

GOBERNANZA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR BRASILEÑAS

A GOVERNANÇA NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICAS BRASILEIRAS

GOVERNANCE IN BRAZILIAN PUBLIC HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

Deusdete Junior SANTOS¹
Kellcia Rezende SOUZA²

RESUMEN: La gestión de recursos y políticas públicas ha sido un gran desafío para los gestores públicos brasileños. Por lo tanto, el tema de la gobernanza pública se ha convertido en un tema destacado en los últimos años en la administración pública brasileña. En este escenario se incluyen las Universidades Públicas Federales, que son instituciones federales de educación superior y están sujetas a rendición de cuentas tanto ante la sociedad como ante los órganos de control. Por tanto, el objetivo de esta investigación es analizar los parámetros y fundamentos de la gobernanza en las Universidades Públicas Federales, así como los resultados que estas presentaron en la última evaluación realizada por el Tribunal de Cuentas de la Federación (TCU) en 2021. La metodología tuvo como un enfoque metodológico cuantitativo-cualitativo y se llevó a cabo mediante una investigación bibliográfica y documental. Los resultados encontrados muestran que el tema de la gobernanza pública es reciente y cuenta con pocas investigaciones. Además, se destaca que las Universidades Públicas Federales aún presentan resultados insatisfactorios en la evaluación de la gobernabilidad y gestión pública del TCU.

PALABRAS CLAVE: Administración pública federal. Gobernanza pública. Universidades federales.

RESUMO: *A gestão de recursos e políticas públicas tem sido um grande desafio para os gestores públicos brasileiros. Logo, o tema da governança pública tornou-se um assunto proeminente nos últimos anos na administração pública brasileira. Neste cenário, estão inclusas as Universidades Públicas Federais, que são instituições federais de ensino superior e estão sujeitas a prestar contas tanto à sociedade, como aos órgãos de controle. Assim sendo, o objetivo da presente pesquisa consiste em analisar os parâmetros e fundamentos de governança nas Universidades Públicas Federais, bem como os resultados que estas apresentaram na última avaliação realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no ano*

¹ Universidad Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados – MS – Brasil. Máster en Administración Pública (PROFIAP/UFGD). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0051-3079>. E-mail: deusdetejsantos@ufgd.edu.br

² Universidad Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados – MS – Brasil. Profesora Adjunta del Programa de Posgrado en Educación Escolar y del Programa de Posgrado en Administración Pública. Doctorado en Educación Escolar (UNESP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8663-4615>. E-mail: kellcia@hotmail.com

de 2021. Para tanto, a metodologia teve a abordagem metodológica quanti-qualitativa e foi conduzida pela pesquisa bibliográfica e, também, documental. Os resultados encontrados demonstram que o tema da governança pública é recente e dispõe de poucas investigações. Além disso, destaca-se que as Universidades Públicas Federais ainda apresentam resultados insatisfatórios na avaliação de governança e gestão públicas do TCU.

PALAVRAS-CHAVE: Administração pública federal. Governança pública. Universidades Federais.

ABSTRACT: The management of resources and public policies has been a major challenge for Brazilian public managers. Therefore, the issue of public governance has become a prominent issue in recent years in Brazilian public administration. In this scenario, the Federal Public Universities are included, which are federal institutions of higher education and are subject to accountability both to society and to control bodies. Therefore, the objective of this research is to analyze the parameters and foundations of governance in Federal Public Universities, as well as the results that they presented in the last evaluation carried out by the Federal Audit Court (TCU) in 2021. The methodology had a quanti-qualitative methodological approach and was conducted by bibliographic and documental research. The results found show that the issue of public governance is recent and has few investigations. In addition, it is noteworthy that the Federal Public Universities still present unsatisfactory results in the evaluation of governance and public management of the TCU.

KEYWORDS: Federal Public Administration. Public governance. Federal universities.

Introducción

Desde la década de 1980 en adelante el término gobernanza se destacó entre una amplia variedad de disciplinas, incluyendo derecho, políticas públicas y, sobre todo, gestión de organizaciones privadas, públicas o sin fines de lucro (RODRIGUES; MALO, 2006). Más recientemente, en Brasil, este proceso de desarrollo de prácticas de buena gobernanza ha ganado foco en la administración pública (ZORZAL, 2015).

Matias-Pereira (2010) afirma que la gobernanza en las organizaciones públicas y privadas tiene muchas similitudes, pero tiene enfoques distintos. Las similitudes, según el autor, están en los principios básicos que las rigen. Estos son algunos de los principios de gobernanza, según Slomski (2008) *apud* (BIZERRA, 2011): transparencia (*disclosure*), el sentido de la justicia (*fairness*), rendición de cuentas (*accountability*), cumplimiento de las leyes (*compliance*) y la ética (*ethics*).

En Brasil, el Tribunal Federal de Cuentas (TCU)³ ha buscado contribuir a la mejora de la gobernanza pública y a la realización de estas nuevas demandas. Entre 2013 y 2014, el TCU produjo y publicó varios documentos relacionados con la gobernanza pública, que fueron importantes para guiar su implementación en las instituciones de la administración pública brasileña (ROCHA, 2017). En los años siguientes, la Corte prosiguió sus esfuerzos por orientar y alentar a las organizaciones de la administración pública a adoptar prácticas de buena gobernanza. Para ello, estandarizó varias otras referencias y realizó evaluaciones de gobernanza en organizaciones públicas.

En este sentido, se crearon otros instrumentos jurídicos para la gobernanza pública, como el Decreto No. 9.203/2017, que prevé la política de gobernanza de la administración pública federal directa, local y fundacional. Esta disposición normativa gubernamental establece los procedimientos necesarios para la estructuración, ejecución y monitoreo de los programas de integridad (BRASIL, 2017).

Estas son algunas de las leyes de gobernanza pública que deben cumplir los organismos e instituciones públicas, incluidas las universidades públicas federales, que deben cumplir y ejercer una serie de mecanismos de gestión democrática orientados a los aspectos de gestión administrativa, con supervisión directa del TCU y otros organismos de control fiscal (COSTA, 2019). En esta dirección, en las últimas décadas, principalmente a partir de la década de 2000, Castro y Pereira (2019) mostraron que las universidades públicas brasileñas tenían que adoptar nuevas sedes de gestión pública.

La educación superior "juega un papel esencial en la formación social, cultural y ciudadana de sus estudiantes y, en consecuencia, las universidades han incorporado en sus acciones de gestión", el monitoreo sistemático, la planificación y la evaluación de los mecanismos de gobernanza, no solo para satisfacer las demandas sociales, sino también para informar a los organismos reguladores de control (FREIRE; SOUZA, 2021, p. 2).

Por lo tanto, para acompañar esta nueva forma de administración pública requerida, particularmente en el área federal, las agencias e instituciones deben reformular prácticas y estructuras para lograr el buen gobierno esperado por la sociedad (BATISTA, 2016). En este

³ El Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) es un organismo de supervisión establecido en 1890. Independiente y autónoma, su función es la de control externo del gobierno federal y asistencia del Congreso Nacional en la misión de vigilar la ejecución presupuestaria y financiera del país. Es responsable de la supervisión contable, financiera, presupuestaria, operativa y patrimonial de los órganos y entidades públicas del país en cuanto a legalidad, legitimidad y economía.

sentido, este trabajo se centra en investigar los parámetros y fundamentos de la gobernanza en las universidades públicas federales y los resultados que presentaron en la evaluación realizada por el TCU en 2021.

La metodología utilizada en esta investigación tuvo el enfoque metodológico cuantitativo-cualitativo. La realización del estudio se realizó mediante investigación bibliográfica y también documental. La categorización de los datos se realizó a partir del análisis de contenido de todo el material recolectado de la investigación bibliográfica y la investigación documental. También se utilizó estadística descriptiva.

