



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Mylena Soares de Araujo Farias

**CONTEXTO INSTITUCIONAL DA GOVERNANÇA NAS  
UNIVERSIDADES FEDERAIS DO NORDESTE BRASILEIRO**

Maceió - AL

2020



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS

CENTRO DE EDUCAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Mylena Soares de Araujo Farias

**CONTEXTO INSTITUCIONAL DA GOVERNANÇA NAS  
UNIVERSIDADES FEDERAIS DO NORDESTE BRASILEIRO**

Tese de Doutorado em Educação, da Linha de Pesquisa Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal de Alagoas, sob orientação do Prof. Dr. Luis Paulo Leopoldo Mercado, apresentada como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação.

Maceió - AL

2020

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale CRB4 - 661

- F224c      Farias, Mylena Soares de Araujo.  
Contexto institucional da governança nas universidades federais do Nordeste brasileiro / Mylena Soares de Araujo Farias. – 2020.  
115 f. : il.
- Orientador: Luís Paulo Leopoldo Mercado.  
Tese (doutorado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas. Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Maceió, 2020.
- Bibliografia: f. 103-115].
1. Universidades e Faculdades públicas – Brasil, Nordeste. 2. Governança. 3. Ensino superior. 4. Administração pública. 5. Educação. I. Título.

CDU: 378.112(812.1/813.8)

CONTEXTO INSTITUCIONAL DA GOVERNANÇA NAS UNIVERSIDADES  
FEDERAIS DO NORDESTE BRASILEIRO

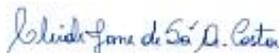
**MYLENA SOARES DE ARAUJO FARIAS**

Tese de Doutorado submetida à banca examinadora, já referendada pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas e aprovada em 31 de julho de 2020.

Banca Examinadora:

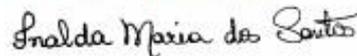


Prof. Dr. LUIS PAULO LEOPOLDO MERCADO  
Orientador



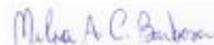
---

Profa. Dra. CLEIDE JANE DE SÁ ARAÚJO COSTA  
Examinadora Interna



---

Profa. Dra. INALDA MARIA DOS SANTOS (UFAL)  
Examinadora Interna



---

Profa. Dra. MILKA ALVES CORREIA BARBOSA (UNIVASF)  
Examinadora Externa



---

Prof. Dr. RENATO DE OLIVEIRA BRITO (UCB)  
Examinador Externa

## **DEDICATÓRIA**

Deus.

Meus pais.

Assisnez.

Zé e Kyra.

Marcelo.

Alice.

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço a Deus por tudo.

Aos meus pais por sempre investirem na minha educação.

Ao meu marido, por me apoiar e ser meu porto seguro.

Aos meus filhos, por existirem.

Agradeço também aos que vieram antes de mim. Aos que tornaram o Programa de Pós-Graduação em Educação possível.

Aos que me aceitaram. Aos que me apoiaram.

Aos que não me apoiaram.

Agradeço a você.

## RESUMO

A partir de levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU) apontando cenário deficitário no panorama da governança em Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) em 2015, e considerando a publicação de marcos legais sobre a temática oriundos da Presidência da República, Ministério Público, Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União nos anos posteriores, esta tese tem como objetivo geral apresentar o contexto institucional da Governança atual nas universidades federais do Nordeste brasileiro, e como objetivos específicos compreender a origem do termo Governança, apresentar o histórico do ensino superior no Brasil e delimitar variáveis para a construção de um instrumento de verificação da Governança atual nas universidades federais brasileiras. A problemática do estudo é: “Qual o atual cenário das universidades federais do Nordeste brasileiro sob a perspectiva da Governança?” e a metodologia adotada foi exploratória, descritiva, explicativa e documental. A amostra foi composta por nove universidades federais, cada uma representando um estado do Nordeste Brasileiro, e foram considerados os documentos dessas instituições vigentes no período da publicação desse estudo. Os princípios de governança que se destacam nos marcos legais oriundos dos órgãos oficiais acima citados foram então organizados em quatro áreas, a saber: 1. Liderança; 2. Integridade; 3. *Accountability* e; 4. Alinhamento estratégico. Classificamos então dentro destas áreas os critérios baseados nos demais princípios encontrados nos documentos considerados no estudo para a elaboração do instrumento utilizado para a verificação do contexto institucional de um grupo de universidades públicas do Nordeste brasileiro sob a ótica da Governança. Considerando recentes as datas de publicação dos marcos legais, a hipótese testada foi a de que as universidades federais do Nordeste brasileiro ainda não definiram de forma clara e publicizada seus processos de Governança. A hipótese foi comprovada com a constatação de que as universidades consideradas não apresentam resultados favoráveis na maioria das áreas que compõem o instrumento de avaliação, destacando-se apenas na área 3. *Accountability*, onde a prestação de contas e responsabilização da alta gestão foi verificada através da publicação de prestação de contas administrativo da gestão e existência de Ouvidoria em Universidades e/ou associação ao Sistema e-OUV.

**Palavras-chave:** Governança; Ensino Superior; Universidade Federal.

## **ABSTRACT**

Based on a survey by the Federal Court of Accounts (TCU) pointing to a deficit scenario in the governance panorama in Public Institutions of Higher Education in 2015, and considering the publication of legal marks on the theme by the Presidency of the Republic, Public Ministry, Controllershship-General of the Union and Federal Court of Accounts in later years, this thesis has as its general objective to present an overview of current Governance in federal universities in Northeast Brazil, and as specific objectives to understand the origin of the term Governance, to present the history of higher education in Brazil and delimit variables for the construction of an instrument to verify the current Governance panorama in Brazilian federal universities. The study's problem is: "What is the current scenario of federal universities in Northeast Brazil from the perspective of Governance?" and the methodology adopted was exploratory, descriptive, explanatory and documentary. The sample consisted of 9 federal universities, each representing a state in the Northeast of Brazil, and the documents of these institutions in force at the time of publication of this study were considered. The governance principles that stand out for appearing repeatedly in the legal papers from the official agencies mentioned above were then organized into four areas, namely: 1. Leadership; 2. Integrity; 3. Accountability and; 4. Strategic alignment. We then classified within these areas the criteria based on the other principles found in the documents considered in the study for the preparation of the instrument that was used to verify the panorama of universities from the perspective of Governance. Considering the recent dates of publication of legal marks, the hypothesis tested was that federal universities in Northeast Brazil have not yet defined their Governance processes in a clear and publicized way. The hypothesis was proven with the finding that the universities considered do not present positive results in most areas that make up the assessment instrument, standing out only in area 3. Accountability, where the accountability and accountability of senior management were verified through publication of administrative accountability for the management and existence of an Ombudsman at Universities and/or association with the e-OUV System.

**Keywords:** Governance; University education; Federal University.

## LISTA DE SIGLAS

ADUFAL – Associação dos Docentes da Universidade Federal de Alagoas  
APF – Administração Pública Federal  
ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil  
BM – Banco Mundial  
BSC – Indicadores Balanceados de Desempenho  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CD – Cargo de Direção  
CEFET-AL – Centro Federal de Educação Tecnológica de Alagoas  
CEPE – Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão  
CGU – Controladoria-Geral da União  
CIED – Coordenadoria Institucional de Educação a Distância  
CIG – Curso Inicial para Gestores  
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
COMGOV – Comitê de Governança, Controle Interno e Gestão de Riscos  
CONSUNI – Conselho Universitário  
CPSPAD – Comissão Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar  
CUN – Conselho Universitário  
CURA – Conselho de Curadores  
DCE – Diretório Central dos Estudantes  
DEB – Diretoria de Educação Básica  
DED – Diretoria de Educação a Distância  
EaD – Educação a Distância  
EJA – Educação de Jovens e Adultos  
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
e-OUV – Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo Federal  
e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão  
EUA – Estados Unidos da América  
FG – Função Gratificada  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FIES – Programa de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior  
FPE/FPM – Fundo de Participação dos Estados e Municípios

FUFMS – Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IES – Instituição de Ensino Superior

IFAN – Instituto Franciscano de Antropologia

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

IFS – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*

IPES – Instituições Públicas de Ensino Superior

IPI-Exp – Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações

IRB – Instituto Rui Barbosa

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MCTIC – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério da Educação

MP – Medida Provisória

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NPA – *New Public Administration*

NPM – *New Public Management*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Plano Anual de Capacitação

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PNDP – Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas

PNUD – Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas

PPGE – Programa de Pós-Graduação em Educação

PROFIP – Programa de Fomento da Integridade Pública

PROFORD – Programa de Formação Continuada em Docência do Ensino Superior

PROUNI – Programa Universidade para Todos

REUNI – Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

SINTUFAL – Sindicato dos Trabalhadores da Universidade Federal de Alagoas

TAE – Técnica Administrativa em Educação

TAG – Trilhas de Aprendizagem para Gestores

TCU – Tribunal de Contas da União

TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação

UAB – Sistema Universidade Aberta do Brasil

UFAC – Universidade Federal do Acre

UFAL – Universidade Federal de Alagoas

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UFC – Universidade Federal do Ceará

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFMA – Fundação Universidade Federal do Maranhão

UFPA – Universidade Federal do Pará

UFPB – Universidade Federal da Paraíba

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

UFPI – Universidade Federal do Piauí

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UFS – Fundação Universidade Federal de Sergipe

UFT – Universidade Federal do Tocantins

UnB – Universidade de Brasília

UNIFAP – Universidade Federal do Amapá

UNIR – Universidade Federal de Rondônia

USP – Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1 – GOVERNANÇA: CENÁRIO POLÍTICO, ECONÔMICO E EDUCACIONAL.....</b>	<b>27</b>
1.1 – Conceito de Governança.....	27
1.2 – Administração Pública no Brasil.....	32
1.3 – Governança e Educação Superior Pública Brasileira.....	38
1.4 – Governança nas Universidades Federais Brasileiras.....	44
<b>CAPÍTULO 2 - CONSTRUÇÃO DA METODOLOGIA.....</b>	<b>52</b>
<b>CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS.....</b>	<b>62</b>
3.1 – Contextualização das Universidades Pesquisadas.....	62
3.2 – Área Liderança.....	66
3.2.1 – L1: Existência de definições estabelecidas das competências necessárias, processos para seleção, responsabilidades e avaliação para os gestores da Alta Administração.....	66
3.2.2 – L2: Existência de definições estabelecidas de processos para composição de bancos de talentos e formação de futuros gestores da alta administração.....	70
3.3 – Área Integridade.....	70
3.3.1 – I1: Existência de um plano de integridade, segundo a Portaria CGU 57/2019.....	70
3.4 – Área <i>Accountability</i> .....	71
3.4.1 – A1: Publicação de prestação de contas administrativo da gestão.....	72
3.4.2 – A2: Utilização da Plataforma e-OUV ou existência de setor responsável por receber denúncias, reclamações, sugestões, solicitações e/ou elogios e realizar os encaminhamentos necessários.....	77
3.5 – Alinhamento Estratégico.....	81
3.5.1 – AE1: Análise do PDI vigente sob as perspectivas Missão, Objetivos e Metas da Instituição, conforme disposto no Decreto nº 5.773/2006 da Presidência da República.....	81
3.5.2 – AE2: Análise dos PAC 2017 e 2018 sob a perspectiva das ações voltadas para a Alta Administração.....	89
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>94</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>103</b>

## INTRODUÇÃO

No final de 2012, quase quatro anos após minha posse na Universidade Federal de Alagoas (UFAL), sempre atuando na Coordenadoria Institucional de Educação a Distância (CIED) e aplicando meus conhecimentos obtidos na graduação em Ciências Econômicas e posteriormente mestrado na mesma área na execução orçamentária dos recursos destinados à Educação a Distância (EaD) desta Universidade, fui convidada pelo então Coordenador Geral, Prof. Dr. Luis Paulo Leopoldo Mercado, a assumir a Coordenação do Núcleo de Projetos e Fomentos.

O convite a mim feito baseou-se na minha *expertise* na área, alcançada com os anos de atuação, cursos administrativos ofertados pela própria UFAL e encontros e seminários organizados pela Diretoria de Educação a Distância (DED) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Ao longo desse período atuando com a oferta de cursos de nível superior, graduação, aperfeiçoamento e especialização, e acompanhando cerimônias de colação de grau de turmas da EaD por todo o estado de Alagoas, despertou em mim grande interesse pela educação, com ênfase no ensino superior público, sendo o ensino público minha origem desde o Ensino Médio, cursado no então Centro Federal de Educação Tecnológica de Alagoas (CEFET-AL), entre os anos de 2001 e 2003, até a Ufal, onde cursei minha graduação, mestrado e doutorado, além de ser meu local de trabalho desde janeiro 2009.

Por ser Técnica Administrativa em Educação (TAE), nunca antes havia vislumbrado a possibilidade de assumir funções de chefia, tendo em vista que a cultura institucional prevalecente, e ainda vigente da UFAL, era a de que estas eram ocupadas majoritariamente por docentes, seguindo indicações políticas, nem sempre fundamentadas nas competências necessárias para tais cargos. A indicação de três TAE para assumir coordenações dentro da CIED – além de mim, Rosana Sarita Araujo assumiu o Núcleo de Tutoria e Guilmer Brito, o Núcleo de Produção de Material Didático – representou naquele momento um marco para a Coordenadoria, valorizando as competências dos servidores e priorizando a qualidade do serviço público prestado em detrimento a interesses exclusivamente políticos.

O final da gestão do Prof. Luis Paulo Mercado em 2015 coincidiu com a publicação dos Relatórios de Auditoria Operacional do 1º Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e os resultados negativos

apresentados nas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), inclusive na própria UFAL, me levaram a buscar entender como a governança está ocorrendo nas universidades federais.

Constitui-se então a seguinte problemática para esse estudo: “Qual o atual cenário das universidades federais do Nordeste brasileiro sob a perspectiva da Governança?”

A tese defendida é a de que as universidades federais do Nordeste brasileiro ainda não definiram de forma clara e publicizada seus processos de Governança. Os princípios de Governança definidos pelos marcos legais previamente citados neste estudo precisam estar regulamentados pelos órgãos superiores das universidades federais e serem apresentados para a comunidade acadêmica.

Faz-se necessário que os atores envolvidos, técnicos, docentes e discentes, tenham disponíveis com transparência as informações sobre todas as etapas de cada processo, bem como as ferramentas que auditam e regulamentam os mesmos.

Sendo assim, o objetivo geral deste estudo é apresentar o contexto institucional da governança atual nas universidades federais do Nordeste brasileiro, sob a ótica dos princípios da temática adotados em comum pelo Ministério Público, CGU, TCU e Presidência da República.

Os objetivos específicos são: compreender as origens do termo governança desde sua etimologia até suas primeiras aparições relevantes a este estudo, passando por variações conceituais, críticas e adequações que ocorreram para melhor aceitação e; delimitar as variáveis que serão analisadas no estudo.

Esse estudo seguirá uma metodologia exploratória, descritiva, explicativa e documental, e o universo de pesquisa serão as Instituições de Ensino Superior (IES). Sobre o Relatório do TCU (TCU, 2015), em 2013 o Tribunal aplicou uma avaliação com a temática de governança em 305 organizações de diversos segmentos da Administração Pública Federal, dentre elas 11 (onze) Instituições Federais de Ensino Superior (IFES): Universidade Federal do Pará (Ufpa), Universidade Federal do Tocantins (UFT), Universidade Federal do Amapá (Unifap), Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Federal do Acre (Ufac), Universidade Federal de Rondônia (Unir), Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Fufms), Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Universidade Federal da Bahia (Ufba), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFS) e Universidade Federal de Sergipe (UFS).

Foram analisados sete indicadores: 1- Liderança da Alta Administração; 2- Alinhamento Estratégico; 3- Gestão da Liderança e do Conhecimento; 4- Cultura Orientada

para Resultados; 5- Gestão de Talentos; 6- Controle da Concessão de Direitos e Vantagens; e 7- *Accountability*, conforme Quadro 01.

Quadro 01 - Indicadores de avaliação da Governança nas IPES do TCU

<b>Componente</b>	<b>Objetivo</b>
Liderança da alta administração	Captar quais mecanismos são utilizados para direcionar e monitorar a gestão de pessoas
Alinhamento estratégico	Determinar se a instituição possui processo de planejamento para a área de gestão de pessoas
Gestão da liderança e do conhecimento	Determinar se a IFES capacita seus líderes e se dispõe de possíveis sucessores também qualificados.
Cultura orientada para resultados	Investigar se são realizadas avaliações de desempenho dos gestores e servidores vinculadas ao alcance de resultados.
Gestão de talentos	Compreender como é realizado o processo de seleção de gestores.
Controle de concessão de direitos e vantagens	Avaliar se a IFES cumpre o princípio da legalidade nos direitos e vantagens concedidos na área de pessoal.
<i>Accountability</i>	Capacidade da instituição de prestar contas e melhorar a atuação da gestão de pessoas.

Fonte: elaboração própria baseada no relatório do TCU (2015).

Por considerar o conceito de governança de pessoas ainda em construção, o TCU adotou a definição conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas, visando assegurar que o capital humano agregue valor ao negócio da organização. Ou seja, “a aplicação de princípios e práticas de governança com enfoque na utilização do capital humano pelas organizações” (TCU, 2014).

Em 2013, a fim de aferir a qualidade das informações prestadas, foram realizados diagnósticos para verificar “Qual a situação da organização em relação às boas práticas de governança e gestão de pessoas?”. Esta questão central foi posteriormente desdobrada em

cinco subquestões, cada uma relacionada a um componente diferente: 1) Liderança da Alta Administração; 2) Alinhamento Estratégico; 3) Gestão da Liderança e do Conhecimento; 4) Cultura Orientada para Resultados; e 5) Gestão de Talentos.

Por decisão própria, o TCU verificou apenas estes cinco componentes dos setes anteriormente apresentados, deixando de fora controle da concessão de direitos e vantagens e *accountability*, sem apresentar em seu relatório os motivos para tal corte.

A tradução do termo *accountability* ainda não é exata para a língua portuguesa. Relaciona-se aos aspectos financeiros, de controle interno e cumprimento das leis por parte dos gestores. Abrange ideias de burocracia, transparência e resposta às demandas populares (SARTORI, 2011). Rodrigues (2018) propõe “responsabilização política” como uma opção de tradução.

De posse destas respostas, em 2015 o TCU publicou os Relatórios de Auditoria Operacional – Ciclo 2013 apresentando suas avaliações da governança e gestão de pessoas nas IFES.

Os resultados obtidos decorrentes das questões de auditoria mostram que as instituições possuem monitoramento insuficiente das diretrizes da área de pessoal devido à ausência de mecanismos adequados para a tarefa, não há monitoramento sistemático de objetivos, indicadores e metas para a área de pessoal, os processos de capacitação e de avaliação de desempenho dos servidores não são complementares entre si, não há processo em vigor de seleção de gestores orientado por competências e não há programas para desenvolvimento contínuo dos líderes atuais nem de potenciais sucessores.

Em relação a este último achado, referente ao componente gestão da liderança e do conhecimento, o TCU recomendou o mapeamento de competências gerenciais e avaliação da oportunidade e conveniência da criação de um banco de talentos que facilite a identificação de servidores aptos para exercerem cargos em comissão de natureza gerencial, recomendando ainda a garantia de oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores.

Ou seja, a ideia do TCU era a de que os(as) futuros(as) reitores(as) pudessem ter à sua disposição um banco de talentos com a relação de servidores, técnicos ou docentes, capacitados para exercer cada cargo de gestão ou chefia nos diferentes setores das IFES, fomentando assim a escolha de profissionais qualificados para suas áreas de atuação, em detrimento das indicações políticas que historicamente ocorrem nestas instituições. O propósito é instigar que as escolhas sejam feitas com o intuito de melhor ofertar o bem

público em mente, e não com intenções políticas, que favorecem apenas os envolvidos nas indicações.

Em 2016 o TCU realizou o 2º Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – ciclo 2016. Foram fiscalizadas 354 organizações federais, sendo 106 instituições federais de ensino superior (IFES). O relatório consolidado do levantamento aponta de forma generalizada evolução no segmento “instituições de ensino”, com desenvolvimento do tema durante o período entre os ciclos avaliativos 2013 e 2016. Não foi ainda publicado levantamento consolidado específico deste segmento.

O TCU realizou ainda um levantamento sobre Governança Organizacional que já possui três edições (2014, 2017 e 2018). Realizado por meio de acordo de cooperação entre o TCU, Instituto Rui Barbosa (IRB), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), tribunais de contas dos estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins, tribunais de contas dos municípios dos estados da Bahia, Ceará e Goiás e tribunal de contas do município do Rio de Janeiro, buscou obter e sistematizar informações sobre governança e gestão das aquisições nas organizações públicas das esferas Federal, Estadual e Municipal e sobre governança pública no âmbito nacional.

A metodologia adotada no primeiro ciclo (2014), assim como no levantamento de Governança e Gestão de Pessoas, utilizou questionários eletrônicos e buscavam informações sobre as boas práticas de governança pública de órgãos e entidades. Os três questionários aplicados dividiram-se em:

60.1. Questionário completo de Governança Pública e de Governança e Gestão de Aquisições - composto por 138 itens de controle de governança pública e 95 itens de controle de governança e gestão das aquisições - foi aplicado às organizações das administrações públicas estaduais, e também às municipais cujos municípios possuem mais de 100.000 habitantes; 60.2. Questionário simplificado de Governança Pública e de Governança e Gestão de Aquisições - composto por 62 dos 138 itens de controle de governança pública, e 61 dos 95 itens de controle de governança e gestão das aquisições - foi aplicado às organizações das administrações públicas municipais cujos municípios possuem menos de 100.000 habitantes; 60.3. Questionário completo de Governança Pública - composto pelos 138 itens de controle de governança pública – foi aplicado às organizações da administração pública federal.

O levantamento teve uma amostra de 12.259 organizações (394 federais, 1.272 estaduais e 10.593 municipais). O relatório final foi apresentado apenas de forma consolidada, com a justificativa de preservar os respondentes.

Nele, o TCU indica que há “baixo nível de capacidade da maioria das organizações em gerir por competências, em estabelecer mecanismos que reforcem princípios éticos, e em garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas, todos com respeito à alta administração e a conselhos ou colegiados superiores”, “reduzidos percentuais no estágio de capacidade aprimorada em todos os itens de controle (...) pode estar adotando critérios subjetivos e não transparentes na seleção de seu alto escalão”, “em mais da metade de todas as organizações pesquisadas, o código de ética inexistente ou não contempla todos os requisitos e abrangência necessários. Esse panorama não contribui para mitigar o risco de haver desvios de conduta, falta de comprometimento com valores éticos, enfraquecimento da imagem da organização, e consequentes prejuízos no alcance de resultados e no atendimento ao interesse público”, entre outros resultados igualmente preocupantes.

O relatório conclui afirmando que “uma das causas primárias de todos os problemas percebidos é a baixa qualidade da governança pública conduzida por todos os entes da federação. De fato, o trabalho conseguiu sistematizar informações a respeito do tema em âmbito nacional por meio da identificação de pontos vulneráveis e graves a serem corrigidos para induzir melhorias nessas áreas. Apesar da complexidade da tarefa, a iniciativa com certeza, não será tarefa simples; muito menos, rápida de ser executada. Mas, o sistema Tribunais de Contas implementa as primeiras ações para que os gestores públicos e a sociedade lancem um novo pensar sobre a atuação do Estado e os requisitos necessários para que o Brasil possa alcançar patamares de primeiro mundo em um futuro breve”.

O levantamento de 2017 restringiu sua amostra a 581 órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF) e trouxe pela primeira vez os resultados individuais por respondente. Com resultados igualmente preocupantes, assim como em 2014, o relatório aponta que “474 organizações públicas federais não possuem capacidade minimamente razoável de entregar o que se espera delas para o cidadão, gerindo bem o dinheiro público, cumprindo com suas competências e minimizando os riscos associados à sua atuação” e que “os resultados fracos sugerem que as boas práticas de governança pública corporativa não são adotadas na maior parte das organizações. Como regra geral, há pouco acompanhamento da estratégia organizacional, dos resultados e do desempenho da alta administração”.

O terceiro levantamento foi realizado no ciclo 2018, com uma amostra de 526 órgãos e entidades da APF e outros entes jurisdicionados do TCU. Em relação ao levantamento do ciclo 2017, constatou-se “evolução em capacidades de governança e gestão nos grandes grupos de organizações respondentes: tribunais, empresas, autarquias/fundações e órgãos da administração direta do Executivo”, porém tal resultado foi tratado com cautela pelo TCU, que acredita que apenas com a continuidade dos levantamentos será possível confirmar se houve uma tendência positiva desta temática nos órgãos ou se tratou-se de um fenômeno isolado.

Em 2016, a Controladoria-Geral da União (CGU) instituiu através da Portaria nº 784/2016 (posteriormente revogada pela Portaria nº 1.827/2017) o Programa de Fomento da Integridade Pública (PROFIP) para a administração pública, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal, convidando-os voluntariamente a aderir ao programa que consiste em um “conjunto de mecanismos e procedimentos internos de prevenção, detecção e remediação de fraudes, irregularidades e desvios de conduta” (CONTROLADORIA-GERAL, 2016, 2017). Ainda que o termo “governança” não esteja presente no termo, os princípios de ética, fluxos, processos, institucionalização e aprimoramento de procedimentos e instâncias responsáveis pelo controle interno são encontrados nesta Portaria.

Os objetivos do Programa, de acordo com a CGU, são o de ajudar órgãos e entidades a melhor compreenderem o tema da integridade pública, tendo como seus os quatro eixos a avaliação de riscos relativos ao escopo, o processo de monitoramento contínuo, clara definição de instâncias e agentes responsáveis e o comprometimento efetivo da gestão através do apoio da alta direção.

A CGU fica responsável pela capacitação e orientação dos órgãos e entidades através de oficinas, material de suporte e atividades complementares. Através de seu Manual para Implementação de Programas de Integridade no Setor Público (2017), apresenta como elaborar o plano de integridade, trazendo conceitos e eixos do programa.

Em seguida, a instrução normativa conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e da CGU nº 01/2016 foi publicada dispondo sobre controles internos, gestão de riscos e governanças no âmbito do Poder Executivo federal. Esta medida, um marco na governança pública, determinava que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deveriam adotar medidas que sistematizasse as práticas ligadas à gestão de riscos, controles internos e governança. Ela traz uma definição de governança como sendo a “combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar,

dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos” (CONTROLADORIA-GERAL, 2016b).

O conceito de Governança no setor público adotado pela instrução normativa “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2016b).

No ano seguinte, 2017, um novo marco surge com o Decreto nº 9.203 da Presidência da República, que dispôs sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Adotando o mesmo conceito de governança pública da instrução normativa MP/CGU nº01/2016, o decreto definiu como princípios da governança pública a capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e transparência (BRASIL, 2017). O Decreto trouxe ainda as diretrizes da governança pública:

- I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;
- II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
- III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;
- IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;
- V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;
- VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;
- VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;
- VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;
- IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;
- X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e
- XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.(BRASIL, 2017)

Considerando a relevância e legalidade do Decreto Presidencial e da IN MP/CGU 01/2016, este estudo adotará o conceito de governança acima citado.

Em 2018, a CGU publicou a Portaria nº 1.089, posteriormente alterada pela Portaria nº 57/2019, estabelecendo “orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências” (CONTROLADORIA-GERAL, 2018, 2019). Nela está definido um novo conceito de Programa de Integridade, desta vez com a inclusão de que as medidas institucionais para prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção apoiarão a boa governança.

