



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA

Nicolas Rufino dos Santos

Governança pública na Universidade Federal de Santa Catarina: mecanismos para o aperfeiçoamento da gestão universitária.

Florianópolis

2020

Nicolas Rufino dos Santos

Governança pública na Universidade Federal de Santa Catarina: mecanismos para o aperfeiçoamento da gestão universitária.

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Administração Universitária.

Orientador: Prof. Rafael Pereira Ocampo Moré, Dr.

Florianópolis

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Santos, Nicolas Rufino dos
Governança pública na Universidade Federal de Santa
Catarina : mecanismos para o aperfeiçoamento da gestão
universitária. / Nicolas Rufino dos Santos ; orientador,
Rafael Pereira Ocampo Moré, 2020.
210 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade
Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa
de Pós-Graduação em Administração Universitária,
Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Administração Universitária. 2. Governança Pública. 3.
Políticas Públicas. 4. Autonomia Universitária. I. Moré,
Rafael Pereira Ocampo . II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração
Universitária. III. Título.

Nicolas Rufino dos Santos

Governança pública na Universidade Federal de Santa Catarina: mecanismos para o aperfeiçoamento da gestão universitária.

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Bernardo Meyer, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Irineu Manoel de Souza, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Paula Chies Schommer, Dra.

Universidade do Estado de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Administração Universitária.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Rafael Pereira Ocampo Moré, Dr.

Orientador

Florianópolis, 2020.

À Universidade Federal de Santa Catarina e a todos os membros da comunidade universitária que nela atuam. A todos os gestores universitários, docentes, técnicos administrativos, discentes e funcionários terceirizados. Que este trabalho sirva como pequena contribuição para o desenvolvimento científico e para perpetuar a UFSC como uma universidade que seja referência para as demais Instituições de Educação Superior do Brasil, orientada para uma direção mais eficiente, transparente e responsiva.

AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento do conhecimento científico exige paciência, dedicação, perseverança e o envolvimento do pesquisador com o seu fenômeno de investigação. Não é possível realizar uma pesquisa científica de relevância para o mundo atual sem que o pesquisador se identifique com seu ofício, com o papel da ciência na contemporaneidade e com a importância de seu objeto de investigação na resolução de um problema.

Certa vez, uma professora e grande amiga me disse que uma dissertação de mestrado não é o fim de uma jornada, mas a porta de entrada para o mundo da pesquisa. A pesquisa é uma jornada contínua. Fazer ciência significa se conformar em conhecer pouco sobre algo muito específico, e gostar de aprender. É descobrir, errar, perceber o erro e mudar de ideia. É gostar de saber que não se sabe e ainda assim gostar de aprender.

Porém, o mérito da realização de uma pesquisa científica não é apenas do pesquisador, mas de uma equipe, que não se limita ao grupo de pesquisadores, mas alcança toda a comunidade universitária. Nós pesquisadores dependemos de uma série de circunstâncias que estejam dispostas a nosso favor para que possamos trabalhar visando atingir a excelência, e essas circunstâncias foram essenciais para o desenvolvimento desse trabalho científico. Esta dissertação de mestrado profissional só pôde ser desenvolvida mediante ajuda diária de grandes amigos e colegas de profissão nas áreas da Administração Pública e Administração Universitária.

Por isso, meus sinceros agradecimentos:

A Deus;

Aos meus familiares, meus pais Mário Sérgio dos Santos e Sandra Helena Miranda Rufino dos Santos, e meu irmão, Matheus Rufino dos Santos, pelos ensinamentos, companheirismo, incentivo e educação que obtive desde a infância;

Ao meu orientador, Prof. Dr. Rafael Pereira Ocampo Moré, pelo acolhimento que recebi e pela oportunidade de receber orientação adequada e constante desde meu ingresso no curso de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGAU/UFSC);

Aos meus amigos professores do Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em especial ao Prof. Dr. Raphael

Schlickmann, Prof. Dr. Bernardo Meyer e Prof. Dr. Irineu Manoel de Souza, pela enorme ajuda com conselhos e sugestões para a pesquisa baseados tanto em seus profundos conhecimentos nas áreas da Administração e Administração Universitária quanto em suas experiências profissionais como docentes;