Dimensiones conceptuales de la gobernanza

El tema de la gobernanza tiene diferentes significados para diferentes personas, entidades, organizaciones que construyen sus conceptos a partir de diferentes narrativas (BEVIR; RODAS, 2001; MATIAS-PEREIRA, 2013; RODAS, 1996). Para Mello y Slomski (2010, p. 377), el "término gobernanza es bastante amplio y su uso varía según el enfoque y el área en la que se está empleando". La gobernanza es, por tanto, un término polisémico muy utilizado en diferentes ámbitos de la sociedad y tiene varios significados según su historicidad y también la perspectiva de análisis (ZORZAL, 2015). Sobre el tema de la gobernanza, Alves (ALVES, 2001, p. 81) aporta la siguiente concepción:

La gobernanza es un concepto a menudo difuso y se puede aplicar tanto a los métodos de gestión de la empresa (gobierno corporativo) como a los medios para preservar el medio ambiente (gobierno ambiental) o a las formas de combatir el soborno y la corrupción de los funcionarios públicos (gobierno público). A pesar de su carácter difuso, el concepto de gobernanza tiene como punto de partida la búsqueda de la mejora del comportamiento de las personas e instituciones.

La gobernanza es un término más amplio que el gobierno porque abarca a los actores no estatales. El uso actual del término no trata la gobernanza como un sinónimo de gobierno. Su significado se refiere a un nuevo proceso de gobernar, un nuevo método por el cual se gobierna la sociedad. La descentralización de la prestación de servicios ha llevado a los gobiernos a señalar que guiar conjuntos complejos de organizaciones es una tarea difícil y, en esta nueva condición, se ha empleado la gobernanza (RHODES, 1996).

Según Matías-Pereira (2014), en la literatura académica, en general, los aspectos más explícitos sobre la gobernanza están relacionados con la legitimidad del espacio público, la distribución del poder entre gobernantes y gobernados, los procesos de negociación entre

actores sociales y la descentralización de poderes y funciones relacionadas con el acto de gobernar. Incorpora, además de los mecanismos tradicionales de articulación de intereses, como los partidos políticos, otros más formales, como las familias, las asociaciones y las redes sociales.

La buena gobernanza está estrechamente relacionada con una administración eficaz en una estructura democrática (ZORZAL; RODRIGUES, 2016). Tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional (FMI) utilizaron el término como la combinación de buenas prácticas de gestión pública para intervenir en los países en desarrollo a partir de la necesidad de medidas neoliberales (FERREIRA, 2007; PEREIRA *et al.*, 2017).

En el ámbito privado, el gobierno corporativo implica la estructura en la que se ejerce la autoridad en las organizaciones, abarcando reglas, políticas, procedimientos, normas, relaciones, sistemas y procesos. Por lo tanto, "se refiere a cómo se gestionan las corporaciones" (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 113).

Las instituciones públicas se han enfrentado al reto de monitorear, adaptar y transferir herramientas de trabajo del sector privado. La administración pública, en la búsqueda de introducir este tipo de herramientas, ha integrado experiencias acumuladas que contribuyen a su transformación. Es así como se han implementado varios principios de gobierno corporativo en el sector público (MATIAS-PEREIRA, 2010). Sin embargo, en la administración pública el objetivo es satisfacer las necesidades sociales y el interés público desempeñando y prestando servicios en su función y, por lo tanto, la gobernanza en el sector público difiere de la privada en varios aspectos.

La gobernanza ha sido, por tanto, sinónimo de gestión eficaz y transparente, tanto en las empresas como en las instituciones públicas y, por tanto, tiene proximidades conceptuales. El tema ha sido "explicar las nuevas tendencias en la administración pública y la gestión de políticas públicas, puede medirse por el creciente protagonismo que la literatura ha venido dedicando en los últimos años al tema" (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 112). En vista de lo anterior, es necesaria la gobernanza en la esfera pública, en un contexto democrático, que considere la participación de los actores como parte de la resolución de problemas y no como el problema (VIEIRA; BARRETO, 2019).

Gobernanza en la administración pública

La gobernanza se está expandiendo no solo en el sector privado, sino también en el sector público, ya que es posible controlar o mitigar los problemas encontrados en la gestión pública a través de ciertas perspectivas derivadas del gobierno corporativo del sector privado (MARQUES *et al.*, 2020). Sus principios y acciones tienen como objetivo mejorar los resultados dirigidos a *stakeholders*, gerentes y propietarios. En la administración pública, esta relación se da básicamente entre los ciudadanos y los gestores públicos (TEIXEIRA; GOMES, 2019).

La teoría de *stakeholders* tiene gran relevancia, principalmente, en la gobernanza pública, porque permite una mayor interacción de estos con la administración. La mayor contribución es al entendimiento de que la implementación de acciones debe implementarse para la participación de todos los interesados en la administración (MATIAS-PEREIRA, 2013).

Sin embargo, es necesario hacer explícita la diferencia entre los términos gobernabilidad y gobernanza. Según Matías-Pereira (2014), la gobernabilidad es la capacidad política, desde las instituciones, de gobernarse a sí misma debido a una relación legítima del Estado y su gobierno con la sociedad. La gobernanza, para el autor, es la capacidad administrativa y financiera, en sentido amplio, del gobierno para implementar políticas públicas. Por lo tanto, la gobernanza no es lo mismo que el gobierno y se refiere a "actividades basadas en objetivos comunes, que pueden o no derivar de responsabilidades legales y formalmente prescritas y no dependen necesariamente del poder policial para ser aceptados y resistidos" (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 84).

La gobernanza pública es así un nuevo paradigma que tiene como puntos principales la colaboración y coordinación entre las instituciones públicas y éstas con la sociedad. Representa el resultado de la mejora de modelos anteriores de administración pública que han evolucionado (DIAS; CARIO, 2014; NEVES; GUIMARÃES; JÚNIOR, 2017).

Según Martins y Marini (2014), la gobernanza pública se ha elevado como el último paradigma de gestión y difiere tanto de la administración pública burocrática clásica como de la nueva gestión pública. Esta nueva perspectiva de la gestión pública se asocia con las transformaciones de tiempos y escenarios derivadas de "un intento de ver al gobierno como un proceso amplio, plural y complejo de la sociedad, buscando integrar la política y la administración, la gestión y las políticas públicas" (MARTINS; MARINI, 2014, p. 43).

En esta línea, la gobernanza pública, como sostienen varios estudiosos, no renuncia por completo a los elementos que caracterizan al modelo gerencial, su antecesor, en gran evidencia hasta la década de 1990. Forma parte del llamado Nuevo Servicio Público (NSP), que se basa en teorías democráticas y ciudadanas, es decir, la gobernanza democrática y el compromiso cívico. El NSP tiene como objetivo promover la dignidad y el valor del servicio público para hacer del mundo un lugar mejor a través de los valores democráticos, la ciudadanía y el interés público. Por lo tanto, la gobernanza pública surge en este escenario para reorganizar la administración pública (FUCHS, 2020; GESSER; OLIVEIRA; MACHADO, 2017; OLIVEIRA; PISA; AUGUSTINHO, 2016).

Estas son concepciones que el TCU comparte en el desarrollo de sus producciones sobre gobernanza pública para orientar a las organizaciones de la administración pública y otras entidades jurisdiccionales del organismo en la adopción de prácticas de buen gobierno. El TCU entiende entonces la gobernanza pública como un sistema que define un equilibrio de poder entre las partes involucradas. Este sistema integraría a los ciudadanos, los representantes electos (funcionarios del gobierno), la alta dirección, los gerentes y los empleados. La gobernanza pública tendría por objeto hacer que el interés común se superponga con los intereses de individuos o grupos. El Tribunal va más allá y especifica que la gobernanza en el sector público se refiere a los mecanismos de evaluación, dirección y seguimiento; se consideran las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que deben considerarse ciudadanos y otras partes interesadas; cómo se implementa la toma de decisiones y cómo se ejercen el poder y las responsabilidades. La gobernanza en el sector público debe ser atendida por las acciones y la capacidad de los sistemas políticos y administrativos para resolver problemas de la vida en colectividad (BRASIL, 2020).

