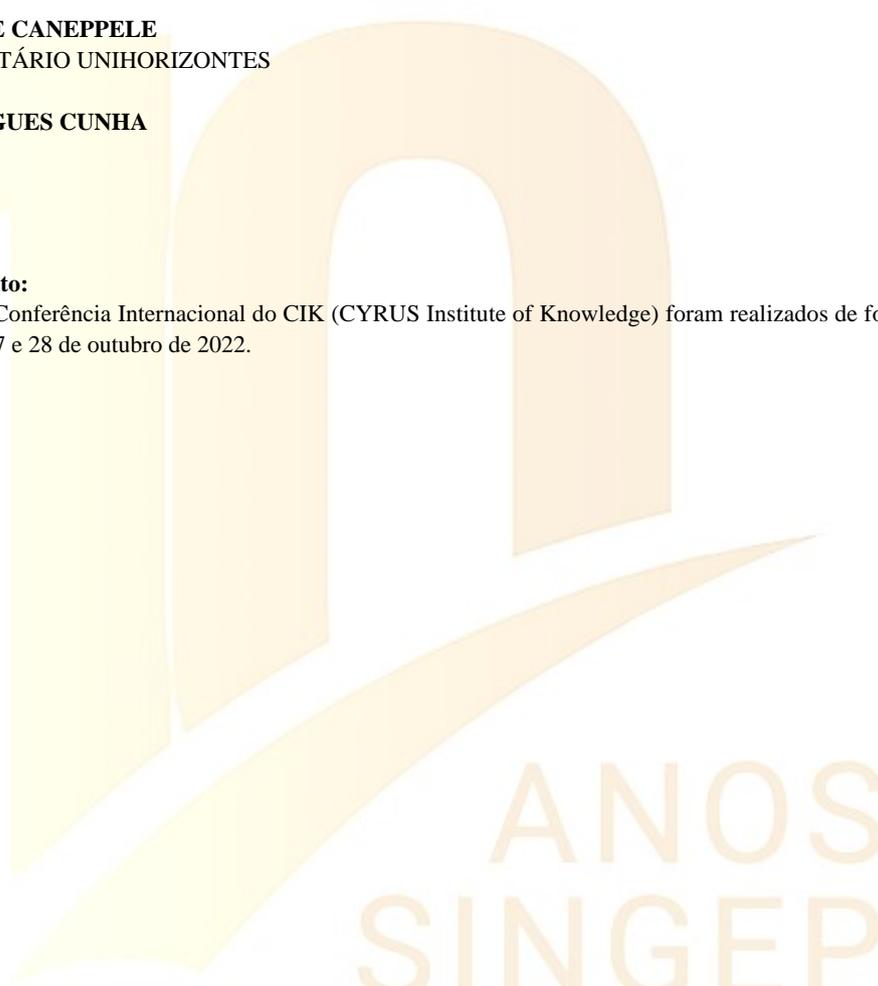
WAGNER JOSÉ PIRES
CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIHORIZONTES

NAIRANA RADTKE CANEPPELE
CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIHORIZONTES

GUSTAVO RODRIGUES CUNHA

Nota de esclarecimento:

O X SINGEP e a 10ª Conferência Internacional do CIK (CYRUS Institute of Knowledge) foram realizados de forma remota, nos dias 26, 27 e 28 de outubro de 2022.



ANOS
SINGEP

Práticas de governança corporativa sob a ótica dos mecanismos elencados pelo Tribunal de Contas da União

Objetivo do estudo

Analisar as práticas de governança corporativa na percepção dos agentes de governança e dos stakeholders do CEFET-MG, campus Divinópolis, à luz dos mecanismos defendidos pelo Tribunal de Contas da União, liderança, estratégia e controle.

Relevância/originalidade

As boas práticas da governança corporativa não podem ficar limitadas ao sistema empresarial, devem migrar para o Estado também, pois são um instrumento determinante do desenvolvimento sustentável nas dimensões econômica, ambiental e social.

Metodologia/abordagem

Utilizou-se uma abordagem qualitativa e quantitativa. As técnicas de coleta de dados foram pesquisa documental, entrevista semiestruturada com 9 agentes de governança e questionário estruturado aplicado para 493 Stakeholders da instituição.

Principais resultados

A instituição de ensino em análise, atende parcialmente ao que recomenda o Tribunal de Contas da União com relação aos mecanismos de governança, carecendo de aprimoramento, na perspectiva dos agentes e na percepção dos stakeholders.

Contribuições teóricas/metodológicas

Este estudo contribuiu ao ampliar e aprofundar o entendimento e a disseminação acerca das práticas de governança corporativa e sua relação, no âmbito brasileiro, com o setor público, stakeholders e instituições de ensino.

Contribuições sociais/para a gestão

Uma gestão eficiente é aquela que alcança bons resultados. No setor público, atingir bons resultados tem o sentido de atendimento às demandas, aos interesses e às expectativas dos stakeholders, criando valor público por meio de práticas preconizadas pela governança corporativa.

Palavras-chave: Governança Corporativa, Práticas, Tribunal de Contas da União, Setor Público

Corporate governance practices from the perspective of the mechanisms listed by the Federal Court of Accounts

Study purpose

To analyze corporate governance practices in the perception of government agents and stakeholders of CEFET-MG, Divinópolis campus, in the light of the mechanisms defended by the Federal Court of Accounts, leadership, strategy, and control.

Relevance / originality

Good corporate governance practices cannot be limited to the business system, they must migrate to the State as well, as they are considered a determining instrument of sustainable development in the economic, environmental, and social dimensions.

Methodology / approach

A qualitative and quantitative approach was used. The data collection techniques were documental research, semi-structured interviews with 9 governance agents, and a structured questionnaire applied to 493 Stakeholders of the institution.

Main results

The educational institution under analysis partially complies with what the Federal Court of Accounts recommends regarding governance mechanisms, lacking improvement, from the perspective of agents and the perception of stakeholders.

Theoretical / methodological contributions

This study contributed to broadening and deepening the understanding and dissemination of corporate governance practices and their relationship, in the Brazilian context, with the public sector, stakeholders, and educational institutions.

