



Relatório/Produto Técnico Tecnológico

Recomendações de intervenção para o desenvolvimento das práticas de governança pública da Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão de Sergipe - FAPESE



Autores

Mayara Nascimento de Oliveira¹

Prof. Dr. Kléber Fernandes de Oliveira²

Profa. Dra. Alessandra Cabral Nogueira Lima³

1: Mayara Nascimento de Oliveira

Mestranda em Administração Pública Universidade Federal de Sergipe e Chefe da Divisão de Acompanhamento de Projetos – DIVAP/COPEC/PROPLAN/UFS

E-mail: maydeoliveira@academico.ufs.br

2: Prof. Dr. Kléber Fernandes de Oliveira

Docente da Universidade Federal de Sergipe

E-mail: koliveira@academico.ufs.br

3: Profa. Dra. Alessandra Cabral Nogueira Lima

Docente da Universidade Federal de Sergipe

E-mail: alenogueira@academico.ufs.br

www.posgraduacao.ufs.br/profiap



RESUMO

Diante da análise dos resultados referentes às práticas de governança pública da Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão de Sergipe (FAPESE), bem como seu processo de institucionalização, sob a influência da Universidade Federal de Sergipe (UFS), que foram obtidos por meio da pesquisa documental, observação participante e realização de entrevistas semiestruturadas com os gestores da FAPESE e da UFS que compõem a Comissão Permanente de Acompanhamento dos Projetos envolvendo a Universidade Federal de Sergipe e as Fundações de Apoio (CPAP), o presente relatório técnico apresenta um compilado dos pontos positivos, pontos negativos e sugestões de práticas, além de dar recomendações expressas acerca da governança pública da Fundação. Diante disso, espera-se que o presente relatório possa auxiliar a FAPESE a identificar as suas lacunas nas dimensões de liderança, estratégia e controle e melhor desenvolver suas práticas de governança pública, a fim de alcançarem um novo estágio de institucionalização.



ABSTRACT

In light of the analysis of outcomes pertaining to the public governance practices of the Research and Extension Support Foundation of Sergipe (FAPESE), alongside its process of institutionalization under the aegis of the Federal University of Sergipe (UFS), derived through documentary inquiry, participant observation, and conduct of semi-structured interviews with the administrators of both FAPESE and UFS, constituting the Permanent Commission for Project Oversight involving the Federal University of Sergipe and the Support Foundations (CPAP), this technical report presents a synthesis of the positive points, negative points and suggestions for practices, in addition to giving express recommendations regarding the public governance of the Foundation. In view of this, it is expected that this report will help FAPESE to identify its gaps in the dimensions of leadership, strategy and control and to better develop its public governance practices, in order to reach a new stage of institutionalization.

1. TÍTULO

Recomendações de intervenção para o desenvolvimento das práticas de governança pública da Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão de Sergipe - FAPESE.

2. INSTITUIÇÃO E PÚBLICO-ALVO

Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão de Sergipe (FAPESE).

Conselho de Instituidores

Conselho Curador

Conselho de Administração

Presidência

Gerência Técnica

Gerência de Finanças

3. DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

O presente produto técnico foi resultado da pesquisa de mestrado que buscou analisar, mediante processo de institucionalização, a influência da Universidade Federal de Sergipe – UFS nas práticas de governança pública existentes na Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão de Sergipe – FAPESE. A escolha do objeto de análise, se deu em função desta ser a única fundação de apoio credenciada para atuar junto à UFS, com quase 30 anos de atuação no mercado, além de ser a única fundação no estado de Sergipe classificada para apoiar instituições federais de ensino superior, nos termos da Lei n. 8.958/1994.

