REVISTA CONTABILIDADE, GESTÃO E GOVERNANÇA
E-ISSN 1984-3925 JOURNAL OF ACCOUNTING, MANAGEMENT AND GOVERNANCE

OPEN ACCESS

Responsible Editor: Jorge Katsumi Niyama
Jomar Miranda Rodrigues
Associate Editor: César Augusto Tibúrcio Silva
Evaluation Process: Double Blind Review pelo SEER/OJS

Institucionalização Da Governança Pública Organizacional Na Universidade Federal De Minas Gerais

Mariana Camilla Coelho Silva Castro
Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, Brasil
maricoelho2000@yahoo.com.br

Jacqueline Veneroso Alves da Cunha
Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, Brasil
jvac@face.ufmg.br

João Estevão Barbosa Neto
Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, Brasil
joaoestevaobn@face.ufmg.br

RESUMO

Objetivo: Analisar a institucionalização da governança pública na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), buscando identificar os princípios e mecanismos implementados, de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), bem como compreender de que forma esse processo vem se consolidando à luz da Teoria Institucional.

Método: Trata-se de um estudo de caso, com uso de dados bibliográficos, análise documental e entrevistas com gestores da alta administração envolvidos na implementação da governança pública. Os dados foram tratados por meio da técnica de análise de conteúdo, considerando categorias oriundas da literatura institucionalista.

Originalidade/Relevância: A aplicação da Teoria Institucional à governança pública contribui para a análise crítica dos modelos atualmente exigidos pelos órgãos de controle. A escolha da UFMG como campo empírico reforça a importância do estudo em instituições de grande porte e relevância no cenário acadêmico nacional.

Resultados: Os achados indicam que a UFMG tem adotado os mecanismos e princípios de governança pública em consonância com as recomendações do TCU. Contudo, tais práticas têm sido incorporadas por pressão externa, configurando um processo de isomorfismo coercitivo. Isso resulta em desacoplamento, visto que parte das ações adotadas se expressam apenas formalmente, sem alterar efetivamente a lógica organizacional vigente.

Contribuições Teóricas/Metodológicas: O artigo problematiza a efetividade dos modelos uniformes de governança pública impostos às universidades, evidenciando as tensões entre as práticas organizacionais pré-existentes e as exigências externas. Os resultados apontam para a necessidade de um diálogo mais qualificado entre as instituições públicas e os órgãos de controle, respeitando as especificidades institucionais.

Palavras-chave: Governança Pública Organizacional; Institucionalização; Isomorfismo; Universidades Federais; Teoria Institucional.

Recebido: Dezembro 16, 2024
Revisado: Maio 23, 2025
Aceito: Agosto 04, 2025
Publicado: Agosto 31, 2025

CC BY NC

How to Cite (APA)

Castro, M.C. C. S, Cunha, J. V. A., & Barbosa Neto, J. E. (2025). Institucionalização Da Governança Pública Organizacional Na Universidade Federal De Minas Gerais. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, *28*(esp), 437-467. http://dx.doi.org/10.51341/cgg.v28iesp.3416

1 INTRODUÇÃO

A governança pública se fundamenta nos princípios da governança privada, introduzindo na administração pública preceitos de gestão de entidades privadas, buscando maior eficiência na gestão e a promoção de um retorno mais eficaz ao cidadão (Sales et al., 2020).

Os cidadãos esperam que o Estado lhes confira desenvolvimento econômico e a melhoria de sua qualidade de vida (Dal Pozzo, 2020). Contudo, o controle exercido sobre os órgãos da administração pública, muitas vezes atende ao princípio da legalidade sem que, a efetividade e eficácia sejam atendidas. Com isso, a efetivação da governança pública no Brasil torna-se elemento que agrega à legalidade, valores e princípios harmonizando os processos e procedimentos, contribuindo para o empoderamento legítimo do cidadão diante dos feitos do Estado do qual é mantenedor (Linczuk, 2012).

As instituições públicas, principalmente as federais, passaram a dar maior atenção ao tema governança a partir da estruturação de um modelo de governança corporativa para o setor público pelo Tribunal de Contas da União (TCU), mediante a publicação do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, com sua primeira versão divulgada em 2013 (Loureiro, 2020). Nessa orientação são estabelecidas boas práticas de governança que devem ser adotadas pelos órgãos públicos. Trata-se da conversão de princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão, sua longevidade e o bem comum. Sob esse novo paradigma, órgãos e instituições do setor governamental devem repensar suas estruturas e práticas de trabalho na busca por aplicar as boas práticas de governança (Bastos et al., 2016; Loureiro, 2020).

Além de se adaptar às orientações e determinações estabelecidas por órgãos de controle externo como o TCU e a Controladoria-Geral da União (CGU), os entes públicos devem observar diversos instrumentos legais instituídos visando à implementação da governança pública. Um novo paradigma na gestão dos órgãos públicos surgiu com a edição da Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 01/2016. Cerca de um ano e meio após a divulgação da IN, foi publicado o Decreto nº 9.203/2017 dispondo acerca da política de governança da administração pública federal.

A Administração pública federal no Brasil é composta por diversos órgãos e entidades divididos em administração direta e indireta (Lima & Souza, 2018). Devendo, tais entidades, implementar recursos, princípios e instrumentos de governança (Santos, 2021). As Instituições de Ensino Superior, como as universidades federais vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), estão sujeitas à legislação que rege toda a administração pública federal. Por serem mantidas com recursos públicos, devem assegurar transparência em sua gestão e prestar contas à sociedade. As universidades federais, enquanto organizações públicas complexas, podem aprimorar seus processos gerenciais por meio da adoção de princípios e práticas de governança, contribuindo para maior eficiência, controle e transparência institucional (Costa et al., 2018). Nesse sentido, a implementação de mecanismos formais de governança não apenas fortalece a gestão, como também atende às exigências normativas que regulam a administração pública federal.

Para ter efetividade e conseguir auxiliar no atingimento dos objetivos da organização, é necessário que os princípios da governança pública estejam institucionalizados no ambiente da Universidade (Araújo, 2021). Considera-se que uma estrutura está institucionalizada quando é tida como natural e assumida como certa pelos atores sociais envolvidos (Oliveira, 2017). O estudo dos fatores externos e internos que levam à institucionalização é realizado por meio da Teoria Institucional, que busca explicar como e por que formas organizacionais adquirem

condição de valores e se tornam legitimadas nas estruturas sociais (Berger & Luckmann, 1967; Tolbert & Zucker, 1999). Os princípios aplicados com boas práticas de governança não contribuem somente para a melhoria do desempenho dos processos e controle da gestão, mas também para a imagem institucional perante a sociedade e o mercado, alinhando importantes orientações estratégicas organizacionais (Soares et al. 2021). No entanto, em alguns casos, pode ocorrer a dissociação entre o que se pratica efetivamente e o que está documentado, fato ocasionado pela não institucionalização do procedimento na organização (Castro, 2023). Assim, enquanto não institucionalizada, as pessoas não reconhecem ou não há legitimação como prática a ser seguida (Meyer & Rowan, 1977).