O projeto que iniciou em 2016 com a CGU convidando voluntariamente os órgãos públicos, autarquias e fundações a aderirem ao PROFIP, em 2018 traz detalhadamente as três fases e procedimentos para estruturação, execução e monitoramento dos programas de integridade, a saber: na primeira fase os órgãos e as entidades deverão constituir suas unidades de gestão de integridade; na segunda fase, deverão aprovar seus planos de integridade; por fim, na terceira fase, iniciar a execução e monitoramento de seus Programas de Integridade.

Se considerarmos o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) como o início, a governança no setor público brasileiro possui então cerca de duas décadas, e o Decreto nº 9.203/2017 que regulamenta e traz as diretrizes para a governança nas instituições federais de ensino superior brasileiras é mais recente ainda.

A problemática desse estudo surge a partir do cenário deficitário da governança pública apontado pelos levantamentos do TCU, e mais especificamente a situação das instituições de ensino; da instrução normativa MP/CGU 01/2016; do Decreto nº 9.203/2017 da Presidência da República; da Portaria da CGU nº 57/2019 e necessidade de atendimento a esta pelas universidades federais, com recorte geográfico no Nordeste brasileiro.

Considerando os princípios de governança que aparecem de forma simultânea ou na maioria dos marcos legais (Quadro 02), delimitaram-se as variáveis que serão analisadas no estudo.

Quadro 02 - Princípios de governança adotados pelos marcos legais

<b>Órgão</b>	<b>Princípios de governança adotados</b>
IN MP/CGU 01/2016	Liderança; Integridade; Responsabilidade; Compromisso; Transparência; <i>Accountability</i> .
Decreto nº 9.203/2017 da Presidência da República	Capacidade de resposta; Integridade; Confiabilidade; Melhoria regulatória; Prestação de contas e responsabilidade; Transparência.
CGU 57/2019	Ética e conduta; Comunicação e treinamento; Canais de denúncia; Medidas de controle e disciplinares; Ações de remediação.
TCU - Governança e Gestão de Pessoas	Liderança da alta administração; Alinhamento estratégico; Gestão da liderança e do conhecimento; Cultura orientada para resultados; Gestão de talentos; Controle de concessão de direitos e vantagens; <i>Accountability</i> .
TCU - Governança Pública	Liderança; Estratégia; <i>Accountability</i> ;

	Operações; Resultados.
--	---------------------------

Fonte: elaboração própria

Um estudo bibliométrico da última década, entre 2009 e 2018, de dissertações e teses disponíveis no Catálogo da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) acerca da governança, aprofundando-se na governança pública até chegar à governança pública universitária, nos apresenta o atual cenário de produção acadêmica desta temática: 6.860 estudos, dentre eles 1.745 dissertações de mestrado profissional, 3.624 dissertações de mestrado acadêmico e 1.491 teses de doutorado.

A própria Capes lançou no final de 2018 portaria que dispõe sobre sua estrutura de governança, além de adequar seu Comitê de Governança Digital, criado em 2016, ao decreto presidencial de 2019. Nela, define a composição de seu Comitê de Governança e Gestão Estratégica e suas atribuições - dentre elas promover e acompanhar a implantação das boas práticas de governança.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), fundação vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), que em 2016 aderiu voluntariamente ao PROFIP da CGU, lançou em 2019 seu Plano de Integridade (CNPq, 2019), em conformidade com a Portaria nº 57/2019 da CGU (CONTROLADORIA-GERAL, 2019).

Este Plano foi construído levando-se em consideração a estrutura e área de atuação do CNPq, e traz a constituição do Comitê de Governança do Conselho, orientações para gerenciamento de riscos, auditoria interna, ouvidoria, além das medidas de comprometimento elaboradas pela alta administração para o desenvolvimento do Programa de Integridade e consequentemente da instituição como um todo.

As ações da CAPES e do CNPq, juntamente com as portarias e instruções normativas da CGU, MP e decreto da Presidência da República, embasam a relevância da temática governança, e consequentemente de estudos sobre a mesma no meio acadêmico. No Brasil, destacamos os trabalhos de Santos (1997), Gonçalves (2005), Kissler e Heidemann (2006), Marques (2007), Frey (2007) e Fernandes e De Abreu (2014) como referências em governança e governança pública.

Como referência de estudos bibliométricos sobre a governança pública temos os trabalhos de Rozaet *al* (2011), Jacqueset *al* (2013), Oliveira (2013), Santos e Selig (2014) e

Peixee *et al* (2018). Nenhum destes, porém, está focado na questão da governança nas universidades pública. Com enfoque em governança universitária, porém não exclusivamente pública, temos o estudo bibliométrico de Arruda e Barros (2018) que traz um panorama mundial ao analisar 176 artigos no banco de dados *Web of Science* publicados no primeiro semestre de 2018.

Ao considerarmos as dissertações e teses disponíveis no Catálogo da Capes, relacionadas ao tema “Governança” - seja em seu título, palavras-chave ou resumo - ao longo dos anos, verificamos um crescimento da produção científica, que em 2009 foi de 311 estudos e em 2018 chegou a 1.156, um número quase quatro vezes maior. Este dado nos traz a percepção de que o interesse da comunidade acadêmica sobre o tema segue crescendo, tornando-o cada vez mais relevante e não demonstra sinais de esgotamento.

Se filtrarmos apenas os estudos que tratam de Governança Pública, seja em seu título, palavras-chave ou resumo, encontramos 533 trabalhos. Destes, 269 dissertações de mestrado profissional, 216 dissertações de mestrado acadêmico e 48 teses de doutorado. Constatamos que os mestrados profissionais apresentam a maior porcentagem dos estudos sobre Governança Pública, enquanto os mestrados acadêmicos detêm a maior porcentagem dos estudos sobre Governança.

Houve um crescimento no número de estudos, que em 2009 foi de 12 títulos e em 2018 chegou a 101 títulos, mais de oito vezes o quantitativo do início do período deste estudo bibliométrico. Apesar das variações negativas no crescimento do número de estudos em 2012, 2014 e 2017 em relação aos anos imediatamente anteriores, nos três casos o quantitativo voltou a crescer no ano seguinte. O interesse dos pesquisadores e a relevância do tema Governança Pública aumentou no período, não apresentando sinais de esgotamento.

Por fim, ao coletar os dados referentes às teses e dissertações que tratam da governança nas universidades apenas cinco títulos foram encontrados no período de 2009 a 2018 no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes. O tamanho da amostra não nos permite fazer análises mais aprofundadas sobre as pesquisas acadêmicas na área, ao passo que demonstra a necessidade do desenvolvimento de mais estudos sobre esta temática da governança na área da educação tão relevante e ainda pouco explorada pelo campo da produção científica de pós-graduação *stricto sensu* nacional.

Inicialmente por razões intelectuais, o interesse em pesquisar sobre a temática da governança pública nas universidades federais surge do próprio histórico da pesquisadora, uma servidora pública da universidade federal, técnica administrativa em educação, que

vivenciou sua primeira experiência na gestão. Concomitantemente, com as publicações dos marcos regulatórios Instrução Normativa MP/CGU 01/2016, Decreto nº 9.203/2017 da Presidência da República, Portaria CGU 57/2019, Relatório TCU – Governança e Gestão de Pessoas e Relatório TCU – Governança Pública surge a razão prática, ciência aplicada, buscando contribuir através da produção de conhecimento científico para melhorias nos processos envolvendo a Governança destas instituições.

Este estudo será dividido em cinco capítulos, sendo o primeiro esta *introdução*, no qual apresento o tema, os motivos que me levaram a escolhê-lo, sua relevância para a pesquisadora, para a técnica administrativa em educação e para as universidades federais do Nordeste brasileiro, baseada inicialmente no Relatório de Auditoria Operacional – Ciclo 2013 do TCU sobre a temática da Governança nas IPES. Foi mostrado ainda os objetivos específicos e geral do mesmo e um estudo bibliométrico da temática.

No primeiro capítulo, *Governança: cenário político, econômico e educacional*, apresentamos um recorte do cenário socioeconômico no qual tomam relevância os conceitos de governança propostos pela Inglaterra e pelos Estados Unidos, as críticas enfrentadas, bem como as adequações que foram feitas à época no conceito, seu impacto e influência mundial e sua chegada ao Brasil com o governo FHC.

São apresentados os conceitos de Governança utilizados por órgãos internacionais - como Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização das Nações Unidas (ONU) e Banco Mundial (BM), além da União Europeia e estudiosos da temática como o britânico Roderick Rhodes. Neste momento, abordamos a questão da mensuração da adoção de boas práticas de governança, apresentando os instrumentos utilizados pelo BM, Banco Central Europeu e o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) e as críticas que estes recebem pela dificuldade em se comparar diferentes países, continentes, culturas e localizações geográficas.

Resgatamos ainda a história do ensino no Brasil desde o período da colonização portuguesa, com o surgimento da primeira escola primária em Salvador-BA por Tomé de Souza no século XVI, quando a educação consistia basicamente em doutrinar religiosamente os colonizados; a chegada da Família Real Portuguesa ao Brasil e com ela o surgimento das primeiras faculdades tardiamente no século XIX em relação à Europa e aos demais países latino-americanos; o período de industrialização nacional e sua demanda por profissionais qualificados em determinadas áreas e em determinadas regiões geográficas, o período da Ditadura Militar e o surgimento das instituições de ensino superior privadas.

No segundo capítulo apresentamos a metodologia do estudo, com descrição da amostra, recorte geográfico e temporal, variáveis consideradas, técnicas, instrumentos e métodos de coletas de dados.

No terceiro capítulo informamos os resultados obtidos e interpretamos e analisamos os mesmos sob as perspectivas apresentadas anteriormente na metodologia, com base na literatura mais atual sobre governança pública.

Por fim, nas considerações finais, atendemos aos objetivos propostos no início do estudo e sugerimos novos caminhos que podem ser trilhados para ampliar o conhecimento acadêmico produzido sobre a temática em questão.

## **CAPÍTULO 1 – GOVERNANÇA: CENÁRIO POLÍTICO, ECONÔMICO E EDUCACIONAL**

Neste capítulo resgataremos a gênese do termo governança e as variações em seu conceito ao longo do tempo e das aplicações em distintas áreas - resultando inclusive em questionamentos sobre sua credibilidade, tendo em vista até a existência de conceitos que são contraditórios entre si.

Em seguida, resgataremos a história recente da administração pública no Brasil sob a perspectiva da governança, trataremos sobre a governança e o histórico da educação superior pública no Brasil, finalizando o capítulo com um tópico sobre a governança nas universidades federais brasileiras.

### **1.1 – Conceito de Governança**

Sendo utilizado na Filosofia e nas Ciências Humanas para representar diferentes contextos, o termo governança pode ser encontrado na literatura com diferentes conceitos e aplicações, alguns inclusive contraditórios entre si. Governança seria a forma como governo, sociedade e iniciativa privada trabalham conjuntamente para o desenvolvimento de um setor ou região de forma eficiente e com *accountability* (TCU, 2014).

O termo é aplicado em parcerias público-privado, redes colaborativas que atuam na formação de políticas públicas, na Administração Pública, e para explicar a globalização e seus impactos no papel de Estado.

Não havendo consenso sobre este conceito, a importância do termo sofre impactos negativos e torna-se questionável. Visando dirimir esta falta de clareza, autores e instituições de diversas nacionalidades anexam qualificações ao termo, como governança corporativa, governança local, governança para o desenvolvimento, governança internacional, governança como sistema de regras, boa governança, má governança, governança democrática, governança republicana e governança de ponta cabeça, conforme o Quadro 03.

Quadro 03 - Usos do termo governança em diferentes contextos

Termo	Conceito
Governança Corporativa (WILLIAMSON, 1996)	Sistema que observa a transparência, a justiça e a responsabilidade das empresas no que diz respeito aos interesses do negócio e da sociedade como um todo.
Governança Local (SHAH e SHAH, 2006)	Forma e execução de ações coletivas a nível local, envolvendo direta e indiretamente instituições governamentais, costumes, networks, organizações comunitárias e associações de bairros para definir as relações entre os cidadãos e entre os cidadãos e o Estado.
Governança para o Desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 1992)	Forma como o poder é exercido na gestão dos recursos humanos e econômicos, tendo como foco o desenvolvimento do país.
Governança Internacional (ROSENAU, 1995)	Refere-se a sistemas de governo além das instituições formais, incluindo desde as famílias até organizações internacionais, uma vez que o mundo está cada vez mais interdependente e ações em um nível impactam nos demais níveis também.
Governança como Sistema de Regras (HYDEN, 1999)	Forma de lidar com os problemas apresentados pela comunidade considerando seu contexto, adaptando as regras existentes ao cenário atual.
Boa Governança (BANCO MUNDIAL, 1992)	Conjunto de práticas que seriam a base para uma governança sustentável, a saber: participação, Estado de direito, transparência, responsabilidade, orientação por consenso, igualdade e inclusividade, efetividade e eficiência e <i>accountability</i> .
Má Governança (UNECASP, 2012)	Em oposição à boa governança, trata-se da governança praticada por governos ineficientes e ineficazes, sem transparência, que não se responsabilizam por suas ações, não dialogam com a sociedade, desigual, excludente, não segue normas e leis e não apresenta

	políticas públicas que visem o bem geral da sociedade.
Governança Democrática (ARNS, 2012)	Próximo estágio de evolução da democracia moderna, abrindo o poder para que mais atores interessados no bem comum tenham participação, evitando o lucro sem responsabilidade (iniciativa privada) e medidas eleitoreiras (política). Surge com os movimentos sociais que tomaram força nas décadas de 1970 e 1980 e se tornaram atores no cenário político (exemplos: ONG e Movimento Sindical).
Governança Republicana (CAMARGO, 2010)	Baseado na constituição, suas nas normas, regras e leis, garante à população que o governante irá administrar bem os recursos públicos.
Governança de Ponta Cabeça (IDS, 2010)	Proposta de governança que se adapte à realidade dos países pobres do hemisfério sul, e não apenas siga as diretrizes dos países de primeiro mundo e instituições internacionais como a OCDE. Os atores locais, público, privado e sociedade são instigados a desenvolver meios e conceitos próprios para alcançar os objetivos comuns da governança: igualdade, transparência, <i>accountability</i> , eficiência, etc.

Fonte: elaboração própria.

Um dos problemas na utilização do mesmo termo de diferentes formas, tão variadas entre si, é que este, ao tentar explicar distintas áreas, termina por extravasar seu sentido original, deixando dúvidas sobre sua capacidade explicativa.

Resgatando a origem do termo, no campo da teoria política encontramos sentidos diferentes, e até contraditórios. Platão, em sua obra *A República*, foi o primeiro pensador a utilizar Governança, de *kubernân*, verbo grego, a fim de definir o modo de atuação de um Estado autoritário (RODRIGUES, 2018).

De *kubernân*, nasce *gubernare*, do latim medieval, que significa pilotar, conduzir, dar direção, fazer a regra. Na modernidade, dar a direção, *steering*, é utilizado para enfatizar justamente um modo democrático de agir do Estado, inclusive na elaboração de políticas públicas (FOUCAULT, 1982).

Da perspectiva da filosofia política, o sentido de governança e suas mudanças de sentido refletem as mudanças nas relações de poder constituídas. Em um primeiro momento vinda da *kubernân* - conduzir, associado ao sentido de governo do século XVI - que se referia à forma como a sociedade era “dirigida” - traz a ideia de conduzir por um caminho já previamente estruturado pelo governo as ações dos indivíduos. O poder era do governo (Estado). Posteriormente, a ideia de governança se desassocia deste conceito de governo e começa a se referir à estruturas políticas que são influenciadas também pelas ações dos indivíduos. O poder então passa a ser compartilhado entre o governo e o povo (FOUCAULT, 1982).

Dando continuidade, a ciência política foca em utilizar este conceito para melhorar a qualidade da democracia e da *accountability*. Governança neste caso seria uma forma de mensurar a qualidade das relações entre o governo (Estado) e a sociedade do ponto de vista dos aspectos político, social, civil e cultura (RODRIGUES, 2018).

No nível macro, a definição de governança do Banco Mundial é “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 14). O papel do Estado é reduzido, influenciando indiretamente na habilidade deste para lidar com as questões econômicas de competitividade.

O conceito abrange não só a capacidade governativa, mas também a forma como este poder está sendo exercido. A boa governança, para ser sustentável, precisaria ter entre suas características a participação de todos os envolvidos, o Estado de direito, ser transparente, responsável, orientada por consenso, ser equânime e inclusiva, efetiva e eficiente e prestar contas - *accountability*. A crítica ao termo “boa governança” é que o BM designa uma via de mão única, com o governo sendo o responsável por conduzir todas as políticas e a sociedade considerada debilitada e sem forças ou voz para participar ativamente.

Para a OCDE (2005), governança pública são arranjos formais e informais que norteiam as tomadas de decisões, mantendo os valores constitucionais, valorizando o potencial da sociedade em agregar valor aos processos governamentais. Haveria reformas no Estado e em suas instituições a fim de fortalecer a *accountability* e publicizar informações sobre a eficácia dos programas e desempenho do governo; o conceito da OCDE, entretanto, é criticado por focar na perspectiva de seus países membros, majoritariamente europeus e desenvolvidos.

Ou seja, países com contextos diferentes, como os latino-americanos, não têm suas características próprias levadas em consideração pela OCDE, que propõe reformas no sentido de alinhar instituições de países pobres ou em desenvolvimento àquelas de seus países membros.

A Federação Internacional de Contadores (IFAC, 2001) reforça em seu conceito de governança a responsabilidade e comportamento na gestão das organizações, a fim de garantir eficácia.

Nos anos 2000, o conceito de governança começou a ser utilizado para descrever “estruturas de cooperação que se articulam entre atores privados e entre esses atores e atores públicos” nas políticas públicas (BALBACHEVSKY *et al*, 2013; CHEVALLIER, 2005). Para a ONU, governança é o processo de tomada de decisão participativo, consensual, eficiente e efetivo, sua implementação e prestação de contas (*accountability*).

A União Europeia, em seu livro *La gobernanza europea - un libro blanco* (COMISSIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEÍAS, 2001), define governança como designadora das normas, processos e comportamentos no exercício dos poderes na Europa, sobre abertura, participação, responsabilidade e eficácia.

Para o PNUD, a governança seria a base da estrutura organizacional do processo de decisão do Estado moderno, focando no desenvolvimento dos direitos humanos e da democracia, produzindo políticas públicas que consolidam a democracia, liberdade, direitos e obrigações. Democracia, neste caso, sendo um regime com regras que busca garantir direitos humanos, dignidade e condições necessárias para o exercício livre das questões cognitivas, morais, dialógicas e sociais (RODRIGUES, 2018).

Rhodes (1997), acredita que o termo está relacionado com a mudança no significado de governo, com ações auto-organizáveis, interorganizacionais, interdependentes, com autonomia do Estado. Bresser-Pereira (1998), associa o termo governança à aptidão de um governo para implementar políticas através de sua capacidade financeira e administrativa.

Para mensurar as práticas de boa governança no setor público o BM adota indicadores de voz e responsabilidade, estabilidade política e ausência de violência, eficácia governamental, qualidade dos regulamentos, efetiva aplicação das leis e controle de corrupção. O Banco Central Europeu, por sua vez, adota os critérios de corrupção, burocracia, qualidade do sistema judicial, extensão da economia paralela e *compliance*- conjunto de disciplinas para se fazer cumprir normas e regulamentos. Por fim, o PNUD foca em sistemas

eleitorais, corrupção, direitos humanos, prestação de serviços públicos, sociedade civil e igualdade de gênero. Em comum, todos estes avaliam governança em relação aos serviços públicos entregues à população (SARTORI, 2011).

A crítica aos modelos de avaliação e mensuração da eficiência da administração pública se dá pelo fato de que estes são incapazes de fazer comparações internacionais, uma vez que são de natureza subjetiva, por mais completos que possam ser, e que não consideram as especificidades culturais de cada governo. Outra crítica se dá pela coleta dos dados ser feita através de questionários que retratam a percepção do indivíduo em relação ao tema, e não necessariamente a realidade do cenário, podendo gerar resultados distorcidos. Sobre este aspecto, alguns autores defendem que a percepção é algo relevante, uma vez que os indivíduos atuam e são motivados por suas impressões de como a instituição atua em seu respectivo país (SARTORI, 2011).

Concluindo, como já citado previamente, este estudo adotará o conceito de governança apresentado na IN MP/CGU 01/2016 (CONTROLADORIA-GERAL, 2016b) e no Decreto nº 9.203/2017 da Presidência da República (BRASIL, 2017) como sendo uma “combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos”, que “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

## **1.2 – Administração Pública no Brasil**

A administração pública brasileira passou por algumas reformas ao longo do último século. A fim de contextualizar o leitor no cenário político e econômico que levou à governança, revisitaremos as Reformas de 1937, 1967 e 1995, que resultaram em reformas constitucionais.

Até 1930, vivíamos uma administração patrimonialista, na qual o público se confundia com o privado, favorecendo a corrupção e o nepotismo. É nesse cenário que se inicia a Era Vargas, dando origem à reforma de 1937, com sua administração burocrática, visando profissionalização do serviço público, impessoalidade, e valorização da carreira pública (DURANTE, 2015).

Na Economia, o planejamento tornou-se recurso primordial na busca do desenvolvimento e redução das desigualdades regionais. O orçamento público começou a ser estudado buscando a eficiência nos serviços público, profissionalizando a burocracia e destacando a importância do mérito e da qualificação permanente. O paradigma político, econômico e social saía do autoritarismo das oligarquias rurais e visava uma administração pública profissional (VALLE, 2010).

As marcas do modelo patrimonialista, entretanto, podem ser encontradas ainda hoje na administração pública, apesar das ações constitucionais no sentido de extinguir essa postura dos agentes públicos. Suas características remetem a um período monarca, pré-democrático, no qual o patrimônio do então príncipe confundia-se com o público (DURANTE, 2015). Os princípios deste modelo ainda são vistos atualmente quando o agente público trata o bem público como seu, tomando proveito de uma posição que lhe dê temporário acesso à coisa pública para utilizá-la como sua, como privada.

A Reforma de 1967 tem como marco o Decreto-Lei nº. 200/67 (BRASIL, 1967), buscando concretizar a ainda recente reestruturação administrativa, o decreto é resultado da interação do planejamento e orçamento, finanças públicas, serviços gerais e recursos humanos. A ideia do legislativo era estruturar a reforma de tal forma que não houvesse espaço para as antigas práticas e paradigmas dos modelos passados de gestão da administração pública (VALLE, 2010).

A década de 1980 traz consigo o endividamento econômico internacional, o que levou os governantes a reestruturarem suas políticas fiscais. No Brasil, essa fase culminou na reforma das políticas públicas adotadas, que passaram a serem orientadas pelo mercado. A OCDE coordena então políticas econômicas e sociais para apoiar o crescimento de países em crise, com economias altamente endividadas, como a brasileira.

O Brasil se inspira em ideais gerencialistas que ganhavam visibilidade mundial, e é neste cenário que a reforma de 1995 surge no país. A Nova Gestão Pública aparece priorizando o atendimento à sociedade e focando nos resultados através de estratégias efetivas e modernização da administração burocrática via habilidades gerenciais (DURANTE, 2015; RONCONI, 2008).

O então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do Governo FHC, Luiz Carlos Bresser Pereira, lança a proposta de profunda mudança na gestão pública no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, da Presidência do Brasil, em 1995, e conta com o apoio do cidadão consciente da inabilidade da administração pública burocrática de

atender às demandas sociais do capitalismo contemporâneo (DURANTE, 2015; RONCONI, 2008).

A mudança para um modelo de administração gerencial, que substituiria a administração burocrática, causou hostilidade, e a aprovação da Reforma Constitucional da forma que originalmente foi proposta pelo governo foi difícil e levou cerca de 3 anos para obter êxito. O modelo proposto para o Brasil é um resultado da influência dos movimentos da *New PublicAdministration* (NPA) dos Estados Unidos da América (EUA) e do *New Public Management* (NPM) britânico (BRESSER PEREIRA, 2000; RIBEIRO, 2014).

O governo FHC é quem primeiramente tenta trazer para o Estado práticas de gestão comuns à iniciativa privada, visando resultados. As ressalvas eram de que o Estado deveria agir de forma diferente do setor privado, uma vez que seu público alvo não é o mercado ou a lucratividade e sim o interesse público. O controle dos resultados das ações existiria, mas teria mecanismos sociais (BRESSER PEREIRA, 2000; RONCONI, 2008).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de Bresser Pereira e FHC no Brasil não surge em um momento aleatório, mas sim em um cenário macroeconômico no qual muitos países viviam processos de reforma. A entrada do país neste movimento era crucial para se obter desenvolvimento político e socioeconômico. Após superar as resistências que surgiram, com intensos debates políticos, a reforma gerencial brasileira se solidificou com a publicação da Reforma Constitucional de 1998 (RONCONI, 2008).

Os pontos centrais deste projeto eram priorizar o cidadão como foco das questões políticas e administrativas, aperfeiçoar os instrumentos que integravam a cadeia de formulação e implementação de uma política pública, simplificação processual - contrariando a antiga administração burocrática -, estruturas mais descentralizadas e constante profissionalização e capacitação do servidor público - ideia oriunda da administração burocrática, porém nunca posta em prática (BRASIL, 1995).

A formação das políticas públicas neste período teve seu direcionamento alterado para melhor atender aos interesses desta administração gerencial. Para entendermos as políticas públicas, é necessário primeiramente ter clareza das definições de alguns termos que, apesar de comumente utilizados no dia a dia, por vezes têm seus significados deturpados e são aplicados em sentenças de forma equivocada.

Se em sua origem grega, vindo de *pólis* (cidade), o termo Política referia-se a tudo que dissesse respeito às coisas da cidade. Na era moderna, com a defesa dos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, ascensão do capitalismo e mais-valia, este termo passa a dizer

respeito à uma atividade ou atividades ligadas ao Estado, ao poder. Na área de estudo das políticas públicas, política são as ações adotadas para resolver conflitos referentes aos bens públicos (RODRIGUES, 2011).

É o Estado quem detém o poder para fazer valer para toda a população de um território delimitado as políticas que se originam de interesses, necessidades e demandas da Sociedade. Os indivíduos que ocupam posição na cúpula do Estado, tomando decisões políticas, compõem o governo e são escolhidos democraticamente ou tomam o governo por golpe. Integram ainda o grupo responsável pela elaboração, acompanhamento e avaliação das políticas públicas os representantes privados - consumidores, empresários, trabalhadores, servidores públicos, sindicatos, mídia, corporações - e os públicos - gestores públicos, juízes, parlamentares e políticos, que decidem de fato as políticas públicas: seus formatos e implementações (RODRIGUES, 2011).

Cortês (2007) apresenta em seu estudo duas linhas de pensamento. A primeira, que na América Latina não é possível a existência de canais participativos da sociedade na criação das políticas públicas, uma vez que a elite dominante define unilateralmente as medidas que devem ser adotadas pelos governantes; a segunda, rebate esta crítica apontando a criação dos conselhos das áreas de saúde, educação, meio ambiente, direito da criança, do adolescente, entre outros.

O Governo Federal brasileiro vem atrelando os repasses orçamentários das áreas aos municípios às criações de conselhos formados por representantes de todos os setores envolvidos. Entretanto, o ideal de decisões tomadas de forma coletiva e políticas acompanhadas e analisadas pelos Conselhos pode não se concretizar caso a sociedade não se envolva e participe ativamente dos mesmos (idem).