Social / management contributions

Efficient management achieves satisfactory results. In the public sector, achieving satisfactory results means meeting the demands, interests, and expectations of stakeholders, and creating public value through practices recommended by corporate governance.

Keywords: Corporate Governance , Practices, Federal Court of Accounts, Public Sector

1 Introdução

Os fundamentos do fenômeno organizacional denominado de Governança Corporativa, tiveram suas origens nos debates sobre a separação entre a propriedade e a direção das sociedades anônimas, analisados por Adolf A. Berle e Gardiner C. Means, na década de 1930, em uma obra intitulada *A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada* (Soschinski et al., 2021). Depois dos rudimentos criados por esses autores, surgiram três marcos históricos que formaram os pilares da moderna Governança Corporativa: o trabalho de Robert A. G. Monks, em 1980; o Relatório Cadbury, editado em 1992; e a publicação dos princípios da Organização Econômica de Cooperação e Desenvolvimento (OECD) no ano de 1999 (da Silva Junior, de Oliveira Martins & Muniz, 2009)

No Brasil, a ênfase nos debates sobre Governança Corporativa iniciou em meados da década 1990, principalmente com a criação do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Segundo o IBGC, os princípios básicos da Governança Corporativa que, se adotados, resultarão em boa governabilidade e otimização do valor da organização em longo prazo são: transparência, equidade, prestação de contas e a responsabilidade corporativa (IBGC, 2015).

A disseminação e a prática da Governança Corporativa ajudarão a construir um mundo melhor (Andrade & Rossetti, 2009) e seus fundamentos não podem ficar limitados ao sistema empresarial, devem migrar para o Estado também. Considerada como um instrumento determinante do desenvolvimento sustentável nas dimensões econômica, ambiental e social das organizações privadas (Bussler et al., 2017), a governança corporativa poderá auxiliar também as organizações públicas.

A aplicação dos conceitos e fundamentos da governança no setor público, é mais hodierno, já que somente no ano de 1995 surgiram as primeiras intenções e os primeiros documentos que balizavam a utilização da governança no meio público, dentre os quais se citam os precursores *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) e *The Australian National Audit Office* (ANAO) (Ryan, 2000; Cavalcante, 2011; Santos, 2016). No âmbito brasileiro, os estudos iniciaram-se com a promulgação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), ou seja, há pouco mais de 15 anos (Mello, 2006; Santos, 2016).

Ao tornar mais restrita a aplicação do termo “governança”, vinculando-o ao Estado, outro fato relevante é a diminuta quantidade de investigações que envolvem os temas Governança Corporativa e setor público, além de serem incipientes (de Mello, 2006, Cavalcante, 2011; Santos, 2016). No contexto público, o Tribunal de Contas da União (TCU) vem se empenhando em esclarecer e incentivar os agentes e instituições públicos na adoção de boas práticas de governança. Como frutos desse empenho, no ano de 2014, o TCU publicou documentos considerados um marco para o avanço da Governança Corporativa no setor público brasileiro, consultando diversas fontes correlatas, como artigos científicos, códigos de melhores práticas de Governança Corporativa de diversos países – como IBGC, IFAC, CIPFA, COSO, NETHERLANDS –, dentre outros (TCU, 2014).

Segundo o TCU, a governança no setor público compreende as práticas dos mecanismos liderança, estratégia e controle com a finalidade de avaliar e direcionar a gestão, para resultar uma prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014). Portanto, buscamos responder nesse estudo qual a perspectiva dos agentes de governança e qual a percepção dos stakeholders do CEFET-MG, Campus Divinópolis, sobre as práticas de Governança Corporativa na instituição, à luz dos mecanismos defendidos pelo TCU?

Os princípios da Governança Corporativa são uma base sólida para o crescimento econômico e para a integração global de mercados (Bermini, 2015) e deve ser considerada um pilares da arquitetura econômica e o Banco Mundial o qual permite compreender a estrutura

dos processos, da direção e do controle das sociedades (Andrade & Rossetti, 2009). A transparência é um dos impactos da utilização dos princípios da GC que ajudam no controle dos recursos públicos (Kaymak & Bektas, 2017). Todos esses argumentos justificam a relevância dos princípios da governança pública, tanto no âmbito nacional como no cenário internacional.

O corte de contas federal foi escolhido para fins de subsidiar as análises devido a três motivos: ao fato de essa corte ser designada pela Constituição Federal de 1988 como a detentora do poder de fiscalizar os órgãos da administração pública federal (BRASIL, 1988), à relevância das publicações dessa corte no que tange à Governança Corporativa. Em outubro de 2013, esse tribunal assinou um protocolo de intenções com a OCDE, com o objetivo de liderar um estudo internacional, com a participação de 12 países, destinado à identificação de boas práticas de governança pública (TCU, 2014).

Para os fins desta pesquisa, embasado no conceito do TCU, elegem-se Agentes de Governança as autoridades máximas eleitas, ou seja, a quem foi delegada autoridade para administrar os ativos e os recursos públicos (TCU, 2014). Elege-se como Stakeholders, a comunidade interna, isto é, professores, técnicos administrativos e alunos, amparado no conceito mais restrito abordado por Freeman (1984): indivíduos, ou grupos, de que a organização depende para sobreviver.

2 Referencial teórico

2.1 Governança Corporativa: concepções, princípios e práticas

O tema Governança Corporativa tem suas origens nos debates sobre a relação entre a propriedade e direção, tanto no âmbito acadêmico como no empresarial, e são destacados os seguintes autores clássicos: Adolf A. Berle e Gardiner C. Means. A partir dos estudos e contribuições desses autores, manifestam-se três marcos históricos que vieram a constituir os pilares da Governança Corporativa moderna: o estudo de Robert A. G. Monks, o Relatório Cadbury e os princípios da Organização Econômica de Cooperação e Desenvolvimento (OECD) (ANDRADE & ROSSETTI, 2009).