Ao ser analisado o processo de institucionalização do levantamento integrado de governança organizacional pública no Brasil, identificou-se que os primeiros levantamentos realizados em 2017 e 2018 fizeram parte da prestação de contas anuais das instituições públicas, apresentando características de um processo de mimetismo normativo (Oliveira, 2023). Dessa forma, as práticas podem não ser necessariamente adaptadas à realidade das instituições avaliadas, uma vez que a indução à homogeneização das práticas de governança parece carecer de mecanismos de comparação de grupos mais homogêneos de organizações públicas (Hurtado et al., 2020).

Uma análise feita acerca das estruturas de governança adotados em IESs do setor público, buscou compreender se estas estruturas seguem um padrão pré-estabelecido e verificar se este padrão é adequado para o exercício da boa governança por parte das IESs (Soares et al., 2021). Os resultados apontaram que as estruturas de governança são amparadas no modelo recomendado pelo TCU em sua maioria. Demonstrando a busca destas instituições pela adequação de sua estrutura para a aceitação e legitimação pelo ambiente em que se encontram, o que faz com que se tornem isomórficas com as demais organizações do setor. Além disso, os índices criados pelos órgãos de controle para estabelecerem *rankings* entre as Universidades

também podem representar um mecanismo de controle do comportamento organizacional (Lima et al., 2020b).

A pesquisa teve como objetivo analisar a institucionalização das práticas de governança pública em uma instituição de ensino superior federal, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). A pesquisa se justifica à medida em que a institucionalização da governança pública oferece meios de promover a transparência e a prestação de contas, sendo essencial para garantir que os recursos públicos sejam utilizados de maneira mais eficiente, buscando melhorar os serviços prestados aos cidadãos. Este estudo contribui para o avanço da literatura existente ao fornecer insights sobre como a governança pública é implementada e institucionalizada em instituições públicas específicas, como a UFMG. Ao analisar os princípios, mecanismos e desafios enfrentados na implementação da governança pública, este trabalho amplia o conhecimento sobre práticas de gestão pública e os impactos da Teoria Institucional nesse contexto.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Teoria Institucional

A Teoria Institucional surgiu preocupada em explicar as organizações como produto de instituições, e não de indivíduos (Zucker, 1987). Nesse contexto, o trabalho de Meyer e Rowan (1977) que analisa as estruturas organizacionais, pode ser considerado um clássico. Nele, os autores afirmam que muitas estruturas organizacionais formais surgem como reflexos de regras institucionais racionalizadas.

A Teoria Institucional é um processo que está condicionado pela conformidade das organizações às normas socialmente aceitas (Meyer & Rowan, 1977). Dessa forma, as organizações buscam legitimar suas ações de acordo com o ambiente mais amplo em que estão inseridas (Jacobson, 2009; Silva, 2017). As organizações não adotam estruturas e formas organizacionais racionalmente, mas incorporam estruturas socialmente racionalizadas, ou

expectativas institucionais, para obter legitimidade e sobreviverem, independentemente do impacto sobre sua eficiência e desempenho (Greenwood & Hinings, 1996; Jacobson, 2009; Meyer & Rowan, 1977).

Desse modo, pode ocorrer um conflito entre a busca por legitimidade institucional e as exigências técnicas orientadas pela lógica da eficiência. Em geral, as organizações priorizam ações voltadas à obtenção de legitimidade, mesmo que essas práticas contrariem os princípios técnicos de eficiência, resultando em descompassos entre sua estrutura formal e as práticas efetivamente adotadas (Rossetto & Rossetto, 2005).

A Teoria Institucional e o processo de institucionalização levam em consideração que as organizações são influenciadas pelo ambiente no qual estão inseridas (Costa et al., 2019). Com isso, se faz necessário o entendimento de alguns conceitos. Primeiramente, o conceito de Instituição.

As instituições são constituídas por elementos reguladores, normativos e cultural-cognitivos que, juntamente com os comportamentos e recursos materiais associados, proporcionam estabilidade e sentido à vida social (Castro, 2023). Nessa concepção, as instituições são estruturas sociais compostas por elementos simbólicos, atividades sociais e recursos materiais (Scott, 2014). Nesta pesquisa, a instituição pode ser compreendida como um sistema social contínuo, mas ao mesmo tempo dinâmico e em constante estado de evolução, formado por regras, protocolos e padrões de comportamento que legitimam ou coíbem as ações das organizações em um determinado ambiente.

O termo institucionalização deve ser compreendido como um processo social, recorrente e dinâmico, cujas novas práticas organizacionais emergem e, ao serem legitimadas, são assimiladas, compartilhadas e disseminadas ganhando significado (Chaerki et al., 2020). O principal objetivo da institucionalização é a legitimidade (Scott, 2004). Legitimidade organizacional é a aceitação de uma organização por seu ambiente externo (DiMaggio &

Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977). É a percepção ou pressuposição generalizada de que as ações organizacionais são desejáveis ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições (Chaerki et al., 2020).

No entanto, em alguns casos, as organizações, buscando aumentar a sua legitimidade, podem adotar apenas formalmente, práticas e procedimentos que são reconhecidos na sociedade ou no ambiente em que estão inseridas, mas que tais práticas não trazem, necessariamente, eficiência imediata para essas organizações (Meyer & Rowan, 1977; Oliveira, 2017).

O conceito de isomorfismo institucional é uma ferramenta útil para a compreensão da política e da cerimônia que permeiam grande parte da vida organizacional moderna (Benkendorf, 2021). Por exemplo, Tolbert (1985) observou que, nos Estados Unidos, com o tempo, a reforma do serviço público foi adotada porque se tornou um símbolo de bom governo, e não por ser eficiente. O processo isomórfico é considerado como um dos principais elementos de transformação das organizações (DiMaggio & Powell, 1983). A incorporação de práticas e procedimentos legitimados externamente, pode melhorar a imagem institucional, aumentar sua sobrevivência e sinalizar que ela está agindo conforme o que é valorizado socialmente (Oliveira, 2017).

DiMaggio e Powell (1983) identificaram três mecanismos pelos quais ocorre a mudança isomórfica institucional – coercitivo, mimético e normativo. Em primeiro lugar estão as forças coercitivas do ambiente, tais como, as regulamentações governamentais e as expectativas culturais capazes de impor uniformidades às organizações (Rossetto & Rossetto, 2005). O isomorfismo coercitivo vem de pressões legais, políticas ou o tipo de pressão intensa que organizações poderosas são capazes de exercer sobre organizações menos poderosas e dependentes (Jacobson, 2009).

No entanto, nem todo o isomorfismo institucional deriva da autoridade coercitiva, a incerteza pode ser uma poderosa força que encoraja a imitação (Rossetto & Rossetto, 2005). O

isomorfismo mimético é justamente uma resposta à incerteza, ele resulta da adoção de práticas que foram reconhecidamente bem-sucedidas ou legitimadas por outras organizações (Jacobson, 2009; Oliveira & Resende, 2020).

