



XVI COLOQUIO INTERNACIONAL DE
GESTIÓN UNIVERSITARIA – CIGU

Gestión de la Investigación y Compromiso Social de la Universidad

Arequipa – Perú
23, 24 y 25 de noviembre de 2016

ISBN: 978-85-68618-02-8

**O PAPEL DOS CONSELHOS SUPERIORES NA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA
DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS: O CASO DA UFBA**

ANTONIO VIRGÍLIO BITTENCOURT BASTOS
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
antoniovirgiliobastos@gmail.com

GRACEANE COELHO SOUZA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
grace.souza@gmail.com

JORGE LUIZ LORDELO SALES RIBEIRO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
jorgeluzdesales@gmail.com

ADRIANO DE LEMOS ALVES PEIXOTO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
adriano.apeixoto@gmail.com

RESUMO:

Este artigo tem por objetivo refletir sobre a estrutura de governança corporativa das universidades federais. A governança corporativa no setor público refere-se às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como as decisões serão tomadas, visando garantir que as ações organizacionais estejam alinhadas com o interesse público. Nas universidades federais, as decisões são tomadas nos conselhos colegiados superiores, em especial, o conselho superior, órgão de deliberação máxima, que tem papel estratégico. Como forma de embasar esta discussão foi realizada uma pesquisa documental a partir nos portais na Internet das 63 universidades federais brasileiras. Observou-se que a estrutura básica de governança de 32 dessas universidades é composta por três conselhos: o conselho superior, um conselho voltado para atividades fins (ensino, pesquisa e extensão) e um conselho voltado para atividades meio (administrativo e/ou fiscalizador). A situação da Universidade Federal da Bahia é particularizada, identificando-se alguns elementos para reflexão sobre dificuldades comumente apontadas. Espera-se, assim, enfatizar o papel estratégico que deve ser atribuído aos conselhos superiores, fortalecendo os princípios de autonomia e participação que caracterizam as instâncias colegiadas da universidade..

Palavras-chave: *Estrutura Organizacional, Universidade Pública, Governança Institucional, Conselhos Superiores.*

INTRODUÇÃO

As universidades públicas são dirigidas ou tuteladas pelo Estado, estando submetidas às regras e princípios de direito público comum à generalidade da administração pública (NOGUEIRA et al., 2012). Assim, devem se adaptar às exigências exercidas pelos órgãos de controle externo como o TCU, CGU, entre outros. Essas exigências pressupõem que cada órgão público deve estabelecer ao menos um padrão mínimo de gestão, através da prestação de conta, utilização eficiente dos recursos e de forma transparente, o que podemos denominar de Governança Corporativa

O tema da Governança Corporativa tem recebido bastante atenção no mundo globalizado, como uma forma de institucionalizar a gestão das organizações, sejam elas públicas ou privadas. As pressões por modernização da gestão é uma constante no setor público e, inclusive nas Universidades Públicas. As agências de controle, a exemplo do Tribunal de Contas da União (TCU), deixaram de ser apenas fiscalizadoras da execução orçamentária e passaram a avaliar de forma mais global os processos de gestão na busca de minimizar os riscos de diversas natureza que podem afetar a eficiência e eficácia das instituições públicas. Tais pressões voltam-se para a efetiva implantação de um modelo de gestão estratégica que, em muitos aspectos, pode significar uma transposição de modelos e práticas gerados nas empresas privadas para o contexto da gestão pública.

Por governança entende-se o processo de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições ou de redes organizacionais para alcançar objetivos que expressam consensos coletivamente construídos.. A governança envolve os processos de avaliar, monitorar e direcionar estratégias que fundamentam os processos de gestão propriamente ditos (planejar, executar, agir, controlar).

A governança no setor público é definida como um conjunto de mecanismos de **liderança, estratégia e controle** postos em prática para **avaliar, direcionar e monitorar** a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2014, p.5).

A governança diz respeito ao processo de institucionalização da autoridade, identificando quem tem autoridade, sobre o que, e através de que canais essa autoridade é exercida. Segundo o IBGC (2014, p. 20), “a governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”. No setor público refere-se às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como as decisões serão tomadas, tendo como principal função garantir que as ações organizacionais estejam alinhadas com o interesse público (BRASIL, 2014).

Com isso, o TCU publicou um Referencial Básico de Governança no qual estabelece boas práticas de governança corporativa que devem ser adotadas pelos órgãos públicos. Estas convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum.

Nesse sentido, a governança e a gestão são processos complementares. Enquanto a gestão é responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, manejando os recursos e poderes disponíveis para o alcance dos objetivos da organização, a governança direciona, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, visando atender as necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas.