Deve se considerar ainda a participação e posição das autoridades públicas municipais em relação a estes conselhos: sua influência pode favorecer o desenvolvimento - ou não - das atividades do Conselho, uma vez que o governo pode decidir optar pela inação (não fazer) diante de uma questão pública.

Considerando que em médias as prefeituras brasileiras arrecadam apenas 15% dos recursos disponíveis, sendo os demais 85% oriundos de repasses dos governos estaduais e federais, é plausível questionar o domínio político da União nos municípios, e consequentemente na forma como estes definem as políticas públicas a serem adotadas (RODRIGUES, 2011; CORTÊS, 2007).

As décadas de 1980 e 1990 são marcos na área das políticas públicas: aumenta o número de estudos relacionados aos temas (Ciências Políticas), a América Latina - incluindo o Brasil - passa por um cenário econômico de alta inflação e redução de gastos com políticas universais e foco nas políticas setoriais. A abertura comercial da economia leva o governo brasileiro a optar por políticas públicas populistas ao invés das que impulsionam o desenvolvimento econômico e promovam inclusão social (RODRIGUES, 2011; SOUZA, 2007; BEHRING, 2008).

Com o foco na abertura comercial, originam-se estudos buscando definir quais programas sociais favorecem tal cenário macroeconômico, e os investimentos em educação configuram-se como favoráveis por elevarem a competitividade internacional da população. Além disso, os países da América Latina possuem muitos jovens, e investir em educação é um meio para conquistar o voto dessa faixa de eleitores (AVELINO *et al*, 2007).

No Brasil, após a centralização imposta pela Ditadura Militar, a educação pública foi reestruturada buscando arrecadar mais recursos e a descentralização tributária. A década de 1980, com destaque para os constituintes de 1988, conseguiram aumentar a porcentagem da vinculação dos recursos a serem gastos como a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) dos estados e municípios (RODRIGUEZ, 2001).

Estes recursos, entretanto, foram significativamente investidos no ensino pré-escolar em detrimento ao Ensino Fundamental. Posto este cenário, a União decidiu intervir nacionalmente nas políticas educacionais, e apesar de enfrentar uma década de resistência de prefeitos e governadores, foi votada a Emenda Constitucional nº 14/96 (BRASIL, 1996) e da Lei nº. 9324/96 (BRASIL, 1996b), que definia que os municípios responderiam pelo Ensino Fundamental e Educação Infantil, os estados, pelo Ensino Fundamental e Médio, e a união, pelo sistema federal de ensino - instituições públicas de ensino federal.

As políticas públicas para a educação na década de 1990 vêm atreladas à Reforma do Estado, iniciado no governo FHC. Esta ação buscava atender aos interesses das agências financiadoras do neoliberalismo no país, que objetivavam a minimização do Estado no contexto da reestruturação do poder, e por isso enfrentava oposição dos movimentos sociais (DIÓGENES, 2014).

Em 1996, o governo federal lançou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que visava promover melhorias na educação básica através da descentralização de renda para os estados e municípios proporcional à contribuição destes para o fundo através de suas arrecadações de Imposto sobre

Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp) e Ressarcimento pela Desoneração das Exportações (Lei Kandir).

Na prática, recursos foram tirados do ensino pré-escolar e da Educação de Jovens e Adultos (EJA) para serem alocados no Ensino Fundamental e atender ao objetivo do programa, criando competição entre os níveis escolares. O Fundef retirou dos estados a autonomia para criação de políticas estaduais, fomentando o surgimento de diversas políticas municipais, que por não pensarem no todo da região corroboravam com a manutenção e ampliação das desigualdades (RODRIGUEZ, 2001).

Apesar do êxito do programa em estados e municípios com grandes economias e populações como Rio de Janeiro e São Paulo, o mesmo não se repetiu nas regiões pobres e não desenvolvidas economicamente, uma vez que estas não podiam contribuir para a composição do fundo, e conseqüentemente não recebiam repasses. O estado de Alagoas foi um dos que não conseguiram compor o fundo com suas arrecadações e dependiam da complementação da União (VAZQUEZ, 2007).

O governo FHC defendia melhorias na qualidade das escolas públicas, e seus programas demonstravam que ambos tratavam as questões educacionais como técnicas, e para tanto as soluções eram desenvolvidas por técnicos - e em sua maioria financiadas pelo BM. Não se foi considerado o contexto onde estas escolas estavam inseridas (DIÓGENES, 2014; CARVALHO, 2006).

Seguindo a cartilha do BM - principal financiador das políticas públicas -, iniciou-se uma discussão do papel do ensino superior público, alegando sua ineficiência e ineficácia para questionar os investimentos governamentais na área (DIÓGENES, 2014). É nesse período, octênio do governo FHC, de 1995 a 2003, que as universidades privadas aumentam de 63 para 85, enquanto o número das públicas permaneceu estagnado. Os centros universitários passam a existir e são criados 64 pela iniciativa privada, contra 2 públicos (CUNHA, 2003).

A fim de evitar enfrentamento direto com a sociedade civil organizada e a comunidade acadêmica, o governo FHC não lançou nenhum documento unificado de reforma do ensino superior, mas sim ações fragmentadas.

Foi dele a proposta de “autonomia” para as universidades públicas, transformando-as em organizações sociais, entidades públicas não estatais, fundações de direito privado ou sociedades civis sem fins lucrativos. A ideia fortemente influenciada pelos ideais do BM, apesar da oposição da comunidade acadêmica, se concretizou indiretamente através do

sucateamento das instituições: com o drástico corte no investimentos, muitas universidades precisaram formar parcerias com instituições privadas para assegurar complementação salarial (CARVALHO, 2006).

Em 2002, com a eleição de um presidente do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, a expectativa da adoção de novas políticas públicas para a área foi frustrado, uma vez que não houveram alterações significativas na sua estrutura (DIÓGENES, 2014).

Sobre a temática da governança, o governo de Lula seguiu com o plano Gestão Pública para um Brasil de Todos, apresentando pontos ligados à chamada administração pública societal, que se originou nos anos 1960 e seguiu por 30 anos, propondo a rearticulação entre Estado e sociedade através de uma junção entre democracia representativa e participativa, tratando a gestão pública como projeto também político, além da área administrativa e gerencial (VELOSO e MOURA, 2013).

Desde o primeiro momento em que as ideias de governabilidade começaram a ser apresentadas e discutidas, a divisão entre política e administração sempre ocorreu de forma tênue, uma vez que racionalmente não seria possível para um líder político, ainda que eleito democraticamente, agir de forma exclusivamente gestacional. Suas ações carregam na sua gênese seus interesses políticos, bem como os interesses de seu partido.

Apesar do plano do governo Lula defender a presença da instituição do Estado nas áreas nas quais estava ausente e a ampliação da governança como ferramenta para se obter mais eficiência, transparência e ética nas ações da administração pública, concretamente nenhum instrumento foi apresentado para se atingir tais objetivos (VALLE, 2010).

Para Motta (2007), as políticas do governo Lula apresentaram ainda um retrocesso ao discurso de administração societal ao tratar o indivíduo como beneficiário, sendo este então um ator passivo das ações estatais, e não um agente ativo nas decisões da Administração Pública.

### **1.3 – Governança e Educação Superior Pública Brasileira**

O início da relação entre o processo de colonização brasileira pela Corte Portuguesa e sua preocupação com a instrução da nova Colônia pode ser relacionado à Tomé de Souza, em 1549, com a criação de uma escola primária em Salvador. Esta posteriormente se tornou o primeiro colégio secundário e ofertava algumas matérias de nível superior como letras e ciências. Neste período ainda não existia o ensino público ou privado; predominava a

doutrinação aos colonizados, feita por religiosos – jesuítas, franciscanos, capuchinhos, entre outros –, visando disseminar o pensamento do colonizador (COSTA *et al*, 2013; ROTH *et al*, 2013).

Apenas no início do século XIX, com a vinda da Família Real Portuguesa ao Brasil, foram criadas as primeiras faculdades nacionais, tornando o país em um dos mais atrasados na América Latina a estruturar seu sistema de ensino superior. Antes disso, os luso-brasileiros imigravam para a Europa a fim de realizar seus estudos superiores (TREVISOL *et al*, 2009; SOUZA, 2012; FÁVERO, 2000; OLIVE, 2002).

Este cenário difere do que ocorria na Europa e nas colônias espanholas. A ideia de Universidade como meio de elaboração do pensamento surge na Idade Média, e na Europa seguiu uma linha de autonomia, a fim de questionar, investigar e propor soluções aos problemas da humanidade. No Brasil, as universidades como conhecemos hoje, por sua vez, com a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, só surgiram no século seguinte, em 1934, com a criação da Universidade de São Paulo (USP); sendo assim, o ensino superior brasileiro pode ser considerado jovem se comparado às origens da ideia de universidade que datam do século XII e XIII (TREVISOL *et al*, 2009; SOUZA, 2012; ROTH *et al*, 2013).

Antes da chegada da Corte, as políticas públicas de educação da Coroa portuguesa inibiam quaisquer iniciativas de oferta de educação pública no Brasil colonial, proibindo a estruturação de um sistema de ensino, produção de livros didáticos e/ou reproduções gráficas. Portugal não via a necessidade da abertura de universidades no Brasil, entendendo ser mais adequado que os filhos da elite fossem para a Europa se educar (TREVISOL *et al*, 2009; FÁVERO, 2000; OLIVE, 2002).

Com a chegada de D. João VI ao Brasil, este assinou a criação do primeiro curso de nível superior, o Colégio Médico-Cirúrgico, na Bahia, e em seguida no Rio de Janeiro – ambos no início do século XIX. Ao todo, sete cursos foram criados nestes dois estados entre 1808 e 1821. As escolas eram objetos de Cartas Régias, que continham a justificativa de sua criação, funcionamento e financiamento, e visavam a elevação do nível cultural brasileiro no campo intelectual e assim prover o novo Governo que se estabelecia (TREVISOL *et al*, 2009; COSTA *et al*, 2013; FÁVERO, 2000; OLIVE, 2002).

No período seguinte, o Primeiro Reinado de D. Pedro I (1822-1831), a criação de cursos do ensino superior foi interrompida até 1832, com a subida de D. Pedro II ao trono – Segundo Reinado. Os colégios médico-cirúrgicos se transformaram em Faculdades de Medicina, e são abertos cursos e institutos nas áreas de agronomia, artes, direito, engenharia,

farmácia e música, entre elas a Escola de Minas de Ouro Preto (1875), Escola de Belas Artes da Bahia (1880) e Escola Politécnica da Bahia (1887) (TREVISOL *et al*, 2009; COSTA *et al*, 2013; SOUZA, 2012).

Apesar do registro de projetos de criação de universidades, o ensino superior do século XIX resumia-se a institutos isolados, assistidos pelo Estado e com foco profissionalizante. Nem a implantação da República (1889) e sua Constituição (1891) trouxeram relevância ao ensino superior brasileiro. Apenas 31 instituições de ensino superior foram fundadas entre 1891 e 1937 (TREVISOL *et al*, 2009; COSTA *et al*, 2013; SOUZA, 2012).

Com a industrialização brasileira de 1950 e a substituição da importação pelo consumo da produção nacional, houve a expansão no parque industrial brasileiro e consequente aumento da demanda por mão-de-obra especializada. Trazer mão de obra internacional era custoso, e os industriais e o Governo Federal viram na educação superior nacional um caminho para preencher essas lacunas, o que posteriormente influenciaria na Reforma Universitária de 1968 (COSTA *et al*, 2013; MARTINS, 2009; FÁVERO, 2000).

A ideia da Reforma já existia em 1963, quando o documento Diretrizes para a Reforma da Universidade do Brasil foi encaminhado ao Conselho Universitário, apontando a posição de estudantes, professores, funcionários e sociedade sobre como deveria ser uma universidade (COSTA *et al*, 2013; MARTINS, 2009; FÁVERO, 2000).

O setor empresarial já mostrava investimentos no ensino superior em 1934, com a criação da USP, oriunda da elite paulista. A USP agregou a Faculdade de Direito, fundada em 1827, e criou as Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras. A esta, coube o papel de integrar os conhecimentos da nova universidade sobre literatura, humanas e ciências (TREVISOL *et al*, 2009).

Entre 1948 e 1961 foi então discutida a primeira versão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN), que foi complementada pelo Decreto Lei nº 53 de 18 de novembro de 1966 (BRASIL, 1966) com os princípios e normas de organização das Universidades Federais. Ainda assim, a ampla área de atuação das IES não estava completamente descrita no sentido de abranger a formação dos recursos humanos demandados pela indústria nacional, levando o país a primeira reformulação do sistema de educação superior (COSTA *et al*, 2013).

Esta reforma focava na modernização e eficiência administrativa, o que deveria auxiliar o progresso nacional ao atender as demandas do mercado de trabalho. A universidade deveria se pautar no ensino, pesquisa e formação profissional (*idem*).

Na década de 1960, durante a Ditadura Militar, a preocupação com a educação superior continuou, porém a economia apresentava escassez monetária para investimentos nesta área, o que favoreceu ao surgimento de IES privadas. Empresários migraram para o ramo da educação e receberam do governo incentivo para abertura de novos cursos, resultando em exponencial crescimento do número de vagas ofertadas (COSTA *et al*, 2013; GOMES, 2010).

A fim de frear esta expansão, na década de 1970 o Governo não mais autorizou a criação de novas instituições de ensino com fins lucrativos (COSTA *et al*, 2013). Em 1988, é promulgada a Constituição Federal que delega às esferas municipais, estaduais, federais e ao Distrito Federal suas competências em relação aos níveis de ensino. O artigo 211 da Constituição estabelece que:

§2º) Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil;

§3º) Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (BRASIL, 2011).

Não fica estabelecido qual esfera responderá pela educação de nível superior, porém descreve-a em seu Art. 207 como autônoma didático-cientificamente, administrativamente e no que se refere a sua gestão financeira e patrimonial, obedecendo ao princípio da indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão.

Na década de 1990, o país retoma a expansão do número de IES, após longo período oscilando entre retração e baixo crescimento do número de cursos e matrículas em cursos de graduação e pós-graduação, inclusive na modalidade a distância. Este crescimento é, em considerável parte, oriundo do fato de que o governo autorizou as criações das primeiras IES privadas no país (TREVISOL *et al*, 2009).

A gênese do ensino superior privado já constava na Constituição de 1988, que não especificava qual esfera governamental seria responsável pela oferta de ensino neste nível. A Constituição previa ainda que o ensino seria livre à iniciativa privada, e a possibilidade inclusive de repasse de recursos públicos as instituições privadas sem fins lucrativos em seu artigo 213:

[...] às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em

educação; assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades (BRASIL, 2011, p. 125).

Em 20 de dezembro de 1996, é promulgada a Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996b), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, descreve as Universidades como “instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano”. Como instituição autônoma, conforme previsto na Constituição de 1988, que não especifica se esta é pública ou privada, pode:

- I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;
- II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;
- III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;
- IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;
- V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;
- VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;
- VII - firmar contratos, acordos e convênios;
- VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;
- IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;
- X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas (BRASIL, 1996b).

As IPES, de acordo com o art. 19 da LDBEN, seriam então “as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público”. Além das universidades, o

ensino superior público brasileiro conta ainda com faculdades e centros universitários, de acordo com o art. 12 do Decreto nº 5.773/2006.

Todas as instituições públicas são credenciadas inicialmente como faculdades, e apenas estas podem, posteriormente, se credenciar como Universidade ou Centro Universitário. A LDBEN, em seu art. 52, define Universidade como “instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano”.

Os Centros Universitários, por sua vez, diferenciam-se das Universidades por não precisarem ofertar obrigatoriamente atividades de pesquisa e extensão: as faculdades também não são obrigadas a desenvolverem pesquisa e extensão, nem precisam ser pluricurriculares (NEVES, 2002).

As IES privadas, de acordo com o art. 20 da LDBEN, serão categorizadas em particulares, comunitárias, confessionais ou filantrópicas. As particulares em sentido estrito são aquelas mantidas por pessoa(s) jurídica(s) de direito privado, que não apresenta as características das comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

As IES Comunitárias atendem demandas ainda não cobertas pelas universidades estatais, não possuem fins lucrativos e apesar de serem privadas, são de utilidade pública, com origem na sociedade civil e sem fins lucrativos, o que as torna parte do chamado Terceiro Setor - não possuem vínculo com o Primeiro Setor (Estado/Governo) ou com o Segundo Setor (mercado). Em contrapartida, ao prestarem serviços que inicialmente seriam de responsabilidade do governo, recebem isenções e incentivos fiscais, além de autonomia gerencial (ROTH *et al*, 2013).

As IES confessionais podem ser instituídas por pessoa(s) física(s) ou jurídica(s), e possuem vocação confessional e ideológica específica, como a Universidade São Francisco, localizada em Bragança Paulista - SP, católica, que utiliza os ideais franciscanos como norteadores de suas ações e possui setor interno voltado à construção e pesquisa da identidade da instituição, o Instituto Franciscano de Antropologia (IFAN) (VASSELAI, 2001).

As IES filantrópicas, também sem fins lucrativos, diferenciam-se das comunitárias e das confessionais por não ter necessariamente o objetivo de atender às demandas de uma comunidade específica ou seguir uma ideologia, podendo inclusive ser laica.

No século XXI a expansão universitária segue fomentada pelo Programa de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), Programa Universidade para Todos

(Prouni), que posteriormente atuaria em parceria com o FIES, e Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) (COSTA *et al*, 2013).

Através destes programas, o Governo Federal autorizou a criação de novas vagas em IES privadas e de novos Institutos Federais de Educação, Universidades, Campi para expansão das universidades já existentes, além do fomento à modalidade de EaD através principalmente do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) (COSTA *et al*, 2013).

Sancionado através da Lei nº 10.260/01 (BRASIL, 2001), o FIES concede “financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação”.

O Prouni é o programa criado pelo governo em 2005 (BRASIL, 2005), através da Lei nº 11.096/05, “destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em IES privadas, com ou sem fins lucrativos”, a fim de atender à população não contemplada pelas vagas ofertadas nas IPES.

As IES privadas que aderem ao Prouni, por sua vez, recebem prioridade na distribuição dos recursos do FIES.

Dentre as políticas públicas adotadas pelo governo para expansão do número de vagas ofertadas em IES, na modalidade a distância destaca-se a UAB. O Decreto 5.800/06 (BRASIL, 2006c) instituiu o Sistema UAB com a “finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país”, oferecendo prioritariamente cursos de licenciatura e formação para professores da educação básica.

O Reuni, instituído pelo Decreto nº 6.096/07 (BRASIL, 2007), objetivava, conforme seu art. 1º, “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”, tendo como “meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de estudantes de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano”.

#### **1.4 – Governança nas Universidades Federais Brasileiras**

A governança pública envolve a população, o governo e representantes do setor privado e da sociedade civil organizada. Na educação superior, a governança foi definida pela

OCDE em 2008 como “estruturas, relações e processos através dos quais as políticas para a educação superior são desenvolvidas, aplicadas e revistas, tanto a nível nacional como institucional” (SANTIAGO *et al*, 2008).

Quando se trata de governança nas IES, as mudanças que ocorreram na forma de atuação da Administração Pública nesta área ainda não possui um número significativo de estudos. Dada a heterogeneidade e complexidade do ensino superior brasileiro e das instituições que o compõem, torna-se difícil a tarefa de descrever cientificamente formatos de governança que atendam à diferentes organizações administrativas. No caso das Universidades Federais, por serem autarquias e possuírem autonomia, apesar de serem todas subordinadas à leis de regulamentação federais, as especificidades dificultam a possibilidade de realização de estudos amplos e gerais (TRIGUEIRO, 2002; GOMES, 2010).

Neste cenário, as Universidades Federais se vêem envolvidas em diferentes direções, uma vez que o aumento do investimento do Governo Federal no Ensino Fundamental e Médio implica atualmente em uma maior demanda por vagas no nível superior. Para melhor atender estes novos estudantes, as Universidades Federais precisam buscar eficiência e eficácia de acordo com as políticas de avaliação do Governo Federal, esbarrando assim em posições que podem ser interpretadas como conflitos de interesses quando se pensa na oferta dos seus serviços como um bem que concorre com as instituições privadas (TRIGUEIRO, 2002; GOMES, 2010).

O termo governança pode ser adotado sob a perspectiva interna às instituições ou externa - relação das mesmas com atores externos (BARBOSA e DE AZEVEDO, 2015; SAMPAIO e SANTOS, 2015; BALBACHEVSKY *et al*, 2013). Internamente, a governança é capaz de descrever e ajustar mutuamente os organismos, considerando o perfil de concentração da autoridade e do poder decisório, organização fechada, além da autonomia nas unidades na IES, diferindo da maioria das instituições conhecidas (BALBACHEVSKY *et al*, 2013; BARBOSA e DE AZEVEDO, 2015; PINHO, 2013).

Estas características aparecem também nas suas relações com atores externos, que são condicionadas pela disponibilidade e mobilização dos atores internos, uma vez que significativa parte dos recursos e incentivos externos estão ligados a um ator central interno - um professor, por exemplo (BARBOSA e DE AZEVEDO, 2015).

As influências dos atores externos ou interno podem direcionar a IES a seguir interesses temporais, de partidos políticos, empresas ou até mesmo docentes, em detrimento

de interesses permanentes, não sendo neutra, nem autônomas (BARBOSA e DE AZEVEDO, 2015; PINHO, 2013; SANTOS *et al*, 2013).

No Brasil, o Ministério da Educação (MEC) é órgão público federal responsável pela educação, e no nível do ensino superior é responsável pelo cumprimento das leis que o regem, controle normativo, fiscalização, avaliação e também financiamento das IPES (NEVES, 2002). Este modelo centralizador de coordenação em um único órgão foi estabelecido desde a criação das primeiras faculdades brasileiras, e permanece mesmo após mudanças em sua estrutura interna, com a criação e extinção de secretarias. A flexibilização ocorre para as instituições privadas através dos mecanismos que permitem a estas regular suas ofertas de vagas e autonomia para abertura de novos cursos (BARBOSA e DE AZEVEDO, 2015; PINHO, 2013; SANTOS *et al*, 2013).

Para auxiliar sua atuação, o MEC conta com órgãos como a Capes e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Criada em 1951 pelo Decreto nº 29.741 (BRASIL, 1951), e instituída como Fundação Pública através da Lei nº 8.405/92 (BRASIL, 1992), a Capes é responsável pelo acompanhamento e avaliação de cursos de pós-graduação *Stricto sensu* brasileiros. Em 2007, através da Lei nº 11.502 (BRASIL, 2007), e posteriormente com a publicação do Decreto nº 6755/2009 (BRASIL, 2009), a CAPES passou a responder também pelas Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, através de suas diretorias de Educação Básica (DEB) e Educação a Distância (DED).

O Inep, criado em 1937 e transformado em autarquia federal pela Lei nº 9.448/97, é o órgão responsável por, de acordo com seu Art. 1º:

- I - organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais;
- II - planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no país;
- III - apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional;
- IV - desenvolver e implementar, na área educacional, sistemas de informação e documentação que abranjam estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e de gestão das políticas educacionais;

V - subsidiar a formulação de políticas na área de educação, mediante a elaboração de diagnósticos e recomendações decorrentes da avaliação da educação básica e superior;

VI - coordenar o processo de avaliação dos cursos de graduação, em conformidade com a legislação vigente;

VII - definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de exames de acesso ao ensino superior;

VIII - promover a disseminação de informações sobre avaliação da educação básica e superior;

IX - articular-se, em sua área de atuação, com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira bilateral e multilateral.

Segundo Trigueiro (2002), as IFES, por sua vez, são compostas em geral por órgãos superiores e órgão setoriais.

Órgãos superiores:

- Conselho universitário: CUN ou Consuni. Trata-se de um colegiado obrigatório, presidido pelo reitor, e composto ainda pelo vice-reitor, pró-reitores, representantes docentes e discentes, diretores das unidades de ensino, mas não exclusivamente por estes;
- Conselho de curadores: CURA. Obrigatório nas Universidades que são Autarquias, fiscaliza a execução orçamentária, tendo um papel de auditor, composto por representantes da Universidade, do estado e do MEC;
- Conselho diretor: existente nas universidades juridicamente constituídas como fundação, atua em funções administrativas e fiscais;
- Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão: CEPE. Supervisiona as atividades nestas áreas, sendo composto pelo reitor, vice-reitor, pró-reitores das áreas e representantes das unidades acadêmicas, dos docentes e dos discentes;
- Reitoria: setor executivo responsável pelas atividades acadêmicas e administrativas, exercido pelo reitor, vice-reitor e pró-reitores.

Órgãos setoriais:

- Centros/Faculdades/Institutos/Escolas – são facultativos e coordenam os departamentos que os compõem;
- Conselho Departamental – composto pelo diretor da unidade acadêmica, seu vice, chefes de departamento e representantes docentes e estudantes, possui caráter deliberativo e consultivo;
- Diretoria – de caráter executivo, dirige as unidades acadêmicas e administrativas.

Após a Reforma Universitária de 1968, tornou-se facultativa a existência de níveis estruturais entre os departamentos/unidades e a Reitoria, o que pode ser interpretado como uma diminuição da rigidez burocrática nas Universidades Federais de acordo com Trigueiro (2002).

Nestas, a governança é exercida de forma colegiada na sua instância maior, através dos Consuni. O mesmo não pode necessariamente ser dito das IES privadas, nas quais os órgão colegiados são opcionais e, quando existem, são compostos por indicados da mantenedora/proprietária da universidade, refletindo seus interesses, tornando subjetiva a autonomia acadêmica e pedagógica da instituição (TRIGUEIRO, 2002).

O processo para escolha dos dirigentes universitários segue a Lei nº 9.192/95, que determina que:

Art. 16. A nomeação de Reitores e Vice-Reitores de universidades, e de Diretores e Vice-Diretores de unidades universitárias e de estabelecimentos isolados de ensino superior obedecerá ao seguinte:

I - o Reitor e o Vice-Reitor de universidade federal serão nomeados pelo Presidente da República e escolhidos entre professores dos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor, cujos nomes figurem em listas tríplexes organizadas pelo respectivo colegiado máximo, ou outro colegiado que o englobe, instituído especificamente para este fim, sendo a votação uninominal;

II - os colegiados a que se refere o inciso anterior, constituídos de representantes dos diversos segmentos da comunidade universitária e da sociedade, observarão o mínimo de setenta por cento de membros do corpo docente no total de sua composição;

III - em caso de consulta prévia à comunidade universitária, nos termos estabelecidos pelo colegiado máximo da instituição, prevalecerão a votação uninominal e o peso de setenta por cento para

a manifestação do pessoal docente em relação à das demais categorias;

IV - os Diretores de unidades universitárias federais serão nomeados pelo Reitor, observados os mesmos procedimentos dos incisos anteriores;

V - o Diretor e o Vice-Diretor de estabelecimento isolado de ensino superior mantido pela União, qualquer que seja sua natureza jurídica, serão nomeados pelo Presidente da República, escolhidos em lista tríplice preparada pelo respectivo colegiado máximo, observado o disposto nos incisos I, II e III;

VI - nos casos em que a instituição ou a unidade não contar com docentes, nos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor, em número suficiente para comporem as listas tríplices, estas serão completadas com docentes de outras unidades ou instituição;

VII - os dirigentes de universidades ou estabelecimentos isolados particulares serão escolhidos na forma dos respectivos estatutos e regimentos;

VIII - nos demais casos, o dirigente será escolhido conforme estabelecido pelo respectivo sistema de ensino.