A terceira fonte de mudança organizacional isomórfica é a normativa e decorre principalmente da profissionalização, associada à educação formal e às redes profissionais (Jacobson, 2009; Rossetto & Rossetto, 2005). Essas mudanças podem se dar por meio de um membro ou de uma determinada classe profissional, que institui um conjunto de normas e procedimentos a serem obrigatoriamente adotados pela organização (Oliveira & Resende, 2020).

De forma resumida, a institucionalização ocorre quando os procedimentos, os comportamentos e as regras impostas pelo ambiente são absorvidos e cristalizados pela organização.

Quando as organizações respondem à pressão institucional externa, elas podem proteger suas atividades técnicas por meio do chamado *decoupling*, ou desacoplamento, de elementos da estrutura de outras atividades e uns dos outros, podendo reduzir sua eficiência (Meyer & Rowan, 1977). Mas eficiência e sucesso não necessariamente coexistem na teoria institucional: a conformidade organizacional com o ambiente institucional aumenta a avaliação positiva, os fluxos de recursos e, portanto, as chances de sobrevivência, ao mesmo tempo em que pode reduzir a eficiência (Zucker, 1987).

Com efeito, o desacoplamento significa que as organizações obedecem apenas superficialmente à pressão institucional e adotam novas estruturas sem necessariamente implementar as práticas relacionadas a elas (Boxenbaum & Jonsson, 2008). A conformidade cerimonial ocorre quando há conflito entre a busca por legitimidade e ao mesmo tempo por eficiência (Sasso & Varela, 2023). Muitas vezes, as regras institucionalizadas, por terem sido impostas socialmente, agregam apenas legitimidade à organização (Oliveira, 2019). Com isso,

elas podem buscar proteger suas estruturas formais por meio da adoção das regras institucionais apenas de forma cerimonial. Os princípios e práticas de governança podem ser um exemplo de regras estabelecidas socialmente, tendo esse caráter legitimador para as organizações (Castro, 2023).

2.2 O Institucionalismo Organizacional e a Governança Pública

Os fundamentos da governança pública estão apoiados nos estudos desenvolvidos no âmbito das ciências econômica e política. A governança, sob a ótica econômica, tem como foco o estudo das modalidades de coordenação dos sistemas de negócios (Rodrigues & Dalongaro, 2018). As pesquisas mais relevantes sobre governança sob a perspectiva econômica estão apoiadas na Teoria de Custos de Transação e na Teoria Institucional (Matias-Pereira, 2010).

A Teoria Institucional permite compreender o processo de legitimação das práticas de governança e das mudanças organizacionais que ocorrem na incorporação de tais práticas pelas organizações, especialmente quanto ao processo isomórfico, com vistas à melhoria do seu desempenho (Oliveira & Resende, 2020).

As práticas de governança, quando institucionalizadas, apresentam caráter normativo, que, por sua vez, podem ter papel legitimador (Jansen et al., 2018). A institucionalização das práticas de governança ocorre quando há reconhecimento, por atores internos e externos, de que tais ações geram ou têm potencial de gerar benefícios, em função de maior controle e melhoria de desempenho, para a organização e para as partes envolvidas (Oliveira, 2017). Destaque especial é dado ao caráter legitimador da governança, já que a legitimidade, enquanto conceito, é ponto central no institucionalismo organizacional (Scott, 2008).

Diferentemente da maior parcela de práticas organizacionais, as práticas relacionadas à governança envolvem a esfera institucional da organização, já que seu conjunto de decisões envolve aspectos estratégicos e institucionais, focando primordialmente as necessidades ambientais, tanto como as relações com os *stakeholders* (Rossoni & Machado-da-Silva, 2010).

Assumindo que a boa governança está relacionada a estruturas, políticas, processos e comportamentos para o alcance dos objetivos organizacionais, a mera criação de estruturas e controles formalizados não conduz de forma automática à boa governança (Souza, 2018). É necessário que os indivíduos da organização compreendam e expressem o bom comportamento de governança. Em outras palavras, à luz da teoria institucional, é preciso que as estruturas, normas e práticas estejam institucionalizadas no ambiente organizacional (Oliveira, 2017).

Práticas de governança, além de resolverem problemas entre agente e principal, devem, fundamentalmente, ser tidas como legítimas pelo ambiente social no qual organização opera (Paludo & Oliveira, 2024). Isso porque, para sobreviverem, as organizações devem atuar de forma tida como legítima (Meyer & Rowan, 1977). Assim, uma visão estritamente econômica acerca das práticas de governança tende a ser questionável, uma vez que elas não têm papel somente relacionado à eficiência dos mercados, mas também legitimador (Matos, 2023). A aceitação dos princípios de governança pelas organizações indica conformidade a padrões de conduta legitimamente aceitos (Rossoni & Machado-da-Silva, 2010).

A implementação de práticas de governança pública no âmbito das Universidades visa atuar sobre os problemas de agência e auxiliar, sobretudo, a gestão a concretizar os objetivos institucionais, tanto no que diz respeito à eficiência e à efetividade, quanto à legitimidade da organização no ambiente onde estão inseridas (Silva, 2017).

Estudos como os de Hurtado et al. (2020), Lima et al. (2020b), Oliveira e Resende (2020), Santos et al. (2021) e Silva (2017) foram realizados com o objetivo de analisar a governança pública à luz da Teoria Institucional no contexto das universidades. De maneira geral, essas pesquisas tiveram como foco a análise do grau de institucionalização das práticas de governança no âmbito das universidades, bem como o exame de seus modelos de governança. Outro foco foi dado em relação ao levantamento realizado pelo TCU, e como consequência, o isomorfismo que faz com que as instituições apresentem características

semelhantes. Pesquisas, também, buscaram propor um instrumento de avaliação da governança organizacional (Bauer, 2020; Castro, 2023; Hurtado, 2021).

Pesquisas realizadas acerca da institucionalização da governança em outros entes públicos como a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece), identificaram que a institucionalização das práticas de governança estão se dando pela pressão exercida por órgãos reguladores nacionais e internacionais como a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), bem como por instituições financiadoras (Sousa et al., 2020).

Apesar do avanço nas pesquisas sobre governança pública no contexto das universidades federais, grande parte dos estudos ainda se concentra na identificação do grau de institucionalização das práticas ou na descrição dos modelos de gestão influenciados por pressões isomórficas (Araújo, 2021; Costa et al., 2018; Soares et al., 2021). Há carência de investigações que examinem com profundidade os processos pelos quais tais práticas se consolidam nas estruturas organizacionais universitárias, bem como os mecanismos institucionais específicos – coercitivos, miméticos ou normativos – que orientam esse processo (Benkendorf, 2021; Oliveira, 2023; Souza, 2018). Estudos recentes como os de Castro (2023) e Oliveira (2023) também indicam que a adoção de modelos de governança nem sempre está acompanhada de transformação interna efetiva, sugerindo a existência de desacoplamentos e conformidades cerimoniais ainda pouco analisadas. Diante disso, esta pesquisa busca avançar na compreensão da institucionalização da governança pública organizacional em uma universidade federal, por meio da identificação dos mecanismos efetivamente adotados e da forma como ocorre a mudança isomórfica no contexto da UFMG.