Quando nos referimos às universidades federais, estas possuem um órgão de deliberação máxima com papel estratégico na gestão universitária: o conselho superior. No entanto,

também existem outros conselhos deliberativos e/ou consultivos na estrutura de governança dessas organizações e que também exercem papel fundamental da gestão. Tais órgãos colegiados compõem, com o reitor, vice reitor e pró-reitores a administração superior das Universidades públicas no Brasil.

Por sua composição, os conselhos concretizam um modelo de governança “participativo” com o envolvimento das diferentes unidades e diferentes segmentos (docentes, discentes, funcionários, segmentos fora da Universidade). No entanto, são poucos os estudos científicos voltados para o papel estratégico dos conselhos na gestão das universidades, sobretudo nas federais.

Cabe ressaltar, no entanto, que as universidades, em especial as públicas, possuem singularidades em relação às suas características organizacionais. Em geral, as universidades são dotadas de rigidez funcional e organizacional, que ocasionam uma relativa impermeabilidade às pressões externas, até mesmo uma aversão às mudanças (Sampaio & Laniado, 2009).

Este artigo tem por objetivo caracterizar a estrutura de governança corporativa nas universidades federais registradas na ANDIFES. Assim, ele constitui uma tentativa inicial de identificar quais os conselhos deliberativos e/ou consultivos formam a estrutura da gestão universitária de IFES brasileiras. Tal caracterização fornece um quadro geral dentro do qual se objetiva discutir a realidade da Universidade Federal da Bahia e a sua recente estrutura de governança configurada no seu marco regulatório a partir de 2010.

Como foco de análise, foi escolhido o papel estratégico dos conselhos deliberativos da universidade, que deve estar baseado nos princípios de autonomia e participação que caracterizam as instâncias colegiadas da universidade através do aperfeiçoamento dos seus processos decisórios.

Com isso, alguns questionamentos podem ser feitos: quais os possíveis impactos do número de atribuições dos conselhos sobre os diversos processos e o seu ritmo de implantação? Como integrar as decisões que configurem um processo de governança articulado?

MÉTODO:

A pesquisa consistiu em um levantamento documental realizado no período de dezembro de 2015 a janeiro de 2016, envolvendo o exame dos estatutos e regimentos, assim como dados apresentados nos portais dessas universidades na Internet disponíveis nos sites das 63 universidades federais do Brasil registradas na Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES).

Após o levantamento, foram realizadas categorizações dos tipos de conselhos de acordo com sua finalidade. Foram encontrados em basicamente cinco categorias: o conselho universitário, conselho fiscalizador, conselhos para assuntos acadêmicos, conselhos para assuntos administrativos, conselhos para assuntos relacionados à comunidade (social).

RESULTADOS E DISCUSSÃO:

Essa seção encontra-se estruturada em dois segmentos principais. No primeiro, apresentamos o panorama geral de como as universidades federais estruturam seus órgãos colegiados superiores, especificando o tipo de Conselho e suas principais atribuições. No segundo, nos detemos no caso da Universidade Federal da Bahia, destacando especificidades e discutindo alguns problemas já detectados na forma como sua estrutura de governança, recém implantada a partir da revisão do seu estatuto aprovado em 2010.

I. A estrutura de órgãos colegiados superiores nas Universidades Públicas Brasileiras

O levantamento realizado permitiu identificar que há uma estrutura básica que caracteriza o modo como as IFES estrutura a sua governança superior. O primeiro e mais claro elemento unificador de tal estrutura é que todas as Universidades possuem como órgão decisório máximo um Conselho Universitário. Tal conselho, com diferentes nomenclaturas, representa as unidades acadêmicas e os segmentos que integram a Universidade. A seguir, apresentamos uma caracterização do conjunto de instituições estudadas, por tipo de Conselho.

- **Conselho Universitário:**

É órgão colegiado obrigatório vinculado à administração superior, instância de deliberação máxima das universidades federais, estando assim presente em todas as 63 pesquisadas. Nota-se que as atribuições desses conselhos são muito semelhantes entre as universidades pesquisadas, uma vez que atuam ao mesmo tempo como órgão deliberativo, consultivo, normativo, sendo a jurisdição superior da Universidade em matéria de ensino, pesquisa, extensão e administração.

Geralmente, composto pelo Reitor e seu vice, pró-reitores, representantes docentes, discentes e técnico-administrativos, diretores das unidades de ensino e representantes da comunidade acadêmica e dos diferentes setores da sociedade. O número de composição foi bastante variável, tendo entre 11 e 107 membros, reconhecendo que, nos conselhos mais numerosos, nem todos os membros têm direito a voto. A Figura 1 mostra a distribuição das Universidade por faixas de membros que integram o Conselho Superior. Verifica-se, que os Conselhos Superiores das universidades pesquisadas normalmente têm entre 20 e 60 membros (n=48, 76,19%).