Parágrafo único. No caso de instituição federal de ensino superior, será de quatro anos o mandato dos dirigentes a que se refere este artigo, sendo permitida uma única recondução ao mesmo cargo, observado nos demais casos o que dispuserem os respectivos estatutos ou regimentos, aprovados na forma da legislação vigente, ou conforme estabelecido pelo respectivo sistema de ensino. (BRASIL, 1995b)

Ao definir a porcentagem de 70% de docentes dos dois maiores níveis de carreira na composição do processo seletivo de reitores das universidades federais, a lei entende que estes seriam os mais indicados para escolher o melhor dirigente devido a suas experiências acadêmicas e titulações (SCHWARTZMAN, 1991).

Na prática, as Universidades Federais encontraram outros meios de garantir uma distribuição mais paritária entre docentes, discentes e técnicos administrativos no processo de escolha dos dirigentes. Na UFAL, por exemplo, é feita uma consulta à sociedade acadêmica pela Associação dos Docentes (ADUFAL), Sindicato dos Trabalhadores (SINTUFAL) e

Diretório Central dos Estudantes (DCE). O resultado é levado ao Consuni, que historicamente respeita o resultado e forma a lista tríplice que é enviada ao MEC, que teoricamente escolhe quem vai ser nomeado e encaminha-o à Presidência da República.

A Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a Universidade de Brasília (UnB) são outros exemplos de instituições que também seguem a ponderação paritária ao realizar uma pesquisa entre docentes, discentes e técnicos administrativos - um terço dos votos para cada categoria - para escolha de seus dirigentes. Os resultados são levados aos Conselhos Universitários, que homologam os resultados e encaminham as listas tríplices para dar continuidade ao processo, que culminará com a publicação de um Decreto assinado pelo Presidente da República nomeando o novo Reitor.

Em instituições não federais, existem outros meios para escolha de dirigentes, seja via escolha direta do detentor do poder, governador, prefeito ou proprietário - escolha autocrática; seja via colégio eleitoral, que pode ser composto unicamente por docentes, sendo o nome do candidato posteriormente indicado à autoridade competente - escolha indireta; seja através do voto direto de toda a comunidade universitária, ainda que a homologação caiba à autoridade superior - escolha direta. Neste último caso, existe a possibilidade dos votos serem proporcionais, tendo pesos atribuídos de acordo com o segmento a que pertença, paritários, tendo peso igual o voto de cada segmento da comunidade acadêmica e universais, tendo cada voto o mesmo peso (TRIGUEIRO, 2002).

Se a escolha do representante maior da Universidade Federal de forma mais paritária pelos membros dos diferentes grupos da comunidade acadêmica ainda requer o uso de interpretações tendenciosas da Lei, a escolha da equipe gestora que atuará junto à Reitoria ainda engatinha no seu processo de regulamentação para que ocorra de forma transparente.

O estudo publicado pelo TCU em 2015 apresenta críticas ao processo de escolha dos gestores das Universidades Federais, destacando a falta de transparência nos critérios adotados. De acordo com o relatório, as Universidades não mapeiam suas competências entre todos os seus servidores, e não os capacita para assumirem posições de gestão e/ou liderança.

Ao não monitorarem de forma eficaz sua governança, as Universidades Federais vão na contramão do que é defendido por órgãos internacionais como a OCDE e contra o próprio ideal da Nova Administração Pública.

A falta de uma boa governança reduz a eficiência e eficácia do serviço prestado, porém como este pensamento nasceu no setor privado encontra resistência nas Universidades Federais, uma vez que estas por princípio consideram os cursos por ela oferecidos como

serviço prestado à sociedade, e não bens que irão concorrer no mercado com instituições privadas.

Apresentamos neste capítulo a fundamentação teórica deste estudo, no próximo capítulo detalharemos a metodologia a ser adotada na pesquisa.

## **CAPÍTULO 2 - CONSTRUÇÃO DA METODOLOGIA**

Neste capítulo detalharemos a metodologia adotada para o estudo do contexto institucional das universidades federais do Nordeste brasileiro sob a perspectiva da Governança, desde a origem do tema, apresentação do problema e dos objetivos (geral e específicos), formulação da hipótese, seleção de amostra e definição das variáveis, culminando com o instrumento elaborado para a análise do cenário.

A pesquisa científica moderna pode ser definida como um procedimento sistemático para responder problemas. Quando não há informações suficientes ou estas existem, porém de forma desordenada, a pesquisa – através de cuidadosos métodos e técnicas – caminha por diversas fases, desde a formulação do problema até a apresentação dos resultados (GIL, 2002; LAKATOS, 2003).

Esta pesquisa se caracteriza como exploratória e descritiva. A primeira tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Com planejamento bastante flexível para se adaptar as variações de cada objeto estudado, envolvem comumente levantamento bibliográfico, entrevistas com estudiosos da área e estudos de caso (GIL, 2002; SELTZER et al, 1967).

A pesquisa descritiva tem “como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis (...) Uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário e a observação sistemática. Entre as pesquisas descritivas, salientam-se aquelas que têm por objetivo estudar as características de um grupo: sua distribuição por idade, sexo, procedência, nível de escolaridade, estado de saúde física e mental etc. (...) As pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática. São também as mais solicitadas por organizações como instituições educacionais, empresas comerciais, partidos políticos etc. Geralmente assumem a forma de levantamento” (GIL, 2002, p.42).

Por fim, a pesquisa explicativa é a que explica o porquê. De difícil aplicação nas pesquisas sociais, é o método utilizado nas ciências naturais para identificar os fatores que determinam para a ocorrência dos fenômenos, aprofundando o conhecimento da realidade (GIL, 2002).

Adotamos a metodologia da pesquisa documental que, semelhante à pesquisa bibliográfica, utiliza-se de documentos já existentes como fonte de pesquisa; a diferença está na classificação destes. Enquanto a pesquisa bibliográfica baseia-se primordialmente em livros e artigos científicos, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam tratamento analítico, como arquivos de órgãos públicos, regulamentos, memorandos, ofícios, boletins, entre outros, ou de documentos que trazem dados já analisados de alguma forma, como relatórios e tabelas estatísticas. Outra diferença está no fato da pesquisa bibliográfica comumente ser uma parte de uma pesquisa mais ampla, enquanto a pesquisa documental constitui fim em si mesma. (GIL, 2002; LAKATOS, 2003)

Na pesquisa documental (LAKATOS, 2003), foram usados documentos primários compilados pela autora: Legislação, Relatórios de Auditoria do TCU e CGU; e secundários: estudo histórico recorrendo aos documentos das universidades pesquisadas. A análise de tais documentos se deu de forma qualitativa.

Este estudo investiga o atual cenário das universidades federais do Nordeste brasileiro sob a perspectiva da Governança. Considerando que o tema governança pública nas universidades federais é amplo e abrange diferentes áreas, surge a necessidade de problematizá-lo sob determinada perspectiva. Como o interesse do estudo é compreender a situação das universidades federais tendo em vista os marcos regulatórios de Governança publicados pelo governo federal, surge a pergunta “Qual o atual contexto institucional das universidades federais do Nordeste brasileiro sob a perspectiva da Governança?”.

A elaboração de uma hipótese baseada em uma teoria já reconhecida no meio acadêmico traz a vantagem de encontrar disponíveis conteúdo científico publicado e validado pelos pares, porém nem todas as áreas de estudo podem contar com teorias para explicar a realidade.

Considerando que o próprio conceito de Governança no setor público foi publicado em um marco legal apenas em 2016 na instrução normativa conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e da CGU nº 01, a hipótese deste estudo é de que “as universidades federais do Nordeste brasileiro ainda não definiram de forma clara e publicizada seus processos de Governança”. Ainda que possa ser considerada como subjetiva por não se respaldar em uma teoria, a hipótese é plausível por se tratar de um tema novo na administração pública, e provavelmente não houve tempo hábil e estudos suficiente para embasar as construções de documentos normativos internos nas universidades federais. A hipótese é também aplicável por ser clara, específica e poder ser verificada empiricamente.

Este estudo tem como objetivo geral buscar apresentar um panorama da Governança atual nas universidades federais do Nordeste brasileiro, a partir de variáveis retiradas dos marcos legais. Como objetivos específicos, buscar compreender a origem do termo Governança e delimitar as variáveis que servirão como critérios de estudo para traçar o panorama das instituições.

Diante do universo de IES, a construção da amostra deu-se inicialmente por escolher as brasileiras, pelas suas semelhanças e viabilidade operacional. Estudar todas as universidades, nacionais e internacionais, demandaria tempo e recursos humanos e financeiros além dos disponíveis para esta pesquisa. Dentre as instituições nacionais, foram escolhidas apenas as públicas, uma vez que instituições privadas seguem normativas próprias e não estão sujeitas a todas as normativas governamentais como os órgãos públicos.

Por fim, considerando as diferenças na sua composição e origem, os institutos foram retirados da amostra, que focou apenas nas universidades federais, uma vez que todas possuem a mesma classificação de autarquia ou fundação, e seu surgimento, reconhecimento e credenciamento estão vinculados às mesmas normativas governamentais.

Diante da grandiosidade geográfica brasileira, fez-se necessária a realização de um recorte espacial. Pela origem da pesquisadora, a universidade na qual está lotada como servidora e onde também está situado o Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) ao qual está vinculada como discente, a região Nordeste do Brasil foi escolhida.

No Nordeste brasileiro, escolhemos uma universidade como representante de cada estado, totalizando 9 universidades. Nos estados que possuem mais de uma universidade federal, foi escolhida aquela com mais tempo de fundação. A amostra então inclui a Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal do Ceará (UFC), Fundação Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Fundação Universidade Federal de Sergipe (UFS).

A partir da contextualização da governança pública nas universidades federais com foco escolhido na problemática relacionada ao contexto institucional das universidades federais do Nordeste brasileiro, elaboramos um instrumento de verificação para responder a pergunta da pesquisa. Os critérios considerados para composição do instrumento serão os princípios de governança adotados de forma simultânea pelos marcos legais ou que apareçam na maiorias deles.

A partir dos Princípios de Governança adotados pelos marcos legais, escolhemos quatro áreas que se destacam pelo número de vezes que aparecem nos marcos legais, a saber: 1. Liderança; 2. Integridade; 3. *Accountability* e; 4. Alinhamento estratégico. Classificamos então dentro destas áreas os critérios baseados nos demais princípios encontrados nos documentos considerados no estudo, conforme Quadro 04:

Quadro 04 – Critérios que compõem o instrumento de análise

Área	Critérios
Liderança	Liderança da alta administração Gestão da liderança Gestão de talentos
Integridade	Compromisso Transparência Confiabilidade
<i>Accountability</i>	Prestação de contas Responsabilidade (canais de denúncia, medidas de controle e disciplinares)
Alinhamento estratégico	Estratégia Operações Resultados Treinamento

Fonte: elaboração própria baseada nos marcos legais sobre Governança Pública considerados neste estudo.

Detalharemos a seguir estas quatro áreas.

a) Liderança - reunimos os critérios liderança, liderança da alta administração, gestão da liderança e gestão de talentos. A IN MP/CGU 01/2016 define que o princípio da boa

governança liderança “deve ser desenvolvida em todos os níveis da administração. As competências e responsabilidades devem estar identificadas para todos os que gerem recursos públicos, de forma a se obter resultados adequados” (CONTROLADORIA-GERAL, 2016).

O Referencial Básico de Governança do TCU (TCU, 2014) define liderança como o:

Conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho.

A Alta Administração é o grupo de gestores que formam o nível estratégico da universidade, com poderes para definir as políticas e objetivos gerais da instituição. Gestão da liderança abrange os meios pelos quais as universidades selecionam, capacitam e avaliam seus gestores através de características profissionais desejadas para o exercício da função e engloba também ações que visem a formação de sucessores para os cargos da alta administração (TCU, 2014).

Estes possíveis futuros gestores compõem o quadro de talentos da universidade, e a gestão de talentos inclui a catalogação e capacitação destes, baseados em critérios profissionais pré-estabelecidos, que sigam princípios éticos da administração pública e sejam disponibilizados para a comunidade universitária a fim de garantir transparência aos processos.

Neste estudo, consideramos como alta administração o(a) Reitor(a) e Pró-reitores(as), uma vez que a partir deste nível hierárquico as universidades podem se organizar de diferentes formas, como faculdades ou centros, não sendo possível então analisar todas sob os mesmos critérios.

Para conhecer o cenário das universidades federais do Nordeste brasileiro na área “Liderança”, verificaremos nos estatutos, regimentos, planos anuais de capacitação e demais documentos pertinentes das mesmas e na MP 914/2019 (BRASIL, 2019) os componentes:

L1: Existência de definições estabelecidas das competências necessárias, processos para seleção, responsabilidades e avaliação para os gestores da alta administração;

L2: Existência de definições estabelecidas de processos para composição de bancos de talentos e formação de futuros gestores da alta administração.

b) Integridade - sob a ótica da administração pública, Integridade: “representa um estado ou condição de um órgão ou entidade pública completo, inteiro, são, (onde) há uma atuação imaculada e sem desvios, conforme os princípios e valores que devem nortear a atuação da Administração Pública” (TCU, 2017).

A Portaria nº 57/2019 do CGU define como Plano de Integridade o “documento, aprovado pela alta administração, que organiza as medidas de integridade a serem adotadas em determinado período de tempo, devendo ser revisado periodicamente”. (CONTROLADORIA-GERAL, 2019).

Considerando que autarquias como as universidades devem, de acordo com tal portaria do CGU, instituir seus Programas de Integridade, que serão formalizados por meios de Planos de Integridade, analisaremos o cenário das instituições na área Integridade a partir do componente:

II: Existência de um Plano de Integridade, segundo a portaria CGU 57/2019.

c) Accountability - de acordo com a IN MP/CGU 01/2016, *accountability* é o:

Conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações” (CONTROLADORIA-GERAL, 2016).

O TCU entende como *accountability*os procedimentos que asseguram à organização a conformidade de suas ações com as normas vigentes, dá transparência aos resultados alcançados e responsabiliza os gestores. Adota ainda o conceito da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai) que classifica *accountability* como “a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (TCU, 2014).

De acordo com o Decreto nº 9.203/2017, prestação de contas e responsabilidade são princípios da governança pública (BRASIL, 2017).A responsabilização do gestor da alta administração, presente no conceito acima citado de *accountability*, pode ser verificada/obtida através de canais de denúncia e medidas de controle e disciplinares. A CGU aponta como meio de verificação da existência de canais de denúncia a adoção do Sistema e-OUV ou a

institucionalização de áreas próprias de recebimento de denúncias, que realizem os encaminhamentos necessários.

O e-OUV é um sistema online disponibilizado pela Ouvidoria-Geral da União aos órgãos e entidades públicas, que funciona como canal de recebimento, análise e resposta das denúncias, reclamações, sugestões, solicitações e/ou elogios dos usuários de serviços públicos. Pode ser adotado pelos membros da Rede Nacional de Ouvidorias e está integrado à Plataforma Fala.BR.

Sobre o controle das concessões de direitos e vantagens aos gestores da alta administração. Sendo assim, a fim de verificar a *accountability* das Universidades Federais do Nordeste, analisaremos os componentes:

A1: Publicação de prestação de contas administrativo da gestão;

A2: Utilização da plataforma e-OUV ou existência de setor responsável por receber denúncias, reclamações, sugestões, solicitações e/ou elogios e realizar os encaminhamentos necessários.

d) Alinhamento estratégico - de acordo com o Referencial Básico de Governança (TCU, 2014, p.37), a elaboração das estratégias necessárias à boa governança são de responsabilidade dos gestores da alta administração e devem englobar aspectos como a:

Escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas.

A estratégia pode ser ainda definida como o “caminho pré-definido a ser seguido para garantir a legitimidade e sobrevivência da organização a longo prazo. É o conjunto de ações de médio e longo prazo necessárias ao cumprimento da missão organizacional e ao alcance da visão de futuro da organização. A visão de futuro define o destino a ser alcançado para concretização dessa visão” (BRASIL, 2016, p.2).

Consideramos neste estudo como documento fonte de informações sobre as estratégias das universidades os seus Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI), que são construídos quinquenalmente por cada instituição, após consulta às suas comunidades universitárias, baseados na missão, visão, diretrizes pedagógicas e estrutura organizacional, de acordo com o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, da Presidência da República, que dispõe sobre o

exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no Sistema Federal de Ensino (BRASIL, 2006b). Considerando que os PDI podem sofrer alterações ao longo de seus períodos de execução e o tempo de coleta dos dados desta tese, utilizaremos os PDI já concluídos das IES.

A fim de atingir e dar continuidade aos objetivos presentes na estratégia da instituição se faz necessário também o treinamento dos gestores da alta administração. Considerando treinamento o conjunto de ações educacionais oferecidos visando a melhoria contínua do desempenho dos gestores (BRASIL, 2016), analisaremos os Planos Anuais de Capacitação (PAC) das universidades a fim de identificar nestes ações voltadas para a alta administração, bem como o relatório de execução do plano anual de capacitação dos últimos dois anos, a partir de 2017 por ser o ano da publicação do Decreto nº 9.203 da Presidência da República que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e 2018.

O Plano Anual de Capacitação (PAC) e o Relatório de Execução do PAC são instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal instituída pelo Decreto nº 5.707/2006 (BRASIL, 2006), que instituiu a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Este foi revogado pelo Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento (BRASIL, 1990).

Para analisar o cenário das universidades federais na área Alinhamento estratégico analisaremos os componentes:

AE1: Análise do PDI sob as perspectivas missão, objetivos e metas da instituição, conforme disposto no Decreto nº 5.773/2006 da Presidência da República;

AE2: Análise dos PAC 2017 e 2018 sob a perspectiva das ações voltadas para a alta administração.

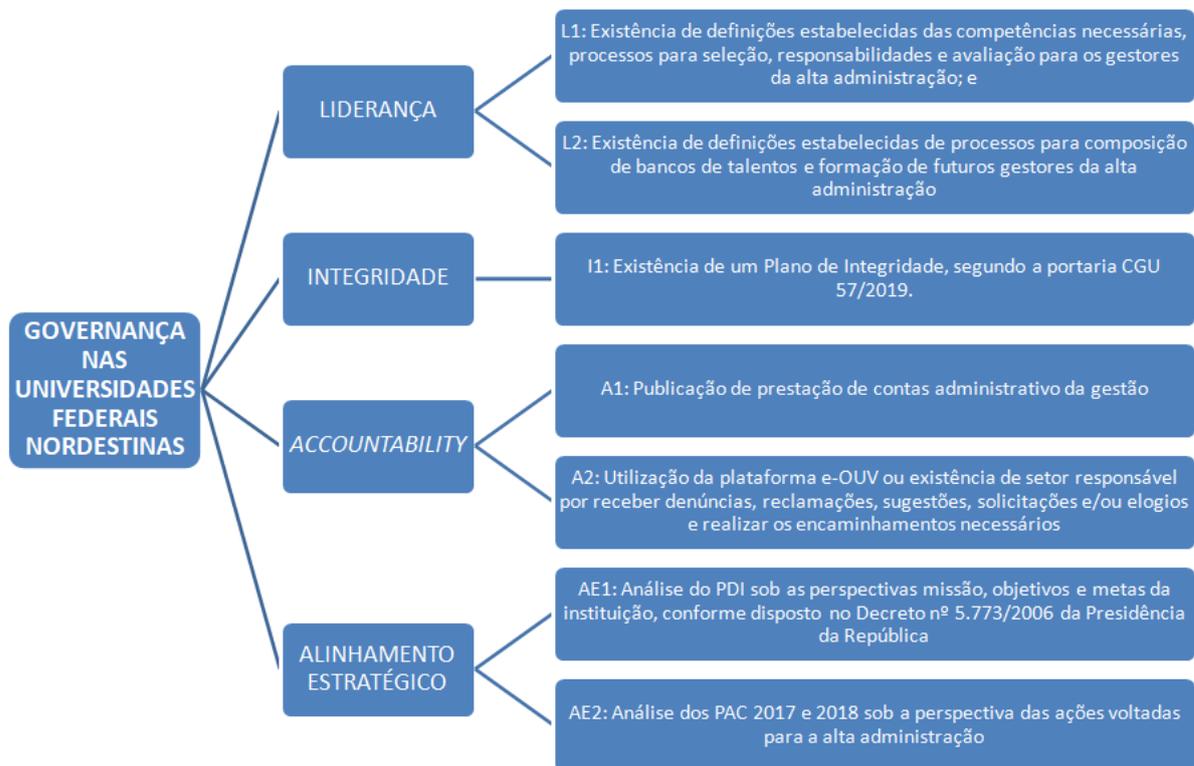
Definidas as variáveis que serão utilizadas no estudo, o instrumento de análise foi construído considerando as áreas Liderança, Integridade, *Accountability* e Alinhamento estratégico. Na área Liderança, a análise do atual cenário das universidades federais do

Nordeste será feita considerando os critérios liderança da alta administração, gestão da liderança e gestão de talentos.

Na área Integridade, serão considerados os critérios compromisso, transparência e confiabilidade. Na área *Accountability*, serão considerados os critérios prestação de contas e responsabilidade. Por fim, na área Alinhamento estratégico, serão considerados os critérios estratégia, operações, resultados e treinamento.

O instrumento de análise do contexto institucional das universidades federais do Nordeste brasileiro sob a perspectiva da governança constitui-se então no seguinte formato, descrito na Figura 1:

Figura 1 – Instrumento de análise do contexto institucional das universidades federais do Nordeste brasileiro sob a perspectiva da governança



Fonte: elaboração própria

O instrumento foi aplicado na amostra definida, através de análise documental.

Em relação aos limites do estudo, ainda que exista por parte desta pesquisadora comprometimento, interesse, dedicação e postura de integridade intelectual, o andamento da pesquisa dependeu da disponibilidade de recursos financeiros, materiais e equipamentos. Por ser desenvolvida unicamente pela autora, com a valorosa contribuição de seu orientador, o poder de alcance dos estudos torna-se mais restrito, impactando diretamente no tamanho da amostra e volume de documentos analisados.

A limitação orçamentária refletiu nos meios utilizados para coleta de dados. Sendo impraticável visitas técnicas a todas as universidades federais consideradas no estudo, a pesquisadora valeu-se dos documentos disponibilizados *online* pelas instituições.

Apresentada a metodologia desenvolvida para o estudo, no próximo capítulo conheceremos os dados coletados após a aplicação do instrumento junto as universidades federais do Nordeste brasileiro que compõem a amostra.

## CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo trazemos um breve histórico das universidades federais que compõem a amostra deste estudo, com informações sobre sua fundação, municípios de atuação e números de cursos e vagas ofertados. Em seguida, iniciamos a apresentação dos dados coletados sobre a área Liderança em relação aos critérios de seleção de gestores da alta administração e formação de bancos de talentos para futuros gestores; sobre a área Integridade em relação à existência de um Plano de Integridade segundo a Portaria CGU 57/2019 (CONTROLADORIA-GERAL, 2019); sobre a área *accountability* em relação à publicação de prestação de contas administrativo da gestão e utilização da plataforma e-OUV ou existência de ouvidoria própria e; sobre a área alinhamento estratégico em relação à análise do PDI vigente sob as perspectivas missão, objetivos e metas da instituição e análise dos PAC 2017 e 2018 sob a perspectiva das ações voltadas para a alta administração.

### 3.1 – CONTEXTUALIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES PESQUISADAS

A Universidade Federal de Alagoas (UFAL) – fundada a partir da Lei Federal n. 3.867, de 25 de janeiro de 1961 (BRASIL, 1961), durante o governo de Juscelino Kubitschek, reuniu as faculdades já existentes de Direito (fundada em 1933), Medicina (fundada em 1951), Filosofia (fundada em 1952), Economia (fundada em 1954), Engenharia (fundada em 1955) e Odontologia (fundada em 1957). É a única universidade federal do estado e possui campi nos municípios de Maceió, Arapiraca e Delmiro Gouveia, além de unidades nos municípios de Viçosa, Penedo, Palmeira dos Índios e Santana do Ipanema.

A UFAL oferta 84 cursos de graduação, nas modalidades presenciais e a distância, 39 programas *strictu sensu* e 13 especializações para aproximadamente 32 mil alunos, um corpo técnico-administrativo composto por 1.698 servidores e 1.394 docentes, de acordo com os dados disponibilizados por sua página oficial em dezembro de 2019.

Apesar de sua autonomia universitária, está sujeita a padrões de estruturação e funcionamento do sistema nacional público de educação superior que direcionam a elaboração da Missão, Visão e Valores da UFAL. Por estar situada em um estado com baixos índices de desenvolvimento social, a universidade é também protagonista da produção de conhecimento, pesquisas científicas e projetos de desenvolvimento socioeconômico (UFAL, 2018b).

Segundo seu PDI (2013), a Missão da UFAL é “formar continuamente competências por meio da produção, multiplicação e recriação dos saberes coletivos e do diálogo com a sociedade”.

A Universidade Federal da Bahia (UFBA) - criada a partir do Decreto-Lei N. 9.155, de 8 de abril de 1946, a história da universidade inicia-se em 1808 com o Príncipe Regente Dom João VI instituindo a Escola de Cirurgia da Bahia, primeiro curso universitário do Brasil. Posteriormente foram sendo incorporados os cursos de Farmácia (em 1832), Odontologia (1864), Academia de Belas Artes (1877), Direito (1891), Politécnica (1896) e a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (1941), de acordo com dados da página oficial da instituição em dezembro de 2019.

Em 2018 os números da universidade mostram 38.486 discentes, 2.528 docentes e 3.161 técnico-administrativos. Sua Missão é “produzir e disseminar ciência, tecnologia, arte e cultura, base para a formação sólida de profissionais, docentes e pesquisadores que atuem dentro de elevados padrões de desempenho técnico e ético e sejam cidadãos comprometidos com a democracia e a promoção da justiça social” (UFBA, 2019).

Sendo a maior e mais influente universidade da Bahia, é uma instituição pública federal, vinculada ao Ministério da Educação sob regime jurídico de autarquia. Sua sede encontra-se no município de Salvador e possui ainda dois outros campi nos municípios de Vitória da Conquista e Camaçari (UFBA, 2019).

A Universidade Federal do Ceará (UFC), criada através da Lei nº 2.373/1954 (BRASIL, 1954), possui sede na capital do estado, Fortaleza, e campi nos municípios de Sobral, Quixadá, Crateús, Russas, além do Campus Avançado de Itapajé em implantação (UFC, 2018b).

Com 29.295 mil alunos matriculados em 2018, a Missão da UFC é “formar profissionais da mais alta qualificação, gerar e difundir conhecimentos, preservar e divulgar os valores éticos, científicos, artísticos e culturais, constituindo-se em instituição estratégica para o desenvolvimento do Ceará, do Nordeste e do Brasil” (UFC, 2018b).

A Fundação Universidade Federal do Maranhão (UFMA) - instituída pelo Governo Federal, nos termos da Lei n. 5.152/1966 (alterada pelo Decreto Lei n. 921/1969 e pela Lei n. 5.928/1973), a história da UFMA iniciou-se através da Academia Maranhense de Letras, Fundação Paulo Ramos e Arquidioceses de São Luís em 1953 com a fundação da Faculdade de Filosofia de São Luís (UFMA, 2018).