Foi então aplicado junto à FAPESE o questionário considerado no Ciclo 2021 do TCU para definição do Perfil de Governança e Gestão Públicas de suas entidades jurisdicionadas, com o recorte das dimensões relacionadas ao Índice de governança pública organizacional (iGovPub). Essas dimensões estão detalhadas no Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (2020) como sendo os mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle. Além do referido questionário e do levantamento de outros documentos formais, os dados da pesquisa foram coletados por meio da observação participante e da realização de entrevistas. Assim, se analisou o perfil de governança

pública da FAPese, em comparação com o perfil da UFS já disponibilizado no *site* do TCU¹, bem como o estágio de institucionalização das práticas de governança da FAPese, conforme modelo proposto por Tolbert e Zucker (1998), sob a influência da UFS, dada a relativa interdependência percebida entre as instituições, notadamente da Fundação para com a Universidade. Essa avaliação, permitiu ainda identificar pontos positivos, pontos negativos e sugerir práticas que visem ao desenvolvimento da governança pública e gestão da FAPese.

4. OBJETIVOS

O principal objetivo deste relatório técnico é mostrar os pontos positivos e negativos em relação a cada uma das dimensões/categorias do perfil de governança pública da FAPese, bem como propor um conjunto de práticas a serem implementadas, com o intuito de viabilizar o desenvolvimento da sua governança de maneira formalizada e consistente, além de recomendar intervenções com vistas à evolução do processo de institucionalização das práticas de governança da Fundação.

5. ANÁLISE/DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

No que se refere ao perfil de governança pública da FAPese levantado e seu processo de institucionalização sob a influência da UFS, os resultados mostraram, que, em conformidade com os estágios delimitados por Tolbert e Zucker (1998), as práticas de governança pública da FAPese se encontram no primeiro estágio, habitualização, dentro de uma estrutura composta por três estágios, sendo os seguintes objetificação e sedimentação.

A partir do entendimento desses autores, o estágio final de um processo de institucionalização pode ser definido como o desenvolvimento recíproco de definições compartilhadas de ações e/ou comportamentos que se desenvolveram empiricamente e foram adotados por um grupo de atores com a finalidade de resolver problemas recorrentes, tendo seus significados tornados generalizados. Assim, o estágio de pré-institucionalização no qual, conforme resultado da pesquisa, se encontram as práticas de governança pública da FAPese, pode envolver o surgimento de novos arranjos estruturais ou ainda a formalização desses arranjos em políticas e procedimentos da organização, porém estas estruturas não perduram longamente.

Acerca dos elementos que compõem o estágio de habitualização, no que concerne à legislação, tem-se as normativas que regem as fundações de apoio, aquelas relativas à UFS e que se

¹ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm> Acesso em: 09 mar. 2023.

refletem nas práticas da FAPese no âmbito do apoio aos projetos, e ainda as normas e procedimentos legais aplicáveis aos órgãos financiadores dos projetos e que a Fundação precisa observar por responder “solidariamente” por sua execução. Nesse sentido, o desafio é encontrar um equilíbrio entre a necessidade de regulamentação e o reconhecimento da natureza particular das fundações de apoio, para permitir o pleno desenvolvimento de suas atividades, notadamente as de apoio à pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional da Universidade. Os órgãos financiadores atuando como forças de mercado (segundo elemento do estágio) por vezes apresentam reivindicações específicas para os projetos que afetam as práticas de governança da Fundação e, inclusive, podem refletir em uma reorganização na estrutura interna da Fundação, a fim de atender a certas exigências. Por fim, referente ao terceiro elemento, mudanças tecnológicas, apesar de haver uma perspectiva destas impactarem positivamente a governança de maneira geral, a realidade da FAPese nesse contexto foi de fragilidade nas práticas de transparência, agilidade e compartilhamento de informações.