Aos meus amigos servidores técnico administrativos e professores do Departamento de Administração Pública da Escola Superior de Administração e Gerência (ESAG) da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e membros do Grupo de Pesquisa em Coprodução do Bem Público: *Accountability* e Gestão - Politeia, em especial a Prof.^a Dra. Paula Chies Schommer e Prof. Dr. Francisco Gabriel Heidemann, pela enorme contribuição e relevância de minha iniciação científica para o desenvolvimento desta pesquisa, assim como por toda a formação que obtive como aluno de graduação em Administração Pública;

Aos meus superiores técnicos administrativos em educação do Serviço de Protocolo Geral (PROGER) e da Coordenadoria de Arquivo Central (CARC) da Universidade Federal de Santa Catarina e grandes amigos, Christian Rosa Salmoria, Lucas Coelho Siqueira e Ezmir Dippe Elias, pelo aprendizado que obtenho no dia a dia da universidade como técnico administrativo em educação e por me concederem a oportunidade de cursar a pós-graduação em nível de mestrado;

A toda equipe de professores, técnicos administrativos e colegas de turma de 2019 do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária (PPGAU), em especial ao secretário do Programa, Prof. Maurício Rissi, pelo apoio, disposição e boa vontade em me orientar sobre assuntos referentes a trabalhos acadêmicos ao longo de toda a minha jornada no curso.

Aos meus amigos, pelo apoio e motivação, em especial a Marcelo Boeing Ouriques e Roberta Schultz Santos, pela ajuda no processo de tradução de determinados fragmentos de texto para a língua portuguesa.

E a toda comunidade universitária da Universidade Federal de Santa Catarina.

“A ciência está longe de ser um instrumento perfeito de conhecimento. É apenas o melhor que temos. Nesse aspecto, como em muitos outros, ela se parece com a democracia. A ciência, por si mesma, não pode defender linhas de ação humana, mas certamente pode iluminar as possíveis consequências de linhas alternativas de ação. A ciência é mais do que um corpo de conhecimento, é um modo de pensar”. (Carl Sagan).

RESUMO

Os desafios a serem enfrentados pela Administração Pública são materializados pelas demandas da sociedade, que se tornaram maiores e mais complexas, e passaram a se opor com limitações de atuação originárias de perspectivas do governo em atendê-las. O fenômeno de multiplicação de funções do governo tem restringido sua concepção e pressionado a desdobrá-lo em outras expressões linguísticas, dentre elas, a Governança Pública. O objetivo deste estudo é analisar a política de Governança Pública da Universidade Federal de Santa Catarina. Os objetivos específicos são: caracterizar como a Governança e Autonomia Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina são percebidas pelos gestores universitários; descrever a historicidade da Governança Pública na Universidade Federal de Santa Catarina; descrever instrumentos de governança desenvolvidos pela Universidade Federal de Santa Catarina; identificar fatores críticos e princípios norteadores da Governança Pública para as políticas públicas da Universidade Federal de Santa Catarina. A pesquisa se estabelece de natureza qualitativa e descritiva. Os sujeitos da pesquisa se constituem por gestores universitários de todos os *campi* da UFSC: Araranguá, Blumenau, Curitibanos, Florianópolis e Joinville. Utilizou-se de dados primários e secundários coletados por meio de pesquisas documental, bibliográfica, questionário e entrevistas semiestruturadas. Como tratamento dos dados, utilizou-se da análise de conteúdo. A pesquisa verificou uma uniformidade de compreensão do conceito de governança por parte dos gestores universitários da UFSC, apesar de haver divergências específicas em determinados elementos que constituem o conceito quando comparados à literatura. Sobre a relação entre governança e autonomia universitária, a pesquisa constatou que, na medida em que a UFSC dispõe e amplia sua autonomia universitária, cabe a ela a responsabilidade de desenvolver os elementos necessários para a sua governança, e que os critérios para uma boa governança devem ser desenvolvidos com base na autonomia universitária a partir dos stakeholders que constituem a comunidade universitária da UFSC. A pesquisa verificou também que a relação entre a UFSC e órgãos de controle foi objeto de progressos consideráveis, e que a universidade reconhece a importância dessas instituições para a sociedade, embora nem todas as orientações dos órgãos de controle se aplicam integralmente às universidades públicas em decorrência de suas particularidades institucionais. Quanto à historicidade da Governança Pública na UFSC, a pesquisa identificou, por intermédio da análise das políticas institucionais da universidade, tanto uma compreensão mais aprofundada do que venha a ser governança, quanto pelos métodos de desenvolvimento dessas políticas institucionais. Houve um aumento considerável do termo "governança" nos Planos de Desenvolvimento Institucionais e nos Relatórios de Gestão, um alinhamento da governança para com a Missão e a Visão da UFSC, e o desdobramento da governança para áreas essenciais da Administração Universitária. Em relação aos fatores críticos para a governança na UFSC, a pesquisa os identificou com base nos princípios de Governança Pública fundamentados na literatura em relação às práticas de gestão da UFSC que menos obtiveram avanços nos últimos cinco anos, sendo eles: transparência; envolvimento dos cidadãos e de demais stakeholders; accountability; e habilidade para competir em um ambiente global. Ao final, sumariza-se princípios norteadores das políticas públicas para a UFSC no tocante à Governança Pública.