Com 9 campi localizados nos municípios de São Luís, Bacabal, Balsas, Chapadinha, Codó, Imperatriz, Grajaú, Pinheiro e São Bernardo, sua Missão é “gerar, ampliar, difundir e preservar ideias e conhecimentos nos diversos campos do saber” (UFMA, 2018). Oferta 73 cursos de graduação (presenciais) para 17.642 estudantes, além de 28 cursos de pós-graduação *stricto sensu* e cerca de 50 cursos *lato sensu* e um quadro de recursos humanos composto por 1.185 docentes e 804 técnico-administrativos (UFMA, 2012).

A Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) - criada a partir do Decreto-Lei nº. 9.388, de 20 de junho de 1946 (BRASIL, 1946b) como Universidade do Recife, reunindo as faculdades já existentes de Direito (fundada em 1827), Engenharia (1895), Farmácia (1903), Odontologia (1913), Medicina (1915), Belas Artes (1932) e Filosofia (1941). Em 1965 se tornou a Universidade Federal de Pernambuco, uma autarquia vinculada ao MEC que atualmente possui campi em Caruaru (Agreste do estado), Vitória de Santo Antão (Zona da Mata) e em Recife, sua sede (UFPE, 2015).

O PDI da UFPE (2015) traz os seguintes números: 2.650 docentes, 102 cursos de graduação (98 presenciais e 4 EAD), totalizando 30.450 alunos; 51 cursos de doutorado, 69 mestrados acadêmicos, 10 mestrados profissionais e 57 especializações, totalizando 10.792 alunos. O relatório de gestão de 2018 traz novos dados sobre o quantitativo de cursos de graduação: agora a universidade oferece 102 cursos de graduação presenciais, 5 ead, 37 especializações presenciais, 5 ead, 90 mestrados e 52 doutorados.

Sua Missão é “promover a formação de pessoas e a construção de conhecimentos e competências científicas e técnicas de referência mundial, segundo sólidos princípios éticos, socioambientais e culturais”, e seu quadro de recursos humanos conta com 2.650 docentes (UFPE, 2015).

A Universidade Federal da Paraíba (UFPB) - criada através da Lei nº. 3.835, de 13 de dezembro de 1960 (BRASIL, 1960), é o resultado da junção de escolas superiores previamente existentes. Após sua federalização, seguiu incorporando outras estruturas universitárias públicas dos municípios de João Pessoa e Campina Grande.

Em 2002, através da Lei nº. 10.419 (BRASIL, 2002), houve um desmembramento e a criação da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Desde então, a UFPB é composta pelos campi de João Pessoa (sede), Areia, Bananeiras e Mamanguape e Rio Tinto, e atende um total de 32.827 alunos nos seus 130 cursos de graduação presenciais e 716 alunos de pós-graduação *stricto sensu* nos seus 57 mestrados e 34 doutorados. Possui um quadro de 2.381 docentes e 3.734 técnico-administrativos (UFPB, 2014).

A Universidade Federal do Piauí (UFPI) - instituída em 1968 pela Lei nº 5.528 (BRASIL, 1968), possui hoje campi nos municípios piauienses de Teresina (sede), Parnaíba, Picos, Floriano e Bom Jesus, totalizando 35.072 alunos nos cursos de graduação, 4.858 nos cursos de pós graduação e 3.439 servidores - sendo 2.240 docentes e 1.199 técnicos-administrativo (UFPI, 2019).

Sua Missão é “propiciar a elaboração, sistematização e socialização do conhecimento filosófico, científico, artístico e tecnológico adequado ao saber contemporâneo e à realidade social, formando recursos que contribuam para o desenvolvimento econômico, político, social e cultural local, regional e nacional” (UFPI, 2010).

A Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) - federalizada a partir da Lei nº 3.849, de 18 de dezembro de 1960, tornando-se uma autarquia vinculada ao MEC, a universidade iniciou-se com a junção das escolas de nível superior de Farmácia e Odontologia, Direito, Medicina e Engenharia (UFRN, 2019).

Sua Missão é “educar, produzir e disseminar o saber universal, preservar e difundir as artes e a cultura, e contribuir para o desenvolvimento humano, comprometendo-se com a justiça social, a sustentabilidade socioambiental, a democracia e a cidadania” (UFRN, 2019).

De acordo com sua página oficial em 2019 a UFRN ofereceu mais de 200 cursos entre graduação e pós-graduação para mais de 43.000 estudantes. Seu quadro de recursos humanos é composto de cerca de 5.500 servidores, entre técnico-administrativos e docentes e possui campi nos municípios de Natal (sede), Caicó, Currais Novos, Macaíba e Santa Cruz.

A Fundação Universidade Federal de Sergipe (UFS) - criada pelo Decreto-Lei nº 269, de 28 de fevereiro de 1967 com natureza jurídica de fundação federal (BRASIL, 1967b), é uma das duas universidade deste estudo que não é uma autarquia. A universidade é o resultado da junção das faculdades já existentes no estado de Ciências Econômicas e Química (fundadas em 1948), Direito e Filosofia (1950), Serviço Social (1954) e Ciências Médicas (1961).

Com campi nos municípios de Aracaju (sede), São Cristóvão, Itabaiana, Laranjeiras, Lagarto e Glória, sua Missão é “contribuir para o progresso da sociedade por meio da geração de conhecimento e da formação de cidadãos críticos, éticos e comprometidos com o desenvolvimento sustentável” (UFS, 2016).

Em seu PDI (2016) constam dados sobre o crescimento do número de cursos de graduação presenciais ofertados, que em 2004 eram 43 e em 2015 totalizaram 117. O número de alunos aumentou de 10.498 (2004) para 25.280 (2015). Na modalidade a distância são 11

curso com 3.868 alunos. Na pós-graduação *stricto sensu* são 42 cursos de mestrado acadêmico, 6 mestrados profissionais e 41 doutorados, reunindo 1.954 estudantes. Seu corpo docente no mesmo período aumentou de 461 para 1.419 professores.

Apresentado um breve histórico das universidades, pudemos conhecer o perfil das instituições que compõem a amostra. No tópico seguinte, conheceremos os dados coletados sobre a área Liderança.

### 3.2 – Área Liderança

Reunindo os critérios liderança, liderança da alta administração, gestão da liderança e gestão de talentos, verificaremos nesta área a existência de definições estabelecidas das competências necessárias, processos para seleção, responsabilidades e avaliação para os gestores da alta administração nos estatutos e regimentos universitários, e a existência de definições estabelecidas de processos para composição de bancos de talentos e formação de futuros gestores da alta administração.

#### 3.2.1 – L1: Existência de definições estabelecidas das competências necessárias, processos para seleção, responsabilidades e avaliação para os gestores da alta administração

De acordo com a Medida Provisória (MP) 914, de 24 de dezembro de 2019, que dispõe sobre o processo de escolha dos dirigentes das universidades federais, dos institutos federais e do Colégio Pedro II, artigo 6º, o/a reitor/a “será escolhido e nomeado pelo Presidente da República entre os três candidatos com maior percentual de votação” em consulta realizada à comunidade acadêmica para o cargo.

A consulta deverá ocorrer por votação direta, preferencialmente eletrônica, para mandato de quatro anos. Os/As eleitores/as serão os/as docentes efetivos/as lotados/as e em exercício na instituição, cujo peso dos votos será de setenta por cento, técnico-administrativos lotados/as e em exercício na instituição, com peso de quinze por cento, e discentes, com peso de quinze por cento.

Os/As candidatos devem ser docentes efetivos da instituição, com título de doutor/a ou posicionado nas classes D ou E da Carreira do Magistério Superior. O/A reitor/a escolherá seu/sua vice-reitor/a para ser nomeado pelo Presidente da República para mandato em período

coincidente ao do titular. Os/As demais integrantes dos cargos em função de confiança e comissões serão nomeados ou designados pelo/a reitor/a.

Definido o processo seletivo e critérios para nomeação do/a reitor/a, focaremos neste tópico na escolha dos/as pró-reitores/as das universidades federais do Nordeste brasileiro. Para tanto, usaremos os estatutos e regimentos das instituições.

Quadro 05 - Seleção de Pró-Reitores/as

<b>Instituição</b>	<b>Situação</b>
UFAL	A UFAL possui regimentado apenas que os/as Pró-reitores/as deverão ser servidores efetivos do quadro permanente (UFAL, 2006). Não há definições pré-estabelecidas de quais competências são consideradas necessárias para assumir o cargo. Não há um processo seletivo, e os mesmos são designados pelo/a Reitor/a (UFAL, 2006), em conformidade com a MP 914 (BRASIL, 2019). A descrição das responsabilidades do cargo, o formato da avaliação de seu desempenho e as possíveis penalidades para um mau desempenho das suas atividades também não estão descritas no Estatuto e Regimento Geral da UFAL (2006).
UFBA	A UFBA possui regimentado que os/as Pró-Reitores/as serão escolhidos/as e nomeados/as pelo/a Reitor/a (UFBA, 2010), em conformidade com a MP 914 (BRASIL, 2019), além da descrição das atribuições do cargo. Não há, entretanto, especificações sobre quais as competências e/ou pré-requisitos necessários para assumir o cargo. Não há, também, registro de como estes gestores serão avaliados e/ou punidos, caso seja necessário.
UFC	O Estatuto da UFC define que os/as Pró-Reitores/as serão nomeado pelo/a Reitor/a dentre os docentes da instituição e aprovados/as pelo Conselho Universitário (UFC, 2020). As atividades específicas de cada pró-reitoria estão descritas nos Regimento da Reitoria (UFC, 2020b). O estatuto prevê ainda que os/as servidores/as ocupantes dos cargos de Pró-Reitores/as deverão utilizar os direitos a eles concedidos para o cargo com estrita obediência à legislação federal e à legislação interna da UFC; e “em caso de ilegalidade, irregularidade, descumprimento ou exacerbação no exercício da competência delegada ou subdelegada, responderão, pessoal e integralmente, pelos atos de gestão

	praticados, sujeitando-se, ainda às sanções cabíveis” (UFC, 2020).
UFMA	A UFMA em seu Regimento define que os/as Pró-Reitores/as serão nomeados pelo/a Reitor/a e demissíveis <i>ad nutum</i> , em conformidade com a MP 914 (BRASIL, 2019). As atividades dos/as Pró-Reitores/as são exercidas em regime de dedicação exclusiva, e caso os docentes sejam integrantes do corpo docente da ativa ficam desobrigados de suas atividades acadêmicas (UFMA, 2017). Sobre as competências necessárias, responsabilidade e avaliação dos mesmos não foram encontrados registros.
UFPB	Em conformidade com a MP 914 (BRASIL, 2019), os/as Pró-Reitores/as são designados/as e escolhidos/as pelo/a Reitor/a (UFPB, 2016). Anteriormente, apenas docentes poderiam exercer o cargo, porém a Resolução 25/2012 do Consuni da UFPB determinou que os/as Pró-Reitores/as seriam designados/as e escolhidos/as dentre os/as servidores/as de carreira da Universidade (UFPB, 2012). A descrição das estruturas e atribuições das Pró-Reitorias estão previstas no Regimento da Reitoria (UFPB, 2016b). Não são citados os meios de avaliação dos/as Pró-Reitores/as ou punidos, caso seja necessário.
UFPE	De acordo com o Estatuto e Regimento Geral (UFPE, 2019), o/a Reitor/a nomeará os/as Pró-Reitores/as, em conformidade com a MP 914 (BRASIL, 2019). Os/As Pró-Reitores/as serão nomeados preferencialmente dentre os servidores da UFPE sob o regime de trabalho de tempo integral ou de dedicação exclusiva. Sobre as responsabilidades, formas de avaliação dos/as gestores/as e possíveis punições em casos de mau desempenho de suas atividades gestoras, não foram encontrados registros documentais.
UFPI	O Estatuto da UFPI prevê que os/as Pró-Reitores serão escolhidos/as pelo/a Reitor/a dentre os docentes, com exceção das Pró-Reitorias relacionadas à administração e planejamento, que poderão ser ocupadas por servidores técnicos do quadro da instituição (UFPI, 1978). No Regimento Geral da UFPI estão listadas as competências dos/as Pró-Reitores, inclusive a necessidade de apresentar ao/à Reitor/a relatório anual de suas atividades. Não foram encontrados artigos que prevejam punições em caso de mau desempenho das

	atribuições no cargo.
UFRN	Em seu Regimento, a UFRN define que os/as Pró-Reitores/as serão nomeados pelo/a Reitor/a (UFRN, 2015), porém não especifica quais as competências necessárias e/ou quais classes e carreiras de servidores podem ocupar o cargo. O Estatuto da UFRN (UFRN, 2003) reitera a nomeação para o cargo como função do/a Reitor/a, e descreve o cargo como auxiliar do/a Reitor/a e do/a Vice-Reitor/a. Não foram encontrados no Regimento ou no Estatuto artigos que prevejam como os/as Pró-Reitores/as serão avaliados e/ou penalizados em caso de mau cumprimento de suas atribuições no cargo.
UFS	O Estatuto da UFS (UFS, 2010) define que os/as Pró-Reitores/as serão nomeados pelo/a Reitor/a, em conformidade com a MP 914 (BRASIL, 2019). Sobre as competências necessárias para o cargo, o Estatuto prevê que seu ocupante deverá ser pessoa de reconhecida competência na respectiva área de atuação e portador de diploma de nível superior. A descrição de suas responsabilidades aparece de forma genérica, indicando apenas que este deve desenvolver suas atividades de direção e/ou assessoramento nos âmbitos dos estatutos e regimentos da instituição e assistir ao/à Reitor/a no exercício de suas funções. Não foram encontrados documentos que informem formas de avaliação e/ou punições ou formas de responsabilização em caso de mau cumprimento de suas funções no cargo.

Fonte: elaboração própria baseada nos estatutos e regimentos das universidades

Podemos visualizar a partir do Quadro 05 que em geral as instituições seguem as leis e medidas provisórias vigentes, porém não apresentam transparência nas escolhas dos ocupantes de seus cargos, os pré-requisitos necessários para assumir tais posições ou como o trabalho desenvolvido pelos/as Pró-Reitores/as será acompanhado e avaliado.

### 3.2.2 – L2: Existência de definições estabelecidas de processos para composição de bancos de talentos e formação de futuros gestores da alta administração.

As informações relacionadas a este critério da Liderança não foram encontrados nos documentos institucionais disponibilizados nos sites das universidades pesquisadas. Não é possível afirmar a inexistência deste critério.

## 3.3 – Área Integridade

Nesta área analisaremos o critério “Existência de um Plano de Integridade”, segundo Portaria CGU 57/2019 (CONTROLADORIA-GERAL, 2019).

### 3.3.1 – II: Existência de um Plano de Integridade, segundo a Portaria CGU nº 57/2019

Através da Plataforma Painel Integridade Pública, verificamos a situação de cada universidade que integra a amostra deste estudo em relação à publicação de seus Planos de Integridade até o final do ano de 2019.

O Painel aponta a situação de cada instituição em oito etapas, que incluem indicação de Unidade de Gestão Integrada, definição de fluxo interno para verificação de situações de nepotismo, instituição de Unidade de Comissão de Ética, definição de fluxo interno para análise de consultas sobre conflito de interesses, definição de fluxo interno para tratamento de denúncias, designação de área responsável pela condução de processos disciplinares, realização de levantamento de riscos para a integridade e aprovação do Plano de Integridade.

Para cada etapa, o Painel indica a porcentagem concluída pela instituição (de 0% a 100%), conforme o quadro situacional das universidades envolvidas nesta pesquisa (Quadro 06):

Quadro 06 - Planos de Integridade das universidades

	Porcentagem concluída da ação								
	UFAL	UFBA	UFC	UFPB	UFPE	UFPI	UFMA	UFRN	UFS
Indicação de Unidade de Gestão Integrada	0%	100%	100%	100%	100%	100%	0%	100%	100%

Definição de fluxo interno para verificação de situações de nepotismo	0%	100%	100%	0%	100%	100%	0%	100%	100%
Instituição de Unidade de Comissão Ética	0%	100%	100%	100%	100%	100%	0%	100%	100%
Definição de fluxo interno para análise de consultas sobre conflito de interesses	0%	100%	100%	0%	100%	100%	0%	100%	100%
Definição de fluxo interno para tratamento de denúncias	0%	100%	100%	0%	0%	100%	0%	100%	100%
Designação de área responsável pela condução de processos disciplinares	0%	100%	100%	100%	100%	100%	0%	100%	100%
Realização de levantamento de riscos para a integridade	0%	100%	100%	0%	0%	100%	0%	100%	100%
Aprovação do Plano de Integridade	0%	100%	100%	0%	100%	100%	0%	100%	100%

Fonte: baseado nos dados disponíveis no Painel Integridade Pública

A UFAL e a UFMA aparecem com 0% de atividades desenvolvidas nas oito etapas do Painel. UFPB e UFPE apresentam etapas concluídas, porém ainda precisam definir fluxo interno para verificação de situações de nepotismo, definir fluxo interno para análise de consultas sobre conflito de interesses, definir fluxo interno para tratamento de denúncias, realizar levantamento de riscos para a integridade e aprovar o Plano de Integridade (UFPB); e definir fluxo interno para tratamento de denúncias e realizar levantamento de riscos para a integridade (UFPE).

As demais universidades cumpriram todas as etapas, inclusive a aprovação de seus respectivos Planos de Integridade.

### **3.4 – Área Accountability**

Esta área envolve a análise das prestações de contas das universidades federais integrantes da amostra deste estudo e a existência de canais de denúncias, medidas de controle e disciplinares pré-determinadas em documentos oficiais, representando o princípio da responsabilidade.

### 3.4.1 –A1: Publicação de prestação de contas administrativo da gestão

Os Relatórios de Gestão apresentados pelas Universidades Federais brasileiras aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas anual estão previstos como obrigatórios na Constituição Federal, em seu art. 70, que determina em seu parágrafo único que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos estará sujeita à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (BRASIL, 2011).

Fica a cargo do TCU a elaboração e publicação das Instruções e Decisões de Normativas que disponham o formato, prazos e conteúdo que irão compor estes relatórios. O principal documento do TCU para elaboração dos relatórios é a Instrução Normativa nº 63/2010 (TCU, 2010). Anualmente, novas Decisões Normativas e Portarias são publicadas pelo TCU com regras e prazos específicos do ano vigente.

A IN 63/2010 “estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal” (TCU, 2010). Para fins de prestação de contas, são considerados responsáveis pela gestão aqueles que atuarem durante o período a que se referem as contas como dirigente máximo, membro de diretoria ou membro de órgão colegiado responsável por ato de gestão.

Os relatórios deverão contemplar recursos orçamentários e extra-orçamentários, e trazer em seus autos iniciais o rol de responsáveis, relatório de gestão dos responsáveis, relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias relacionadas às contas ou à gestão dos responsáveis pela unidade e relatório da auditoria interna de gestão (TCU, 2010).

Para a realização da prestação de contas é utilizada ainda a TIC e-Contas, o Sistema de Prestação de Contas disponibilizado pelo TCU.

A partir da Portaria TCU 369, de 17 de dezembro de 2018, que dispõe sobre as orientações para a elaboração do relatório de gestão referente ao exercício de 2018 (TCU, 2018), a fim de analisar o critério da Prestação de Contas, elaboramos um quadro resumido da estrutura de conteúdos gerais dos Relatórios de Gestão proposta pelo TCU a fim de verificar se os relatórios das Universidades Federais que compõem a amostra deste estudo se encaixam e atendem este formato.

Quadro 7 - Estrutura de conteúdos gerais dos relatórios de gestão

<b>Tópico</b>	<b>Descrição</b>
1. Elementos pré-textuais	O relatório deverá apresentar capa, folha de rosto, lista de siglas e abreviações, lista de tabelas, quadros, gráficos e figuras, lista de anexos e apêndices e sumário.
2. Apresentação	Mensagem do dirigente máximo da unidade com resumo dos principais resultados alcançados frente aos objetivos estratégicos da gestão.
3. Visão geral organizacional e ambiente externo	Descrição da finalidade, identificação, missão e visão da instituição, estrutura organizacional, ambiente externo e modelo de negócios.
4. Planejamento estratégico e governança	Estrutura de governança, objetivos estratégicos e canais de comunicação com a sociedade e partes interessadas.
5. Gestão de risco e controles internos	Descrição de riscos específicos da instituição e como lida com estes e gestão de riscos e controles internos.
6. Resultados da gestão	Resultados alcançados frente aos objetivos estratégicos, principais programas, projetos e iniciativas, indicadores de desempenho alinhados aos objetivos e perspectivas para os próximos exercícios.
7. Alocação de recursos e áreas especiais da gestão	Planos de alocação de recursos para alcançar os principais objetivos da instituição, gestão orçamentária e financeira, gestão de pessoas, gestão de licitação e contratos, gestão de patrimônio e infraestrutura, gestão de tecnologia da informação, gestão de custos e sustentabilidade ambiental.
8. Demonstrações contábeis	Declaração do contador ou dos auditores externos, demonstrativos contábeis e notas explicativas.
9. Outras informações relevantes	Elaboração do relatório e tratamento das determinações e recomendações do TCU.

10. Anexos e apêndices	Declarações de integridade, demonstrativos contábeis, entre outros.
------------------------	---

Fonte: elaborado a partir do Anexo Único da Portaria TCU 369/2018, Estrutura de Conteúdos Gerais dos Relatórios de Gestão (TCU, 2018)

A partir da estrutura do Quadro 07, verificamos se os relatórios de gestão apresentados pelas Universidades que compõem a amostra deste estudo em 2008 apresentam informações relativas aos tópicos previstos pelo TCU e classificaremos cada ponto como SIM (S), NÃO (N) ou EM PARTE (EP) a fim de responder se os dados estão presentes, incluindo observações pontuais quando necessário.

Quadro 08–Relatório de Gestão das IFES para o TCU

	Presença dos Elementos do Relatório de Gestão								
	UFAL	UFBA	UFC	UFPB	UFPE	UFPI	UFMA	UFRN	UFS
1. Elementos pré-textuais	S	S	S	S	S	S	S	S	S
2. Apresentação	S	EP	S	S	S	S	S	S	S
3. Visão geral organizacional e ambiente externo	S	S	S	S	S	S	S	S	S
4. Planejamento estratégico e governança	S	S	S	S	S	S	S	S	S
5. Gestão de risco e controles internos	S	S	S	EP	S	S	EP	S	S
6. Resultados da gestão	S	S	S	S	S	S	S	S	S
7. Alocação de recursos e áreas especiais da gestão	S	S	EP	S	S	S	S	S	EP
8. Demonstrações contábeis	S	S	S	S	S	S	S	S	S
9. Outras informações relevantes	S	S	S	S	S	N	S	S	N
10. Anexos e Apêndices	S	S	S	S	S	S	S	S	N

Fonte: elaborado a partir do Anexo Único da Portaria TCU 369/2018, Estrutura de Conteúdos Gerais dos Relatórios de Gestão (TCU, 2018)

A UFAL, em seu Relatório de Gestão 2018 cumpriu integralmente os tópicos pré-determinados pelo TCU, abordando todos os pontos requisitados.

A UFBA em seu Relatório de Gestão 2018 atendeu todos os tópicos pré-determinados pelo TCU. Sobre o item 2, apresentação, as informações sobre resultados alcançados foram disponibilizadas, porém não estavam no formato indicado pelo TCU, ou seja, através de uma mensagem do/a dirigente máximo/a da UFBA.

A UFC abordou em seu Relatório de Gestão 2018 todos os tópicos pré-determinados pelo TCU. Sobre o item 7, alocação de recursos e áreas especiais da gestão, não há informações explícitas no Relatório sobre os planos de alocação de recursos para alcançar os principais objetivos da gestão, nem sobre suas gestões de pessoas, licitações e contratos, patrimônio e infraestrutura, gestão da tecnologia da informação, gestão de custos e sustentabilidade ambiental, apesar da instituição apresentar links para acessar relatórios específicos sobre gestão de pessoas, ocupação e cessão de imóveis, tecnologia da informação.

A UFPB apresentou seu Relatório de Gestão 2018 de acordo com os tópicos indicados pelo TCU. Sobre o item 5, gestão de risco e controles internos, a UFPB aprovou em 2018 Resolução para a criação do Comitê de Governança, Controle Interno e Gestão de Riscos (COMGOV), da Comissão de Conformidade e do Comitê de Integridade, a fim de sistematizar práticas relacionadas à governança, controles internos e gestão de riscos (UFPB, 2019). Sendo assim, a UFPB apresenta planos para identificar riscos específicos e meios de lidar com estes e para gestão de riscos e controles internos, porém ainda não realiza estas atividades na prática.

O Relatório de Gestão 2018 da UFPE abordou integralmente todos os tópicos determinados pelo TCU.

O Relatório de Gestão 2018 da UFPI abordou todos os tópicos determinados pelo TCU, exceto pelo item 9, outras informações relevantes. A UFPI não apresentou informações sobre a determinação de materialidade para elaboração do relatório e/ou os tratamentos dados às determinações e recomendações do TCU.

A UFMA trouxe em seu Relatório de Gestão 2018 informações sobre todos os tópicos indicados pelo TCU. Sobre o item 5, gestão de riscos e controles internos, a universidade criou uma comissão para elaboração de sua Política de Gestão de Riscos, que deverá identificar, avaliar, administrar, controlar e comunicar os riscos das atividades da Instituição, sendo assim, o Relatório não traz descrição de riscos específicos e como lidar com estes, ou informações sobre gestão de riscos e controles internos.

A UFRN apresentou seu Relatório de Gestão 2018 em total conformidade com as determinações do TCU.

A UFS abordou em seu Relatório de Gestão 2018 diversos tópicos determinados pelo TCU. Sobre o item 7, alocação de recursos e áreas especiais da gestão, o relatório da UFS não traz informações específicas sobre gestão de licitação e contratos, gestão de patrimônio e infraestrutura, gestão de custos ou sustentabilidade ambiental.

Sobre o item 9, outras informações relevantes, o relatório não apresenta informações sobre como se deu a elaboração do relatório e/ou o tratamento das determinações e recomendações do TCU.

Sobre o item 10, anexos e apêndices, o relatório não apresenta a Declaração de Integridade, nem demonstrativos contábeis. Cabe destacar que a declaração do contador afirma que os demonstrativos contábeis constantes no SIAFI relativos ao exercício 2018 refletem adequada e integralmente a situação orçamentária, financeira e patrimonial, exceto ressalvas discriminadas no relatório (UFS, 2018b).

Quadro 09 - Relatório de Gestão da Universidades para o TCU

1. Elementos pré-textuais	Sim – UFAL, UFBA, UFC, UFMA, UFPB, UFPE, UFPI, UFRN e UFS
2. Apresentação	Sim - UFAL, UFC, UFMA, UFPB, UFPE, UFPI, UFRN e UFS Em Parte – UFBA
3. Visão geral organizacional e ambiente externo	Sim – UFAL, UFBA, UFC, UFMA, UFPB, UFPE, UFPI, UFRN e UFS
4. Planejamento estratégico e governança	Sim – UFAL, UFBA, UFC, UFMA, UFPB, UFPE, UFPI, UFRN e UFS
5. Gestão de risco e controles internos	Sim – UFAL, UFBA, UFC, UFPE, UFPI, UFRN e UFS Em Parte – UFMA e UFPB
6. Resultados da gestão	Sim – UFAL, UFBA, UFC, UFMA, UFPB, UFPE, UFPI, UFRN e UFS

7. Alocação de recursos e áreas especiais da gestão	Sim – UFAL, UFBA, UFMA, UFPB, UFPE, UFPI e UFRN Em Parte – UFC e UFS
8. Demonstrações contábeis	Sim – UFAL, UFBA, UFC, UFMA, UFPB, UFPE, UFPI, UFRN e UFS
9. Outras informações relevantes	Sim – UFAL, UFBA, UFC, UFMA, UFPB, UFPE e UFRN Não – UFPI e UFS
10. Anexos e apêndices	Sim – UFAL, UFBA, UFC, UFMA, UFPB, UFPE, UFPI e UFRN Não – UFS.