Além do exposto, no que se refere aos resultados obtidos através da aplicação do questionário do TCU, da observação participante e da realização das entrevistas com os gestores da FAPese e da UFS, foi possível apresentar pontos positivos, pontos negativos e sugestões inerentes a cada uma das dimensões de governança pública da Fundação avaliadas (Liderança, Estratégia e Controle), assim como para o nível de institucionalização das suas práticas de governança, de maneira geral. Essa identificação permitiu tanto compreender a situação atual da governança da FAPese com mais profundidade, como perceber certa fragilidade nas suas práticas, considerando seu estágio de pré-institucionalização e, correlacionado a isso, o vínculo mantido pela Fundação de certa dependência das ações da UFS. Esse cenário então motivou a presente proposta de intervenção, a fim de direcionar a FAPese na atuação em várias frentes, de forma a avançar na institucionalização das suas práticas de governança. Uma vez que elas se mostram fundamentais em virtude da necessidade que a FAPese tem de garantir a manutenção de uma íntima relação com a UFS e a boa execução dos projetos em conjunto, para se manter em atividade, já que a imensa maioria de sua receita advém desses projetos.

6. RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÃO

A partir dos resultados analisados e discutidos, também com base na literatura utilizada para a realização deste trabalho, considera-se que para que as práticas de governança possam ser melhor realizadas na FAPese, faz-se necessário que a organização primeiramente as reconheça e delimite para então desenvolvê-las estrategicamente.

Diante disso, com o intuito de auxiliar a FAPese a identificar as suas lacunas, definir uma estratégia de gestão e estabelecer práticas de governança, foi elaborado um compilado contendo os

pontos positivos, os pontos negativos e as práticas sugeridas, relativas a cada uma das três dimensões de governança pública (Liderança, Estratégia e Controle), apresentado no quadro 1.

Quadro 1 – Pontos positivos, pontos negativos e práticas sugeridas de governança pública para a FAPESSE

Liderança	Pontos Positivos
	• Instâncias internas de governança identificadas (Conselho de Instituidores, Conselho Curador, Conselho de Administração e alta administração - composta por Presidência, Gerência Técnica e Gerência de Finanças); • Execução de algumas práticas institucionalizadas relacionadas à ética e integridade.
	Pontos Negativos
	• Falha na representação do seu modelo de governança real, não tendo havido formalização da supressão da Gerência de Administração; • Ausência de políticas organizacionais delimitadas sobre ética e integridade; • Ausência de critérios e procedimentos definidos para a escolha dos membros da alta administração, a avaliação de seus desempenhos ou o aprimoramento de suas competências.
	Práticas sugeridas
	• Reativação da Gerência de Administração ou formalização do novo arranjo estrutural da organização, com apenas duas gerências; • Definição de valores fundamentais e padrões de conduta acerca da ética e da integridade na organização, ratificados por suas instâncias de governança e disseminados aos que fazem a Fundação (funcionários, gestores e conselheiros), como também a todas as partes interessadas, por exemplo, divulgando-os no <i>site</i> institucional; • Aprimoramento das competências dos membros da alta administração, a partir da identificação de oportunidades de desenvolvimento por meio da avaliação periódica de seus desempenhos.
Estratégia	Pontos Positivos
	• Não se perceberam pontos positivos na dimensão estratégica da governança da FAPESSE.
	Pontos Negativos
	• Ausência de estrutura de gestão de riscos definida ou práticas estabelecidas para identificação, classificação e gerenciamento de riscos; • Não estabelecimento de um modelo de gestão estratégica ou mesmo a definição da estratégia da organização; • Não há monitoramento dos resultados organizacionais nem do desempenho das funções de gestão.
	Práticas sugeridas