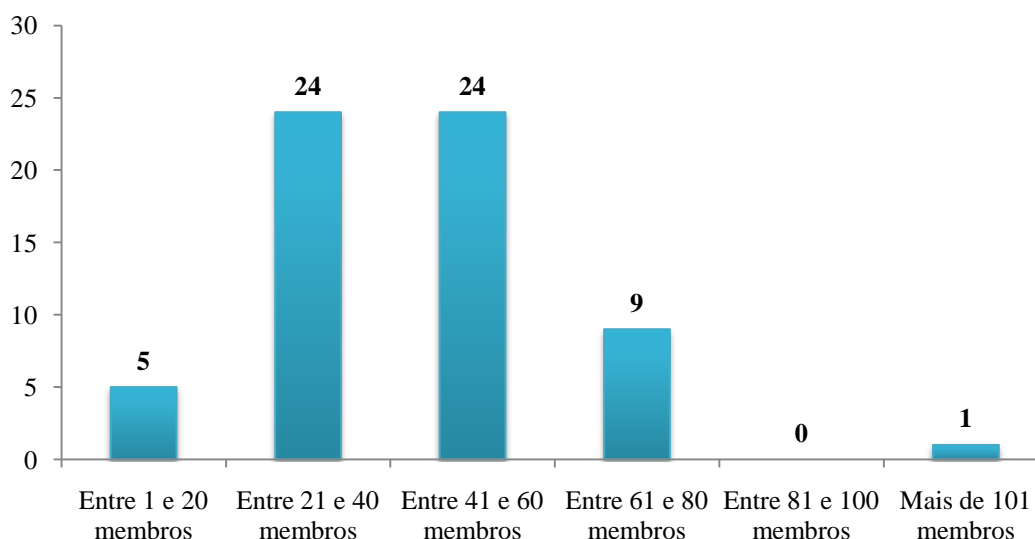


Figura 1: Quantidade de membros nos Conselhos Superiores das Universidades Públicas Federais Brasileiras. Fonte: Pesquisa Documental.

- **Conselho Fiscalizador:**

Dentre as universidades pesquisadas, como se vê na Figura 2, 36 (57,14%) possuem um conselho com função de fiscalizar a gestão econômico-financeira da universidade na

definição da sua estrutura organizacional como órgão superior. Exercem assim atividades de natureza econômica, financeira, contábil e patrimonial da instituição. Alguns desses têm caráter deliberativo, mas em sua maioria são apenas consultivos.

Tem Conselho Fiscalizador?

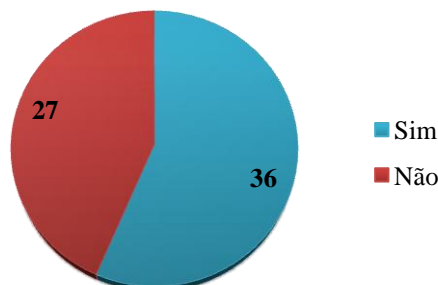


Figura 2: Quantidade de universidades com Conselhos Fiscalizadores nas Universidades Públicas Federais brasileiras.

Fonte: Pesquisa Documental.

Segundo o Art. 15 da lei 5.540 de 1968, “Em cada universidade sob forma de autarquia especial ou estabelecimento isolado de ensino superior, mantido pela União, haverá um Conselho de Curadores, ao qual caberá a fiscalização econômico-financeira”. Essa legislação estabelecia que o Conselho de Curadores seria composto por pelo menos um terço de membros externos ao corpo docente e discente da universidade, podendo ser representantes da indústria, do MEC, entre outros.

No entanto, esse artigo foi revogado pela nova LDB, na Lei 9.394/96, que estabelece as instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática. Essa mesma legislação determinou que “Art. 73. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente”.

Dentre as 36 universidades que possuem esse conselho de fiscalização, eles são compostos por no mínimo 05 e no máximo 26 membros. A composição mínima é formada normalmente por membros internos da universidade, como o reitor e/ou representante do conselho universitário, porém integrado também por representantes externos, como do Ministério da Educação, de ex-alunos, e da comunidade externa que tenham algum tipo de relação com os serviços oferecidos pela Universidade. Já a composição máxima inclui também a participação de docentes, servidores técnico-administrativos e alunos da instituição.

Esses conselhos têm como função principal acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária e econômico-financeira da universidade relativa a cada exercício financeiro, se pronunciando, através de pareceres, sobre os balanços e a prestação de contas do Reitor e, em alguns casos, também dos demais gestores, sobre o patrimônio da universidade.