3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

A UFMG constitui um campo de pesquisa relevante para o estudo da governança pública por sua expressiva inserção no cenário acadêmico nacional, sua complexa estrutura organizacional e os desafios inerentes à implementação de práticas administrativas alinhadas

aos referenciais normativos dos órgãos de controle. Embora a universidade já tenha formalizado instâncias voltadas à governança, como comissões, comitês e planos de desenvolvimento institucional, o processo de consolidação dessas estruturas, em termos de integração sistêmica, monitoramento contínuo e aderência operacional, ainda se encontra em curso. Esse contexto evidencia a coexistência de iniciativas implementadas, em fase de execução e outras ainda em planejamento, o que permite analisar a institucionalização da governança de forma processual e em tempo real.

A escolha da UFMG como unidade de análise do estudo de caso justifica-se por sua relevância nacional no cenário acadêmico e científico. A universidade ocupa o 2º lugar no Ranking Universitário da Folha (RUF) 2023, destacando-se em indicadores de ensino, pesquisa, inovação e internacionalização (Folha, 2023). Além disso, a UFMG entrega à sociedade cerca de 6.000 novos profissionais por semestre, formados em mais de 90 cursos de graduação, com dados publicados em relatórios institucionais da própria universidade (UFMG, 2013). Sua inserção em redes de cooperação, número de publicações científicas e capilaridade social no estado de Minas Gerais tornam a instituição um campo empírico robusto para a análise da governança pública em universidades federais.

Para efeito do estudo da institucionalização das práticas de governança pública organizacional na UFMG, foram analisadas tanto informações divulgadas pela própria instituição, quanto relatórios emitidos por órgãos de controle interno e externo, além dos resultados divulgados do levantamento de governança e gestão públicas realizado pelo TCU. Tal levantamento teve como intuito conhecer a situação da governança no setor público federal, estimulando as organizações a adotarem boas práticas no tema (TCU, 2020). Foram utilizados como referência os parâmetros de análise propostos no referencial básico de governança aplicável às organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, elaborado pelo TCU

(TCU, 2020) e o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

A análise documental teve como finalidade possibilitar um entendimento prévio sobre a instituição analisada, a fim de serem conduzidas, posteriormente, as entrevistas junto aos gestores, obtendo-se um melhor conhecimento do contexto investigado (Soares et al., 2021).

Para a coleta dos dados, foi utilizado o protocolo de estudo de caso como direcionador e regulador da estratégia principal desta pesquisa (Souza, 2020), além de aumentar a confiabilidade dos estudos de caso. Nesse sentido, o protocolo apresenta uma visão geral do estudo de caso, contendo os objetivos e fundamentação do tema investigado; procedimentos de coleta de dados; questões de coleta de dados; e um guia para o relatório final (Yin, 2015).

3.1 Protocolo do estudo de caso

O presente estudo tem como objetivo analisar a institucionalização das práticas de governança pública organizacional na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Para alcançar esse objetivo, foram adotados dois procedimentos principais: a análise documental e a realização de entrevistas semiestruturadas com gestores da alta administração da universidade.

A coleta de dados documentais baseou-se na seleção e exame de materiais emitidos tanto pela própria UFMG quanto por órgãos de controle interno e externo, tais como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU). Os documentos analisados incluíram: Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); Relatório de Gestão da UFMG; Relatórios e Acórdãos do TCU sobre governança em universidades federais; normativas internas sobre comissões e comitês de governança; e documentos de planejamento estratégico.

A análise do conteúdo desses documentos foi realizada conforme os procedimentos descritos por Bardin (2016), que envolvem as etapas de codificação, recorte das unidades de registro, enumeração e classificação. A unidade de registro adotada foi a palavra ou termo

governança, enquanto a unidade de contexto considerou o sentido atribuído a esse termo nos documentos, incluindo seu significado e aplicação institucional. Como regra de enumeração, utilizou-se a frequência com que o termo apareceu, considerando também os contextos nos quais foi mobilizado.

As entrevistas complementaram a análise documental e foram realizadas com sete gestores da alta administração da UFMG, cujas funções estão diretamente ligadas à implementação dos mecanismos de governança pública na instituição. Os entrevistados ocupavam os seguintes cargos: pró-reitores, diretores de órgãos colegiados, membros de comissões institucionais de governança e integrantes da Secretaria Executiva da Reitoria. O objetivo foi compreender suas percepções quanto ao processo de institucionalização da governança pública na universidade.

O roteiro das entrevistas foi construído com base no referencial básico de governança para organizações públicas e demais entes jurisdicionados ao TCU (TCU, 2020), bem como na revisão da literatura sobre institucionalismo organizacional. As questões nortearam a investigação em torno de cinco proposições centrais: (1) se a UFMG adota estruturas socialmente racionalizadas para obter legitimidade institucional; (2) se há separação entre a estrutura formal e as práticas operacionais reais (desacoplamento); (3) qual o tipo de isomorfismo (coercitivo, mimético ou normativo) caracteriza a adoção das práticas de governança; (4) se a universidade cumpre as exigências de governança de forma cerimonial; e (5) qual é a percepção dos gestores sobre o processo de institucionalização dessas práticas.

As entrevistas foram realizadas entre setembro e dezembro de 2022, por meio do aplicativo Google Meet®, com duração entre 31 minutos e 1 hora e 59 minutos, totalizando 432 minutos de gravação. Com a anuência dos participantes, as entrevistas foram gravadas e transcritas manualmente para posterior análise de conteúdo. A codificação das informações foi feita a partir de cada entrevista individualmente, sendo as informações comuns agrupadas por

similaridade temática, conforme proposto por Corrêa (2021). A organização dos dados seguiu a lógica do roteiro de entrevista e os temas identificados empiricamente durante a coleta.

Como a pesquisa envolveu seres humanos, o projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG (CEP-UFMG), por meio da Plataforma Brasil, tendo sido aprovado em 11 de junho de 2022, sob o número CAAE 56338622.1.0000.5149. Todos os princípios éticos foram respeitados, incluindo o consentimento livre e esclarecido, a confidencialidade das informações e o anonimato dos participantes.

4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A partir da análise dos documentos e relatórios elaborados pela UFMG como, por exemplo, seus Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI 2008-2012/2013-2017/2018-2023), pode-se perceber-se que o termo governança, não está vinculado somente à Tecnologia da Informação, mas se amplia para diversas áreas da gestão universitária. Nesse sentido, a governança passa a se situar de forma inseparável da ideia de uma administração universitária de qualidade e transparente.