O primeiro pilar da governança diz respeito ao trabalho de Robert Monks. Na percepção desse autor, os proprietários acionistas buscam somente a maximização de suas ações, sem se esforçar para melhorar o desempenho de suas companhias (da Silva Junior, de Oliveira Martins & Muniz, 2009). É atribuído a esse autor o uso, pela primeira vez, da expressão “governança corporativa”, no ano de 1991, nos Estados Unidos (Andrade & Rossetti, 2009)

O segundo pilar se refere ao Relatório *Cadbury*, publicado em 1992 por Adrian Cadbury, o qual foi escolhido pelo Banco da Inglaterra, no ano de 1991, para presidir uma comissão que iria analisar a composição dos conselhos de administração das instituições inglesas. A prática desses conselhos era de compartilhar interesses e favores, já que os conselheiros partilhavam dos conselhos de diversas companhias. Como resultado, a comissão editou e publicou, no ano de 1992, o Relatório *Cadbury*, que abordava as práticas relacionadas à composição dos conselhos de administração e sua separação com a direção (LODI, 2000). Essas práticas influenciaram as instituições do Reino Unido e serviram de base para inspirar mudanças análogas em outros países como França, Austrália e Estados Unidos

O terceiro pilar se refere à apresentação do trabalho *Principles of Corporate Governance* por um grupo criado pela OECD (Organização Econômica de Cooperação e Desenvolvimento), que coopta os 30 países industrializados mais desenvolvidos no mundo. Essa obra é considerada o primeiro código de práticas de governança. Devido à sua abrangência, o seu trabalho foi considerado de maior alcance, se comparado aos outros dois apresentados

anteriormente (Andrade & Rossetti, 2009). Dentre os pontos que se referem à conclusão do trabalho por essa comissão, destacam-se: não há modelo único de Governança Corporativa; e os princípios da governança são evolutivos e devem ser revistos quando ocorrerem mudanças nas corporações. A magnitude de seus fundamentos impactou o grupo das 30 mais avançadas economias industriais do mundo (Andrade & Rossetti, 2009).

Atualmente, os princípios evoluíram para um conjunto de iniciativas utilizadas para dirigir, monitorar e incentivar os gestores com intuito de fiscalizar e controlar e demais partes interessadas e atividades desenvolvidas (Bussler et al., 2017). No Brasil, o início dos estudos de Governança Corporativa no setor público se deu após a promulgação da Lei Complementar nº 101, no ano de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (Mello, 2006).

Nesse contexto, de aplicação dos fundamentos da governança no setor público brasileiro, o TCU publicou, no ano de 2014, três documentos considerados um marco para o avanço da Governança Corporativa no setor público brasileiro: o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas e os 10 Passos para a Boa Governança (TCU, 2014; Santos, 2016).

Esses documentos se embasaram em experiências de entidades nacionais, como o IBGC e o Movimento Brasil Competitivo, e internacionais, como IFAC, INTOSAI, Banco Mundial, OCDE, dentre outros. Por esses motivos e por ser o TCU o órgão que possui o poder de fiscalizar os órgãos da administração pública federal, como o CEFET-MG, fonte de estudo deste trabalho, esse tribunal foi escolhido para subsidiar as análises desta investigação, tomando como estrutura guiante o que está contido nos documentos por ele publicados.

Embora haja várias definições sobre o termo “governança”, conforme as apresentadas na seção anterior, o TCU compreendeu adotou a seguinte definição sobre o tema:

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014, p. 49).

Essa definição é a basilar para fins deste estudo, tendo em vista que os mecanismos ora citados serão analisados na perspectiva dos Agentes de Governança e na percepção dos *Stakeholders* do CEFET-MG, Campus Divinópolis.

A liderança refere-se ao conjunto de práticas, ligadas à natureza humana, que assegura condições para o exercício da boa governança, tais como: pessoas capacitadas e competentes que ocupem os principais cargos da instituição; transparência no processo de seleção dos membros da alta administração; existência de avaliação de desempenho para os agentes e para a gestão; existência de um código de ética e conduta que defina padrões de comportamento para os agentes; balanceamento de poder e autoridade para que não haja concentração em uma única instância (TCU, 2014).

A estratégia diz respeito aos planos ou métodos adotados pelos responsáveis a fim de atingir a boa governança, envolvendo aspectos como relacionamento com as partes interessadas, estabelecimento de canais de comunicação com as diferentes partes interessadas, promoção da participação e do envolvimento dos *Stakeholders* na governança da instituição, garantia de que as decisões atendam ao maior grupo possível de interessados e monitoramento e avaliação da execução da estratégia de objetivos de curto, médio e longo prazos (TCU, 2014).

O mecanismo de controle tem relação com a avaliação dos processos executados, analisando e tratando os riscos assumidos. Envolve aspectos como: averiguar um plano de continuidade em relação às demandas permanentes da instituição; avaliar a existência e o

funcionamento de auditoria interna, transparência nas informações prestadas pelos agentes, prestação de contas das ações ou dos recursos assumidos, avaliação da imagem da organização, apuração de irregularidades (TCU, 2014).

Nesse contexto, o presente estudo se utilizará desses mecanismos de governança com a finalidade de verificar as práticas de governança adotadas no âmbito de uma instituição federal de ensino, o CEFET-MG, Campus Divinópolis, na perspectiva dos Agentes de Governança e na percepção dos cidadãos internos dessa instituição, ou “Principal”, ou seja, professores, técnicos administrativos e alunos.

2.2 Teoria da Agência e a gestão pública

Ao abordar governança, dois tipos básicos de atores estão envolvidos, o principal e o agente. Segundo Jensen e Meckling (1976), a Teoria da Agência refere-se ao relacionamento entre o principal e um agente contratado, ou outorgado, com a finalidade de realizar uma determinada atividade (Oliveira & Fontes Filho, 2021). O conflito da agência se caracteriza pela inexistência do contrato completo, que é a impossibilidade de previsão de todos os acontecimentos econômicos, sociais e políticos, e pela inexistência do agente perfeito, que se refere ao fato de as decisões dos administradores, ou agentes, serem tomadas à luz dos objetivos pessoais ou predileções desses dirigentes, em detrimento dos interesses do principal (Kashio, 2007).