Observou-se então que entre as 27 que não contem um Conselho Curador propriamente dito, 22 possuem um conselho consultivo e/ou deliberativo sobre assuntos administrativos, como um Conselho Diretor ou um Conselho Administrativo, por exemplo, que cumprem essa mesma função de fiscalizar a prestação de contas para os órgãos externos, como o TCU. Dentre as cinco universidades que não possuem o Conselho Curador e nem de Administração, possuem uma auditoria interna que tem como competência assessorar a Reitoria no exercício da supervisão e controle das atividades de administração contábil, financeira, técnica e administrativa da universidade.

- **Conselhos para assuntos administrativos:**

Dentre as universidades pesquisadas, 30 (47,61%) possuem pelo menos um conselho voltado para as atividades meio da universidade, que incluem atividades de gestão e planejamento (de recursos e de pessoas) da universidade, abrangendo aspectos financeiros, infraestrutura e desenvolvimento físico. É válido ressaltar que dessas 30, apenas 3 possuem mais de um conselho voltado para atividades meio, e 27 não possuem um conselho de fiscalização (ou curador), ficando as atribuições deste a cargo do conselho de administração.

Tem conselhos para assuntos administrativos?

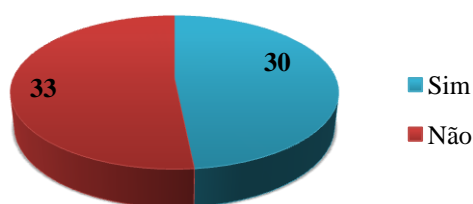


Figura 3: Quantidade de universidades públicas federais brasileiras com conselhos para assuntos administrativos
Fonte: Pesquisa Documental.

Os órgãos colegiados superiores voltados para as questões administrativas assumem diferentes nomes nas Universidades. Foram encontrados alguns tipos de conselhos relacionados com essas atividades meio, como se vê na Figura 4. Os Conselhos Diretores da Fundação estão presentes em instituições que foram constituídas enquanto fundações públicas. O largo predomínio é que tal conselho se defina por suas atribuições centrais: planejamento e administração.

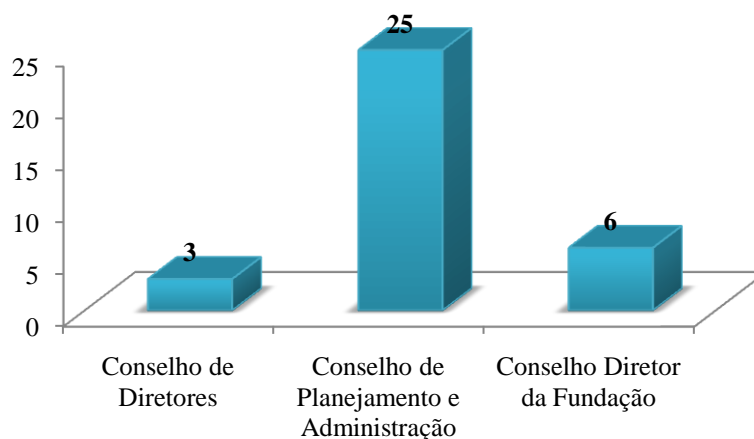


Figura 4 Tipos de conselhos para assuntos administrativos nas universidades públicas federais brasileiras
Fonte: Pesquisa Documental.

Conselho de Diretores

Encontrado em três universidades, o Conselho de Diretores é um órgão destinado a articular a gestão da universidade, servindo como uma assessoria executiva da administração superior. Em uma delas, esse conselho tem como competência traçar normas operacionais para matérias aprovadas pelo Conselho Universitário, decidir sobre aquelas que lhe forem delegadas por este órgão e assessorar nas de competência do Reitor.

É formado pelo reitor, seu vice, os pró-reitores e os diretores de todas as unidades, acadêmicas ou administrativas, e com a participação do corpo técnico-administrativo e discente. Em duas delas, tem menos de 10 membros, na terceira tem cerca de 50 membros.

Conselho de Planejamento e Administração

Encontrado em 25 das 63 universidades pesquisadas, este é um órgão deliberativo destinado a traçar as diretrizes orçamentárias em matéria de recursos humanos, financeiros, infra-estrutura e desenvolvimento físico e demais processos administrativos. Em uma delas, é responsável inclusive pela criação de novas unidades, como departamentos, setores e assessorias.

É formado basicamente pelo reitor, seu vice, os pró-reitores, representantes do corpo docente, técnico-administrativo e discente. Tendo entre 08 e 59 membros.

Conselho Diretor da Fundação

Encontrado em seis universidades das 63 pesquisadas. É responsável pela administração da Fundação e a supervisão da Universidade. Em uma delas, é um órgão angariador de recursos, supervisor da gestão econômico-financeira e responsável principal pelas relações entre a Universidade e a Comunidade. Outra universidade a define como tendo a função precípua de gerir o patrimônio da Fundação, de modo a assegurar à Universidade seu pleno desenvolvimento em consonância com os objetivos previstos na legislação de ensino.