Para Alves (2011), pensar en el concepto de gobernanza significa asociarlo con el sector público. Así, para el autor, la gobernanza en esta esfera corresponde a la capacidad de implementar políticas públicas desde la optimización de la gestión, de manera que se adopte un procedimiento sistematizado de evaluación, control, rendición de cuentas, eficiencia, eficacia y transparencia. Este proceso debe incluir la participación social, apuntando al bien común de la sociedad.

Filgueiras (2018, p. 79) subraya que la definición de gobernanza debe ir más allá de las características gerenciales y los mecanismos de gestión ortodoxos, ya que "representa un proceso de conexión entre los mecanismos de gestión con la dimensión política y las infraestructuras del poder". Para el autor, es un modelo de administración abierto al público y

que cuenta con servicios y políticas dirigidas al ciudadano, es decir, una gobernabilidad democrática que debe tener tres dimensiones que importan y están interconectadas para la constitución de la gestión pública: capacidades estatales de implementación y coordinación; mecanismos de transparencia y *accountability*⁴; mecanismos de participación política.

La gobernanza pública termina consolidándose como un concepto que agrega valor a las políticas públicas, pues asocia el control colectivo y la promoción de la justicia social con entendimientos tradicionales que consideran el ejercicio de poco poder participativo por parte de la sociedad. Su objetivo es garantizar que los objetivos planificados se alcancen a través de sistemas bien diseñados, incluidos los procesos de gestión, control, supervisión y rendición de cuentas (ROCHA, 2017).

Por lo tanto, todavía no existe un entendimiento consensuado sobre el concepto de gobernanza pública, tanto entre autores como entre organizaciones nacionales e internacionales, teniendo este enfoque conceptual amplio y múltiple (TEIXEIRA; GOMES, 2019). Pero en un esfuerzo por comprender este tema de manera más amplia, el concepto puede presentarse como una serie de reformas administrativas que se implementarán en el sector público diseñadas para satisfacer las necesidades de la sociedad civil moderna en la satisfacción de los intereses comunes de proporcionar servicios de alta calidad. Estos servicios son prestados por Estados más transparentes, donde los ciudadanos participan cada vez más en el proceso de toma de decisiones, ejercen el control social y fortalecen la democracia (OLIVEIRA; PISA; AUGUSTINHO, 2016).

Gobernanza en la gestión pública brasileña

En Brasil, la gobernanza pública ha desempeñado un papel importante en la gestión de los recursos públicos, generando varias discusiones sobre sus mecanismos y prácticas. Para Souza, Silva y Souza (2019), no se puede dejar de tener en cuenta los rápidos cambios que se han venido produciendo en la sociedad, donde un mayor nivel de ciudadanía ha requerido de una administración pública que garantice los derechos constitucionales de los ciudadanos, entre ellos, el educativo. Matías-Pereira (2013) afirma que la gestión pública brasileña todavía

⁴ Para el TCU, la *rendición de cuentas* es "la obligación de que las personas o entidades a las que se han confiado recursos, incluidas las empresas y organismos públicos, asuman las responsabilidades de orden fiscal, gerencial y programático que se les han conferido, e informen a quienes les delegaron estas responsabilidades". (BRASIL, 2020, p. 46)

está en una pasantía lejos de ser ideal para poder estructurar un modelo de gobernanza pública consolidado.

Según el TCU, el aumento de la legislación de gobernanza en la administración pública del país proviene de muchos actos sancionados que integran importantes regulaciones sectoriales o federales que se alinean con una visión de mejorar la gobernanza pública.(BRASIL, 2020)

Vieira y Barreto señalan que, en Brasil, el tema de la gobernanza pública se discutió sólo a partir de 1995, cuando formaba parte del Plan Maestro para la Reforma del Aparato del Estado (PDRAE), definiéndose como la capacidad del Estado para implementar políticas públicas de manera eficiente. La reforma del Estado se consideró indispensable para aumentar su gobernanza. (2019) (ZORZAL; RODRIGUES, 2016)

Según Zorzal, Brasil, hasta hace poco, necesitaba un código de gobernanza para el sector público. Sin embargo, entre 2013 y 2014, el TCU produjo y publicó tres importantes documentos que tratan el tema, entre ellos: las versiones 1ª y 2ª del "Marco Básico de Gobernanza aplicable a los órganos y entidades de la administración pública", la "Referencia para la evaluación de la gobernanza en las políticas públicas" y los "10 pasos para la buena gobernanza". En las dos primeras publicaciones está presente una extensa investigación bibliográfica que incluye una importante base teórica, con referencias internacionales. La intención de este material es comprender mejor la situación de gobernanza del área pública y alentar a las organizaciones del sector público a adoptar, de manera evolutiva, prácticas de buena gobernanza. (2015),(BRASIL, 2014d)(BRASIL, 2014a)(BRASIL, 2014b) (BRASIL, 2020)

En los años siguientes, el marco de 2014 continuó utilizándose como guía de políticas de gobernanza y evaluaciones de más de 500 organizaciones jurisdiccionales del TCU. Los indicadores producidos a partir de esto sirvieron para indicar problemas de gobernanza en las organizaciones públicas e identificaron el panorama para la definición de objetivos, estructurando mejoras e identificando buenas prácticas a adoptar. También sirvió de inspiración para el Decreto No. 9.203/2017 (BRASIL, 2017), que creó la política de gobernanza de la administración pública federal, así como la Ley 13.971/2019 (BRASIL, 2019a), que instituyó el Plan Plurianual de la Unión para el período 2020-2023.

En 2021, el TCU actualizó el documento y su denominación se convirtió en "Marco básico de gobernanza organizacional: para organizaciones públicas y otras entidades jurisdiccionales al TCU (RGB)". Según la Corte, a partir del conocimiento de los diagnósticos

realizados y la revisión de la literatura internacional reciente publicada en organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y las Naciones Unidas (ONU), se llevó a cabo la revisión y actualización de la referencia. Con esto, el TCU espera proporcionar una orientación más contemporánea sobre la gobernanza pública, reforzando la adopción de la búsqueda de mejores prácticas para mejorar el desempeño en las organizaciones públicas (BRASIL, 2020).

Desde la publicación del marco básico de gobernanza y otros documentos adicionales, el TCU ha contribuido a mejorar las directrices destinadas a las prácticas de buena gobernanza en el sector público. Los documentos producidos por el organismo tienen como objetivo dotar a la administración pública de elementos teóricos y normativos para extraer principios, sistematización y niveles de análisis para fomentar la buena gobernanza (TEIXEIRA; GOMES, 2019). La Corte también se ha comprometido a evaluar las prácticas de gobernanza en los organismos de la administración pública brasileña a través de encuestas que se publican en su portal de Internet.

En el contexto de las producciones normativas oficiales, el Gobierno Federal lanzó en 2018 la "Guía de Política de Gobernanza Pública". Varios organismos se encargaron de su elaboración, tales como: la CGU; el Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión (MP); y el Ministerio de Hacienda (MF). La publicación tiene por objeto dar seguridad y estabilidad a la interpretación del Decreto No. 9.203/2017, sirviendo de referencia para su correcta ejecución. La publicación presenta la etapa actual de la política de gobernanza y los panoramas para el futuro (BRASIL, 2018a). El público objetivo del material comprende miembros de la alta dirección de las instituciones gubernamentales más distinguidas.