O TCU reconhece o conflito entre o principal e o agente à luz do que está disposto no Art. 1º da Constituição Federal de 1988: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). No contexto público, essa corte tem o entendimento de que o “principal” é a sociedade, na pessoa dos cidadãos, enquanto os “agentes” são aqueles a quem foi delegada autoridade para administrar ativos e recursos públicos, ou seja, os representantes eleitos, Conselhos, Autoridade Máxima, Dirigentes Superiores, Dirigentes e Gerentes (TCU, 2014).

Ao compreender a Teoria da Agência é possível verifica a relevância da Governança Corporativa, tanto no ambiente privado como no público. Nesses dois ambientes, encontram-se os “agentes”, que de uma forma ou de outra foram nomeados por um “principal”, a fim de serem executores do planejamento definido (Santos, 2016; Lacruz, 2020).

Segundo o entendimento do TCU, através da implantação dos fundamentos da governança no setor público, minimizam-se os conflitos entre o principal e o agente, (TCU, 2014). Em se tratando de organizações públicas, especificamente no âmbito das IFES, é possível fazer uma analogia assumindo-se o “principal” como a sociedade e os dirigentes máximos das IFES como os “agentes” (Santos, 2016).

Nesse íterim, e embasado nas propostas deste estudo, analisar-se-á a aplicabilidade dos fundamentos da governança, em um ambiente de uma instituição federal de ensino, como mecanismo de minimizar os conflitos entre o principal e o agente, adotando-se como Agentes de Governança os Conselheiros da Congregação, seu Diretor e Chefes dos Departamentos da unidade de ensino a ser pesquisada, e a percepção dessas práticas na visão dos cidadãos internos dessa instituição, ou “Principal”, ou seja, seus professores, técnicos administrativos e alunos.

2.3 Teorias do *Shareholder* e dos *Stakeholders*

A Teoria do *Shareholder* remonta ao século XVIII, destacada pela obra de Friedman (1962), Nobel de Economia, o qual defende que o único objetivo da empresa é o desempenho econômico (Boaventura et al., 2009). Em contrapartida à teoria do *Shareholder*, que defende que as decisões sejam tomadas visando maximizar a riqueza dos acionistas e a satisfação de

seus interesses, surge a Teoria dos *Stakeholders*, que defende que as decisões sejam tomadas com a finalidade de equilibrar os interesses de todos os públicos envolvidos (Silveira; Yoshinaga & Borba, 2005).

O termo “*stakeholder*” foi utilizado pela primeira vez em um memorando interno da *Stanford Research Institute* (SRI), em 1963, aludindo grupos que a empresa deixaria de existir caso não oferecesse suporte. No início dos anos de 1970, pesquisadores liderados por Russel Ackoff “redescobriram” o tema, defendendo a tese de que muitos problemas sociais poderiam ser resolvidos caso as instituições aplicassem os seus fundamentos (Coradini et al., 2010).

De acordo com Freeman (1984), o termo “*stakeholder*” foi usado com a finalidade de estender a noção de *shareholders*, demonstrando aos gestores grupos importantes a quem eles precisam dar resposta e atenção. Conforme esse autor, o termo “*stakeholder*” possui dois sentidos, um amplo e outro mais restrito. O primeiro diz respeito a todo grupo, ou indivíduo, que influencia ou é influenciado pelo alcance dos objetivos da organização. O segundo sentido, ou o mais restrito, refere-se a indivíduos, ou grupos, de que a organização depende para sobreviver.

Para os objetivos deste estudo, adotou-se o sentido mais restrito dentre os destacados por Freeman. Dessa forma, os *Stakeholders*, que serão analisados neste estudo, são caracterizados pelo público interno do CEFET-MG, Campus Divinópolis, ou seja, professores, técnicos administrativos e alunos desse Centro Federal Educacional.

3 Procedimentos Metodológicos

Esta pesquisa se classifica como descritiva, pois, segundo Gil (2009), tal categoria tem por objetivo central a descrição de um conjunto de informações, demonstrando relações entre as variáveis na atuação prática que possam caracterizar uma determinada população ou fenômeno. Sendo assim, este trabalho constitui um estudo descritivo, pois tem o intuito de analisar a perspectiva dos Agentes de Governança e a percepção dos *Stakeholders* sobre as práticas de Governança Corporativa no CEFET-MG, Campus Divinópolis.

Quanto à abordagem, este trabalho se enquadra como pesquisa qualitativa e quantitativa. O enfoque qualitativo permite amparar a compreensão e a explicação sobre o fenômeno a ser estudado, além de conceder ao pesquisador a possibilidade de captar o fenômeno em estudo na perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes (Godoy; Bandeira-de-Melo & Silva, 2010; Godoy, 1995). Neste estudo, a pesquisa qualitativa permitirá uma análise mais intrínseca na perspectiva dos Agentes de Governança, ou seja, os aspectos adotados que se relacionam às práticas de Governança Corporativa no campus do CEFET-MG de Divinópolis-MG.

Quanto ao enfoque quantitativo, para Richardson (2007), esse método retrata, em princípio, a intenção de garantir a precisão dos resultados através da escolha de procedimentos sistemáticos, a fim de descrever e explicar os fenômenos estudados, além da utilização de técnicas estatísticas no tratamento de dados. Neste trabalho, a pesquisa quantitativa permitiu avaliar a percepção dos *Stakeholders* sobre as práticas de Governança Corporativa desenvolvidas na unidade de ensino pesquisada, tendo em vista que cada instituição de ensino é única e apresenta uma estrutura particular (Mainardes et al., 2010).

Em relação ao método de pesquisa, este trabalho se enquadra como estudo de caso. De acordo com Godoy (1995), esse método é uma análise mais profunda de um objeto de estudo destinado a um exame detalhado de um ambiente, sujeito ou situação. O assunto a ser estudado trata-se de analisar a perspectiva dos Agentes de Governança e a percepção dos *Stakeholders* sobre as práticas de Governança Corporativa desenvolvidas na instituição de ensino CEFET-MG, Campus Divinópolis, tomando como estrutura guiante os preceitos contidos no

“Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria”, elaborado pelo TCU.