Quando analisados os Relatórios de Gestão (2007-2021) pode-se perceber um maior entendimento por parte da Universidade do que venha a ser governança, pelo menos sob as dimensões formal e institucional (Santos, 2020). Seu conceito, inicialmente vinculado à sua estrutura de controle e à TI, se desenvolveu em relação aos mais distintos temas como: transparência, controle interno e gestão de pessoas. Temas imprescindíveis para a implementação da governança pública e para o bom desenvolvimento da instituição.

O que se pode perceber a partir da análise documental é que a governança na UFMG é um processo relativamente recente e que vem ocorrendo, principalmente, em detrimento de demandas dos órgãos de controle, seja por meio de recomendações (Acórdãos do TCU), relatórios (CGU) ou normativos em vigor (IN Conjunta nº 01/2016 e Decreto nº 9.203/2017).

Os documentos e entrevistas coletados foram analisados levando em consideração o que determina o Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU (TCU, 2020) e o Decreto nº 9.203/2017, por meio do atendimento aos princípios da governança pública e de seus mecanismos. Nesse sentido, é possível afirmar que a UFMG vem obedecendo aos princípios e implementando os mecanismos de governança pública em sua maior parte, guiando suas ações para a busca dos resultados pretendidos e fortalecendo a confiança da sociedade, colocando em prática as recomendações de organismos internacionais e órgãos de controle.

Além das informações levantadas acerca da implementação da governança pública na UFMG, os entrevistados tecerem algumas críticas ao processo, como: violação da autonomia universitária conforme estabelecido na CF/88, principalmente pela entrada em vigor de diversos dispositivos infralegais de diferentes órgãos que estabelecem formas de gestão e organização para as Universidades sem levar em consideração a realidade e a complexidade de cada uma delas, além do excesso de controle e burocracia, o que pode gerar custos para as instituições superiores aos benefícios; e a inobservância acerca da complexidade e das características singulares da gestão de uma Universidade pública, devendo suas características, particularidades e práticas já adotadas, serem levadas em consideração para que seja possível ocorrer a efetiva implementação dos mecanismos de governança pública nessas instituições.

Nesse contexto, é necessário que a UFMG formalize e comunique as práticas de governança que ela já aplica. Por parte dos órgãos de controle, é necessário um diálogo maior com os entes públicos buscando observar o que já está sendo aplicado, ou seja, o respeito à individualidade de cada instituição.

Sob a lente da Teoria Institucional, a adoção de uma política ou programa se torna importante para uma organização, na medida em que é institucionalizada, seja por lei ou por legitimação gradual. Ou seja, refere-se ao processo pelo qual componentes da estrutura formal

são amplamente aceitos, considerados apropriados e necessários, o que serve, também, para legitimar as organizações (Tolbert e Zucker, 1999). O problema é que a legitimidade organizacional não é diretamente acessível (Chaerki et al., 2020).

Para sobreviver, as organizações acabam acomodando expectativas institucionais, mesmo que simbolicamente (DiMaggio & Powell, 1983). Isso acontece por influência de regras, normas e ideologias do ambiente, fazendo com que essas organizações se tornem isomórficas a esse contexto, buscando se legitimar (Meyer & Rowan, 1977). No entanto, apesar de a adaptação aos critérios de legitimidade aumentar a chance de as organizações sobreviverem, isso pode ir de encontro aos requisitos de eficiência, e esse conflito pode levar as organizações a uma dissociação entre a sua prática e as regras (Meyer e Rowan, 1977). Podendo, o isomorfismo institucional se dar pelos mecanismos: coercitivo, mimético ou normativo (DiMaggio & Powell, 1983).

A partir da análise dos dados coletados, observa-se que a UFMG adota práticas associadas à boa governança pública organizacional, o que se reflete em seu desempenho institucional. A universidade ocupa a 2ª colocação geral no *Ranking* Universitário da Folha (RUF) 2023, além de figurar entre as três melhores do país em ensino, pesquisa e extensão, que são dimensões centrais de sua missão acadêmica. Esses resultados indicam a articulação entre as estruturas formais de governança e os objetivos estratégicos institucionais, ainda que o processo de institucionalização apresente tensões e limitações identificadas ao longo da pesquisa.

Tais práticas são adotadas por se mostrarem importantes, no entanto, muitas vezes, elas não se dão conforme o modelo estabelecido pelos órgãos de controle. Apesar de a UFMG fazer o que a legislação exige, ela sofre pressão externa por não materializar suas ações no formato exigido pelo TCU e pela CGU A ferramenta de levantamento utilizada pelo TCU, o Índice Integrado de Governança e Gestão (iGG), é subjetiva e, muitas vezes, utilizada para fazer

comparações entre instituições que não podem ser comparadas, devido ao seu objetivo institucional, complexidade e tamanho distintos.

Para o Entrevistado 2: isso que se chama governança, já está presente antes deles inventarem essa palavra. [...] é uma coisa que faz parte da índole dela (UFMG), é uma característica institucional. Não acho que foi por pressão externa, nesse sentido. No entanto, ela sofre pressão externa para adoção das práticas de governança constantemente. O próprio TCU chega e fala assim: fizemos isso, mas isso aqui não é *ranking*, cinco minutos depois já tem um *ranking*, que alguém fez. [...] então, eu acho que tem pressão, inclusive ameaça de punição a gestores. [...] o que era para aprimorar as instituições, virou uma coisa de relações públicas, de mostrar que a governança lá, é melhor aqui.

A institucionalização da governança pública, conforme as exigências dos órgãos de controle, pode ser desafiadora devido à diferença em relação às práticas já estabelecidas pela Universidade.

Os órgãos de controle determinam o que deve ser feito, mas não buscam avaliar na prática os efeitos de tais determinações, podendo surtir um efeito limitado nos resultados da instituição, uma vez que são colocados em prática unicamente por exigência externa.

O Entrevistado 1 comenta que: O tempo todo, eles (órgãos de controle) estão cobrando da gente, se criou o Comitê, se mandou fazer isso, se mandou fazer aquilo. Agora, exatamente, o que isso influencia no dia a dia da instituição, eles não têm como saber, e nunca perguntaram [...].

Já o Entrevistado 4 afirma que: a Universidade tem várias ações de boa governança, tanto que ela se destaca no atendimento de seu objetivo que é ensino, pesquisa e extensão. [...] a UFMG sofre pressão externa para adoção de práticas de governança pública, o próprio questionário do TCU, o IGG, é uma forma de pressão. A Universidade quando responde de maneira subjetiva às perguntas do IGG, acaba ficando em uma classificação ruim em relação

às demais Universidades. Na minha opinião, [...] não se pode comparar uma Universidade com o porte que tem, com uma outra menor. A UFMG [...] realmente sofre por não materializar no formato que eles exigem.

É pura formalidade, fica no papel, a exigência é atendida, mas não ganha vida (Entrevistado 3). Nesse sentido, é possível afirmar que a UFMG vem incorporando mecanismos de governança pública organizacional com o intuito de se legitimar e sobreviver, atendendo às demandas dos órgãos de controle, independentemente do impacto dessas ações sobre sua eficiência e desempenho.