Bajo este nuevo modelo práctico para la administración pública, los diversos órganos e instituciones del sector gubernamental, particularmente en el área federal, comenzaron a reformar sus estructuras y prácticas de trabajo en busca de la buena gobernanza (RIBEIRO, 2017). Los conceptos de gobernanza pública se han utilizado para evaluar cuestiones relacionadas con los servicios públicos. Los organismos públicos evaluados se agrupan por etapas iniciales, intermedias y de gobernanza mejorada para facilitar el diagnóstico y ayudar a mejorar y monitorear la administración pública (ROCHA, 2017).

Indicadores de gobernanza pública del Tribunal de Cuentas de la Unión

A partir de la publicación del marco básico de gobernanza y otros documentos adicionales, el TCU ha contribuido a la mejora de la gobernanza en el sector público para que los organismos y entidades de la administración pública puedan extraer principios, directrices y niveles de análisis para fomentar la buena gobernanza (TEIXEIRA; GOMES, 2019). La Corte también se ha comprometido a evaluar las prácticas de gobernanza en los organismos de la administración pública brasileña, a través de encuestas que se publican en su portal de Internet.

Inicialmente, el TCU en 2007 realizó encuestas de gobernanza en el área de TI. Sin embargo, también comenzó a realizar encuestas de gobernanza de personal (2012, 2013) y adquisiciones (2013/2014). A partir de 2013, el TCU creó un modelo general de gobernanza pública para abarcar un perfil de gobernanza de la administración pública brasileña. Entre 2013 y 2016, el TCU realizó encuestas de gobernanza y gestión pública en organizaciones públicas con el propósito de evaluar la situación y fomentar la adopción de prácticas de gobernanza y gestión en cuatro temas: tecnología de la información (TI), personas, adquisiciones y gobernanza pública. (BRASIL, 2014c, 2018b)

Desde 2017, el TCU ha ido unificando las encuestas en una sola herramienta de autoevaluación, denominada "Cuestionario Integrado de Gobernanza Pública", que engloba las áreas de encuestas anteriores para conocer, además de los diversos indicadores de gobernanza pública, un índice general de gestión y gobernanza pública. Por ello, se pretende elevar el sistema de gobernanza de las entidades y organizaciones de la administración pública. (BRASIL, 2018b)

Las encuestas TCU se llevan a cabo determinando el seguimiento, durante cinco años, de la capacidad de gobernanza y gestión de los órganos y jurisdicciones definidos en la Sentencia 588/2018-TCU-Pleno. Las encuestas tienen por objeto indicar los riesgos sistémicos y subvencionar con información de gobernanza la gestión de las organizaciones. (BRASIL, 2018b)

La evaluación más reciente estuvo relacionada con 2021, y tuvo 114 preguntas que fueron respondidas por las instituciones públicas participantes. La estructura del cuestionario del perfil integrado de gobernanza organizacional y gestión pública, denominado por su principal indicador, iGG 2021, sigue el modelo de gobernanza explícito en el RGB. (BRASIL, 2021a)(BRASIL, 2021b)

Los resultados de la autoevaluación se publicaron en agosto de 2021. Las preguntas se dividieron en cinco temas: (1) Gobernanza pública; (2) Gestión de personas; 3) Gestión de la tecnología y la seguridad de la información; (4) Gestión de la contratación; y 5) gestión presupuestaria. El análisis de los datos se realizó en seis perfiles de gobernanza, donde el primero presentó la visión general del perfil integrado: a) Perfil de gobernanza y gestión integradas; b) Perfil de gobernanza y gestión organizacional; c) Perfil de gobierno y gestión de personas; d) Perfil de gobernanza y gestión de la Seguridad y las Tecnologías de la Información; e) Perfil de gobierno y gestión de contrataciones; y f) Perfil de gobernanza y gestión presupuestaria. (BRASIL, 2021b, 2021c)

Los objetivos de la encuesta de gobernanza en 2021 fueron obtener y analizar datos sobre la capacidad de gobernanza y gestión de las organizaciones participantes e implementar el sistema de gobernanza electrónica, para iniciar la autoevaluación de la gobernanza y la gestión pública en forma de autoservicio para ellas. Los propósitos específicos del monitoreo de la capacidad de gobernanza en la gestión de las organizaciones públicas federales y otras entidades jurisdiccionales del TCU fueron: a) difundir el modelo de gobernanza y gestión expresado en la 3ª edición del RBG; b) contribuir a la planificación de los órganos de alta dirección, que son inductores para la mejora de los procesos de gobernanza y gestión en la administración pública y c) subsidiar al TCU en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos para la evolución de la gobernanza en la administración pública brasileña.(BRASIL, 2021b, 2021c)

La divulgación de los resultados de iGG 2021 se produjo en índices. Estos se clasificaron en etapas de capacidad: no expresivas, iniciadoras, intermedias y mejoradas, como se representa en el Cuadro 1.

Cuadro 1 - Etapas de la gobernanza pública y la capacidad de gestión

Pasantía		Adopción de prácticas de gobernanza	Rango de rango
Inicial	Inexpresivo	no adopta; existe una decisión formal o un plan aprobado para adoptarla	0 a 14,99%
	Incipiente	adopta en menor medida	15 a 39.99%
Intermediario		adopta parcialmente	40 a 70%
Mejorado		adopta total o en gran medida; Adopta	70,01 a 100%

Fuente: adaptado de Brasil (2021b)

El índice iGG representa todas las prácticas de gobernanza y gestión evaluadas. El índice iGovPub corresponde a las acciones evaluadas en el tema de gobernanza pública organizacional, agregando indicadores de liderazgo, estrategia y capacidades de control. iGovPessoas caracteriza los resultados obtenidos en las prácticas de gobernanza pública organizacional y gestión de personas (iGestPessoas). El índice iGestPeople describe todas las prácticas evaluadas en el tema de la gestión de personas. iGovTI muestra los resultados obtenidos para el gobierno y la gestión de TI (iGovTI). iGestTI demuestra todas las prácticas de gestión de TI, además de la gestión de personas seleccionadas y la gestión de contrataciones. iGovContrat presenta los resultados de Gobernanza en Gestión de Contratos (GovContrat) y Gestión de Contratos (iGovContrat). iGestContrat expresa los resultados de todas las prácticas de gestión de contratación, además de algunas seleccionadas de gestión de personas y gestión de riesgos organizacionales. iGestOrcament agrega los resultados de la capacidad de establecer el proceso presupuestario y contemplar correctamente las prioridades presupuestarias. Y finalmente, iGovOrcament representa la capacidad en la gobernanza presupuestaria (definir el modelo y monitorear la gestión presupuestaria) junto con la gestión presupuestaria representada en iGestOrcament. (BRASIL, 2021b, 2021c)

A través de estos índices es posible medir el estado de desarrollo de la gobernanza pública en las instituciones públicas evaluadas, entre estas, las 63 universidades públicas federales existentes en Brasil, dentro de las etapas de capacidad de las prácticas de gobernanza descritas en el Cuadro 1.

Gobernanza en la gestión de las universidades públicas federales

Las universidades públicas federales son instituciones, en forma de municipios o fundaciones, vinculadas al Ministerio de Educación (MEC), órgano de la administración federal directa, que están sujetas a un amplio sistema burocrático y normativo y deben cumplir con las normas que se ocupan de las prácticas de gobernanza en la administración pública. Aunque avalados con autonomía didáctico-científica, administrativa y financiera y de gestión patrimonial, están sujetos a la legislación del sector público (MARQUES *et al.*, 2020; VENTAS *et al.*, 2020).