A unidade de análise deste estudo é o Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG), Campus Divinópolis, uma autarquia federal de ensino situada no oeste de Minas Gerais. Os sujeitos de pesquisa, no que tange à pesquisa qualitativa, são os Agentes de Governança do Campus Divinópolis, assim nomeados aqueles que foram eleitos pelos *Stakeholders*, ou grupo de interesse, isto é, aqueles “a quem foi delegada autoridade para administrar os ativos e os recursos públicos” (TCU, 2014, p.43). Assim, o número total de sujeitos de pesquisa é de nove Agentes de Governança: cinco Conselheiros da Congregação, um Diretor e três Chefes de Departamentos, todos eleitos pela comunidade do Campus Divinópolis.

No enfoque quantitativo, a população é formada por professores, técnicos administrativos e alunos da unidade do CEFET-MG, Campus Divinópolis, todos considerados *Stakeholders* desse campus, embasado no conceito mais restrito abordado por Freeman (1984): indivíduos, ou grupos, de que a organização depende para sobreviver. Sendo assim, a população a ser pesquisada será de 770 pessoas, assim divididos: 77 professores, 31 servidores Técnicos Administrativos e 662 alunos, sendo 216 de nível superior e 446 de nível médio.

Como instrumento de pesquisa, no enfoque qualitativo, optou-se por entrevistas semiestruturadas. Os dados coletados nas entrevistas foram gravados e, na sequência, transcritos e agrupados de acordo com os mecanismos defendidos pelo TCU, tratados e analisados utilizando-se a técnica de análise de conteúdo (Bardin, 2011) utilizando as categorias de análise descritas na Tabela 1.

Tabela 1.
Categorias de análise da pesquisa

Mecanismos	Categoria de análise
Liderança	Pessoas e competências Princípios e comportamentos Liderança organizacional Sistemas de governança
Estratégia	Relacionamento com partes interessadas Estratégia organizacional Alinhamento transorganizacional
Controle	Gestão de risco e controle interno Auditoria interna <i>Accountability</i> e transparência

Quanto ao enfoque quantitativo, a coleta de dados foi realizada por meio de um questionário estruturado. De acordo com Gil (2009), em se tratando de pesquisas que se valem de levantamento, deve-se proceder à solicitação de informações a um grupo significativo sobre o problema abordado, para posteriormente obter conclusões correspondentes aos dados coletados, através da análise quantitativa. Na presente pesquisa, a escolha desse procedimento justifica-se pelo fato de o estudo objetivar a obtenção de opiniões ou percepções dos *Stakeholders* do CEFET-MG, Campus Divinópolis. As percepções foram medidas por meio da escala Likert de cinco pontos, em que 1 significa concordância plena e 5 significa discordância plena. Os dados foram analisados no Pacote Estatístico SPSS, versão 20.0.0. Com a finalidade de avaliar a confiabilidade da escala, calculou-se o alfa de Cronbach, em que quanto mais próximo de 1 for o alfa de Cronbach, maior a indicação de confiabilidade (Hair et.al., 2005).

O roteiro de entrevistas (qualitativa) e o questionário (quantitativo) foram construídos com o objetivo de analisar a perspectiva dos Agentes de Governança e a percepção dos

Stakeholders quanto aos três mecanismos de governança legitimados pelo TCU: mecanismos de liderança, de estratégia e de controle.

4 Apresentação e Análise dos Resultados

O CEFET-MG, possui uma estrutura multicampus, compreendendo onze unidades, e é a maior instituição de ensino tecnológico de Minas Gerais, ofertando ensino de qualidade e gratuito, suprimindo a necessidade de mão de obra capacitada, sendo uma importante referência educacional nos municípios onde atua, no estado de Minas Gerais e mesmo no país (CEFET-MG, 2015). A escolha do CEFET-MG, Campus Divinópolis, como objeto de estudo, se deu pelo destaque que exerce nos indicativos de qualidade de ensino.

Quanto ao Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM o CEFET-MG, Campus Divinópolis, obteve, pelo terceiro ano consecutivo, a maior nota em Divinópolis entre as escolas públicas e particulares, além de ficar em primeiro lugar entre os onze campi do CEFET-MG, no ano de 2016 (PORTAL G1, 2017). No ano de 2013, essa instituição foi destacada como a 13^a melhor instituição pública de ensino do país e a 5^a melhor do estado de Minas Gerais (PORTAL CENTRO OESTE, 2014). Quanto ao Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE, obteve pontuação máxima nesse quesito, alcançando o conceito cinco, destacando-se como a maior nota dentre todos os 93 cursos superiores do CEFET-MG, divididos em suas onze unidades, além de ser o curso mais bem classificado dentre todos os cursos superiores das instituições de ensino da cidade (CEFET-MG, 2015).

Análise do mecanismo de Liderança na perspectiva dos Agentes de Governança

Para a investigação, realizaram-se entrevistas aos Agentes de Governança, buscando identificar e comprovar as categorias de análise referentes ao mecanismo em epígrafe nas práticas desenvolvidas no campus, as quais são: pessoas e competências, princípios e comportamentos, liderança organizacional e sistemas de governança, amparando-se nos critérios do TCU.

Ao relacionar cada categoria de análise, pertencente ao mecanismo Liderança, com as práticas da instituição de ensino em análise, os resultados demonstraram que as ações relacionadas ao mecanismo em questão atendem parcialmente ao que recomenda a corte de contas da União, carecendo de aprimoramento quanto à avaliação de desempenho para os agentes e para a gestão do campus e aperfeiçoamento das diretrizes que balizam a divulgação, a periodicidade e o monitoramento das principais metas e planos dos Agentes de Governança. (Bussler, Baggio & Storopoli, 2020).