Fonte: elaborado a partir do Anexo Único da Portaria TCU 369/2018, Estrutura de Conteúdos Gerais dos Relatórios de Gestão (TCU, 2018)

Através da consolidação das informações sobre todas as universidades aqui estudadas, obtemos um quadro majoritariamente favorável sobre o critério prestação de contas da área *accountability*, a saber: as instituições apresentaram relatórios de gestão anual prestando contas de suas ações, indicando ainda seus planos para os exercícios seguintes, seguindo formato determinado pelo órgão responsável (TCU).

#### 3.4.2 - A2: Utilização da Plataforma e-OUV ou existência de setor responsável por receber denúncias, reclamações, sugestões, solicitações e/ou elogios e realizar os encaminhamentos necessários

Na área *accountability*, verificaremos a existência de canais de denúncias, utilizando como parâmetro a adoção do Sistema e-OUV por parte das universidades ou a existência de áreas próprias de recebimento de denúncias que realizem os encaminhamentos necessários para resolução das mesmas.

Quadro 10 - Situação das universidades em relação aos Sistemas de Ouvidoria

Universidade	Situação
UFAL	A UFAL possui Ouvidoria-Geral para atuar como canal de comunicação entre o cidadão e a UFAL, recebendo e apurando a procedência de reclamações ou denúncias ou encaminhando e acompanhando propostas feitas por membros da comunidade universitária e externa. Todas as manifestações recebidas são registradas no e-OUV e os pedidos de informação registrados no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Os pedidos mais recorrentes de informação são demandas sobre pessoal (quantitativos de cargos vagos e ocupados, redistribuição e concurso vigentes) e revalidação de diplomas (UFAL, 2018b).
UFBA	A UFBA possui Ouvidoria própria, que acolhe reclamações e denúncias através de uma “escuta qualificada e sensível”. Atua na mediação da resolução de conflitos e de encaminhamento à Reitoria de sugestões para mudanças nas políticas e/ou procedimentos da UFBA. A maior demanda na Ouvidoria refere-se à solicitações de informações (UFBA, 2019). Apesar do relatório de gestão não trazer neste tópico de Ouvidoria informações sobre a adoção da UFBA ao e-OUV, é possível encontrar no Sistema registros da UFBA.
UFC	A UFC, através de sua Ouvidoria-Geral, oferece um canal de ligação entre o cidadão e a UFC, visando melhorar e aperfeiçoar os serviços públicos prestados. Com foco na melhoria dos processos e resposta à comunidade, atua através do diálogo como mediadora de conflitos e não pune ou repreende-os. A Ouvidoria trabalha com o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV). Oferece ainda o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) para acesso à informação pública (UFC, 2018b).
UFMA	A UFMA possui Ouvidoria própria que recebe manifestações, encaminha-as às áreas responsáveis e monitora as ações que serão tomadas, oferecendo um canal de relacionamento direto e não burocrático entre o cidadão, aluno, servidor e comunidade externa. Dentro da Ouvidoria, existe também o SIC

	para registrar pedidos de informações (UFMA, 2018).
UFPB	A UFPB dispõe de uma Ouvidoria-Geral para que o cidadão possa pedir informações e apresentar demandas presencialmente ou através de meios virtuais, como o sistema e-OUV. A orientação da gestão universitária é que sejam evitadas aberturas de processos físicos, buscando sempre a solução dos problemas através da mediação de conflito; apenas em casos de denúncia deverão ser abertos processos internos (UFPB, 2018).
UFPE	A UFPE possui uma Ouvidoria-Geral instituída em 2012, para gerenciar demandas relacionadas à qualidade dos serviços prestados pela instituição. Além da Ouvidoria-Geral, a Universidade possui Ouvidorias Setoriais distribuídas pelos centros acadêmicos, pró-reitorias, entre outras unidades. As demandas são feitas pelo sistema próprio OuveUFPE (UFPE, 2018). A UFPE faz parte do sistema e-OUV.
UFPI	A UFPI possui Ouvidoria própria, com papel de mediador entre discentes, docentes, técnico-administrativos, gestores e comunidade externa. Possui também SIC, que, junto à Ouvidoria, lidam com as críticas, reclamações, denúncias, pedidos de informações e elogios (UFPI, 2018). A UFPI também está vinculada ao sistema nacional e-OUV.
UFRN	A UFRN possui Ouvidoria para receber solicitações, reclamações, denúncias e sugestões feitas pela comunidade universitária e externa, e as estatísticas mostram que o serviço obteve avanços e maior agilidade após implantação do sistema e-OUV em 2017 em relação à 2016. Para atender à Lei 12.527/2011 de Acesso à Informação (BRASIL, 2011b), a Ouvidoria dispões do SIC (UFRN, 2017).
UFS	A UFS possui Ouvidoria própria para receber demandas da comunidade universitária e externa. Demandas de informações e orientações são respondidas pela própria Ouvidoria, enquanto manifestações mais complexas que demandem providências se tornam processos e são encaminhadas às unidades competentes. Caso as respostas não satisfaçam o demandante, são abertos processos de apuração através da Comissão Permanente de

	Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar (CPSPAD) (UFS, 2018)
--	--

Fonte: baseado nos relatórios de gestão das universidades e Plataforma e-OUV

Concluimos assim que as nove universidades públicas do Nordeste escolhidas para esta pesquisa possuem Ouvidorias próprias, além de fazerem parte do sistema nacional e-OUV, atendendo ao parâmetro definido neste estudo para verificação da área *accountability*, o que é pressuposto neste estudo como fator que favorece o desenvolvimento da governança dentro destas instituições.

Através do Painel Resolveu da CGU, podemos verificar de forma consolidada a atuação destas universidades no período de 2015 a 2019, em relação às manifestações recebidas, tempo médio para atendimento e nível de satisfação do solicitante.

Quadro 11 - Atuação das Ouvidorias no período de 2015 a 2019

Instituição	UFAL	UFBA	UFC	UFMA	UFPB	UFPE	UFPI	UFRN	UFS
Total de manifestações	1469	1041	2899	124	837	301	101	582	93
Tempo médio de atendimento em dias	32,29	84,88	14,95	91,21	77,50	39,52	133,30	39,62	31,70
Demanda atendida	44%	40%	40%	57%	24%	22%	0%	45%	63%
Demanda não atendida	32%	38%	35%	14%	50%	44%	50%	31%	13%
Demanda parcialmente atendida	24%	22%	24%	29%	24%	22%	50%	24%	25%
Nota satisfação atendimento	2,9	3	3,2	3,6	3,2	3,6	2,0	2,80	2,60
Manifestações concluídas dentro do prazo	86%	83%	99%	69%	75%	78%	76%	90%	88%
Manifestações concluídas fora do prazo	14%	17%	1%	31%	25%	22%	24%	10%	13%
Manifestações em andamento dentro do prazo	50%	30%	54%	100%	100%	100%	100%	100%	75%
Manifestações em andamento fora do prazo	50%	70%	46%	0%	0%	0%	0%	0%	25%

\* Sendo 1 muito insatisfeito e 5 muito satisfeito.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponibilizados na plataforma <http://painéis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>

Com o Quadro 11 consolidado podemos verificar que apesar de todas as instituições estarem vinculadas ao e-OUV, a disparidade no tempo médio de atendimento em dias ainda é

muito alta, cabendo destaque às atuações das Ouvidorias da UFAL, UFPE, UFRN e UFS pela maior agilidade no atendimento às manifestações.

As porcentagens de atendimento de demanda também aparecem baixas, com destaque para a UFS que apresentou maior porcentagem de resolução com 63%. Ainda assim, esta universidade apresentou uma das menores notas de satisfação no atendimento (2,60), ficando atrás apenas da UFPI (nota 2).

Sobre o cumprimento dos prazos, todas as instituições apresentam porcentagens elevadas, com destaque para a UFC, que atendeu 99% das manifestações no prazo previsto. Em relação às manifestações que estavam em andamento no período, UFMA, UFPE, UFPE, UFPI e UFRN destacam-se por estarem 100% dentro do prazo.

Podemos inferir destas informações que apesar das instituições terem dado relevante passo ao instituir Ouvidorias e se vincular ao sistema nacional e-OUV, ainda há espaço para aprimoramento e melhoria dos serviços ofertados por estes órgãos, a fim de contribuir cada vez mais com a área da *accountability*.

### **3.5 – Alinhamento Estratégico**

Nesta área buscamos através da análise documental dos PDI e PAC das instituições verificar seu nível de comprometimento em definir missão, objetivos e metas a partir da escuta das demandas de todos os interessados, bem como verificar as ações realizadas visando a constante capacitação da alta administração, uma vez que esta é em última instância a responsável pela definição das propostas institucionais e sua execução.

#### **3.5.1 – AE1: Análise do PDI vigente sob as perspectivas missão, objetivos e metas da instituição, conforme disposto no Decreto nº 5.773/2006 da Presidência da República**

Responsabilidade dos gestores da alta administração (TCU, 2014, p. 37), a elaboração de estratégias que favoreçam à boa governança inclui a escuta das demandas e expectativas dos interessados para definição da missão institucional, seus objetivos para o futuro e metas.

Buscamos neste critério verificar nos PDI já concluídos a clara definição da missão, objetivos e metas institucionais, que deverão ser o norte das ações da alta gestão no período.

O Decreto nº 5.773 (BRASIL, 2006b), em seu artigo 15, diz que a instituição de educação superior que deseje solicitar credenciamento deverá, entre outros itens, apresentar seu PDI. O artigo 21, que trata sobre recredenciamento, também aponta a necessidade de um PDI atualizado.

No artigo 16 temos a descrição de como deverá ser o PDI, a saber: este deverá apresentar missão, objetivos e metas da instituição, além de projeto pedagógico institucional, cronograma de implantação e desenvolvimento institucional e de cada curso, entre outros tópicos que não serão abordados nesta sessão do estudo.

Quadro 12 - PDI das universidades sob a ótica da missão, objetivos e metas

<b>Universidade</b>	<b>Itens do PDI</b>	<b>Proposta</b>
UFAL PDI 2013- 2017	Missão	Formar continuamente competências por meio da produção, multiplicação e recriação dos saberes coletivos e do diálogo com a sociedade.
	Objetivos	Relacionar-se com a educação básica, aprimorar a oferta da educação superior com inter relação e qualidade, proporcionar formação contemporânea, flexível e adaptável e ampliar o acesso à educação superior.
	Metas	Ampliação em 40% da oferta de cursos de pós-graduação <i>strictu sensu</i> , oferta de novos cursos na modalidade a distância, reconhecimento dos novos cursos de graduação implantados através do Reuni, ampliação da mobilidade docente, discente e técnica intra UFAL e interinstitucional, produção de material com uso de tecnologias da informação e comunicação (TIC) em disciplinas com alto índice de retenção, inclusão da extensão como componente curricular obrigatório, ampliação do sistema de cotas dos atuais 20% para 50% em três anos, oferta de 80 novas vagas no curso de Medicina, implantação de novo Campus em Porto Calvo, criação de novos cursos por demanda induzida e fortalecimento dos processos de melhoria contínua de

		gestão da UFAL, entre outras.
UFBA PDI 2012- 2016	Missão	Produzir, socializar e aplicar o conhecimento construído nos diversos campos do saber, através do ensino, da pesquisa e da extensão, indissociavelmente articulados, de modo a contribuir para o desenvolvimento social, econômico e cultural, em especial no estado da Bahia, e promover a formação de cidadãos capazes de atuar na construção da equidade, da justiça social e da democracia e de profissionais qualificados para o mundo do trabalho.
	Objetivos	Os objetivos institucionais definidos no Estatuto da UFBA envolvem educar para a responsabilidade social e ambiental, contribuindo para o desenvolvimento humano com ética, sustentabilidade e justiça, gerar e propagar conhecimentos, saberes e práticas no campo das ciências, das artes, das culturas e das tecnologias e propiciar formação, educação continuada e habilitação nas diferentes áreas de conhecimento e atuação, entre outros.
	Metas	Oferta de 4.510 novas vagas em cursos de graduação, aumentar até 1:18 a relação professor/aluno, implantação de 28 novos cursos de graduação, elevar para 90% a taxa de conclusão dos cursos de graduação e reduzir o tempo médio de conclusão dos cursos de graduação.
UFC	Missão	Formar profissionais da mais alta qualificação, gerar e difundir conhecimentos, preservar e divulgar os valores éticos, científicos, artísticos e culturais, constituindo-se em instituição estratégica para o desenvolvimento do Ceará, do Nordeste e do Brasil.
		Melhorar a qualidade do ensino e expandir a oferta, consolidar e expandir a inovação tecnológica na UFC, fortalecer a política de

PDI 2013-2017	Objetivos	inserção internacional da UFC, expandir em qualidade e quantidade os cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , consolidar a extensão universitária, aumentar a eficiência da gestão e dos controles internos, ampliar a capacidade de desenvolvimento e melhoria da instituição, melhorar e ampliar infraestrutura física para realização das atividades institucionais, desenvolver ampla política de comunicação, implantar modelo de gestão de pessoas por competências, desenvolver, capacitar e valorizar os servidores para integrem os objetivos organizacionais e individuais, entre outros.
	Metas	Oferta de pelos menos $\frac{1}{3}$ das vagas em cursos noturnos, elevar para 90% a taxa de conclusão média dos cursos de graduação, alcançar a relação 1:18 de docentes/estudantes, elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior e a quantidade de mestres e doutores nos quadros docentes, entre outras.
UFMA PDI 2012-2016	Missão	Gerar, ampliar, difundir e preservar ideias e conhecimentos nos diversos campos do saber, propor soluções visando ao desenvolvimento intelectual, humano e sociocultural, bem como à melhoria de qualidade de vida do ser humano em geral e situar-se como centro dinâmico de desenvolvimento local, regional e nacional.
	Objetivos	Ministrar educação em nível superior, produzir, sistematizar e socializar o conhecimento, desenvolver processo formativo em diferentes campos do saber, desenvolver e difundir a pesquisa científica, estimular o aperfeiçoamento cultural e profissional e desenvolver extensão como processo educativo, cultural e científico.

	Metas	Ampliar oferta de vagas e criar novos cursos de graduação, fortalecer a política de ações afirmativas, criar novos programas de pós-graduação, entre outros. O PDI não traz, entretanto, mensuração de tais metas.
UFPB PDI 2014- 2018	Missão	Geração e difusão do conhecimento que possa propiciar o desenvolvimento científico-tecnológico, socioambiental, econômico e cultural por meio de atividades de ensino, pesquisa e extensão, em estreita interação com os poderes públicos, setor produtivo e movimentos sociais de modo a construir uma sociedade mais justa.
	Objetivos	Consolidar os avanços acadêmicos, estruturais e administrativos alcançados pelo REUNI, ampliar e consolidar as atividades de pesquisa, ensino e extensão, estruturar a UFPB para as questões de acessibilidade, permanência e orientação pedagógica, promover interação com o setor produtivo, consolidar as políticas de gestão de pessoas, qualidade de vida, saúde e segurança, promover modelo de Universidade Participativa e promover reformulação do estatuto da UFPB.
	Metas	Consolidação dos cursos de graduação criados pelo Programa REUNI, melhorar os índices de permanência e diplomação, ampliação da acessibilidade, ampliação do número de cursos ofertados e dos programas institucionais de apoio à pesquisa e pós-graduação, melhoria na articulação entre o conhecimento produzido e a sociedade e otimização no gerenciamento dos processos, sem, entretanto, nenhum índice de mensuração destas metas.
UFPE PDI 2014- 2018	Missão	Promover a formação de pessoas e a construção de conhecimentos e competências científicas e técnicas de referência mundial, segundo sólidos princípios éticos, socioambientais e culturais.

	Objetivos	<p>Consolidar e expandir a interiorização, implantar política de internacionalização, desenvolver a educação midiática, promover a expansão de cursos, institucionalizar política de acompanhamento e redução da retenção e da evasão na graduação, viabilizar a integração da universidade com a sociedade, promover política de sustentabilidade, implantar política de avaliação interna e externa em todas as instâncias, implantar política de resgate, preservação e acesso à cultura, redefinir política de contratação de pessoal e ser referência na gestão e governança institucional, entre outros.</p>
	Metas	<p>O PDI da UFPE traz metas específicas para cada objetivo, como a implantação de no mínimo 7 novos cursos de graduação e 4 de pós-graduação nos campi do interior, incrementar em 50% o ensino de língua estrangeira para a comunidade acadêmica, definir política de educação midiática que garanta 20% da carga horária dos cursos presenciais em EaD e implantá-la em pelo menos 60% dos cursos, incorporar a educação tutorial, com prioridade para o curso de medicina, entre outras.</p>
<p>UFPI PDI 2015- 2019</p>	Missão	<p>Propiciar a elaboração, sistematização e socialização do conhecimento filosófico, científico, artístico e tecnológico permanentemente adequado ao saber contemporâneo e à realidade social, formando recursos que contribuam para o desenvolvimento econômico, político, social e cultural local, regional e nacional.</p>
	Objetivos	<p>Consolidar-se entre as melhores instituições de educação superior do país, sendo referência nacional em ensino de graduação no Brasil. Formar com qualidade, ampliar processo de internacionalização e oferta de cursos de graduação, aumento da visibilidade dos programas de pós-graduação e da contratação de docentes doutores e técnicos administrativos para estes programas, divulgação, orientação e gerenciamento do</p>

		acervo da Propriedade Intelectual, consolidar ações de extensão e cultura, entre outros.
	Metas	Elevação de 22% do número de alunos matriculados até 2019 em cursos de graduação, redução da taxa de evasão em 15% e aumento da taxa de sucesso na mesma proporção, elevação da qualidade dos cursos de graduação e do desempenho dos estudantes no ENADE para atingir o IGC 4.” Implantação de polos de apoio presencial em 43 municípios, crescimento de 27% na oferta de cursos de graduação. Criação do banco de teses e dissertações digitais, páginas na web individualizadas para cada programa, estruturação dos laboratórios de pesquisa das pós-graduações, disseminar ensino de propriedade intelectual, fortalecer os programas e projetos de extensão, entre outras.
UFRN PDI 2010- 2019	Missão	Educar, produzir e disseminar o saber universal, preservar e difundir as artes e a cultura, e contribuir para o desenvolvimento humano, comprometendo-se com a justiça social, a sustentabilidade socioambiental, a democracia e a cidadania.
	Objetivos	Promover a interdisciplinaridade e a indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão, promover a compreensão do ato pedagógico como um processo de formação do educador e do educando, potencializar a flexibilidade necessária à mobilidade interna e externa para servidores e discentes, preparar servidores e discentes para uso das TIC, fortalecer a atuação da universidade em áreas estratégicas para o desenvolvimentos do estado, região e país, aperfeiçoar a gestão universitária e incorporar o princípio da sustentabilidade em suas práticas.
		Elevação da taxa de conclusão média dos cursos de graduação em 12,9%, passando de 62% para 70%, expansão das matrículas de graduação em 8,3%, passando de 32.449 em 2014 para

	Metas	35.149 em 2019, elevação da relação professor aluno de 1:16,5 para 1:18, expansão dos cursos de pós-graduação de 106 cursos em 2014 para 134 em 2019, expansão da atividade de pesquisa de 345 grupos em 2014 para 397 em 2019, modernização da gestão universitária com atualização e otimização de 50% das funcionalidades do sistema de processos até 2019, entre outras.
UFS PDI 2010- 2014	Missão	Contribuir para o progresso da sociedade por meio da geração de conhecimento e da formação de cidadãos críticos, éticos e comprometidos com o desenvolvimento sustentável.
	Objetivos	Aumento do número de vagas em cursos e de diplomados em graduação e pós-graduação, a implantação de novas formas de acesso ao ensino superior, a extensão de serviços de saúde e educação a setores da população por ela ainda não beneficiados, uma maior integração entre o cotidiano acadêmico e o mundo do trabalho, assim como maior participação da pesquisa científica universitária no desenvolvimento regional (...), ações de flexibilização e simplificação da estrutura administrativa, captação de recursos, maior racionalidade na aplicação da receita institucional, melhorias nos sistemas de informação, incremento de programas de capacitação e avaliação do quadro funcional, entre outras.
	Metas	Buscar excelência no ensino de graduação e pós-graduação, integrar graduação e pós-graduação, consolidar a infraestrutura de pesquisa, ampliar e divulgar a produção científica, ampliar a qualificação docente, ampliar e normatizar as ações de extensão, ampliar a interiorização universitária, ampliar e desenvolver o potencial humano, otimizar processos de gestão de pessoas, implantar processos de reciclagem e coleta seletiva, implementar programas e políticas de atendimento ao discente, entre outras. O PDI, entretanto, não mensura tais metas, apenas indica que devem ocorrer no período de vigência do plano.

Fonte: elaboração própria a partir dos PDI das universidades.

Apesar de cumprirem os três tópicos neste estudo selecionados para análise dos PDI, missão, objetivos e metas, cabe ressaltar que os planos das universidades comumente apresentam-se com textos repetitivos e genéricos, apresentando seus objetivos de forma superficial e repetitiva, com pouca relação com os objetivos das demais áreas da universidade. As metas também apresentam-se muitas vezes genéricas e superficiais, informando apenas que serão realizadas durante a vigência do plano, sem cronograma mais definido, e muitas vezes sem qualquer parâmetro qualitativo ou quantitativo que possa posteriormente ser utilizado para avaliar se a instituição atingiu tais metas.

### 3.5.2 – AE2: Análise dos PAC 2017 e 2018 sob a perspectiva das ações voltadas para a Alta Administração

No estudo da área Alinhamento Estratégico, verificamos nos Planos Anuais de Capacitação (PAC) a existência de ações voltadas para a capacitação dos gestores da alta administração, responsáveis máximos pela execução dos objetivos da Universidade.

Consideramos os planos de 2017, ano da publicação do Decreto nº 9.203 da Presidência da República que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e o ano de 2018. Em 2019, o PAC foi revogado pelo Decreto nº 9.991, de 28 de agosto (BRASIL), que o substituiu pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento (BRASIL, 1990). A partir dos PAC 2017 e 2018 elaboramos o quadro 13 das ações voltadas para a capacitação dos gestores da alta administração.

Quadro 13 - Ações voltadas para a capacitação dos gestores da alta administração

Universidade	Ações de capacitação
	Em 2017 o PAC da UFAL era capacitar 20% ou mais de seus servidores para a atividade de gestão; essa capacitação posteriormente seria pré-requisito para exercer funções de chefia, coordenação, assessoramento e direção. O plano

UFAL	<p>incluía ofertas de cursos de “Planejamento Estratégico como Ferramenta na Gestão Pública” (20h), “Ferramentas da Administração” (32h), “Liderança e Gestão de Pessoas no Serviço Público” (20h) e fóruns com as temáticas “Planejamento Participativo” (3h), “Ferramentas da Administração” (3h), “Relações Interpessoais no Trabalho” (3h), “Liderança e Relações Humanas” (3h), “Gestão de Conflitos” (3h), “Orçamento Público” (3h), “Planejamento e Execução Orçamentária” (3h), “Planejamento Institucional” (3h) e especificamente para os docentes, dentro do Programa de Formação Continuada em Docência do Ensino Superior (PROFORD), “Gestão Pedagógica dos Cursos de Graduação” (20h), “Curso Preparatório para o SIGAA” (20h), “Formação de Novos Coordenadores de Curso” (16h) e “Gestão de Recursos Humanos e Interprofissionalismo” (8h) (UFAL, 2017).</p> <p>Em 2018 a UFAL apresenta seu novo plano baseado no art 7º do Decreto 5.825, de 29 de junho de 2006, que estabelece as diretrizes para a elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (BRASIL, 2006d), instituído pela Lei n. 11.091, de 12 de janeiro de 2005 (BRASIL, 2005). O artigo prevê a capacitação do servidor para o desenvolvimento de ações de gestão pública. Considerando novamente que tais capacitações servirão de pré-requisito para o exercício das funções de gestão, na linha de desenvolvimento de competências gerenciais estão previstos os cursos de “Gestão de Conflitos e Relações Interpessoais” (20h), “Planejamento Orçamentário” (20h), fóruns para formação de gestores com as temáticas de “Avaliação Institucional” (8h), “Gestão Compartilhada: Planejamento, Execução e Avaliação” (8h) e “Orçamento Público” (8h) (UFAL, 2018).</p>
UFBA	<p>O PAC 2017 espera capacitar um maior número de gestores ocupantes de cargos de direção (CD) ou funções gratificadas (FG). Visa também preparar os demais servidores para o desenvolvimento da atividade de gestão (BRASIL, 2006). A UFBA adotou a oferta de cursos na modalidade EaD da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com as temáticas de “Gestão de Projetos” (24h), “Gestão Estratégica com o uso dos Indicadores Balanceados de Desempenho (BSC)” (20h), “Gestão e Fiscalização de Contratos</p>

	<p>Administrativos” (30h) e “Gestão Estratégica de Pessoas e Planos de Carreira” (20h) (UFBA PAC, 2017).</p> <p>Em 2018, apesar de trazer em seu plano como resultados esperados um “maior número de servidores/as participantes de eventos de capacitação”, “diminuição das taxas de evasão dos cursos” e “maior número de gestores/as (ocupantes de cargos CD e FG) certificados nas ações de capacitação” (UFBA PAC, 2018), a Universidade não ofertou nenhum curso para gestores ou demais servidores na temática da gestão.</p>
UFC	<p>Os PAC 2017 e 2018 da instituição trazem apenas um lista com nomes de curso, sem contextualização sobre seus objetivos ou justificativas para oferta dos mesmos. Entre os cursos listados, nenhum aborda a temática da gestão (UFC, 2017; UFC, 2018).</p>
UFMA	<p>Registros sobre um PAC 2017 foram encontrados apenas como tópico do Relatório de Gestão 2017, que trazia informações que o plano tem como finalidade desenvolver o servidor cognitiva, técnica e psicologicamente para que este possa desenvolver ações na Administração Pública com qualidade e competência. Não há, entretanto, nenhuma oferta de cursos na linha de gestão.</p>
UFPB	<p>Não foram encontrados registros disponibilizados online pela UFPB sobre PAC referentes aos anos 2017 e 2018. A UFPB disponibilizou em 2020 seu Plano de Desenvolvimento de Pessoas: o documento é uma planilha com uma relação de cursos previstos, divididos por áreas temáticas, e dentre essas áreas encontramos cursos de gestão de pessoas e gestão institucional (UFPB, 2020).</p>
UFPE	<p>Não foram encontrados registros disponibilizados online pela UFPE sobre PAC referentes aos anos 2017 e 2018. O PDI 2018 traz um tópico sobre o objetivo estratégico de aperfeiçoar o Programa de Capacitação de Pessoal com a oferta regular de cursos de formação para docentes, capacitação de caráter geral que envolvam aspectos de gestão e aperfeiçoamento das ações de capacitação para gestores profissionalizando a gestão universitária, com a meta de capacitar 30% dos gestores, porém não se aprofunda sobre prazos e/ou quais ou quantos cursos serão ofertados.</p>

UFPI	<p>Não foram encontrados registros disponibilizados online pela UFPI sobre PAC referentes aos anos 2017 e 2018. O plano encontrado refere-se ao ano de 2013 (publicado em 2012) e não visava docentes, apenas técnico-administrativos, e seu objetivo era prepará-los para o desenvolvimento da atividade de gestão, considerando as formações pré-requisito para o exercício de funções de chefia, coordenação, assessoramento e direção, conforme preconizado no Decreto 5.825 (BRASIL, 2006d). Nele, encontramos as ofertas de cursos de “Formação de Gestor Público” (180h), que abordava a estrutura organizacional da UFPI, relacionamento interpessoal, orçamento público, gestão de convênios, noções de administração pública, gestão de recursos humanos, gestão de pessoas, gestão de materiais, auditoria e noções de direito administrativo e constitucional (UFPI, 2012).</p>
UFRN	<p>A UFRN oferta no seu PAC 2018 (UFRN, 2018) um programa de aperfeiçoamento da gestão universitária que se divide em um Curso Inicial para Gestores (CIG), com formação básica para o exercício da gestão, ofertado na modalidade EAD (120h) e Trilhas de Aprendizagem para Gestores (TAG), com cursos específicos para as competências necessárias para o exercício das diferentes funções ou cargos. As temáticas abordadas nos cursos são “Administrando as emoções no ambiente de trabalho” (12h), “Como responder às demandas de auditoria?” (4h), “Desenvolvimento de Liderança” (20h), “Entender para gerenciar: tipos de ansiedade e habilidades sociais para a gestão” (20h), “Gestão Acadêmica na Coordenação de Graduação” (12h), “Gestão da carreira docente” (4h), “Gestão da Chefia de Departamento: CPDI” (4h), “Comunicação Institucional” (20h), “Gestão da Coordenação de pós-graduação: elaboração e coordenação de processos seletivos” (4h), “Gestão da Coordenação de pós-graduação: legislações, regulamentos e indicadores de desempenho” (4h), “Gestão da Coordenação de pós-graduação: plataforma sucupira e sistemas internos” (4h), “Gestão de riscos” (8h), “Gestão de Unidades Acadêmicas com SIGAA” (4h), “Gestão do tempo para gestor universitário” (9h), “Gestão Inclusiva na UFRN” (8h), “<i>Media Training</i> para Gestor” (4h), “Mediação de Conflito” (15h), “Normas e Procedimentos das Coordenações de Curso de Graduação” (4h) e “SIGRH para Gestão de</p>

	Pessoas” (4h).
UFS	No PAC 2018 a UFS apresenta o projeto de dois cursos na modalidade EaD para formação de servidores, prioritariamente gestores, sendo eles “Gerenciamento eficiente de projetos organizacionais” (40h) e “Gestão estratégica de pessoas” (60h). A UFS prevê ainda o IV Seminário de Gestores da UFS, presencial, com o objetivo de adotar ações de controle preventivo e contribuir para a melhoria da qualidade da gestão praticada na universidade (UFS, 2018c).