Las instituciones de educación superior, caracterizadas como organizaciones complejas, deben comenzar cada vez más a considerar temas de gobernanza en su gestión, integrándose en las acciones universitarias (GESSER; OLIVEIRA; MACHADO, 2017). Por lo tanto, deben llevar a cabo una buena gestión, que fomente la adopción de mejores prácticas

para aumentar la eficiencia y el pleno funcionamiento de las instituciones (MARQUES *et al.*, 2020). Se caracterizan por ser instituciones complejas, debido a su administración burocrática y conservadora, la concentración de poder y autonomía, por el tipo de profesional que actúa en ella, su diversidad de objetivos y sus atribuciones en la docencia, investigación y extensión. En este aspecto, son organizaciones pluralistas con multiplicidad de miembros, su propia estructura organizativa, objetivos y grupos internos, a menudo conflictivos. Todo esto hace que la gestión y la toma de decisiones sean un desafío. (CARRETERA, 2000; GESSER; OLIVEIRA; MACHADO, 2017)

A pesar de su importancia social y la recepción de importantes fondos públicos, la difusión de información de gestión y su análisis en estudios académicos sigue siendo limitada en las universidades públicas federales (ZORZAL, 2015)". Además, los temas relacionados con la gobernanza universitaria son poco discutidos en la literatura, estando más delimitados en base al gobierno corporativo y al gobierno público, teniendo dos puntos principales que se abordan: mecanismos internos de ajuste a la institución y; estructuras de coordinación que la universidad desarrolla con actores sociales externos (GESSER; OLIVEIRA; MACHADO, 2017).

Como miembros de la administración pública federal, las universidades federales brasileñas están siendo evaluadas por el TCU sobre la buena gobernanza y las prácticas de gestión en el sector público. En la última evaluación publicada, en 2021, se evaluaron 378 instituciones, entre ellas, las 63 universidades públicas federales (BRASIL, 2021b, 2021c).

La divulgación de estos índices apunta al estado de desarrollo de la gobernanza pública en las universidades públicas federales dentro de las etapas de capacidad de las prácticas de gobernanza descritas en el Cuadro 1. La Tabla 1 a continuación presenta algunos de los resultados de estos índices y las respectivas universidades federales que los originaron.

Tabla 1 - Índices de adhesión a las prácticas de gobernanza y gestión pública de las universidades públicas federales en 2021

Universidad	iGG	iGovP ub	iGov Pesso as	iGov TI	iGovCon trat	iGovOrca ment
1° Universidad Federal do Rio Grande do Norte	96,3 %	95,8%	97,5 %	87,3 %	99,6%	87,1%
2° Universidad Federal de Itajubá	93,2 %	95,3%	94,6 %	95,5 %	64,5%	100,0%
3° Fundación Universidad Federal do Mato Grosso do Sul	91,3	93,7%	90,8	72,6	95,9%	98,6%

		%	%	%		
4 ^o	Universidad Federal de Lavras	90,2	93,1	91,4		
5 ^o		% 94,9%	%	%	89,7%	96,9%
6 ^o	Fundación Universidad Federal de Viçosa	88,8	85,3	87,4		
		% 92,3%	%	%	97,5%	95,0%
7 ^o	Universidad Federal do Pará	82,8	86,5	74,8		
		% 82,5%	%	%	74,1%	79,3%
8 ^o	Fundación Universidad de Brasilia	81,5	88,8	78,9		
		% 91,4%	%	%	82,9%	91,5%
9 ^o	Universidad Federal de Pernambuco	73,6	66,7	64,1		
		% 78,8%	%	%	90,2%	94,2%
10 ^o	Universidad Federal da Bahia	73,2	68,8	60,3		
		% 64,7%	%	%	71,8%	63,3%
11 ^o	Universidad Federal del Valle do Jequitinhonha y Mucuri	72,5	69,5	73,8		
		% 80,5%	%	%	80,8%	97,5%
12 ^o	Universidad Federal del Oeste do Pará	69,7	59,8	69,5		
		% 76,4%	%	%	88,0%	94,2%
13 ^o	Universidad Federal de Ceará	69,6	69,4	56,4		
		% 81,3%	%	%	86,6%	87,3%
14 ^o	Universidad Federal Rural de Pernambuco	68,8	76,5	63,1		
		% 74,7%	%	%	80,2%	65,1%
15 ^o	Universidad Federal de Roraima	67,0	67,0	67,3		
		% 72,1%	%	%	63,8%	66,1%
16 ^o	Universidad Federal Rural de la Amazonía	65,6	70,9	54,6		
		% 80,0%	%	%	64,0%	86,3%
17 ^o	Universidad Federal de Paraná	63,9	63,9	49,8		
		% 62,9%	%	%	62,7%	70,3%
18 ^o	Fundación Universidad Federal de Río Grande	63,9	69,8	55,5		
		% 67,7%	%	%	73,5%	67,1%
19 ^o	Universidad Federal de Triângulo Mineiro	63,6	71,9	57,5		
		% 69,5%	%	%	61,2%	30,3%
20 ^o	Universidad Federal de São Paulo	62,7	69,0	45,3		
		% 80,4%	%	%	70,0%	71,4%
21 ^o	Universidad Federal de Alfenas	62,1	64,9	36,3		
		% 60,3%	%	%	48,4%	95,0%
22 ^o	Universidade Federal del Oeste da Bahia	60,7	62,8	57,2		
		% 70,3%	%	%	51,7%	69,2%
23 ^o	Fundación Universidad Federal de Sergipe	59,1	60,0	62,9		
		% 67,9%	%	%	47,0%	80,0%
24 ^o	Fundación Universidad Federal de Uberlândia	59,0	64,9	60,9		
		62,3%	68,0%	30,4%		

		%	%	%		
25°	Universidade Federal de Goiás	58,8	74,7%	70,9	74,4	45,8%
		%	%	%	%	45,2%
26°	Fundação Universidade Federal de Ouro Preto	57,4	73,6%	57,6	54,2	64,5%
		%	%	%	%	70,2%
27°	Universidade Federal de Rio de Janeiro	57,0	59,6%	57,4	20,2	69,8%
		%	%	%	%	91,6%
28°	Universidade Federal de Santa Catarina	56,9	63,6%	64,0	59,7	65,8%
		%	%	%	%	60,4%
29°	Universidade Federal de Rio Grande do Sul	56,6	50,7%	53,0	58,2	44,7%
		%	%	%	%	37,7%
30°	Universidade Federal de Cariri	54,1	57,3%	49,5	59,9	51,4%
		%	%	%	%	46,1%
31°	Universidade Federal del Estado de Rio de Janeiro	54,1	55,1%	50,8	50,2	44,1%
		%	%	%	%	44,9%
32°	Fundación universidade federal de Mato Grosso	53,2	58,2%	52,9	51,6	53,4%
		%	%	%	%	46,2%
33°	Universidade Federal de Minas Gerais	52,2	49,6%	46,4	49,3	31,8%
		%	%	%	%	79,7%
34°	Universidade Federal de Santa Maria	50,2	66,2%	59,7	37,4	61,2%
		%	%	%	%	52,0%
35°	Universidade Federal de Ciências de la Salud Fundación de Porto Alegre	50,2	51,6%	48,3	42,5	49,5%
		%	%	%	%	35,0%
36°	Fundación Universitaria Federal de ABC	49,9	56,1%	39,3	40,9	39,9%
		%	%	%	%	86,8%
37°	Universidade Federal Rural do Semiárido	49,3	43,4%	46,2	38,7	61,0%
		%	%	%	%	9,8%
38°	Universidade Federal de Paraíba	48,9	61,0%	60,3	48,4	46,9%
		%	%	%	%	36,8%
39°	Universidade Federal de Espírito Santo	48,0	56,0%	37,6	34,2	80,1%
		%	%	%	%	78,5%
40°	Universidade Tecnológica Federal de Paraná	47,5	58,8%	48,6	45,0	57,8%
		%	%	%	%	31,3%
41°	Universidade Federal del Sur y Sureste de Pará	46,2	59,6%	41,9	53,8	41,6%
		%	%	%	%	59,9%
42°	Universidade Federal de la Frontera Sur	46,1	61,3%	41,4	28,8	52,6%
		%	%	%	%	71,2%
43°	Universidade Federal de Pelotas	45,3	51,1%	43,3	47,7	37,3%
		%	%	%	%	49,7%
44°	Universidade Federal de Juiz de Fora	45,3	42,7%	42,5	39,4	55,0%
		%	%	%	%	50,7%