Foram identificadas práticas favoráveis, conforme elucidado a seguir. Quanto à categoria “pessoas e competências”, destaca-se a constatação de que o processo de seleção dos agentes ocorre de forma transparente, com critérios previamente definidos e divulgados, além de permitir a escolha de participantes que detenham conhecimento, habilidade e competências desejáveis para assumir o cargo, não se baseando somente nas variáveis políticas. Sobre a categoria “princípios e comportamentos”, constatou-se que há um prévio conhecimento do código de ética e conduta do servidor público federal, o Decreto nº 1.171, que traz princípios baseados na dignidade, no decoro, no zelo e na eficácia, que norteiam o serviço público, no exercício do cargo ou na função. Verificou-se, também, que existe uma divulgação das principais ações e metas por parte dos agentes, contribuindo com práticas de transparência. Com relação à categoria “sistemas de governança”, inferiu-se que o poder e a autoridade estão bem distribuídos na estrutura organizacional adotada, de modo que as decisões não fiquem

concentradas em uma única instância, proporcionando uma gestão democrática, com a presença de órgãos colegiados.

No entanto, identificaram-se também práticas que estão em desacordo com as orientações do TCU, conforme a seguir. Quanto à categoria “princípios e comportamentos”, apesar de se constatar uma avaliação de desempenho para o servidor público, em consonância com a Lei nº 11.784, averiguou-se que as diretrizes são insuficientes para analisar as responsabilidades assumidas pelos Agentes de Governança. Depreendeu-se, também, que as diretrizes que balizam a divulgação e a periodicidade das principais metas e ações pelos agentes estão em fase incipiente, além de não ser detectado um monitoramento eficaz sobre o alcance dessas metas. Relativamente às categorias “liderança organizacional” e “sistemas de governança”, apurou-se uma fragilidade no processo de monitoramento da gestão do campus, tendo em vista que nem todos os Agentes de Governança se veem com essa incumbência de fiscalizar a gestão.

Análise do mecanismo de Estratégia na perspectiva dos Agentes de Governança

Ao confrontar as categorias referentes ao mecanismo de Estratégia às respostas das entrevistas, observou-se que os procedimentos da unidade de ensino do CEFET-MG de Divinópolis não atendem, em toda a sua plenitude, às recomendações do TCU. Destacam-se os seguintes pontos positivos correlacionados às seguintes categorias: relacionamento com partes interessadas – verificou-se que há a participação das partes interessadas na formulação e na execução da estratégia da unidade de ensino, através da atuação de órgão colegiado na estrutura organizacional, que proporciona a participação dos *Stakeholders*; constatou-se a publicação de canais de comunicação, culminando com a sua efetiva utilização pelo público; estratégia organizacional – existência de planejamentos estratégicos na unidade de curto, médio e longo prazos, com a participação do público na sua elaboração, aprovação, monitoramento e avaliação, através da Congregação ou comissões para esse fim; alinhamento transorganizacional – decisões transparentes dos agentes que visam atender ao maior número possível de interessados; envolvimento dos *Stakeholders* na governança do campus.

Em detrimento das recomendações do TCU, observou-se que os agentes tendem a tratar primeiro das demandas relacionadas à categoria a qual eles representam, em detrimento a uma visão global.

Análise do mecanismo de Controle na perspectiva dos Agentes de Governança

Ao acarear as categorias alusivas ao mecanismo em estudo com os relatos dos agentes, percebeu-se que a postura do campus, no que se refere às práticas relacionadas ao mecanismo de Controle, atende de forma relativa ao que recomenda o TCU, conforme resultados demonstrados a seguir sobre tais práticas e suas respectivas categorias: gestão de risco e controle interno – dentre as atividades de controle conhecidas e adotadas pelos agentes, evidenciam-se os relatórios de gestão e de prestação de contas que são periodicamente apresentados em reuniões; *accountability* e transparência – a prestação de contas é considerada transparente pela unanimidade dos agentes, e constatou-se uma avaliação da imagem do campus perante a sociedade.

Em contrapartida, os vícios detectados foram: gestão de risco e controle interno – apesar de se constatar, como prática comum, a utilização de relatórios de gestão e prestação de contas pelos agentes, não há uma diversificação dos canais de disponibilização das informações à maior parte de interessados, restringindo-se a reuniões; não existem normas ou diretrizes que orientem os agentes a terem um plano de continuidade em relação às demandas permanentes

do campus ou dos departamentos; auditoria interna – instituída recentemente, porém não há publicação, no *site* oficial, de relatórios ou documentos que permitam averiguar o trabalho desse relevante órgão; *accountability* e transparência – o canal utilizado para realizar a prestação de contas não abrange todos os grupos de interesse, ficando restrito a reuniões na Congregação e nos departamentos.

Avaliação dos mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle na percepção dos Stakeholders

Para avaliação dos três mecanismos de governança defendidos pelo TCU, na percepção dos *Stakeholders* do CEFET-MG, Campus Divinópolis, formados por professores, técnicos administrativos e alunos da instituição, aplicaram-se questionários entregues em mãos para 44 professores, 25 técnicos administrativos, 302 alunos de nível médio e 122 alunos de nível superior, perfazendo uma amostra de 493 respondentes, dentre uma população de 770 pessoas, alcançando um percentual de participação de mais de 64%. O perfil dos respondentes encontra-se na Tabela 2.

Tabela 2.

Distribuição dos respondentes segundo dados demográficos e ocupacionais

Variável demográfica/ ocupacional	Frequência		
	Absoluta	Relativa	
Gênero	Masculino	308	62,5%
	Feminino	185	37,5%
Faixa etária	Até 20 anos	311	63,1%
	Entre 20 e 30 anos	108	21,9%
	Entre 30 e 40 anos	36	7,3%
	Entre 40 e 50 anos	24	4,9%
	Acima de 50 anos	14	2,8%
Grupo de interesse	Aluno(a) nível médio	302	61,3%
	Aluno(a) nível superior	122	24,7%
	Professor(a)	44	8,9%
	Técnico administrativo	25	5,1%
	Ensino médio incompleto	302	61,3%
Escolaridade	Ensino superior incompleto	122	24,7%
	Ensino superior completo	8	1,6%
	Pós-graduação	21	4,3%
	Mestrado	23	4,7%
	Doutorado	17	3,4%

A confiabilidade do instrumento de pesquisa utilizado para coleta de dados quantitativos foi realizada a partir do Alfa de Cronbach (Tabela 3). Esse coeficiente mede a correlação entre respostas em um questionário através da análise das respostas dadas pelos respondentes. Entende-se, então, que a consistência interna de um questionário é tanto maior quanto mais próximo de 1 estiver o valor da estatística. Em geral, os valores aceitáveis de alfa estão em torno de 0,70 a 0,95.