	• Implementação da gestão de riscos, com mapeamento anual dos processos de gerenciamento dos projetos - com destaque para aqueles executados pela UFS com o apoio da Fundação -, podendo inclusive utilizar-se da expertise sobre gerenciamento de riscos já estabelecida na Universidade adaptando o que couber à realidade da Fundação; • Definição de modelo de gestão da estratégia da organização, por meio do desenvolvimento de um plano estratégico; • Estabelecimento de indicadores, metas e objetivos para as áreas de gestão e acompanhamento do progresso no alcance destes, com o estabelecimento do plano estratégico organizacional e, para além disso, seu acompanhamento, revalidação e ajuste periódicos; • Acompanhamento da execução (eficácia) e dos efeitos (efetividade) da estratégia da organização, além da avaliação da eficiência dos seus principais processos, gerando relatórios de acompanhamento do plano estratégico organizacional, os quais devem ser validados pelas instâncias de governança da instituição.
Controle	Pontos Positivos
	• Disponibilização no <i>site</i> de um canal de comunicação para solicitação de acesso a informações por meio eletrônico; • Apresentação dos relatórios de atividades contendo os relatórios de auditoria externa e balanços patrimoniais aos Conselhos da FAPESB e ao Ministério Público Estadual, e disponibilização no <i>site</i> da organização; • Encaminhamento das prestações de contas dos projetos para todos os partícipes dos respectivos instrumentos jurídicos (contrato, convênio, ...) e disponibilização aos órgãos de controle.
	Pontos Negativos
	• Falta de monitoramento das demandas recebidas e respostas enviadas, e de um canal para o acompanhamento das solicitações realizadas pelo interessado no <i>site</i>; • Inexistência de controle da qualidade das informações prestadas (confiabilidade, integridade, tempestividade, atualização) ou avaliação da satisfação do usuário com as informações disponibilizadas no <i>site</i>; • Não há promoção da participação dos usuários com vistas à melhoria da qualidade dos serviços prestados; • Ausência de um setor específico de auditoria interna.
	Práticas sugeridas
	• Melhora da interface do <i>site</i> da FAPESB, a fim de disponibilizar informações pertinentes de maneira prática e intuitiva; • Disponibilização de um canal de comunicação com os usuários dos serviços prestados pela FAPESB - particularmente os coordenadores e os entes financiadores dos projetos -, com vistas ao acompanhamento da satisfação dos mesmos, visando à melhoria da qualidade, e também para apresentação e acompanhamento de denúncias; • Elaboração do Plano Anual de Auditoria Interna, com participação das instâncias de governança, especificando serviços que adicionam valor à organização, além do acompanhamento do desempenho da função e dos resultados dos trabalhos de auditoria interna.

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir das informações constantes no quadro 1 e os aspectos apresentados no diagnóstico da situação-problema, é possível detalhar mais algumas recomendações à instituição pesquisada.

Inicialmente, aponta-se que além da disponibilização dos relatórios e demais documentações pertinentes aos órgãos de controle e ao público em geral, por meio do *site* da Fundação, seria importante a divulgação de toda a legislação pertinente à atuação da FAPese, notadamente enquanto apoiadora de projetos executados pela UFS, listando (com os devidos *links* de acesso) as leis, decretos, resoluções, *etc.*, além de todos os instrumentos legais envolvendo ambas as instituições (contratos, convênios, *etc.*). Dessa forma, tanto estarão sendo aprimoradas práticas de governança na dimensão do Controle, como fortalecendo o elemento da legislação e principalmente o de mudanças tecnológicas, hoje ainda percebido como frágil no processo de institucionalização da Fundação, e sobre o qual ainda serão apontadas outras recomendações ao decorrer deste relatório.

A fim de que a FAPese se estabeleça estrategicamente na sua área de atuação, indica-se a disponibilização de um portfólio de serviços executados, de forma a demonstrar sua capacidade de realização de projetos, apresentar seus pontos fortes a potenciais clientes e também fortalecer a relação com órgãos e empresas que já executaram projetos em parceria com a Fundação. E assim, cristalizar suas práticas frente às forças de mercado, elemento do estágio de habitualização, atuantes sobre a governança da Fundação, já que esses entes financiadores são os responsáveis diretos pela arrecadação de recursos e consequente sobrevivência da FAPese, além de em sua maioria firmar projetos em conjunto também com a UFS.