		%	%	%		
45°	Fundación Universidad Federal de São Carlos	45,1	51,5%	43,8	52,1	39,9%
		%	%	%	%	41,1%
46°	Fundación Universidad Federal de Tocantins	44,1	53,9%	51,5	37,2	51,4%
		%	%	%	%	60,3%
47°	Fundación De la Universidad Federal de São João Del Rei	43,7	59,7%	46,8	34,4	65,7%
		%	%	%	%	55,4%
48°	Universidad Federal Fluminense	42,2	56,2%	42,3	44,8	48,2%
		%	%	%	%	15,9%
49°	Fundación Universidad Federal Piauí	40,2	52,0%	34,3	33,1	52,3%
		%	%	%	%	39,9%
50°	Universidad Federal de la Integración Latinoamericana	39,8	42,2%	30,7	35,0	45,0%
		%	%	%	%	43,9%
51°	Fundación Universidad Federal de Amapá	39,2	47,1%	40,8	36,0	59,5%
		%	%	%	%	47,2%
52°	Fundación de la Universidad Federal del Valle de San Francisco	38,3	54,3%	37,8	25,0	38,3%
		%	%	%	%	52,1%
53°	Fundación de la Universidad Federal de Acre	37,9	46,4%	40,2	31,8	26,2%
		%	%	%	%	72,5%
54°	Universidad Federal de Alagoas	37,7	33,9%	35,7	41,9	25,7%
		%	%	%	%	47,9%
55°	Universidad de Integración Internacional de la Lusofonía Afrobrasileña	34,8	27,7%	24,6	32,0	30,2%
		%	%	%	%	39,0%
56°	Fundación Universidad Federal da Grande Dourados	34,0	48,5%	41,2	19,8	34,6%
		%	%	%	%	23,4%
57°	Fundación universidad Federal de Rondônia	33,1	35,5%	34,0	42,9	31,4%
		%	%	%	%	37,1%
58°	Fundación Universidad Federal de Pampa	32,4	35,4%	29,6	21,7	27,8%
		%	%	%	%	29,3%
59°	Fundación Universidad Amazonas	31,9	49,3%	35,5	31,5	24,2%
		%	%	%	%	30,2%
60°	Universidad Federal do Recôncavo da Bahia	30,0	35,4%	27,5	21,6	34,0%
		%	%	%	%	10,0%
61°	Fundación Universidad Federal de Maranhão	29,2	32,7%	28,5	34,0	29,9%
		%	%	%	%	12,8%
62°	Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro	28,7	43,6%	36,4	31,5	27,9%
		%	%	%	%	13,2%
63°	Universidad Federal de Campina Grande	24,2	1,3%	26,2	24,9	30,5%
		%	%	%	%	13,5%

64° Universidad Federal del Sur de Bahía	23,3 %	43,7%	28,6 %	26,3 %	17,0%	21,4%
--	-----------	-------	-----------	-----------	-------	-------

Fuente: Elaborado por los autores a partir de la encuesta de gobernanza en el sector público de THE TCU 2021 (BRASIL, 2021a)

Nota: La clasificación de las universidades en la tabla sigue el orden de mayor a menor puntuación en el índice iGG.

Los índices iGG (índice integrado de gobernanza y gestión pública) indicaron que 15 (24%) de las universidades federales aún se encuentran en la etapa inicial de gobernanza y gestión, todas las cuales estaban en el marco de principiantes. Se encuentran en la etapa intermedia 38 (60%) instituciones de educación superior. Finalmente, solo 10 (16%) se clasificaron como en una etapa mejorada para este índice. Estos datos analizados indican que las prácticas de buena gobernanza y gestión pública aún no se adoptan en la mayoría de las universidades federales.

En el iGovPub (índice de gobernanza pública) se evalúan índices, en los que se evalúa la adopción de mecanismos de liderazgo, estrategia y control, y las universidades federales tuvieron evaluaciones similares. Los datos indican que 15 universidades (24%) se encuentran en la etapa inicial, y todas se caracterizan por comenzar. En la etapa intermedia hay 37 (59%) instituciones educativas y solo 11 (17%) califican para la pasantía mejorada. Detallando desde los mecanismos, los peores resultados se presentan en estrategia, donde el 25% de las universidades se encuentran en la etapa inicial, incluyendo dos en una etapa inexpresiva, y los mejores se perciben en control, donde las instituciones tienen índices intermedios más altos (59%) y mejorados (35%).

En iGovPessoas (índice de gobernanza y gestión de personas), los resultados revelaron que 15 universidades (24%) están clasificadas en la etapa inicial, todas las cuales fueron clasificadas como iniciales. Entre las instituciones de pasantías intermedias había 37 (59%) universidades federales. Finalmente, 11 (17%) se ubicaron en la etapa mejorada. Estos valores de índice en la etapa inicial indican, para el TCU, que las organizaciones que los registran no tienen una planificación estructurada de las personas y tienen dificultades para estimar sus necesidades de recursos humanos y seleccionar bien a sus gerentes. Por lo tanto, para las universidades que estaban en el índice inicial en iGovPeople, los hallazgos son los mismos. (BRASIL, 2021c)

Para el iGovTI (índice de gobernanza y gestión de las tecnologías de la información), los resultados mostraron que 23 (37%) de las universidades federales se encontraban en la etapa inicial, y todas se consideraron como iniciadoras. En la etapa intermedia de este tema se

encontraban 31 (49%) de las instituciones. Sólo 9 (14%) estaban en una etapa mejorada. Es evidente que más de la mitad de las universidades federales se encuentran en la etapa temprana o intermedia en el gobierno de TI. Según el TCU (BRASIL, 2021b), a pesar de la mejora con respecto a la evaluación del año 2018, el modelo de gobernanza y gestión de TI implementado está lejos de ser adecuado, y puede tener una reflexión sobre varias deficiencias que las instituciones pueden presentar y comprometer el cumplimiento satisfactorio y oportuno de las demandas de la sociedad.

El iGovContrat (índice de gobernanza de la contratación) mostró que 17 (27%) universidades federales estaban en las primeras etapas, todas las cuales se caracterizaron por comenzar. En la etapa intermedia se encontraban 32 (51%) instituciones. En la etapa mejorada se encontraban 14 (22%) universidades federales. Estos datos indican, según el TCU, que en más de la mitad de las universidades federales puede haber riesgos de despilfarro e irregularidades en la contratación.

La gestión presupuestaria pasó a formar parte de este instrumento de evaluación en iGG 2021, con su índice principal identificado como iGovOrcament (índice de gobernanza y gestión presupuestaria). En el caso de los otros índices principales, iGovOrcament mostró las tasas más bajas. Así, 19 (30%) de las universidades federales puntuaron en la etapa inicial, donde 5 (8%) de ellas se caracterizaron por tener resultados poco impresionantes en la evaluación, y el resto, 14 (22%), están comenzando. En una etapa de mejora fueron 21 instituciones, lo que corresponde al 33% del total. 23 (37%) de las universidades federales han alcanzado la etapa mejorada de gobernanza y gestión presupuestaria. Es notorio el bajo porcentaje de universidades apestosas en las etapas inicial e intermedia, ya que el proceso presupuestario es esencial para el éxito de los objetivos organizacionales y para la entrega concreta de resultados a la sociedad (BRASIL, 2021b).