Uma vez que a pesquisa buscou analisar a implementação da governança pública organizacional pela UFMG nos moldes determinados pelo TCU em seu Referencial (TCU, 2020) e pelo Decreto nº 9.203/2017, levando em consideração o que trata a Teoria Institucional, as constatações demonstram que a institucionalização das práticas de governança pública na Universidade vem se dando por meio do isomorfismo coercitivo. As universidades possuem características próprias de processo de legitimação e, como não há discussão da melhor forma de se implementar a governança nessas instituições, nem o respeito pelo que já é praticado, elas terminam por atender às normas e implementar os modelos por uma questão proforma.

Os órgãos de controle atuam como uma força externa significativa dentro das Universidades utilizando mecanismos para as tornarem similares umas às outras, publicando inclusive *rankings* de índices de governança. Desta forma, os órgãos de controle atuam como indutores do isomorfismo coercitivo, tendo em vista que a organização busca cumprir normativas. Com isso, as práticas adotadas não se fundamentam em sua estratégia, o que pode dificultar a execução de ações que influencie efetivamente seus resultados (Bauer, 2020).

Em sua pesquisa, Hurtado et al. (2020) perceberam a existência de incentivo pelas organizações públicas de práticas de governança pública organizacional. No entanto, foi observado que essas práticas podem não ser necessariamente adaptadas à realidade das

instituições avaliadas. Assim, a indução à homogeneização das práticas de governança carece de mecanismos de comparação de grupos mais homogêneos de organizações públicas.

O isomorfismo coercitivo pode ser identificado a partir do fato de as IES do setor público se adequarem aos modelos propostos pelo TCU e por outros órgãos fiscalizadores, visando a atender estas pressões formais e a estarem de acordo com as normas de controle que lhes são impostas (Lima et al, 2020a).

Assim sendo, foi possível observar que a implementação da governança pública por meio do isomorfismo coercitivo vem suscitando o desacoplamento ou conformidade cerimonial na UFMG, uma vez que ela obedece apenas superficialmente à pressão institucional, adotando novas estruturas sem necessariamente implementar as práticas relacionadas a elas (Boxenbaum & Jonsson, 2008). Sendo possível observar uma separação entre sua estrutura formal e a prática de suas atividades.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo buscou analisar a institucionalização das práticas de governança pública na UFMG. A partir dos dados analisados, foi possível perceber que a governança, da forma como é estabelecida no Referencial do TCU (TCU, 2020) e no Decreto nº 9.203/2017, é um processo relativamente recente e vem ocorrendo, principalmente, em detrimento de demandas dos órgãos de controle.

Em relação aos princípios e mecanismos de governança pública organizacional, é possível afirmar que a UFMG os atende, em grande parte, sendo colocados 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. No entanto, os gestores entrevistados levantaram questionamentos e críticas ao processo, principalmente quanto à forma como ele vem sendo conduzido pelos órgãos de controle. Um dos pontos levantados, citado também no

relatório do MEC (MEC, 2017), é que a autonomia universitária não vem sendo respeitada na forma estabelecida pela CF/88, principalmente pela entrada em vigor de diversos dispositivos infralegais de diferentes órgãos que estabelecem formas de gestão e organização para as universidades, sem levar em consideração a realidade e a complexidade de cada uma delas, podendo, o excesso de controle e burocracia, gerar custos para as instituições, superiores aos benefícios.

Quanto à institucionalização da governança pública organizacional na UFMG, da forma como o processo vem sendo conduzido, pode ser de difícil estabelecimento, por trazer uma lógica diferente das práticas já adotadas pela Universidade. Os órgãos de controle determinam o que deve ser feito, mas não buscam avaliar, na prática, os efeitos de tais determinações, podendo surtir um efeito limitado nos resultados, uma vez que são implementados, unicamente, por exigência externa. Dessa forma, levando em consideração o que é determinado pelo Referencial e pelo Decreto, a institucionalização da governança pública vem se dando por meio do isomorfismo coercitivo. E como não há diálogo com os órgãos de controle acerca do processo, nem o respeito ao que já vem sendo praticado, busca-se apenas o atendimento estrito da norma, gerando desacoplamento, ou conformidade cerimonial, uma vez que as práticas são adotadas apenas superficialmente, não sendo institucionalizadas e, portanto, não modificando o modelo de gestão e suas práticas. Assim, não é possível alcançar os benefícios de se implementar a governança pública.

Nesse cenário, é urgente um debate sobre um modelo administrativo que seja mais adequado à singularidade e pluralidade de uma Universidade pública. Sua complexidade, características, particularidades e práticas já adotadas precisam ser levadas em consideração para que seja possível ocorrer a efetiva implementação dos mecanismos de governança pública nessas instituições. Da forma como o processo vem sendo desenvolvido, o objetivo do TCU ao elaborar o Referencial não vem sendo atingido e a UFMG não vem se beneficiando, de forma

plena, da implementação dos preceitos da governança pública. Por parte da Universidade é necessário formalizar e comunicar as práticas de governança que já aplicadas. Já por parte dos órgãos de controle, é necessário um diálogo maior com os entes públicos buscando observar o que já está implementado, respeitando a individualidade de cada instituição. Unindo esforços para que as normas e recomendações expedidas se adequem às necessidades e à realidade das instituições, buscando minimizar esse jogo de forças e poder, possibilitando maior aderência aos normativos e evitando que sejam atendidos apenas cerimonialmente, gerando mais custos do que benefícios para as instituições públicas. Se faz necessária uma busca conjunta por soluções efetivas e práticas, levando em consideração a limitação de cada ente, como a orçamentária e a de pessoal, para que se possa alcançar os resultados esperados e, consequentemente, gerar benefícios para toda a sociedade.

As discussões levantadas podem contribuir para o avanço do conhecimento acerca da implementação da governança pública em instituições públicas de ensino superior, ao detectar seus atributos e restrições, que fazem com que haja uma maior ou menor adesão ao processo. Adicionalmente, lança luz à necessidade de se tratar da gestão de instituições distintas de maneira distinta, não sendo possível tratar todas as entidades que fazem parte da administração pública federal de maneira homogênea, principalmente quando se trata da gestão universitária, que possui características tão distintas das dos demais órgãos.

Os resultados da pesquisa se restringem à gestão da UFMG. Nesse sentido, visando a ampliação do conhecimento a respeito da implementação da governança pública organizacional, sugere-se o desenvolvimento de pesquisas em outras Universidades, buscando identificar se as potencialidades e desafios enfrentados são semelhantes aos da UFMG possibilitando, no futuro, o desenvolvimento de um possível modelo de governança específico para as Universidades públicas brasileiras. Da mesma forma, esta pesquisa pode ser replicada

em outros entes públicos, buscando comparar os desafios e propondo melhorias, viabilizando demonstrar a pluralidade da administração pública brasileira.