Composto basicamente pelo reitor e seu vice, e representantes do MEC, do governo do Estado onde se localiza, e de outros setores da sociedade que tenha relação direta com a universidade. Esses conselhos têm entre 06 e 13 membros.

- **Conselhos para assuntos acadêmicos:**

São órgãos de supervisão e coordenação das atividades de ensino, pesquisa e extensão, em nível de administração superior, normalmente composto pelo reitor, vice-reitor, pró-reitores de áreas, representantes de cada uma das unidades universitárias (ou de centros e/ou câmaras acadêmicas, quando possuem), docentes de todas as categorias, representantes técnico-administrativos e discentes.

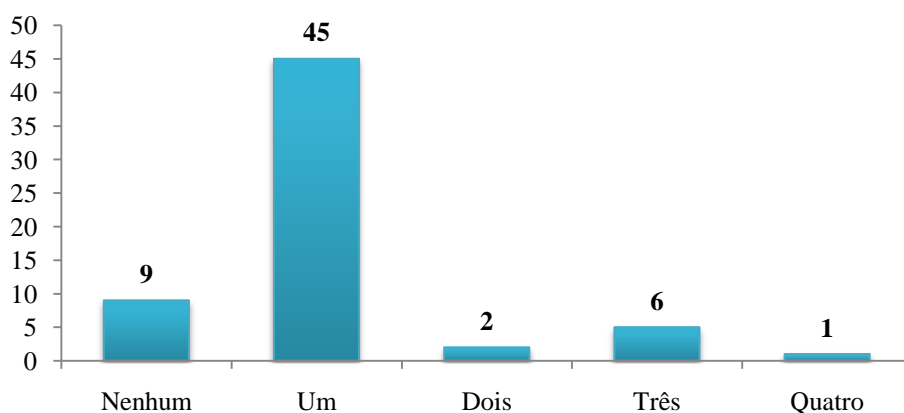


Figura 5: Quantidade de conselhos para assuntos acadêmicos nas universidades públicas federais brasileiras.
Fonte: Pesquisa Documental.

Dentre as universidades pesquisadas, 45 (71,42%) possuem apenas um conselho voltado para as deliberações sobre ensino, pesquisa e extensão. Alguns desses conselhos se estruturam em câmaras especializadas, com natureza consultiva e/ou deliberativa, para cada matéria de sua competência. Esses conselhos possuem entre 12 e 96 membros.

Nove universidades (14,28%) não têm um conselho específico voltado para este fim, normalmente deixando essas atribuições para o Conselho Universitário ou câmaras específicas submetidas a este. Essas normalmente são as universidades que possuem em sua estrutura de governança um número menor de conselhos. Nove (14,28%) possuem dois ou mais conselhos voltados para essas atividades, normalmente, um para ensino, um para pesquisa e um pra extensão.

- **Conselhos para assuntos relacionados à comunidade (social):**

Encontrado em apenas 17 (26,98%) das 63 universidades pesquisadas. Os conselhos comunitários (ou sociais), em sua maioria de caráter apenas consultivo, são considerados um espaço privilegiado de interlocução entre a universidade e os diversos vários setores da sociedade, tendo assim a função de contribuir para a definição, pelos Conselhos Deliberativos Superiores, das políticas institucionais da universidade. Apenas em uma universidade, esse conselho possui caráter deliberativo. Normalmente, esses conselhos são compostos por representantes dos segmentos da sociedade local e regional.

Tem conselhos voltados para assuntos da comunidade?

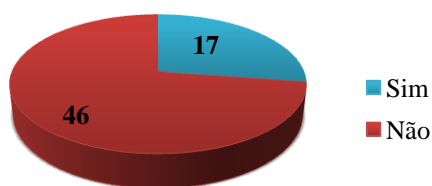


Figura 6: Quantidade de universidades com conselhos para assuntos da comunidade
Fonte: Pesquisa Documental.

A Lei Federal 10.172/01, que estabeleceu as diretrizes e metas do Plano Nacional de Educação de 2001-2011, afirma que as universidades devem “garantir a criação de conselhos com a participação da comunidade e de entidades da sociedade civil organizada, para acompanhamento e controle social das atividades universitárias, com o objetivo de assegurar o retorno à sociedade dos resultados das pesquisas, do ensino e da extensão”. Essa participação pode acontecer através do Conselho Universitário, no qual fica estabelecido um número mínimo de participantes da comunidade externa, ou através desse conselho específico.

Em relação ao número total de conselhos

No que tange ao número total de conselhos por universidade, observa-se que há uma variação muito grande, entre o número mínimo (um) e o número máximo (oito) de conselhos na estrutura de governança das universidades federais pesquisadas. Cabe ressaltar que a única que possui apenas um conselho foi fundada em 2013, cujos demais conselhos ainda estavam em processo de formação no momento em que foi realizada a pesquisa documental.