En estos resultados, existe una disparidad entre las universidades federales en relación a las prácticas evaluadas. Como ejemplo, en el índice iGG la universidad con la peor evaluación tuvo un índice del 23% y el índice mejor evaluado tuvo el 96%; iGovPub, 28% y 96%, respectivamente. Existe una gran desigualdad entre las instituciones teniendo en cuenta el nivel inicial y el mejorado. Esto refuerza que existe una diferencia en el desempeño de las universidades en relación con la gobernanza y las prácticas de gestión pública.

También fue posible extraer del informe técnico con datos completos del TCU, y demostrar por la Tabla 2, la clasificación de las universidades públicas federales por su etapa de capacidad (inexpresiva, inicial, intermedia y mejorada) considerando el índice de

gobernanza pública (iGovPub) del año 2021, así como su variación en relación a los resultados de 2018. Este índice agrega datos de gobernanza, estrategia y control.

Cuadro 2 - Distribución de las universidades públicas federales por etapa de capacidad en iGovPub 2021

Pasantía		Rango de rango	Universidades	#1	%	Cambio a 2018
Inicial	Inexpresivo	0 a 14,99%	-----	0	0	-2
	Incipiente	15 a 39,99%	UFAL; UNILAB; UNIRSE; UNIPAMPA; UFRB; UFMA; UFCG	15	24	-11
Intermediario		40 a 70%	UFBA; UFPR; FURG; UFTM; UNIFAL-MG; UFS; UFU; UFRJ; UFSC; UFRGS; UFCA; UniRIO; UFMT; UFMG; UFSM; UFCSPA; UFABC; UFERSA; UFPB; UFES; UTFPR; UNIFESSPA; UFFS; UFPel; UFJF; UFSCar; UFT; UFSJ; UFF; UFPI; UNILA; UNIFAP; Univasf; UFAC; UFGD; UFAM; UFRRJ; UFSB	37	59	+5
Mejorado		70,01 a 100%	UFRN; UNIFEI; UFMS; UFLA; UFV; UFPA; FUB; UFPE; UVFJM; UFOPA; UFC; UFRPE; UFRR; UFRA; UNIFESP; OVNIB; UFG; OVNIP	11	17	+8

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do TCU (BRASIL, 2021a)

De la información presentada, se observa que sólo 11 (17%) de las universidades públicas federales alcanzaron la etapa de mejora. También se observa que 37 (59%) de las universidades estaban en el grado medio y 15 (24%) en la etapa inicial de gobernanza pública según el TCU. De los que se encontraban en la etapa inicial, es importante destacar que ninguno de estos presentó resultados inexpresivos, mostrando una tendencia en relación a la evaluación anterior, en 2018, donde 28 (44,5%) se encontraban en la etapa inicial, y 02 (3,2%) de estas universidades tenían índices poco impresionantes. También cabe destacar que 13 (20,63%) universidades abandonaron la etapa inicial y migraron a etapas intermedias o superiores. (BRASIL, 2019)

Considerando los resultados del Cuadro 2 sobre el índice iGovPub, se observa que la gobernanza pública en las universidades federales encuestadas aún se encuentra en una etapa intermedia en más de la mitad de las instituciones, lo que, a pesar de una evolución considerable en relación a la evaluación anterior (BRASIL, 2021b), indica que está por debajo de lo requerido por el TCU para la administración pública. También significa que las buenas prácticas de gobernanza pública son subóptimas en la mayoría de las universidades federales,

que se consideran instituciones de vanguardia. Todavía son pocas, es decir, el 17% de las instituciones de educación superior evaluadas, que se encuentran en la etapa de mejora.

Todos los datos, indicadores y etapas de gobernanza en las universidades públicas federales indican que hay muchos puntos vulnerables y que hay un camino a seguir, donde son necesarias mejoras en la implementación de la gobernanza pública de las instituciones mencionadas. Sin embargo, debido a que se insertan en un entorno dinámico, con múltiples intereses y con diversidad de actores, el desafío de la gobernanza en las universidades se vuelve complejo, porque grupos divergentes buscan objetivos diferentes y conflictivos, influyendo en temas estratégicos y/o colectivos de estas instituciones.(FREIRE; CONEJERO; RELACIONADO, 2021)

Es evidente, en vista de esta situación, que hay muchos desafíos de las universidades para implementar, estructurar y avanzar en las prácticas de gobernanza pública en vista de sus características y, también, frente al cambiante escenario político, social y económico brasileño, que requiere cambios para satisfacer los intereses públicos (.MARQUES *et al.*, 2020)

Consideraciones finales

Se concluye que, en el campo de la estandarización de la gobernanza pública en la política brasileña, se destaca el papel primordial del TCU, que se considera un embrión gubernamental que induce el concepto de los servicios públicos del país y, en consecuencia, para la formulación de directrices de buena gobernanza. Por ello, destaca su papel en la elaboración de una serie de documentos sobre gobernanza pública y su desempeño en las evaluaciones de organismos e instituciones públicas en relación con las prácticas de gobernanza.

La gobernanza es actualmente un proceso en la administración pública brasileña que aún se encuentra en la fase de consolidación. Por lo tanto, en el proceso propugnado por esta nueva forma de pensar y gestionar la administración pública, las instituciones, especialmente las instituciones de educación superior todavía tienen naturalmente un cierto grado de inmadurez para tratar los principios, mecanismos y herramientas recomendados.

La gobernanza en las universidades públicas federales no puede colocarse en pie de igualdad con otras organizaciones, tanto públicas como privadas, que requieren habilidades y técnicas adecuadas a la realidad universitaria, es decir, no se pueden limitar a reproducir las

práticas de gestión empresarial sin un análisis de las habilidades y técnicas adecuadas a la naturaleza de estas instituciones educativas.

En el caso de las universidades, el reto radica en superar el modelo de gestión extremadamente tradicionalista y gubernamental, en el que la preocupación sigue estando muy ligada al cumplimiento de aspectos legales y formales de los actos administrativos, debido a su complejidad. Así, los resultados señalados en esta investigación indican la necesidad de romper este paradigma de gestión desde la estructuración de la educación de la comunidad universitaria en la materia, así como, mediante la sistematización de instrumentos de evaluación de prácticas de gobernanza, con miras a asegurar, respectivamente, el papel de certificar los actos de los gestores públicos y el seguimiento de los controles internos de estas instituciones.

En vista de lo anterior, además de los datos identificados en el presente estudio, se entiende que el avance de la calidad de los servicios públicos prestados por las universidades federales y otras instituciones públicas implica la consolidación de las prácticas de gobernanza. Por lo tanto, los estudios continuos sobre el tema son necesarios para fortalecer este campo de investigación.

REFERENCIAS

ALVES, D. P. Acesso à informação pública no Brasil: Um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social. *In: Prevenção e combate à corrupção no Brasil: 6º Concurso de monografias: Trabalhos premiados*. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2011.

ALVES, L. E. S. Governança e cidadania empresarial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 41, n. 4, p. 78–86, 2001. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rae/a/d4bV9dchpKfsBbGk3Yv4YbK/abstract/?lang=pt>. Acceso em: 20 marzo 2021.

BATISTA, E. M. **Governança no setor público**: Uma análise das práticas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponible en: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/22297>. Acceso em: 10 feb. 2021.

BEVIR, M.; RHODES, R. A. W. A decentered theory of governance: rational choice, institutionalism, and interpretation. **UC Berkeley**: Institute of Governmental Studies, 2001. Disponible en: <https://escholarship.org/content/qt0bw2p1gp/qt0bw2p1gp.pdf>. Acceso em: 09 feb. 2021.