Fonte: elaboração própria baseado nos PAC das Universidades

Sobre os PAC das universidades, vemos que instituições como UFAL, UFBA, UFRN e UFS disponibilizam-nos e preveem nestes cursos específicos para formação de gestores em exercício e possíveis futuros gestores, com destaque para a UFBA que adotou os cursos ofertados pela ENAP, escola reconhecida por sua expertise em desenvolvimento e oferta de cursos presenciais e também EaD, sendo esta última a modalidade escolhida pela universidade. Todas estas se baseiam no Decreto 5.825/2006 (BRASIL, 2006d), e ressaltam a importância dos cursos como pré-requisito para assumir funções gratificadas e cargos de direção. Entretanto, na prática, ainda não se há constatação da real exigência de tais formação para a posse nestes cargos e funções.

Instituições como UFC, UFMA, UFPB, UFPE e UFPI, entretanto, não disponibilizaram seus PAC, em discordância com o Decreto 5.707/2006 (BRASIL, 2006). A UFPB, por sua vez, aparenta já ter buscado evoluir neste quesito, uma vez que divulgou seu Plano de Desenvolvimento de Pessoas em 2020, e a UFPE em seu PDI 2018 também traz um tópico sobre Programa de Capacitação de Pessoal.

No próximo capítulo concluiremos este estudo revisando os achados sobre governança no ensino superior, apresentando um panorama da Governança atual nas universidades federais do nordeste a partir das áreas liderança, integridade, *accountability* e alinhamento estratégico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como servidora técnica-administrativa da UFAL me interessei pelos Relatórios de Auditoria Operacional do 1º Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas - Ciclo 2013, elaborados pelo TCU, principalmente pelos resultados negativos apresentados pela universidade onde sou lotada, e também pelas demais IPES analisadas. Sendo mestra em economia e técnica-administrativa em educação, a busca por estudos sobre como a governança estava ocorrendo nas universidades federais me levou a apresentar um projeto de pesquisa para o PPGE/UFAL.

Com o intuito de pesquisar sobre governança com foco na universidade federal, considerando seus marco regulatórios e cultura próprios, iniciei meus estudos a partir da origem do termo, tentando entender como este se disseminou pelas diferentes áreas e quais critérios e indicadores melhor o representariam em um estudo científico. Tendo o relatório do TCU como ponto de partida para minha tese, tive contato com a ideia de boas práticas de governança e sua análise a partir de indicadores como liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada para resultados.

Em 2015, os resultados publicados sobre este estudo do TCU não eram animadores. De uma forma geral as IPES não monitoravam sistematicamente o desenvolvimento do seu pessoal, seus objetivos, indicadores e metas para a área de pessoal, capacitações e avaliações de desempenho, não havia processo seletivo regulamentado para cargos de gestão orientados por competência, nem propostas para formação de novos gestores e líderes ou formação contínua daqueles já nomeados para as funções. A recomendação então foi para que fossem realizados mapeamento de competências gerenciais, avaliação da viabilidade de criação de um banco de talentos e oferta contínua de formação para gestores e possíveis sucessores, para que assim futuros reitores/as pudessem contar com relações de servidores/as e suas respectivas *expertise* e utilizar esta ferramenta para encontrar gestores para as diferentes funções e cargos de gestão, visando uma melhoria da qualidade do serviço público ofertado em detrimento de indicações de origem puramente política.

A análise do TCU, entretanto, foi elaborada de forma geral para tribunais, empresas, autarquias/fundações e órgãos da administração direta do Executivo, e replicada nas IPES. Considero que as universidades federais por seu histórico e autonomia possuem características determinantes e próprias que requerem análises personalizadas, pensadas desde sua gênese em

respeitar as individualidades, cultura, localização geográfica e cenário socioeconômico que circundam estas instituições.

Os marco regulatórios governamentais considerados nesta tese para análise do panorama da governança nas universidades federais do Nordeste brasileiro ainda não haviam sido sequer publicados em 2015, um indício de como a temática pode ser considerada recente para as IPES e me levando a questionar como as mesmas estão se adaptando a estas mudanças no cenário de gestão universitária. Consideramos nesta tese como marco regulatório a Instrução Normativa MP/CGU 01/2016, o Decreto nº 9.203/2017 da Presidência da República e a Portaria CGU nº 57/2019.

Em 2016, ao instituir o PROFIP, a CGU em sua portaria sequer utilizava o termo governança, ainda que os princípios de ética, fluxos, processos, controle interno e aprimoramento de procedimentos fossem utilizados como base programa. O termo governança apareceu posteriormente no mesmo ano na IN MP/CGU 01/2016 como sendo a “combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos” (CONTROLADORIA-GERAL, 2016b).

Partindo do cenário negativo apresentado pelo relatório do TCU em 2015 sob a perspectiva da governança nas IPES e considerando os marcos regulatório IN MP/CGU 01/2016, Decreto nº 9.203/2017 da Presidência da República e Portaria da CGU nº 57/2019, adotando um recorte geográfico no Nordeste brasileiro, constitui-se a problemática “Qual o atual cenário das universidades federais do Nordeste brasileiro sob a perspectiva da Governança?”.

Haja visto o quão recente podem ser considerados estes marcos, a tese aqui defendida é a de que as universidades federais do Nordeste brasileiro ainda não estabeleceram processos de Governança de forma clara e publicizadas; os princípios de Governança previstos nos marcos regulatórios considerados neste estudo ainda não foram regulamentados pelos órgãos superiores das universidades federais, nem apresentados às comunidades acadêmica e externa com transparência sobre cada processo e ferramentas para auditoria dos mesmos.

O objetivo geral deste estudo foi apresentar um panorama da governança atual nas universidades federais do Nordeste brasileiro, sob a ótica dos princípios da temática adotados em comum pelo MP, CGU, TCU e Presidência da República, a partir dos marcos regulatórios do MP, CGU e Presidência da República.

Os objetivos específicos foram compreender as origens do termo governança, traçando sua trajetória até suas primeiras aparições relevantes a este estudo e delimitar variáveis que poderiam explicar o cenário da governança atual nas universidades, a partir dos marcos regulatórios acima citados.

A relevância do estudo pode ser constatada através de estudo bibliométrico de dissertações e teses da última década (2009-2018) disponibilizadas no Catálogo da Capes acerca da temática governança. O levantamento foi realizado em três etapas: num primeiro momento, foram considerados os estudos sobre “Governança”; no segundo momento, sobre “Governança Pública” e; por fim, o levantamento aprofundou-se na temática “Governança Pública Universitária”.

O número de teses e dissertações disponibilizadas no Catálogo da Capes sobre “Governança” no período de 2009 a 2018 quadruplicou, indo de 311 para 1.156; sobre “Governança Pública”, foi de oito vezes, de 12 para 101 no mesmo período. Tais números nos mostram que o interesse da comunidade acadêmica sobre a temática segue crescendo, sem sinais de esgotamento, reforçando a relevância do tema e espaço para seguir pesquisando-o sob novas perspectivas.

Quando focamos na temática “Governança Pública Universitária” a necessidade de estudos sobre a mesma se torna mais visível: apenas cinco títulos foram encontrados no período de 2009 a 2018. A pequena amostra impossibilita que sejam feitas análises aprofundadas sobre o perfil dos estudos da temática no país, ao mesmo tempo que mostra a relevância e necessidade de uma maior produção científica sobre a governança pública nas universidades, considerando a importância da área da educação superior.

O baixo número de trabalhos científicos amplos e gerais pode ser explicado também pela heterogeneidade do ensino superior brasileiro e das instituições que o compõem, tornando difícil em um primeiro momento propor modelos únicos de governança ou de mensuração de suas práticas que atendam às diversas universidades. As universidades federais, por serem comumente autarquias, ainda que subordinadas aos mesmos marcos regulatórios, possuem especificidades próprias que podem se apresentar como empecilhos para elaboração de teses generalistas na área (TRIGUEIRO, 2002; GOMES, 2010).

A conceituação da Governança em diferentes contextos apresentam variações, o que pode enfraquecer a importância do termo por não apresentar-se de forma consolidada, surgindo inclusive com definições contraditórias entre si. O termo pode surgir no contexto da governança corporativa, governança local, governança para o desenvolvimento, governança

internacional, governança como sistema de regras, boa governança, má governança, governança democrática, governança republicana, governança de ponta cabeça, entre outros.

Este estudo adotou o conceito apontado pela IN MP/CGU 01/2016 e pelo Decreto Presidencial 9.203/2017, que define Governança como sendo uma “combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos”, que “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (CONTROLADORIA-GERAL, 2016b; BRASIL, 2017), uma vez que são estes os marco regulatórios a serem seguidos pelas universidades parte da nossa amostra.

Ratificando que não há estudos suficientes para que possamos elaborar uma hipótese baseada em teoria já reconhecida no meio científico, validada pelos pares, e dada a recém publicação dos marcos regulatórios aqui considerados, surge então a hipótese de que “as universidades federais do Nordeste brasileiro ainda não definiram de forma clara e publicizada seus processos de Governança”. Ainda que possa vir a ser considerada como subjetiva, defendemos sua plausibilidade uma vez que a novidade do tema da governança na administração pública provavelmente inviabiliza a elaboração de documentos normativos internos nas universidades federais pela própria falta de tempo hábil. Como pontos positivos, a hipótese é aplicável por ser clara, específica e poder ser verificada empiricamente.

Na construção da metodologia do estudo, considerada a diversidade do ensino superior nas diferentes instituições mundiais e brasileiras, foi necessária a realização de um recorte institucional e geográfico. Assim, o estudo focou no Brasil e a amostra foi composta apenas de universidades federais brasileiras, visto que todas estão submetidas às mesmas normas e decretos presidenciais. Definido o formato da instituição a ser estudada, e dada a grandeza geográfica nacional, fez-se necessário ainda um recorte geográfico. Dada a localização da pesquisadora e de seu programa de pós-graduação, optou-se pela região Nordeste. Em seguida, uma universidade federal foi escolhida para representar cada estado; nos casos de estados com mais de uma universidade federal, compôs a amostra a instituição com maior tempo de fundação.

Estudamos assim a UFAL, UFBA, UFC, UFMA, UFPB, UFPE, UFPI, UFRN e UFS, a partir da problemática “Qual o atual cenário das universidades federais do Nordeste brasileiro sob a perspectiva da Governança?”. Elaboramos um instrumento de gestão para

verificação desta resposta composto pelos princípios de governança adotados pelos marcos legais, divididos em quatro áreas: 1. Liderança; 2. Integridade; 3. *Accountability* e; 4. Alinhamento Estratégico.

Para a área 1, Liderança, verificamos estatutos, regimentos, planos anuais de capacitação e demais documentos pertinentes das universidades a fim de detectar a existência de definições estabelecidas das competências necessárias, processos para seleção, responsabilidades e avaliação para os gestores da alta administração e existência de definições estabelecidas de processos para composição de bancos de talentos e formação de futuros gestores da alta administração. Para o cargo de reitor, a MP 914/2019 da Presidência da República define que o mesmo deverá ser um/a docente efetivo/a da instituição, com título de doutor/a ou ser das classes D ou E da Carreira do Magistério Superior. O processo seletivo envolve uma consulta à comunidade acadêmica através do voto direto; posteriormente será composta uma lista tríplice com os nomes dos/as candidatos/as para que o/a Presidente da República escolha e nomeie um nome para mandato de 4 anos.

Com a definição nacional para seleção de Reitores/as, focamos nos processos seletivos para escolha de Pró-Reitores/as nas universidades federais do Nordeste brasileiro, de acordo com os estatutos e regimentos das instituições. A MP 914/2019 (BRASIL, 2019) delega ao/à Reitor/a a escolha de seu/sua Vice-Reitor/a e Pró-Reitores/as.

Ao analisar os estatutos e regimentos das universidades, sob a perspectiva da existência de definições estabelecidas sobre pré-requisitos para assumir o cargo, processo seletivo, descrição das atividades, instrumentos de avaliação de desempenho e possíveis penalidades, detectamos que este é um ponto onde as instituições ainda precisam avançar e revisar seus documentos. Sobre a escolha do/a Vice-Reitor/a, as universidades apontam apenas que será escolhido/a e nomeado/a pelo/a Reitor/a.

Sobre os/as Pró-Reitores/as, nenhuma das instituições possui regulamentado como se dará o processo seletivo, ainda que a escolha final e nomeação sejam prerrogativas do/a Reitor/a. Sobre pré-requisitos necessário para assumir o cargo, UFC e UFPI definem que deverá ser docente da instituição; esta última, entretanto, abre uma exceção para as pró-reitorias relacionadas à administração e planejamento, que poderão ser ocupadas por servidores/as técnicos/as do quadro institucional. A UFPB indica que deverá ser servidor/a de carreira e a UFPE aponta que preferencialmente seja servidor/a da universidade sob regime de tempo integral ou dedicação exclusiva. UFAL, UFBA, UFMA e UFRN não trazem em seus documentos exigências para o cargo de Pró-Reitor/a.

UFAL, UFPE, UFRN não informam a descrição das atividades dos/as pró-reitores/as, enquanto UFBA, UFC, UFPB e UFPI apresentam tais informações em seus estatutos, regimentos ou regimentos da Reitoria. UFMA e UFS trazem informações parciais: a UFMA indica apenas que ocorrerá em dedicação exclusiva (docentes serão dispensados das atividades de docência) e a UFS de forma genérica indica que o/a Pró-Reitor/a deve desenvolver suas atividades de direção e/ou assessoramento nos âmbitos dos estatutos e regimentos da instituição e assistir ao/à Reitor/a no exercício de suas funções.

Sobre instrumentos de avaliação de desempenho, exceto a UFPI que exige a apresentação de um relatório anual das atividades desenvolvidas pelos/as Pró-Reitores/as ao/à Reitor/a, não há registros nos regimentos e estatuto de nenhuma das instituições. Em relação à possíveis penalidades em caso de má conduta e/ou irregularidades no exercício da função, apenas o estatuto da UFC prevê que “em caso de ilegalidade, irregularidade, descumprimento ou exacerbação no exercício da competência delegada ou subdelegada, responderão, pessoal e integralmente, pelos atos de gestão praticados, sujeitando-se, ainda às sanções cabíveis” (UFC, 2020). As demais instituições não trazem em seus estatutos e regimentos a previsão de penalidades para estes casos.

Ainda que seja plausível admitir que as funções de vice-reitor/a e pró-reitores/as serão ocupadas por gestores/as público/as de caráter ilibado e competência reconhecida, e que aqueles que tiverem má conduta no exercício da função em uma universidade federal responderão por tais improbidades, a falta de previsibilidade e transparência nos estatutos e regimentos institucionais não correspondem a boas práticas de governança, e apresentam-se como pontos que requerem atenção dos alto gestores e membros dos colegiados e conselhos universitários para que possam rever tais documentos.

Na área 2, Integridade, verificamos a existência de um Plano de Integridade segundo a Portaria 57/2019 do CGU, que o define como sendo um “documento, aprovado pela alta administração, que organiza as medidas de integridade a serem adotadas em determinado período de tempo, devendo ser revisado periodicamente” (CONTROLADORIA-GERAL, 2019).

A UFBA, UFC, UFPI, UFRN e UFS destacam-se por terem concluído todas as etapas do processo, inclusive aprovação de seus Planos de Integridade. UFPB e UFPE encontram-se com parte das etapas concluídas, porém UFAL e UFMA são as que chama atenção por não terem realizado nenhuma das etapas no período analisado.

Considerando o conceito de integridade como “um estado ou condição de um órgão ou entidade pública completo, inteiro, são, (onde) há uma atuação imaculada e sem desvios, conforme os princípios e valores que devem nortear a atuação da Administração Pública” presente na Portaria CGU nº 1.827/2017 (CONTROLADORIA-GERAL, 2017), podemos entender sua importância sob a perspectiva da governança. Sendo assim, não corrobora com um panorama favorável da governança nas universidades federais do Nordeste brasileiro o fato de apenas pouco mais da metade das instituições terem apresentado um Plano de Integridade. UFAL e UFMA, em especial, estão impactando de forma desfavorável o cenário e devem se organizar para começar a cumprir as etapas definidas pela CGU o quanto antes, a fim de também apresentarem seus respectivos Planos de Integridade aprovados.

Na área 3, *Accountability*, a prestação de contas e responsabilização da alta gestão foi verificada através da publicação de prestação de contas administrativo da gestão e existência de Ouvidoria nas Universidades e/ou associação ao Sistema e-OUV.

No primeiro tópico, prestação de contas em conformidade com as orientações do TCU, o panorama foi bastante favorável, tendo todas as universidades apresentados seus relatórios, contando apenas com pequenas ressalvas referentes ao conteúdo que pode não ter abordado determinado tópico, ou abordado parcialmente, porém não comprometendo a relevância final do documento.

Em seguida, o tópico sobre Ouvidorias também trouxe um panorama favorável, uma vez que todas as universidades possuem Ouvidoria própria e também estão ligadas ao sistema nacional e-OUV, assegurando à comunidade acadêmica e externa um canal imparcial para registro de denúncias ou solicitações de informações.

Por fim, na área 4, Alinhamento estratégico, verificamos a existência de um PDI com missão, objetivos e metas da instituição, conforme disposto no Decreto nº 5.773/2006 da Presidência da República e analisamos os PAC 2017 e 2018 sob a perspectiva das ações voltadas para a alta administração.

Em relação ao PDI, as universidades os apresentam, porém os documentos em geral são repetitivos e genéricos, com objetivos superficiais e que também se repetem ao longo dos PDI; além disso, os objetivos de cada área possuem pouca relação com os objetivos das demais áreas da instituição. As metas não costumam ser quantificadas, o que inviabiliza o acompanhamento, e também não possuem calendário para sua execução, deixando implícito apenas que ocorrerão no período de vigência do PDI.

O contexto institucional das universidades aqui estudadas sob a perspectiva da governança segue não sendo completamente favorável quando analisamos os PAC 2017 e 2018 buscando ações voltadas para a capacitação e formação contínua da alta administração. Apenas UFAL, UFBA, UFRN e UFS disponibilizam os documentos e nestes constam propostas de cursos específicos para formação de gestores em exercício e possíveis futuros gestores. Estes PAC ainda tratam tais cursos como pré-requisito para assumir funções gratificadas e cargos de diretoria em conformidade com o art 7º do Decreto Presidencial 5.825/2006 (BRASIL, 2006c), ainda que, como visto anteriormente, os estatutos e regimentos das instituições não determinem esta necessidade.

A UFC, UFMA, UFPB, UFPE e UFPI, entretanto, não disponibilizam seus PAC 2017 e 2018, impactando desfavoravelmente no panorama das universidades em relação à transparência na divulgação de seus planos e às propostas de capacitação de gestores e futuros gestores.

Por fim, atendendo ao objetivo geral deste estudo – apresentar o contexto institucional da governança atual nas universidades federais do Nordeste brasileiro – e considerando a hipótese de que tais instituições ainda não definiram de forma clara e publicizada seus processos de governança, sob a ótica dos princípios da temática adotados em comum pelos marcos regulatórios do MP, CGU e Presidência da República, concluímos que a hipótese é válida, uma vez que as universidades apresentaram panorama desfavorável nas áreas de liderança, integridade e alinhamento estratégico.

Apenas a área de *accountability* apresentou um panorama favorável sob a perspectiva da governança, uma vez que as universidades estão prestando contas de suas atividades ao TCU e ofertando canais de comunicação através de Ouvidorias, apesar das ressalvas em relação ao período para resolução dos chamados.

Assim sendo, apresentado o atual cenário das universidades federais do Nordeste brasileiro sob a perspectiva da Governança, espero com esse estudo contribuir para a produção científica e da área e fomentar os futuros debates e pesquisas sobre a temática da governança pública, com foco na educação e nas universidades nas demais regiões do país e do mundo.

Estudos semelhantes poderão ser feitos para as demais regiões brasileiras, e/ou englobando instituições públicas das esferas estaduais ou institutos federais. Um estudo nacional, inclusive, poderia preencher lacunas não cobertas por esse estudo por escassez de recursos – físicos, financeiros e/ou humanos.

Deixo ainda registrado o intuito de que as universidades, através de seus gestores e membros dos conselhos universitários, possam encontrar neste estudo fonte de informação para reflexão e início ou continuidade dos debates sobre as práticas de governança das suas respectivas instituições, visando sempre a melhoria do serviço público ofertado à população.

## REFERÊNCIAS

ARNS, P. C. **Governança democrática e desenvolvimento territorial: avanços e limites das iniciativas brasileiras.** 2012. Disponível em [http://www.iadh.org.br/wp-content/uploads/2012/04/Paulo\\_Cesar\\_Arns\\_Revisado.pdf](http://www.iadh.org.br/wp-content/uploads/2012/04/Paulo_Cesar_Arns_Revisado.pdf) . Acesso em 27 fev 2019.

ARRUDA, J. A.; BARROS, G. F. Governança universitária: um panorama mundial. **Anais... XVIII Colóquio Internacional de Gestão Universitária**, 2018.

AVELINO, George; BROWN, David S; HUNTER, Wendy A. Internacionalização econômica, democratização e gastos sociais na América Latina, 1980-1999. In: HOCHMAN, Gilberto (org.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 207-244.

BANCO MUNDIAL. **Governance: the World's Bank Experience (Development in Practice).** 1992, p. 14 [online], disponível em [http://www.wds.worldbank.org/external/default/wdscontentserver/wdsp/ib/1994/05/000009265\\_3970716142854/rendered/pdf/multi0page.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/wdscontentserver/wdsp/ib/1994/05/000009265_3970716142854/rendered/pdf/multi0page.pdf)>. Acesso 31 jul 2016.

BALBACHEVSKY, E.; KERBAUY, M.; FABIANO, N. **Governança universitária em transformação: a experiência das universidades públicas brasileiras.** 2013. (Apresentação de Trabalho/Seminário). Disponível em <http://bit.ly/1xetw4a>. Acesso em 20 abr 2016.

BARBOSA, T.; DE AZEVEDO, A. Governança, democracia e a universidade brasileira no século XXI: o caso da Universidade Federal do ABC. **Anais... 5a Conferência do Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa: 'Autonomia e os Modelos de Governo e Gestão das Instituições de Ensino Superior'**, 2015, Coimbra. 5a Conferência do Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa, 2015.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.155**, de 8 de abril de 1946. Rio de Janeiro, RJ, abr 1946. Cria a Universidade da Bahia e dá outras providências. Disponível em [www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del9155.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del9155.htm)>. Acesso em 20 set 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 9.388**, de 20 de junho de 1946. Cria a Universidade do Recife e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, jun 1946b. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9388-20-junho-1946-417645-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 19 set 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 29.741**, de 11 de julho de 1951. Institui uma Comissão para promover a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior. Rio de Janeiro, RJ, jul 1951. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-29741-11-julho-1951-336144-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso 19 out 2019.

\_\_\_\_\_. **LEI nº 2.373**, de 16 de dezembro de 1954. Cria a Universidade do Ceará, com sede em Fortaleza, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, dez 1954. Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L2373.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L2373.htm)>. Acesso 19 set 2019.

\_\_\_\_\_. **Leinº 3.835**, de 13 dedezembro de 1960. Federaliza a universidade da Paraíba, e dá outras providências. Brasília, DF, dez 1960. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3835-13-dezembro-1960-354392-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 20 set 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.849**, de 18 dedezembro de 1960. Federaliza a Universidade do Rio Grande do Norte. Brasília, DF, dez 1960b. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3849.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3849.htm)>. Acesso em 20 set 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 53**, de 18 denovembro de 1966. Princípios e normas de organização para as universidades federais e dá outras providências. Brasília, DF, nov 1966. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-53-18-novembro-1966-373396-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 15 set 2019

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, fev 1967. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso 27 out 2019

\_\_\_\_\_. **Decreto-Leinº 269**, de 28 defevereiro de 1967. Institui a Fundação Universidade Federal de Sergipe e dá outras providências. Brasília, DF, fev 1967b. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-269-28-fevereiro-1967-378094-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 20 set 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.528**, de 12 denovembro de 1968. Institui a Universidade Federal do Piauí e dá outras providências. Brasília, DF, nov 1968. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L5528.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5528.htm)>. Acesso em 20 set 2019.

\_\_\_\_\_. **Leinº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF, dez 1990. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)>. Acesso em 18 set 2019.