REFERÊNCIAS

Araújo, S. A. G. (2021). *Institucionalização das práticas de controle interno em uma universidade pública: uma análise sob o enfoque da teoria institucional*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Paraíba]. https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/22665

Bardin, L. (2016). *Análise de Conteúdo*. Edições 70.

Bastos, A. V. B., Souza, G. C., Ribeiro, J. L. L. S., & Peixoto, A. D. L. A. (2016). O Papel Dos Conselhos Superiores Na Estrutura De Governança Das Universidades Federais Brasileiras: O Caso Da UFBA. *XVI Colóquio Internacional de Gestión Universitaria*, 1–13. https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/172081

Bauer, V. C. T. (2020). *Um estudo sobre a adesão e a implantação da Gestão de Riscos em Instituições Federais de Ensino Superior do RS* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande]. http://repositorio.furg.br/handle/1/9364

Benkendorf, E. C. (2021). *Isomorfismo institucional: pressões sociais que moldam as ações das associações comerciais e empresariais*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual do Oeste do Paraná]. https://tede.unioeste.br/handle/tede/5930

Berger, P. L., & Luckmann, T. H. (1967). Aspects sociologiques du pluralisme. *Archives de sociologie des religions*, 12 (23), 117-127. https://doi.org/10.3406/assr.1967.2621

Boxenbaum, E., & Jonsson, S. (2008). *Isomorphism, Diffusion and Decoupling. In The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (Issue November 2015, 78–98). SAGE Publications Ltd. https://doi.org/10.4135/9781849200387.n3

Brasil (2017). *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm

Castro, M. C. C. S. (2023). *Governança pública organizacional na Universidade Federal de Minas Gerais*. [Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais].http://hdl.handle.net/1843/55827

Chaerki, K. F., Ribeiro, G., & Ferreira, J. M. (2020). Uma introdução à Teoria Institucional do ponto de vista sociológico. *Caderno de Administração*, 27(1), 62–91. https://doi.org/10.4025/cadadm.v27i1.48409

Corrêa, L. A. (2021). *Aspectos orçamentários e financeiros de uma universidade federal brasileira*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais]. https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/42652

Costa, A. C. P., Leal, A. F. P., Nascimento, L. C. B., Mendonça, C. M. C., & Guerra, L. C. B. (2018). Alinhamento da gestão de processos com os mecanismos do modelo de governança pública do TCU: o estudo de caso em uma universidade federal da Amazônia Oriental. *Revista do Serviço Público, 69(3), 741-772.* https://doi.org/10.21874/rsp.v69i3.3183

Costa, D. M., Sprenger, K. B., & Kronbauer, C. A. (2019). Conformidade na evidenciação do ativo imobilizado: um estudo sob a ótica da Teoria Institucional. *REUNIR: Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade*, 9(2), 49–61. https://doi.org/10.18696/reunir.v9i2.844

Dal Pozzo, A. N. (2020). *O direito administrativo da infraestrutura*. Editora Contracorrente.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 143–166. https://doi.org/10.1016/S0742-3322(00)17011-1

Folha de São Paulo (2023). *Ranking Universitário Folha 2023*. https://ruf.folha.uol.com.br/2023

Greenwood, R., & Hinings, C. R. (1996). Understanding Radical Organizational Change: Bringing Together the Old and the New Institutionalism. *Academy of Management Review*, 21(4), 1022–1054. https://doi.org/10.5465/amr.1996.9704071862

Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R., & Lounsbury, M. (2011). *Annals*, 5(1), 317–371. https://doi.org/10.1080/19416520.2011.590299

Hurtado, A. B. (2021). *O processo de institucionalização do perfil integrado de governança organizacional e gestão públicas nos Institutos Federais do Brasil*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul]. https://repositorio.ufms.br/handle/123456789/4112

Hurtado, A. B., Benini, E. G., & Figueiredo, J. de C. (2020). O Processo de Institucionalização do levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública no Brasil. *IV Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação,* 1–20. https://periodicos.ufms.br/index.php/EIGEDIN/article/view/11673/8389

International Federation of Accountants – IFAC. (2001). *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*. https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf

Jacobson, D. D. (2009). Revisiting IT Governance in the Light of Institutional Theory. *42nd Hawaii International Conference on System Sciences*, 1–9. https://doi.org/10.1109/HICSS.2009.374

Jansen, A. C., Maehler, A. E., & Wegner, D. (2018). *Governança cooperativa e o dilema de legitimidade: um estudo de caso em uma cooperativa de crédito*. Revista Ibero-Americana de Estratégia, 17(3), 61–80. https://doi.org/10.5585/ijsm.v17i3.2602

Lima, F. J., & Souza, W. A. R. (2018). *A separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dez anos após o decreto*. Revista Brasileira Multidisciplinar, 21(1), 43–54. https://doi.org/10.25061/2527-2675/ReBraM/2018.v21i1.577

Lima, M. P., Abdalla, M. M., & Oliveira, L. G. L. (2020). A avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação. *Revista Do Serviço Público*, 71(c), 232-263. https://doi.org/10.21874/rsp.v71ic.4662

Lima, T. S. de M., Ferreira, V. R. S., & Rosim, D. (2020). Estruturas de Governança Universitária e a Força do Isomorfismo. *XLIV Encontro da Anpad - EnANPAD 2020*. https://arquivo.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=Mjg3NzE=

Linczuk, L. M. W. (2012). *Governança aplicada à administração pública – A contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em universidades públicas federais* [Dissertação de Mestrado, Universidade Tecnológica Federal do Paraná]. https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/381/3/CT_PPGPGP_M_Linczuk%2C Luciane Mialik Wagnitz_2012.pdf

Loureiro, N. D. A. (2020). Governança no setor público: um estudo de caso na Universidade Federal do Ceará [Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho]. http://hdl.handle.net/1822/69228

Matias-Pereira, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 2(1), 109–134. https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015

Matos, M. D. C. (2023). *Percepções de gestores e professores da Semed Manaus/AM a respeito da Gestão Integrada da Escola (GIDE): uma análise crítica*. [Tese de Doutorado, Universidade Estadual Paulista]. http://hdl.handle.net/11449/250100

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Made Helpful Suggestions. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363. https://security.ufpb.br/gets/contents/documentos/meyer_rowan_teoria_institucional.pdf

Oliveira, D. C. (2019). *Legitimação organizacional por meio do uso do gerenciamento de impressões: o caso da Universidade Federal do Acre*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. http://hdl.handle.net/10183/196092

Oliveira, M. N. (2023). *Governança pública e institucionalização nas fundações de apoio às instituições federais de ensino superior: um estudo de caso*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Sergipe]. https://ri.ufs.br/jspui/handle/riufs/19402

Oliveira, N. P. (2017). *Avaliação da governança organizacional no setor público: estudo de caso do Inep* [Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília]. https://repositorio.unb.br/handle/10482/31508

Oliveira, N. P., & Resende Junior, P. C. (2020). Proposta de instrumento para avaliação da governança organizacional em uma instituição do setor público. *Revista do Serviço Público*, 71(2), 397–426. https://doi.org/10.21874/rsp.v71i2.3523

Paludo, A. V., & Oliveira, A. G. (2024). *Governança organizacional pública e planejamento estratégico: para órgãos e entidades públicas*. JM Bosch.