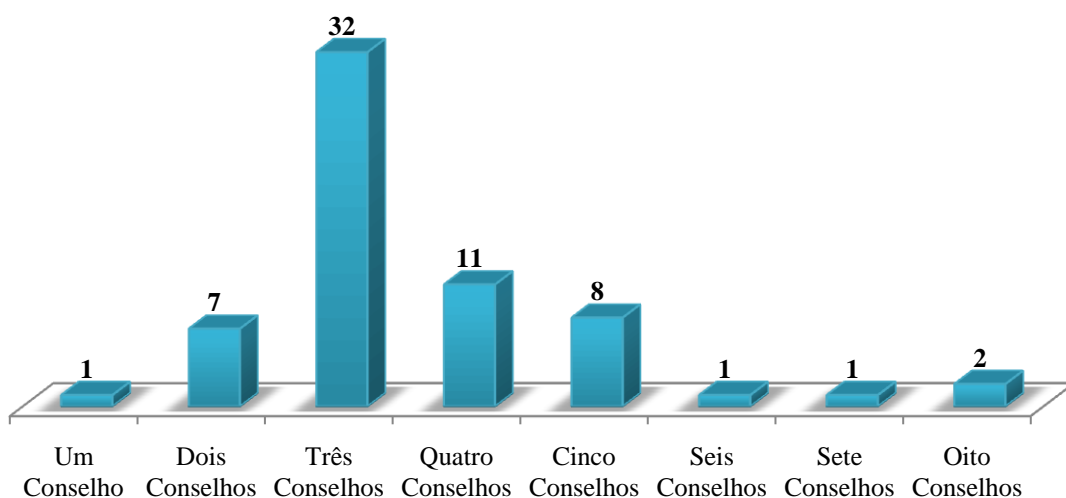


Figura 7: Quantitativo de Universidades Públicas Federais por número total de Conselhos Superiores.
 Fonte: Pesquisa Documental.

No geral, observa-se que 32 universidades (50,79%) possuem apenas três conselhos. Dessas 32 instituições, 14 possuem como conselhos o universitário, o curador e o conselho para assuntos acadêmicos. Ou seja, todas as funções acadêmicas (pesquisa, ensino e extensão) são tratadas no âmbito de um único conselho. Outras 12 têm o conselho administrador substituindo o curador. Como foi dito antes, as atribuições relacionadas ao conselho administrador são muito semelhantes as do conselho curador. Assim, pode-se dizer que, a estrutura de governança básica da maioria das universidades pesquisadas é composta por um conselho superior, um conselho acadêmico e um conselho voltado para assuntos administrativos/fiscalizadores.

II. O Caso da Universidade Federal da Bahia

A UFBA possui cinco conselhos na sua estrutura de governança: o Conselho Universitário (CONSUNI), como órgão de deliberação máxima; o Conselho de Curadores, voltado para atividades fiscalizadoras; e o Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE), o Conselho Acadêmico de Ensino (CAE) e o Conselho Acadêmico de Pesquisa e Extensão (CAPEX), os três voltados para fins acadêmicos.

O CONSUNI tem cerca de 40 membros, incluindo o reitor, seu vice, pró-reitores e diretores de unidades acadêmicas, além dos representantes do corpo docente, discente, técnico-administrativo e da comunidade. Como órgão deliberativo máximo, suas atribuições abrangem aspectos patrimoniais, financeiras, de gestão de pessoas, etc. Observa-se ainda que, por não existir um conselho específico para as atividades administrativas, como visto em quase metade das universidades federais brasileiras, estas atribuições também são responsabilidade do CONSUNI.

Já o Conselho Curador é um órgão consultivo do Conselho Universitário, o que, segundo o Regimento da Universidade (UFBA, 2010), prevê uma maior autonomia perante os organismos de execução e deliberação desta. Composta por aproximadamente 13 membros, sendo eles, representantes do CONSUNI, do CONSEPE, do corpo docente, discente, técnico-administrativo e da comunidade. Sua principal atribuição é supervisionar as atividades de fiscalização e controle da administração e da gerência da Universidade Federal da Bahia, em conformidade com os dispositivos legais que regulamentam a matéria. Além disso, a UFBA

possui uma Coordenadoria de Controle Interno como um órgão de fiscalização e controle interno vinculado ao Conselho de Curadores.