BIZERRA, A. L. V. **Governança no setor público**: A aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança. 2011.

Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/8063>. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília, DF: TCU, 2014a.

BRASIL. **Dez passos para a boa governança**. Brasília, DF: TCU; Secretaria de Planejamento; Governança e Gestão, 2014b.

BRASIL. **Acórdão, Relatório e Voto Governança Pública. TC 020.830/2014-9 - Plenário**. Brasília, DF: TCU, 2014c.

BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 12 fev. 2021.

BRASIL. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018a.

BRASIL. **Relatório de Acompanhamento. Acórdão 588/2018-TCU-Plenário, item 9.5.6**. Brasília, DF: TCU, 2018b.

BRASIL. **Lei n. 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. **Levantamento de Governança Pública Organizacional 2018**. Brasília, DF: TCU, 2019b.

BRASIL. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília, DF: TCU; Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020.

BRASIL. **Levantamento de Governança Pública Organizacional 2021**. Brasília, DF: TCU, 2021a.

BRASIL. **Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas - 2021**. Brasília, DF: TCU, 2021b.

BRASIL. **Relatório de Acompanhamento. Acórdão 2164/2021 - PLENÁRIO**. Brasília, DF: TCU, 2021c.

CASTRO, A. M. D. A.; PEREIRA, R. L. A. Universidade flexível: Nova tendência para as universidades federais brasileiras. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 14, n. esp. 3, p. 1638–1654, oct. 2019. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/12738>. Acesso em: 22 abr. 2021.

COSTA, N. S. **Administração Pública e Governança: Uma análise da Universidade Federal da Paraíba à luz da Instrução Normativa MP/CGU 01/2016.** 2019. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/19374>. Acesso em: 07 abr. 2021.

DIAS, T.; CARIO, S. A. F. Sociedade, desenvolvimento e o papel estratégico do Estado: Uma reflexão sobre o surgimento da Governança Pública. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 35, n. 2, p. 337–362, 2014. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/235710684.pdf>. Acesso em: 08 mayo 2021.

ESTRADA, R. J. S. **Os Rumos do Planejamento Estratégico na Universidade Pública.** 2000. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/78511>. Acesso em: 12 feb. 2021.

FERREIRA, C. S. **Orçamento participativo e governança solidária local na prefeitura municipal de Porto Alegre.** 2007. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/10925>. Acesso em: 12 abr. 2021.

FREIRE, L. F. S.; SOUZA, K. R. Proposições de acompanhamento de egressos nos planos de desenvolvimento institucional das universidades federais. **Revista Tempos e Espaços em Educação**, v. 14, n. 33, e16235, 2021. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8076315>. Acesso em: 08 dic. 2021.

FREIRE, B. D.; CONEJERO, M. A.; PARENTE, T. C. Saliência, influência e participação dos stakeholders nas estruturas de governança e no processo de tomada de decisão de instituições públicas de ensino superior. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, v. 14, n. 3, p. 251–275, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/80297>. Acesso em: 06 jun. 2021.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: A agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 71–88, anero/feb. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/PryL9JzmYhyVBTrdG3GGxsr/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 27 oct. 2021.

FUCHS, P. G. **Governança Pública e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina - IFSC: Aspectos institucionais e reflexos na gestão.** 2020. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/15119>. Acesso em: 03 dic. 2021.

GESSER, G. A.; OLIVEIRA, C. M.; MACHADO, M. R. Governança Universitária: Contribuições Teóricas. *In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA*, 17., 2017, Mar del Plata. **Anais [...]**. Mar del Plata, Argentina, 2017. Disponível em: <https://coloquio2017.paginas.ufsc.br/>. Acesso em: 23 feb. 2021.

MARQUES, P. V. S. B. *et al.* Governança nas Universidades Federais do Brasil segundo o “Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública” do Tribunal de Contas da União. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 18, n. 2, p. 164-196, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7671512>. Acesso em: 20 mayo 2021.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança Pública Contemporânea: Uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, n. 130, p. 42-53, 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>. Acesso em: 16 oct. 2021.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 25 jun. 2021.

MATIAS-PEREIRA, J. Governança pública e transparência no Brasil: Evolução, dificuldades e perspectivas. **Revista de Administração Municipal**, Humaitá, v. 282, p. 5–17, 2013.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública**: Foco nas instituições e ações governamentais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MELLO, G.; SLOMSKI, V. Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros (2009): No âmbito do Poder Executivo. **JISTEM Journal of Information Systems and Technology Management**, v. 7, n. 2, p. 375-408, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/jistm/a/c6fVMvRRzwPtRcRxJYKNSbq/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 marzo 2021.

NEVES, G.; GUIMARÃES, A.; JÚNIOR, A. **Um Novo Modelo de Administração Pública**. São Paulo: Macroplan, 2017.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J.; AUGUSTINHO, S. M. (org.). **Gestão e governança pública**: Aspectos essenciais. Curitiba: UTFPR Editora, 2016.

PEREIRA, F. N. *et al.* Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: Uma análise conceitual comparativa. **Revista Espacios**, v. 38, n. 7, 2017. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n07/a17v38n07p06.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2021.

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>. Acesso em: 23 feb. 2021.

RIBEIRO, A. C. R. N. **O controle externo de políticas públicas realizado pelo TCU**: Estudo de casos. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/12794>. Acesso em: 13 feb. 2021.

ROCHA, E. M. **Governança Pública**: Análise das práticas adotadas pela Polícia Federal na Superintendência do Espírito Santo. 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufes.br/handle/10/8693>. Acesso em: 06 jun. 2021.

RODRIGUES, A. L.; MALO, M. C. Estruturas de governança e empreendedorismo coletivo: O caso dos doutores da alegria. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 10, n. 3, p. 29-50, 2006. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rac/a/CQ5RwhWBzyKTvmgXpSRbx8C/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 fev. 2021.

SALES, E. C. D. A. S. *et al.* Governança no setor público segundo a IFAC – estudo nas Universidades Federais Brasileiras. **Brazilian Journal of Business**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 1477-1495, 2020. Disponível em:

<https://brazilianjournals.com/ojs/index.php/BJB/article/view/11505>. Acesso em: 13 fev. 2021.

SOUZA, K. R.; SILVA, R. D.; SOUSA, A. P. M. A obrigatoriedade, gratuidade e financiamento da educação como um direito social no Brasil. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 23, n. 2, p. 328-340, mayo/ago. 2019. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/12363>. Acesso em: 11 fev. 2021.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: Uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5422>. Acesso em: 13 mayo 2021.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília, DF: Enap, 2019.

ZORZAL, L. **Transparência das informações das universidades federais**: Estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na Administração Pública Federal. 2015. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

ZORZAL, L.; RODRIGUES, G. M. Transparência e boas práticas de governança: Análise de padrões e princípios nos relatórios de gestão de universidades federais brasileiras. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 17., 2016, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: XVII ENANCIB, 2016. Disponível em:

<https://docplayer.com.br/37679587-Xvii-encontro-nacional-de-pesquisa-em-ciencia-da-informacao-xvii-enancib.html>. Acesso em: 13 mar. 2021.

Cómo hacer referencia a este artículo

SANTOS, D. J.; SOUZA, K. R. Gobernanza en las instituciones públicas de educación superior brasileñas. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. 3, p. 1533-1559, jul./sept. 2022. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v17i3.17085>

Enviado en: 07/01/2022

Revisiones requeridas en: 21/03/2022

Aprobado en: 12/05/2022

Publicado en: 01/07/2022

Procesamiento y edición: Editora Ibero-Americana de Educação.
Corrección, formateo, normalización y traducción.