Rodrigues, M., & Dalongaro, R. (2018). *Governança corporativa*. Observatorio de la Economía Latinoamericana.

Rossetto, C. R., & Rossetto, A. M. (2005). Teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar. *RAE Eletrônica*, 4(1). https://doi.org/10.1590/S1676-56482005000100010

Rossoni, L., & Machado-da-Silva, C. L. (2010). Institucionalismo organizacional e práticas de governança corporativa. *Revista de Administração Contemporânea*, 14(spe), 173–198. https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000600008

Sales, E. C. A. S., Peter, M. G. A., Machado, M. V. V., & Nascimento, C. P. S. (2020). Governança no setor público segundo a IFAC – estudo nas Universidades Federais Brasileiras. *Brazilian Journal of Business*, 2(2), 1477–1495. https://doi.org/10.34140/bjbv2n2-040

Santos, D. J. (2021). *A Governança Pública na Gestão da Universidade Federal da Grande dourados (UFGD)* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Grande Dourados]. https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/MESTRADO-ADMINISTRACAO-PUBLICA/DISSERTAÇÕES DEFENDIDAS/DeusdeteJuniorSantos - dissertacao.pdf

Santos, L. J. S., Inocêncio Junior, J.., Freitas, M. A. L., & Tavares, M. F. N. (2021). Governança nas Universidades Federais: Um Estudo da Eficácia das Auditorias Internas sob o Enfoque Institucional e Teoria da Agência. *21° USP International Conference in Accounting*, 1–13. https://congressousp.fipecafi.org/anais/21UspInternational/ArtigosDownload/3270.pdf

Santos, N. R. D. (2020). *Governança pública na Universidade Federal de Santa Catarina: mecanismos para o aperfeiçoamento da gestão universitária* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina]. https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/219214

Sasso, M., & Varela, P. S. (2023). Fatores preditivos que moldam a resposta estratégica de governos estaduais brasileiros às IPSAS. *Ciências Sociais Aplicadas em Revista*, 24(44), 161–197. https://doi.org/10.48075/csar.v24i44.30135

Scott, W. R. (2004). Reflections on a Half-Century of Organizational Sociology. *Annual Review of Sociology*, 30(1), 1–21. https://doi.org/10.1146/annurev.soc.30.012703.110644

Scott, W. R. (2008). Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. *Theory and Society*, 37(5), 427–442. https://doi.org/10.1007/s11186-008-9067-z

Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: ideas, interests, and identities*. 4. ed. Sage Publications.

Silva, G. S. (2017). *Governança aplicada ao setor público: uma análise da institucionalização de práticas de governança nas universidades federais do nordeste brasileiro* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Paraíba]. https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/12569

Soares, L. F., Felismino, M. M., Bravo, C. B., Nobre, A. P. S. S., & Vasconcelos, A. C. (2021). Governança Universitária: Criação, Contribuições e Desafios da Secretaria de Governança na Universidade Federal do Ceará. *21º USP International Conference in Accounting*, 1–20. https://congressousp.fipecafi.org/anais/21UspInternational/ArtigosDownload/3152.pdf

Sousa, A. L. C., Rocha, T. L. C. G., Santos, S. M., & Cabral, A. C. A. (2020). A institucionalização das práticas de governança corporativa no setor público: um estudo na Companhia de Água e Esgoto do Ceará. *Administração de Empresas em Revista*, *4*(22), 271-299. https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/admrevista/article/view/4128/371373211

Souza, A. H. (2018). A política de governança nas instituições federais de ensino superior: um estudo da percepção dos gestores do IF Sertão Pernambuco. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Bahia]. http://hdl.handle.net/123456789/531

Souza, G. H. D. (2020). *Desenvolvimento local e desempenho do cooperativismo de crédito: um estudo da Sicoom Credichapada* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais]. https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/36572

Tolbert, P. S. (1985). Institutional environments and resource dependence: Sources of administrative structure in institutions of higher education. *Administrative Science Quarterly*, 30(1), 1–13. https://doi.org/10.2307/2392808

Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1999). *The Institutionalization of Institutional Theory*. In Studying Organization: Theory & Method (169–184). SAGE Publications Ltd. https://doi.org/10.4135/9781446218556.n6

Tribunal de Contas da União – TCU. (2020). Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado. https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799

Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. (2013). Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) – 2013-2017. https://ufmg.br/storage/7/e/f/d/7efdc27d6d46eaf954bca25fc423931e_153472246341_1967195189.pd

Yin, R.K. (2015). *Estudo de caso. Planejamento e métodos*. Tradução de Daniel Grassi. 5. ed. Bookman.

Zucker, L. G. (1987). Institutional Theories of Organization. *Annual Review of Sociology*, 13(1), 443–464. https://doi.org/10.1146/annurev.so.13.080187.002303

Institutionalization of Public Governance at the Federal University of Minas Gerais

Mariana Camilla Coelho Silva Castro
Federal University of Minas Gerais, Minas Gerais, Brazil
maricoelho2000@yahoo.com.br

Jacqueline Veneroso Alves da Cunha
Federal University of Minas Gerais, Minas Gerais, Brazil
jvac@face.ufmg.br

João Estevão Barbosa Neto
Federal University of Minas Gerais, Minas Gerais, Brazil
joaoestevaobn@face.ufmg.br

ABSTRACT

Objective: *To analyze the institutionalization of public governance at the Federal University of Minas Gerais (UFMG), identifying the principles and mechanisms implemented in accordance with the parameters established by the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU), and examining how this process has been consolidated in light of Institutional Theory.*

Method: *This is a case study based on bibliographic data, document analysis, and interviews with senior managers involved in the implementation of public governance. Data were analyzed using content analysis techniques, considering categories derived from institutionalist literature.*

Originality/Relevance: *The application of Institutional Theory to the field of public governance enables a critical analysis of the models currently required by oversight bodies. The choice of UFMG as an empirical field underscores the importance of studying large and prominent academic institutions.*

Results: *Findings indicate that UFMG has implemented public governance mechanisms and principles in line with TCU recommendations. However, these practices have been incorporated mainly in response to external pressure, characterizing a process of coercive isomorphism. As a result, there is decoupling, since many of the adopted actions remain formal and do not effectively alter the institution's internal logic.*

Theoretical/Methodological contributions: *The article questions the effectiveness of standardized governance models imposed on universities, highlighting the tensions between pre-existing organizational practices and external demands. The results point to the need for more meaningful dialogue between public institutions and oversight bodies, respecting institutional specificities.*

Keywords: *Organizational Public Governance, Institutionalization, Isomorphism, Federal Universities, Institutional Theory.*

Received: December 16, 2024
Revised: May 23, 2025
Accepted: August 04, 2025
Published: August 31, 2025