O CONSEPE é composto por aproximadamente 40 membros, incluindo o reitor, seu vice, pró-reitores da área de atividades-fim e representantes docentes de cada unidade acadêmica, além dos representantes do corpo discente, técnico-administrativo e da comunidade. Como atribuições, deve estabelecer, anualmente, o calendário acadêmico da Universidade; fixar normas e deliberar sobre políticas de integração entre ensino, pesquisa e extensão na Universidade; apreciar propostas relativas a programas estratégicos que articulem ensino, pesquisa e extensão; regulamentar os aspectos inerentes às interfaces entre as distintas éticas acadêmica, pedagógica, profissional e de pesquisa; julgar, em grau último de recurso, processos referentes a decisões em primeira instância dos Conselhos Acadêmicos que não tenham sido aprovadas por 3/5 do seu quorum efetivo (UFBA, 2010).

O CAE e o CAPEX, por sua vez, não têm a participação do reitor e são compostos pelos pró-reitores da área de ensino, representantes docentes de cada unidade acadêmica, do corpo técnico-administrativo, discente e da comunidade, totalizando aproximadamente 40 membros cada um. Esses conselhos têm como atribuição supervisionar e deliberar sobre as atividades acadêmicas da sua matéria de competência.

Além desses, a UFBA possui como órgãos consultivos mais três conselhos que, embora criados no seu Estatuto em 2010 não foram efetivamente convocados pelas novas gestões que assumiram a Universidade:

- Conselho Consultivo Social: referente à interface Universidade-sociedade;
- Conselho Consultivo de Aposentados, Eméritos e Ex-Alunos: referente à integração dos segmentos que contribuíram para a história da UFBA;
- Conselho Social de Vida Universitária: referente à integração dos segmentos que constituem a comunidade universitária.

A estrutura e o funcionamento dos Conselhos Superiores da UFBA não foram objeto de um estudo diagnóstico mais aprofundado após a sua revisão e consolidação da proposta do novo estatuto em vigor. No entanto, discussões em diversos âmbitos têm apontado alguns problemas que devem ser objeto de análise mais acurada.

Um primeiro aspecto refere-se ao número, considerado excessivo de órgãos colegiados superiores. Considerando-se os conselhos consultivos, a UFBA é a Universidade que possui maior número de Conselhos, junto com a UFSCAR. São oito conselhos, quando o maior número de Universidades possui apenas 3. O elevado número de Conselho, conquanto expandam, efetivamente, a participação dos diversos segmentos da instituição, gera inevitáveis sobreposições além de constituir em um elevado custo para o seu corpo funcional, ampliando o número de horas dedicadas a reuniões e seus trabalhos preparatórios.

Nota-se que a existência de três conselhos voltados para atividades fins – CAE, CAPEX e CONSEP – parece gerar superposição de tarefas e responsabilidades - entre os conselhos e entre os conselhos e outras instâncias da universidade, como as congregações e as pró-reitorias - que contribuem para a ineficiência dos processos organizacionais que se traduz em uma crescente sobrecarga de trabalho e demora na tomada de decisão. Na estrutura anterior o CONSEP dividia-se em Câmaras; tais câmaras foram alçadas à condição de Conselhos, de alguma forma esvaziando competências do CONSEPE. Relata-se, também, que além do esvaziamento, o CONSEPE assumiu um caráter mais burocrático ou cartorial, sendo a instância de recursos dos dois outros Conselhos. Adicionalmente, há decisões de grande relevância para a vida da Universidade, com implicações para a gestão (por exemplo, a criação de um novo curso) que são decididas no âmbito do CAE, do qual não participa o reitor. Tais decisões não são submetidas ao CONSUNI.

O CONSUNI se estrutura em comissões e algumas delas parecem se sobrepor a Conselhos consultivos que foram criados e, talvez por isto mesmo, não implantados efetivamente. Assim, a UFBA convive com uma estrutura de órgãos colegiados superiores no seu marco regulatório maior que não se encontra efetivamente implementado, apesar de decorridos seis anos de aprovação do seu Estatuto.

Vale destacar, ainda, que diferente de outras universidades, não há um órgão colegiado superior especificamente voltado para as questões de gestão. Como vimos, quase metade das universidades públicas possui algum conselho para tratar de decisões no plano administrativo. Tais conselhos adquirem diferentes nomes: conselho diretor, conselho de planejamento e administração. As implicações desta lacuna são bastante claras: em primeiro lugar, sobrecarrega o CONSUNI com questões administrativas que afetam a vida das unidades de ensino, retirando tempo para as discussões mais estratégicas e de políticas gerais para a Universidade. Em segundo lugar, retira a gestão – esfera da vida universitária que precisa de políticas muito claras e efetiva para a sua melhoria – do âmbito das discussões mais estratégicas da instituição. Com isto, a gestão (planejamento, avaliação, controle) se localizam nas estruturas da administração central (reitoria) sem uma instância articuladora mais efetiva que coordene as ações de tais unidades. Tal lacuna se torna mais visível quando se verificam as pressões constantes das agências externas, especialmente o Tribunal de Contas da União – TCU, pelo aprimoramento dos mecanismos de governança corporativa nas Universidades Públicas.