Seguindo no direcionamento de mudanças tecnológicas, se mostra urgente uma melhoria geral no *site* da Fundação, seja para tornar possível as recomendações quanto aos elementos de legislação e forças de mercado até então apresentados ou nos quesitos relativos ao Controle, ou seja na disponibilização de informações, canal de comunicação e canal de denúncias, conforme detalhado no quadro 1.

Como forma de otimizar suas práticas de governança, instrui-se a FAPese a realizar de forma regular e sistemática um monitoramento organizacional de outras fundações de apoio e as respectivas universidades apoiadas, de forma a conhecer suas estruturas e ações, acompanhando sua evolução e buscando institucionalizar práticas já positivamente assimiladas pelas demais organizações. Dessa maneira, a FAPese estará desenvolvendo ações de *benchmarking*, características do isomorfismo mimético, tema abordado pela Teoria Institucional com resultados ratificados em trabalhos recentes como os de Kinczeski *et al.* (2018) e Alsharari (2021).

Para tanto, se faz necessário previamente buscar realizar uma autoavaliação e em seguida, de forma a garantir a efetividade da incorporação dessas práticas, promover avaliações de satisfação, treinamentos internos e análise dos processos de atendimento feitos. Nesse sentido recomenda-se um ajuste nas instâncias de governança da FAPese, no tocante à reestruturação da Gerência de Administração. Não havendo viabilidade financeira para tal - e mantendo-se a estrutura atual com

duas gerências e a maior parte das atividades originalmente vinculadas à Gerência de Administração sob a responsabilidade da Gerência de Finanças -, sugere-se a incorporação desse tipo de atuação sob a responsabilidade da figura do Vice-Presidente, já prevista no Estatuto e Regimento Interno da Fundação.

Assim, ao promover mudanças em sua estrutura e práticas de governança, e alcançando a teorização destas por meio da disseminação dos valores transmitidos pelos comportamentos empíricos adotados, a FAPese estará buscando uma legitimidade cognitiva e normativa de suas ações, conforme apontado nos trabalhos de Dias *et al.* (2020) e Moraes *et al.* (2022).

Então, considerando todos os aspectos teóricos que embasaram este relatório, e as práticas já realizadas pela Fundação associadas com as recomendações aqui apresentadas de forma conjunta e integrada, será possível que, para além do fortalecimento dos elementos próprios do estágio de habitualização, a FAPese alcance a objetificação ou semi-institucionalização de suas práticas de governança, e siga em direção ao estágio de sedimentação, em outras palavras, à institucionalização total de sua governança.

7. DATA DA REALIZAÇÃO DO RELATÓRIO

Agosto de 2023.

REFERÊNCIAS

ALSHARARI, Nizar Mohammad. Risk management practices and trade facilitation as influenced by public sector reforms: institutional isomorphism. **Journal of Accounting & Organizational Change**, 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994**. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Brasília, 1994. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1994/lei-8958-20-dezembro-1994-348596-norma-atualizada-pl.html>>. Acesso em: 08 out. 2022.

DIAS, Letícia dos Passos Pereira *et al.* Auditoria interna e gestão: estudo de caso em uma universidade federal à luz da teoria institucional. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 116-139, mai./ago. 2020.

KINCZESKI, Gabriel Nascimento *et al.* **A análise da gestão e fiscalização de contratos terceirizados na Universidade Federal de Santa Catarina à luz da teoria neoinstitucionalista: um benchmarking com a Petrobras**. Anais do XVIII Colóquio Internacional de Gestão Universitária, Loja, Equador. 2018.

MORAIS, Raphael de *et al.* Diálogos Entre a Estratégia como Prática e a Teoria Institucional: Uma Revisão Integrativa. **Revista FSA**, v. 19, n. 9, 2022.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. **Handbook de Estudos Organizacionais: modelos de análises e novas questões em estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>> Acesso em: 24 jul. 2022.