\_\_\_\_\_. **Leinº 8.405**, de 9 dejaneiro de 1992. Autoriza o Poder Executivo a instituir como fundação pública a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e dá outras providências. Brasília, DF, jan 1992. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8405.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8405.htm)>. Acesso 19 set 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Câmara de Reformadores do Estado. **Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

\_\_\_\_\_. **Leinº 9.192**, de 21 dedezembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários. Brasília, DF, dez 1995b. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19192.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19192.htm)>. Acesso em 14 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 desetembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília, DF, set 1996. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm)>. Acesso em 16 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Lein° 9.394** de 20 dedezembro de 1996. Diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, dez 1966b. Disponível em <[portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394\\_ldbn1.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf)>. Acesso em 15 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Lein° 10.260**, de 12 de julho de 2001. Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior. Brasília, DF, jul 2001. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110260.htm)>. Acesso em 16 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Lein° 10.419**, de 9 de abril de 2002. Criação da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, a partir do desmembramento da Universidade Federal da Paraíba - UFPB, e dá outras providências. Brasília, DF, abr 2002. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10419.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10419.htm)>. Acesso em 19 set 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n° 11.091**, de 12 de janeiro de 2005. Estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação. Brasília, DF, jan 2005. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm)>. Acesso em 18 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreton° 5.707**, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília, DF, fev 2006. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm)>. Acesso em 15 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreton° 5.773**, de 9 de maio de 2006. Exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Brasília, DF, mai 2016b. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm)>. Acesso em 19 set 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreton° 5.800**, de 8 de junho de 2006. Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Brasília, DF, jun 2006c. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm)>. Acesso em 18 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n° 5.825**, de 29 de junho de 2006. Diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Brasília, DF, jun 2006d. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5825.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5825.htm)>. Acesso em 15 set 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n° 6.096**, de 24 de abril de 2007. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília, DF, abr 2007. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm)>. Acesso em 18 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n° 6.755**, de 29 de janeiro de 2009. Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada. Brasília, DF, jan 2009. Disponível em

<[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm)>. Acesso em 15 mai 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. 34.ed. São Paulo: Atlas; 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527**, de 18 denovembro de 2011. **Acesso a informações**. Brasília, DF, nov 2011b. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em 15 set 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.203**, de 22 denovembro de 2017. Política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, nov 2017. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm)>. Acesso em 12 out 2019

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.991**, de 28 de agosto de 2019. Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Brasília, DF, ago 2019. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm)>. Acesso ewm 19 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Medica Provisória nº 914**, de 24 de dezembro de 2019. Processo de escolha dos dirigentes das universidades federais, dos institutos federais e do Colégio Pedro II. Brasília, DF, dez 2019. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv914.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv914.htm)>. Acesso em 4 abr 2020.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, RAP. Rio de Janeiro, vol 34, n. 4, p. 7-26, jul/ago, 2000.

CAMARGO, Guilherme Bueno de. **Governança republicana como vetor para a interpretação das normas de direito financeiro**. 2010. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Acesso em 27 fev 2019.

CARVALHO, C. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. GT: Política de Educação Superior/n. 11. **Anais...29º Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação(ANPEd)**. Caxambu, 2006.

CHEVALLIER, Jacques. A governança e o direito. **Revista de Direito Público da Economia** – RDPE, Belo Horizonte, Ano 3, n. 12, out-2005, p. 129-146.

COMISSION DE LAS COMUNIDADES EUROPEÍAS. **La gobernanzaeuropea**. Un libro blanco, Bruselas, 2001 [online], disponível em <[http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001\\_0428es01.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf)>. Acesso em 01 ago 2016.

CGU. **Portaria nº 784**, de 28 de abril de 2016. Programa de Fomento à Integridade Pública da Controladoria-Geral da União, para a administração pública, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal. Brasília: CGU, 2016. Disponível em <[www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21512003/do1-2016-04-29-portaria-n-784-de-28-de-abril-de-2016-21511887](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21512003/do1-2016-04-29-portaria-n-784-de-28-de-abril-de-2016-21511887)>. Acesso em 31 mai 2020.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa Conjunta nº 01/16-CGU/MP**. Controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília: CGU/MP, 2016b.

Disponível em

<[http://www.ufu.br/sites/ufu.br/files/media/documento/in\\_cgu\\_mpog\\_01\\_2016.pdf](http://www.ufu.br/sites/ufu.br/files/media/documento/in_cgu_mpog_01_2016.pdf)>. Acesso em 18 set 2019.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 1.827**, de 23 de agosto de 2017. Institui o Programa de Fomento à Integridade Pública-Profip do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Brasília: CGU, 2017. Disponível em <[www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19275686/do1-2017-09-04-portaria-n-1-827-de-23-de-agosto-de-2017-19275587](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19275686/do1-2017-09-04-portaria-n-1-827-de-23-de-agosto-de-2017-19275587)>. Acesso em 20 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 1.089**, de 25 de abril de 2018. Orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade. Brasília: TCU, 2018. Disponível em <[www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/11984199/do1-2018-04-26-portaria-n-1-089-de-25-de-abril-de-2018-11984195](http://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/11984199/do1-2018-04-26-portaria-n-1-089-de-25-de-abril-de-2018-11984195)>. Acesso em 20 set 2019.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 57**, de 4 de janeiro de 2019. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade. Brasília: TCU, 2019.

Disponível em <[www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58029864](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58029864)>.

Acesso 20 set 2019.

CORTÊS, S. Viabilizando a participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policycommunities*. In: HOCHMAN, Gilberto (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 125-144.

COSTA, D. M.; COSTA, A. M.; BARBOSA, F. V. Financiamento público e expansão da educação superior federal no Brasil: o REUNI e as perspectivas para o REUNI 2. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 106-127, jan. 2013.

CUNHA, L. O ensino superior no octênio FHC. **Revista Educação e Sociedade**, vol. 24, n. 82, p. 37-61. Campinas: Cedes, 2003.

DIÓGENES, E. **Políticas públicas de Educação: concepções e pesquisas**. Fortaleza: Edições UFC, 2014.

DURANTE, J. C. **O ethos discursivo num contexto de mudança na gestão pública estadual: entre resistências e intercompreensões**. 2015. Tese (Doutorado em Linguística). Centro de Artes e Comunicação da UFPE, Universidade Federal de Pernambuco.

FÁVERO, M. **Universidade do Brasil**: das origens à construção. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.

FERNANDES, Aguinaldo Aragon; DE ABREU, Vladimir Ferraz. **Implantando a Governança de TI**: da estratégia à Gestão de Processos e Serviços. Brasport, 2014.

FREY, Klaus. Governança urbana e participação pública. **RAC-eletrônica**, v. 1, n. 1, p. 136-150, 2007.

FOUCAULT, M. The subject and power. In: DREYSYS, H.; RABINOW, P. **Beyond structuralism and hermeneutics**. Chicago: University of Chicago Press. 1982, p. 327-348.

GIL, A. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002

GOMES, M. F. Avaliação e natureza administrativa das instituições de ensino superior. **Ensaio**: aval.pol.públ.Educ., Rio de Janeiro, vol.18 n.68, 2010.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. **Anais...XIV Encontro do Conpedi**, v. 16, 2005.

HYDEN, G. Governance and the reconstitution of political order. In: JOSEPH, R. (ed). **State, conflict, and democracy in Africa**. Boulder: Lynne Rienner, 1999

IDS - Institute of Development Studies. **An upside-down view of governance**. Brighton: IDS/University of Sussex, 2010.

IFAC - International Federation of Accountants. **Study 13 - Corporate governance in the public sector**: a governing body perspective. Disponível em: [www.ifac.org](http://www.ifac.org). Acesso em 5 nov 2016.

JACQUES, F. V. S.; VICENTE, E. F. R.; ENSSLIN, S. R. Indicadores de governança no setor público: bibliometria em artigos internacionais. **Anais...Congresso Internacional de Contabilidade e Auditoria, XIV**. Lisboa: Iscal, 2013.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

LAKATOS, E. **Fundamentos de metodologia científica 1**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES, M. da C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, p. 11-26, 2007.

MARTINS, C. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009

MOTTA, P. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista da Administração Pública**, nº 41 (número especial): p. 87-96, 2007.

NEVES, C. A estrutura e o funcionamento do ensino superior no Brasil. In: ARROSA, S. (org). **A educação superior no Brasil**. Brasília: Capes, 2002.

OCDE - Organisation for Economic Co-Operation and Development. *Corporate governance of non-listed companies in emerging markets*. Paris: 2005. Disponível em: [www.oecd.org/dataoecd/48/11/37190767.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/48/11/37190767.pdf). Acesso em 10 nov 2016.

OLIVE, A. Histórico da educação superior no Brasil. In: ARROSA, S. (org). **A educação superior no Brasil**. Brasília: Capes, 2002.

OLIVEIRA, S. C. M. et al. Bibliometria em artigos de contabilidade aplicada ao setor público. **Anais...** Congresso Brasileiro de Custos-ABC. 2013.

PEIXE, B. C. S.; ROSA FILHO, C.; ABREU PASSOS, G. Governança pública e accountability: Uma análise bibliométrica das publicações científicas nacionais e internacionais. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 15, n. 36, p. 77-96, 2018.

PINHO, I. Governança e gestão do conhecimento científico no contexto acadêmico: o estado da arte. In: LEITE, Denise; LIMA, Elizeth G. (orgs). **Conhecimento, avaliação e redes de colaboração: produção e produtividade na universidade**. Porto Alegre: Sulina, 2013, p. 223-243.

RHODES, R. **Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability**. Philadelphia: Open University Press, 1997.

RIBEIRO, L. **Contribuição da contabilidade no processo de governança pública em municípios do Território da Cidadania Sertão de Minas**. 2014. Tese (Doutorado em Administração) do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Lavras (UFL), Minas Gerais.

RODRIGUES, M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011.

RODRIGUES, M. M. Revisitando o conceito de governança: uma discussão sobre o contexto democrático das políticas. In: RODRIGUES, Marta M. (org). **Governança, qualidade da democracia e políticas públicas: teoria e análise**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2018, p. 21-52.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, novembro, 2001.

RONCONI, L. **A Secretaria Nacional de Economia Solidária: uma experiência de Governança Pública**. Florianópolis, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/91635>. Acesso em 6 ago 2019.

ROSENAU, J. N. Governance in the twenty-first century. **Global Governance**, v. 1, n. 1, p. 13-43, 1995.

ROTH, L.; ESPÍNDOLA, A.; SANTOS, V.; DORION, E.; FACHINELLI, A. C.; SEVERO, E. A estrutura do ensino superior no Brasil. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 6, n.3 p. 111-126, set. 2013.

ROZA, M. C. da; MACHADO, D. G.; QUINTANA, A. C. Análise bibliométrica da produção científica sobre contabilidade pública no Encontro de Administração Pública e Governança

(ENAPG) e na Revista de Administração Pública (RAP), no período de 2004 a 2009. **ConTexto**, Porto Alegre, v. 11, n. 20, p. 59-72, 2º semestre 2011.

SAMPAIO, S.; SANTOS, G. A governança no ensino superior brasileiro público: polêmicas e novas compreensões sobre o uso do conceito. Coimbra: **Anais...** 5a. Conferência do Fórum de Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa, 2015.

SANTIAGO, P.; TREMBLAY, K.; BASRI, E.; ARNAL, E. **Tertiary Education for the Knowledge Society**, Volumes 1 & 2, OECD, 2008.

SANTOS, M. **Governabilidade, governança e democracia**: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente. Rio de Janeiro: Dados Revista de Ciências Sociais, 1997.

SANTOS, P. M.; SELIG, P. M. Indicadores para o novo serviço público: uma análise bibliométrica e sistêmica. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 19, n. 3, p. 82-97, 2014.

SARTORI, R. **Governança em agentes de fomento dos Sistemas Regionais de CT&I**. Florianópolis, 2011. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/94941>. Acesso em 6 jun 2016.

SCHWARTZMAN, J. O processo decisório e a gestão das universidades federais brasileiras. **Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras**, Brasília, v. 13, n 26. 1991

SELLTIZ, C. et. ai. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder, 1967.

SHAH, A.; SHAH, S. The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments. In: SHAH, A. (ed). **Local governance in developing countries**. Washington, DC.: World Bak, 2006.

SOUZA, C. Estado da Arte da pesquisa em políticas públicas. In HOCHMAN, Gilberto (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, A. M. As instituições de ensino superior no Brasil: desafios e perspectivas para os gestores do século XXI - fundamentos em Pedro Demo e Pierre Boudieu. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 1, p. 28-47, jan./fev./mar./abr. 2012.

TCU. **Instrução Normativa nº 63**, de 1 dezembro de 2010. Normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. Brasília: TCU, 2010. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/contas/administracao/acordeao-de-links/normas-gerais-para-as-prestacoes-de-contas.htm>>. Acesso em 19 set 2019.

\_\_\_\_\_. **Referencial básico de governança**. Brasília: TCU, 2014.

\_\_\_\_\_. **TC 022.577/2012-2** Relatório de Levantamento Governança e Gestão de Pessoas em Unidades da Administração Pública Federal. Brasília: TCU, 2015. Disponível em

<[https://www12.senado.leg.br/transparencia/adm/arquivos/acordao\\_tcu\\_3023\\_2013](https://www12.senado.leg.br/transparencia/adm/arquivos/acordao_tcu_3023_2013)>. Acesso em 20 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Manual para implementação de Programas de Integridade**. BRASÍLIA: TCU, 2017

\_\_\_\_\_. **Portaria-TCU nº 369**, de 17 de dezembro de 2018. Orientações para a elaboração do relatório de gestão, rol de responsáveis, demais relatórios, pareceres, declarações e informações suplementares para a prestação de contas referentes ao exercício de 2018, bem como sobre procedimentos para a operacionalização do Sistema de Prestação de Contas (e-Contas), conforme as disposições da Decisão Normativa-TCU 170, de 19 de setembro de 2018. Brasília: TCU, 2018. Disponível em <[www.stf.jus.br/arquivo/cms/centralDoCidadaoAcessoInformacaoAuditoria/anexo/DN172\\_2018RelatriodeAuditoriadeGesto.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/centralDoCidadaoAcessoInformacaoAuditoria/anexo/DN172_2018RelatriodeAuditoriadeGesto.pdf)>. Acesso em 25 set 2019.

TREVISOL, J.; TREVISOL, M.; VIECELLI, E. O ensino superior no Brasil: políticas e dinâmicas da expansão (1991-2004). **Roteiro**, Joaçaba, v. 34, n. 2, p.215-242, jul./dez. 2009.

TRIGUEIRO, M. Governo e gestão da educação superior. In: ARROSA, S. (org). **A Educação superior no Brasil**. Brasília: Capes, 2002.

UFAL. **Estatuto e Regimento Geral da Ufal**. Alagoas: UFAL, 2006. Disponível em <[http://www.ufal.edu.br/unidadeacademica/igdema/institucional/documentos/estatuto-e-regimento-da-ufal/at\\_download/file](http://www.ufal.edu.br/unidadeacademica/igdema/institucional/documentos/estatuto-e-regimento-da-ufal/at_download/file)>. Acesso em 1 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2017**. Alagoas: UFAL, 2013. Disponível em <<https://ufal.br/transparencia/institucional/plano-de-desenvolvimento/2013-2017>>. Acesso em 1 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Plano Anual de Capacitação**. Alagoas: UFAL, 2017. Disponível em <<https://ufal.br/servidor/capacitacao/plano-anual-de-capacitacao/2017>>. Acesso em 1 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Plano Anual de Capacitação**. Alagoas: UFAL, 2018. Disponível em <<https://ufal.br/servidor/noticias/2018/4/progep-publica-plano-anual-de-capacitacao-2018-para-servidores/plano-de-capacitacao-2018.pdf>>. Acesso em 1 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2018**. Alagoas: UFAL, 2018b. Disponível em <[https://ufal.br/transparencia/relatorios/gestao/relatorio-de-gestao-integrado\\_exercicio-2018.pdf/view](https://ufal.br/transparencia/relatorios/gestao/relatorio-de-gestao-integrado_exercicio-2018.pdf/view)>. Acesso em 1 nov 2019.

UFBA. **Estatuto e Regimento Geral da UFBA**. Bahia: UFBA, 2010. Disponível em <<https://www.ufba.br/arquivos/estatuto-e-regimento-geral>>. Acesso em 1 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Plano Anual de Capacitação 2017**. Bahia: UFBA, 2017. Disponível em <[https://capacitar.ufba.br/sites/capacitar.ufba.br/files/plano\\_de\\_capacitacao\\_2017.pdf](https://capacitar.ufba.br/sites/capacitar.ufba.br/files/plano_de_capacitacao_2017.pdf)>. Acesso em 1 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Plano Anual de Capacitação 2018**. Bahia: UFBA, 2018. Disponível em <[https://capacitar.ufba.br/sites/capacitar.ufba.br/files/plano\\_anual\\_de\\_capitacao\\_2018.pdf](https://capacitar.ufba.br/sites/capacitar.ufba.br/files/plano_anual_de_capitacao_2018.pdf)>. Acesso em 1 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório Integrado de Gestão - Exercício 2018**. Bahia: UFBA, 2019. Disponível em <[https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/relato\\_integrado\\_de\\_gestao\\_ufba\\_2018.pdf](https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/relato_integrado_de_gestao_ufba_2018.pdf)>. Acesso 1 nov 2019.

UFCA. **Programa de Desenvolvimento e Capacitação - 2017**. Ceará: UFC, 2017. Disponível em <<https://progep.ufc.br/wp-content/uploads/2019/08/pdc-2017.pdf>>. Acesso em 1 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Programa de Desenvolvimento e Capacitação - 2018**. Ceará: UFC, 2018. Disponível em <<https://progep.ufc.br/wp-content/uploads/2019/08/pdc-2018.pdf>>. Acesso em 1 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão UFC 2018**. Ceará: UFC, 2018b. Disponível em <[http://www.ufc.br/images/\\_files/a\\_universidade/relatorio\\_gestao/2018/relatorio\\_gestao\\_2018\\_compilado.pdf](http://www.ufc.br/images/_files/a_universidade/relatorio_gestao/2018/relatorio_gestao_2018_compilado.pdf)>. Acesso em 1 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Universidade Federal do Ceará**. Ceará: UFC, 2020. Disponível em <[http://www.ufc.br/images/\\_files/a\\_universidade/estatuto\\_ufc/estatuto\\_ufc.pdf](http://www.ufc.br/images/_files/a_universidade/estatuto_ufc/estatuto_ufc.pdf)>. Acesso em 1 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Regimento da Reitoria**. Ceará: UFC, 2020b. Disponível em <[http://www.ufc.br/images/\\_files/a\\_universidade/regimento\\_reitoria/regimento\\_reitoria.pdf](http://www.ufc.br/images/_files/a_universidade/regimento_reitoria/regimento_reitoria.pdf)>. Acesso em 1 nov 2019.

UFMA. **Plano de Desenvolvimento Institucional**. Maranhão: UFMA, 2012. Disponível em <[http://www.ufma.br/arquivos/pdi\\_ufma\\_18\\_10\\_2012.pdf](http://www.ufma.br/arquivos/pdi_ufma_18_10_2012.pdf)>. Acesso em 1 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Regimento Geral**. Maranhão: UFMA, 2017. Disponível em <<http://www.ufma.br/portaUFMA/arquivo/iN2o6GYxQlbi5VE.pdf>>. Acesso em 1 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do Exercício 2017**. Maranhão: UFMA, 2018. Disponível em <<http://www.ufma.br/portaUFMA/arquivo/lCDwqYNIBvCMTvS.pdf>>. Acesso em 1 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2018**. Maranhão: UFMA, 2019. Disponível em <<http://www.ufma.br/portaUFMA/arquivo/E0lDdFRjsuNQFtt.pdf>>. Acesso em 1 nov 2019.

UFPB. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018**. Paraíba: UFPB, 2014. Disponível em <[http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/pdi/pdi\\_ufpb\\_20142018.pdf](http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/pdi/pdi_ufpb_20142018.pdf)>. Acesso em 1 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Regimento Geral**. Paraíba: UFPB. 2016. Disponível em <[https://www.ufpb.br/sods/contents/menu/copy\\_of\\_regimentos/regimento-geral](https://www.ufpb.br/sods/contents/menu/copy_of_regimentos/regimento-geral)>. Acesso em 1 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Regimento da Reitoria.** Paraíba: UFPB, 2016b. Disponível em <[https://www.ufpb.br/sods/contents/menu/institucional/copy\\_of\\_regimentos/regimento-da-reitorial](https://www.ufpb.br/sods/contents/menu/institucional/copy_of_regimentos/regimento-da-reitorial)>. Acesso em 1 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2017.** Paraíba: UFPB, 2018. Disponível em <<http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2017>>. Acesso em 1 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão UFPB 2018.** Paraíba: UFPB, 2019. Disponível em <<https://drive.ufpb.br/s/t3XKdyTzDiYt2Bf#pdfviewer>>. Acesso em 1 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento de Pessoas.** Paraíba: UFPB, 2020. Disponível em <<http://www.progep.ufpb.br/progep/contents/em-destaque/divulgado-o-plano-de-desenvolvimento-de-pessoas-da-ufpb-em-2020>>. Acesso em 2 abr 2020.

UFPE. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018.** Pernambuco: UFPE, 2015. Disponível em <[https://www.ufpe.br/documents/38954/713399/pdi\\_14\\_18\\_of.pdf](https://www.ufpe.br/documents/38954/713399/pdi_14_18_of.pdf)>. Acesso em 1 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório de gestão do exercício 2017.** Pernambuco: UFPE, 2018. Disponível em <<https://www.ufpe.br/documents/38954/1586432/Relat%C3%B3rio+de+Gest%C3%A3o+-+Exerc%C3%ADcio+2017.pdf/3f3ccff3-1248-4772-a630-203d595f3713>>. Acesso em 1 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Estatuto e Regimento Geral da Universidade Federal de Pernambuco - Republicação.** Pernambuco: UFPE, 2019. Disponível em <<https://www.ufpe.br/documents/38962/1870976/bo67.pdf>>. Acesso em 1 nov 2019.

UFPI. **Estatuto Fundação Universidade Federal do Piauí.** Piauí: UFPI, 1978. Disponível em <[http://leg.ufpi.br/arquivos/File/estatutos\\_e\\_regimentos/estatuto\\_fufpi.pdf](http://leg.ufpi.br/arquivos/File/estatutos_e_regimentos/estatuto_fufpi.pdf)>. Acesso em 30 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2010-2014.** Piauí: UFPI, 2010. Disponível em <[https://www.ufpi.br/arquivos\\_download/arquivos/PROPLAN/pdi/PDI\\_Verso\\_Unificada-2010-2014.pdf](https://www.ufpi.br/arquivos_download/arquivos/PROPLAN/pdi/PDI_Verso_Unificada-2010-2014.pdf)>. Acesso em 30 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Plano anual de capacitação, aperfeiçoamento e qualificação dos servidores técnico-administrativos da UFPI.** Piauí, UFPI: 2012. Disponível em <[http://leg.ufpi.br/arquivos/File/2012/Resolucao\\_%20N015-2012\\_CD\\_PACAQ.pdf](http://leg.ufpi.br/arquivos/File/2012/Resolucao_%20N015-2012_CD_PACAQ.pdf)>. Acesso em 30 OUT 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão ano 2018.** Piauí: UFPI, 2019. Disponível em <[https://www.ufpi.br/arquivos\\_download/arquivos/Relatrio-de-Gesto-UFPI-2018\\_FINAL\\_01\\_04-201920191003111106.pdf](https://www.ufpi.br/arquivos_download/arquivos/Relatrio-de-Gesto-UFPI-2018_FINAL_01_04-201920191003111106.pdf)>. Acesso em 30 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2017.** Piauí: UFPI, 2018. Disponível em <[https://ufpi.br/arquivos\\_download/arquivos/PROPLAN/relatorio-gestao/RelatoriodeGestao\\_2017.pdf](https://ufpi.br/arquivos_download/arquivos/PROPLAN/relatorio-gestao/RelatoriodeGestao_2017.pdf)>. Acesso em 30 out 2019.

UFRN. **Estatuto da UFRN**. Rio Grande do Norte: UFRN, 2003. Disponível em <<https://www.ufrn.br/resources/documentos/estatuto/Estatuto-UFRN.pdf>>. Acesso em 30 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Regimento Geral da Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. Rio Grande do Norte: UFRN, 2015. Disponível em <<https://ufrn.br/resources/documentos/regimentos/RegimentoGeral.pdf>>. Acesso em 30 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do Exercício 2017**. Rio Grande do Norte: UFRN, 2017. Disponível em <<https://ufrn.br/resources/documentos/relatoriodegestao/RelatoriodeGestao2017.pdf>>. Acesso em 30 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Plano Anual de Capacitação 2018**. Rio Grande do Norte: UFRN, 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2018**. Rio Grande do Norte: UFRN, 2019. Disponível em <<https://ufrn.br/resources/documentos/relatoriodegestao/RelatoriodeGestao2018.pdf>>. Acesso em 30 out 2019.

UFS. **Estatuto**. Sergipe: UFS, 2010. Disponível em <[https://www.sigrh.ufs.br/sigrh/public/colegiados/anexos/2199\\_estatuto\\_com\\_alteracoes\\_edicao\\_2010.pdf](https://www.sigrh.ufs.br/sigrh/public/colegiados/anexos/2199_estatuto_com_alteracoes_edicao_2010.pdf)>. Acesso em 30 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2016-2020**. Sergipe: UFS, 2016. Disponível em <[http://oficiais.ufs.br/uploads/page\\_attach/path/1005/PDI-UFS\\_2016-2020\\_1\\_min.pdf](http://oficiais.ufs.br/uploads/page_attach/path/1005/PDI-UFS_2016-2020_1_min.pdf)>. Acesso em 30 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2017**. Sergipe: UFS, 2018. Disponível em <[https://daffy.ufs.br/uploads/page\\_attach/path/4519/Relatorio\\_de\\_Gestao\\_2017\\_Completo.pdf](https://daffy.ufs.br/uploads/page_attach/path/4519/Relatorio_de_Gestao_2017_Completo.pdf)>. Acesso em 30 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão UFS 2018**. Sergipe: UFS, 2018b. Disponível em <[https://www.daffy.ufs.br/uploads/page\\_attach/path/6257/Texto\\_ReGgest\\_2018\\_com\\_balancete\\_v2\\_Para\\_web\\_1.pdf](https://www.daffy.ufs.br/uploads/page_attach/path/6257/Texto_ReGgest_2018_com_balancete_v2_Para_web_1.pdf)>. Acesso em 30 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Plano Anual de Capacitação**. Sergipe: UFS, 2018c. Disponível em <[http://www.ufs.br/uploads/content\\_attach/path/25669/Capacitacao\\_2018.pdf](http://www.ufs.br/uploads/content_attach/path/25669/Capacitacao_2018.pdf)>. Acesso em 30 out 2019.

UNECASP, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. **Whatisgoodgovernance?** Disponível em <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>. Acesso em 27 fev 2019.

VALLE, V. **Direito fundamental à boa administração e governança: democratizando a função administrativa**. 2010. Tese (Pós doutorado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro.

VASSELAI, C. **As universidades confessionais no ensino superior brasileiro: identidades, contradições e desafios**. 2001. Dissertação (Mestrado em educação) - Faculdade de Educação da Unicamp, São Paulo.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Desigualdades Interestaduais no financiamento da Educação: o caso da Fundef. In HOCHMAN, Gilberto (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

VELOSO, M. MOURA, M. **Modelo de Administração Pública Societal sob a Perspectiva dos Movimentos Sociais: o Caso da AGESPISA no Estado do Piauí**. 2013. Trabalho de Conclusão do Curso de Bacharelado em Administração - Universidade Federal do Piauí, Picos.

WILLIAMSON, O. E. **The mechanisms of governance**. New York: Oxford University Press, 1996.