Na realidade, não é apenas o CONSEPE que apresenta tal característica. No geral, os cinco conselhos são percebidos como sobrecarregados por discussões operacionais e cartoriais quando deveriam se ocupar de ações estratégicas, voltadas para a discussão de grandes temas de interesse, da elaboração de diretrizes e orientações gerais para o funcionamento da universidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo consiste em uma etapa inicial de um diagnóstico mais amplo a ser conduzido sobre a estrutura dos órgãos colegiados superiores da Universidade Federal da Bahia, a ser conduzido pela SUPAD – Superintendência de Avaliação e Desenvolvimento Institucional. Antes de envolver os próprios membros dos atuais conselhos, decidiu-se conhecer como as demais Universidades Federais se estruturam neste aspecto particular.

O levantamento documental nos oferece, de forma sistemática, um quadro geral de como as Universidade se organizam para as decisões superiores, elemento central da sua estrutura de governança. Os resultados mostram um quadro de grande diversidade no número de órgãos colegiados superiores, na nomenclatura utilizada, no número de integrantes dos conselhos, embora algumas características sejam bastante difundidas e comuns. É o caso, por exemplo, do Conselho Superior, instância máxima decisória das Universidades. Tal diversidade, certamente, associa-se ao tamanho da Universidade. Ao lado de universidades mais antigas e de grande porte, temos um conjunto de novas universidades, ainda de pequeno porte e, portanto, com estruturas mais simples e menores. Tais universidades resultam do Programa de Expansão do Ensino Superior Público no Brasil, levado a cabo nos últimos 12 anos que envolveu a criação de 18 Universidades, muitas em cidades do interior de diversos estados, especialmente das regiões norte e nordeste, além da criação de 173 campi fora da sede de universidades já existentes. A magnitude de tal ampliação (que se reflete na ampliação do número de alunos matriculados e formados reverteu quadro anterior de estagnação do ensino superior público no país, embora não tenha alterado o grande predomínio que ainda possuem as instituições privadas no ensino superior brasileiro.

A atenção aos aspectos da governança das Universidade é uma demanda crescente das agências externas, tais como Controladoria Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU). Mais do que simplesmente fiscalizar o uso dos recursos públicos, tais instâncias demandam, de forma crescente, que as Universidades adotem modelos de governança e práticas de gestão congruentes com o que podemos denominar de gestão estratégica. Tais exigências, apesar da autonomia das Universidades assegurada constitucionalmente, implicam em se repensar a estrutura de órgãos colegiados atribuindo-lhe ou exigindo-se que cumpram o papel central na formulação de políticas institucionais que assegurem maior qualidade da gestão e, em consequência, melhor desempenho e maior impacto social das suas ações.

A caracterização da realidade dos órgãos colegiados superiores oferecida por este trabalho deverá ensejar estudos mais específicos e de natureza mais qualitativa. Tais estudos devem, numa primeira vertente, estender a análise para os órgãos colegiados decisórios no âmbito das Unidades Acadêmicas que integram a Universidade. Certamente será preciso analisar como se articulam e as necessárias interações entre esses dois níveis da hierarquia. Em segundo lugar, no âmbito de cada conselho, há que se realizar estudos que envolvam os atores neles envolvidos, capturando percepções e avaliações que, aliadas a análises de documentos, textos legais permitam construir uma proposta de reestruturação de tais instâncias no âmbito da UFBA. Tais alterações certamente buscarão preservar o caráter participativo da comunidade nas decisões superiores, corrigindo distorções que diminuem o papel que tais órgão deveriam desempenhar.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Presidência da República. **Lei Nº 5.540, de 28 de novembro de 1968**. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1968.

_____. Presidência da República. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996.

_____. Presidência da República. **Lei Nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001.

_____. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria / Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. – São Paulo, SP: IBGC, 2015.

NOGUEIRA, M.G.S.S., GARCIA, T.E.M, RAMOS, M.G.G. Governança Corporativa, Responsabilidade Social Corporativa: a visão de atores de uma instituição de ensino superior – IES Federal. **Revista de Gestão Universitária da América Latina (GUAL)**. Florianópolis, v. 5, n. 3, p. 222-244, 2012.

SAMPAIO, R.M., LANIADO, R.N. Uma experiência de mudança da gestão universitária: o percurso ambivalente entre proposições e realizações. **Revista de Administração Pública (RAP)**. Rio de Janeiro, v. 43, n 1, p. 151-174, 2009.

Universidade Federal da Bahia (UFBA). **Estatuto e Regimento Geral**. Salvador: Conselho Universitário, 2010. **