Conforme dados dispostos na Tabela 2, observa-se que o valor do coeficiente alcançou índices adequados, considerando-se todos os itens propostos em cada escala: 0,780 para liderança; 0,851 para estratégia; e 0,805 para controle. Os escores citados atestam a validade das questões que integram a escala. É importante destacar que com a exclusão dos itens L7 em liderança, E3 em estratégia e C2 em controle, tem-se um aumento no valor do alfa de Cronbach.

Porém, como o aumento constatado na tabela foi insignificante, sendo observado apenas na segunda ou terceira casas decimais, optou-se por manter os itens.

Tabela 3.

Análise da confiabilidade da escala – alfa de Cronbach

Variável	Alfa de Cronbach com todos os itens propostos na escala	Alfa de Cronbach se o item for excluído	
Liderança	0,780	L1	0,766
		L2	0,771
		L3	0,743
		L4	0,732
		L5	0,739
		L6	0,755
		L7	0,793
		L8	0,740
Estratégia	0,851	E1	0,839
		E2	0,829
		E3	0,852
		E4	0,824
		E5	0,822
		E6	0,817
		E7	0,827
Controle	0,805	C1	0,777
		C2	0,806
		C3	0,770
		C4	0,767
		C5	0,763
		C6	0,787
		C7	0,786

Os resultados estatísticos referentes aos mecanismos defendidos pelo TCU demonstram que os *Stakeholders* da instituição de ensino têm, em sua maioria, percepções semelhantes às dos Agentes de Governança.

Foram identificadas práticas favoráveis com as orientações do TCU, conforme a seguir. Quanto ao mecanismo Liderança, a maioria dos respondentes concordou que a seleção dos Agentes de Governança é realizada de forma transparente e que inexistente a concentração de poder na figura de uma pessoa ou de um grupo, dependendo que o sistema de governança equaliza o poder e a autoridade nas instâncias existentes. Quanto ao mecanismo Estratégia, constatou-se que as ações e decisões dos Agentes de Governança visam a atender ao maior número de interessados possível. Em referência ao mecanismo Controle, averiguou-se que existe empenho dos agentes em apurar e punir os indícios de irregularidades.

No entanto, identificaram práticas que estão em desacordo com as orientações do TCU: Em relação ao mecanismo Estratégia, houve uma percepção contraditória entre os *Stakeholders* e os Agentes de Governança no quesito participação na formulação e execução das diretrizes estratégicas do campus. Para os Stakeholders, não existe a participação deles na execução das diretrizes estratégicas do campus, demonstrando a falta de conhecimento acerca dos órgãos colegiados e deliberativos na estrutura organizacional. Este resultado já foi detectado no trabalho de Santos (2016), analisando o IFPB e a UFPB. Quanto ao mecanismo Controle, a

maioria dos entrevistados relatou que não existe uma avaliação dos serviços prestados pelos Agentes de Governança. Essas duas constatações estão em desacordo com as recomendações do TCU.

5 Conclusões

O objetivo do estudo foi analisar as práticas de governança corporativa na percepção dos agentes de governança e dos stakeholders do CEFET-MG, campus Divinópolis, à luz dos mecanismos defendidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) liderança, estratégia e controle. Os resultados demonstraram que a estrutura de governança desta instituição está ainda em desenvolvimento e não atende, em toda a sua plenitude, ao que é recomendado pelo TCU, carecendo de aprimoramento das práticas referentes aos três mecanismos – Liderança, Estratégia e Controle.

Deve-se incentivar práticas como: melhoramento da avaliação e do monitoramento da gestão, aperfeiçoamento da avaliação de desempenho dos agentes e diretrizes que balizem a divulgação e o monitoramento das principais metas dos agentes. Estimular ainda a utilização de canais de comunicação mais abrangentes, para além de reuniões, disseminando uma cultura de tomada de decisão em prol de uma visão global da instituição e incentivando planos de continuidade que busquem as demandas permanentes, independentemente de quem esteja exercendo a função de agente de governança, melhorando, por fim, o acompanhamento e a monitoração das metas e ações dantes divulgadas.

Por fim, acredita-se que, no âmbito acadêmico, este estudo contribuiu ao ampliar e aprofundar o entendimento e a disseminação acerca das práticas de governança corporativa, haja vista a contemporaneidade do tema (Andrade & Rossetti, 2009) e a diminuta quantidade de investigações que correlacionam, no âmbito brasileiro, estas quatro vertentes: governança corporativa *versus* setor público *versus* Stakeholders *versus* instituições de ensino (Mello, 2006; Mainardes et al., 2010; Cavalcante, 2011; Santos, 2016).

No âmbito institucional, considera-se que esta pesquisa colaborou para a exposição das expectativas dos Stakeholders da instituição em análise – professores, técnicos administrativos e alunos – quanto às práticas de governança corporativa adotadas, proporcionando aos agentes de governança desse campus – conselheiros, diretor e chefes de departamentos – uma base de dados que pode dar suporte à implementação de políticas baseadas no atendimento dessas expectativas.

No âmbito social, considera-se que uma gestão eficiente é aquela que alcança bons resultados. E, em se tratando de setor público, atingir bons resultados tem o sentido de atendimento às demandas, aos interesses e às expectativas dos Stakeholders, criando valor público (Martins & Marini, 2010). Nesse sentido, considera-se que este estudo colaborou por transparecer, narrar e elucidar o entendimento e as expectativas, tanto dos Agentes de Governança quanto dos Stakeholders do CEFET-MG, Campus Divinópolis, contribuindo para uma gestão mais eficiente de uma instituição pública de ensino, o que poderá trazer benefícios para a coletividade, tendo em vista que os recursos financeiros utilizados pelas IFES provêm do pagamento de impostos pela sociedade.

Para futuros estudos, sugere-se a aplicação do método utilizado neste trabalho para investigar, averiguar e comprovar, segundo a visão dos agentes de governança e dos stakeholders de outras instituições públicas de ensino, os três mecanismos defendidos pelo TCU – Liderança, Estratégia e Controle – na condução de políticas públicas e na prestação de serviços de interesse para a sociedade, a fim de criar um entendimento mais abrangente acerca desses mecanismos e suas respectivas categorias de análise aqui utilizadas.

REFERÊNCIAS

- Andrade, A., & Rossetti, J. P. (2004). *Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências*. São Paulo: Atlas.
- Boaventura, J. M. G., Cardoso, F. R., da Silva, E. S., & da Silva, R. S. (2009). Teoria dos stakeholders e teoria da firma: um estudo sobre a hierarquização das funções-objetivo em empresas brasileiras. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios-RBGN*, 11(32), 289-307.
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Ed. Revista e Ampliada.
- Bussler, N. R. C., Baggio, D. K., Fabricio, A., Sausen, J. D. F. C. L., Rodrigues, B., & Froemming, L. M. S. (2017). A governança corporativa e o endomarketing: o caso da cooperativa médica Alpha. *Revista Ciências Sociais em Perspectiva*, 16(31), 168-168.
- Bussler, N. R. C., Baggio, D. K., & Storopoli, J. E. (2020). A governança e o desempenho das instituições comunitárias de ensino superior: um estudo multicaso da UNIJUÍ e da UNIVATES. *Research, Society and Development*, 9(7).
- CAPELLA, A. C. N. (2008). Menos governo e mais governança. *Repensando a lógica da ação estatal*, 6.
- Cavalcante, M. C. N. (2011). Dimensões de governança no setor público: estudo das controladorias federal e estaduais brasileiras. 143 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.
- CEFET-MG – Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais. (2017). *História e tradição*. 2017a. Disponível em: <<http://cefetmg.br/textoGeral/historia.html>>.
- Coradini, C., Sabino, M. D. S., & Costa, B. K. (2010). Teoria dos stakeholders: estado da arte produzido no Brasil. *XIII SEMEAD-Seminários em Administração FEA/USP*. São Paulo: SEMEAD.
- da Silva Junior, A., de Oliveira Martins, P., & Muniz, R. M. (2009). Governança corporativa na IES familiar de grande porte: um estudo de caso. *Revista Alcance*, 16(3), 286-303.
- Federal, B. S. T. (1988). *Constituição da república federativa do Brasil*. Supremo Tribunal Federal.
- Freeman, R. E. (2010). *Strategic management: A stakeholder approach*. Cambridge university press.
- Gil, A. C. (2009). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- Godoi, C. K.; Bandeira-De-Melo, R.; Silva, A. B. (2010). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva.

- Godoy, A. S. (1995). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de administração de empresas*, 35, 57-63.
- Hair Jr.; J. F.; Anderson, R. E.; Tatham, R. L.; Black, W. C. (2005). *Análise multivariada de dados*. Porto Alegre: Bookman.
- IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. (2015). *Código de melhores práticas de governança corporativa*. São Paulo: IBGC.
- Jensen, M, C.; Meckling, W, H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency cost, and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 305-360.
- Kaymak, T., & Bektas, E. (2017). Corporate social responsibility and governance: Information disclosure in multinational corporations. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 24(6), 555-569.
- Kashio, G. M. (2007). O Conselho de Administração como mecanismo de governança corporativa. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.
- Koprowski, S., Krein, V., Mazzioni, S., & MAGRO, C. B. D. (2021). Governança corporativa e conexões políticas nas práticas anticorrupção. *Revista de Administração de Empresas*, 61.
- Lacruz, A. J. (2020). Considerações teóricas sobre governança corporativa no terceiro setor à luz da teoria da agência. *Cadernos Ebape*, 18, 473-485.
- Lodi, J. B. (2000). *Governança corporativa: o governo da empresa e o conselho*. Rio de Janeiro: Campus.
- Mainardes, E. W., Alves, H., Raposo, M., & Domingues, M. J. (2010). Categorização por importância dos stakeholders das universidades. *Revista Ibero Americana de Estratégia*, 9(3), 4-43.
- Martins, H. F. & Marini, C. (2010). *Um guia de governança para resultados na administração pública*. São Paulo: Publix Editora, 2010.
- Mello, G. R. (2006). Governança corporativa no setor público federal brasileiro. 2006. 127 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo: FEA/USP.
- Oliveira, F. B., & Fontes Filho, J. R. (2021). Changes in the configurations of corporate governance and agency relationship: a longitudinal analysis in a privately held company. *Cadernos EBAPÉ. BR*, 19, 510-523.
- PORTAL CENTRO OESTE. Cefet Divinópolis é a 13º melhor, aponta Enem. 23 dez. 2014. Disponível em: <<http://portalcentrooeste.com/cefet-de-divinopolis-e-a-13o-melhor-escola-publica-segundo-o-enem/>>.

PORTAL G1. CEFET de Divinópolis, MG, tem a melhor nota do Enem. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/enem/2016/videos/t/todos-os-videos/v/cefet-de-divinopolis-mg-tem-a-melhor-nota-do-enem/2274117/>>

Richardson, R. (2007). *Pesquisa social: métodos e técnicas*, ed. 3, ATLAS. São Paulo.

Ryan, C., & Ng, C. (2000). Public sector corporate governance disclosures: an examination of annual reporting practices in Queensland. *Australian Journal of Public Administration*, 59(2), 11-23.

SANTOS, F. N. (2016). Governança no setor público: análise da aplicabilidade dos mecanismos de governança nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) na Paraíba. 2016. 87 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

da Silveira, A. D. M., Yoshinaga, C. E., & Borba, P. D. R. F. (2005). Crítica à teoria dos stakeholders como função-objetivo corporativa. *REGE Revista de Gestão*, 12(1), 33-42.

Soschinski, C. K., Haussmann, D. C. S., Peyerl, D. A., & Klann, R. C. (2021). The influence of national culture on the relationship between corporate governance and earnings management. *Revista Contabilidade & Finanças*, 32, 207-223.

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: TCU, Secretarias de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

TCU – Tribunal de Contas da União. Sobre a prestação e tomada de contas ao TCU. 2017. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/sobre-a-prestacao-de-contas-ao-tcu.htm>>.