Palavras-chave: Governança Pública. Universidade. Autonomia Universitária. Governança Universitária. Políticas Públicas. Gestão Universitária.

ABSTRACT

The challenges faced by Public Administration are materialized by society's demands, those of which have become bigger and more complex, and have come to oppose the acting limitations originating from the government's intention of overcoming these challenges. The phenomena of function multiplication in government has been restricting their conception, pressuring it to unfold into other linguistic expressions, amongst them is public governance. This study's objective is to analyze the public governance policies of the Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). The specific objectives are: characterize how governance and autonomy of UFSC are perceived by university administration; describe the public governance history in UFSC; describe the instruments of governance developed by UFSC; identify critical factors and guiding principles of public governance to the public policies in UFSC. This research is qualitative and descriptive in nature. Its subject matters are comprised of university administrators from all UFSC campi: Ararangua, Blumenau, Curitibanos, Florianopolis, and Joinville. Primary and secondary data were used on this research and collected through semi-structured interviews. Content analysis was utilized to process the data. The research was able to verify a uniform comprehension of the concept of governance by UFSC administrators, even though there are pointed differences in some elements that constitute governance when compared to the reigning literature. In regards to the relationship between governance and the university's autonomy, the research has stated that as UFSC amplifies and makes available more autonomy, it is the university's duty to develop the tools and criteria for good governance based on best practices from the stakeholders that make up the university community within UFSC. The research verified that the relationship between UFSC and the controlling body has made considerable progress, and the university recognizes the value of these institutions to society, although not all controlling body's orientations fully apply to public funded universities due to its institutional particularities. As for the History of public governance at UFSC, through an analysis of institutional policies of the university the research identified a deeper understanding of what governance is as well as an understanding of the methods utilized to develop the aforementioned institutional policies. There has been a significant increase in the usage of the term "Governance" in Institutional Development Plans and Administrative Reports, an alignment of governance with the mission and vision of UFSC, and the unfolding of governance to essential areas of university administration. In relation to critical factors for governance at UFSC, the research has identified, based on public governance principles backed by literature, administrative practices at UFSC that have had the least amount of advancement in the past 5 years. They are: transparency, citizens and stakeholders engagement, accountability and ability to compete in a global market. At the end, guiding principles of public governance to the public policies of UFSC will be summarized.

Keywords: Public Governance, University, Autonomy, Public Policy, University administration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Cabo de aço como metáfora para a política pública.	57
Figura 2 - Níveis de políticas públicas de educação superior.....	58
Figura 3 - Princípios de governança pública propostos por Bovaird (2005).....	71
Figura 4 - Dimensões da governança universitária.	77
Figura 5 - Nível de formação dos gestores universitários da UFSC.	100
Figura 6 - Tempo de experiência dos gestores universitários na UFSC.....	101
Figura 7 - Conhecimento dos gestores universitários da UFSC sobre o termo “governança”.	102
Figura 8 - Opiniões dos gestores universitários da UFSC sobre possíveis interferências na autonomia universitária pelo Decreto nº 9.203/2017 e por guias de boas práticas de governança do TCU.	114
Figura 9 - Quantidade do termo “governança” nos Planos de Desenvolvimento Institucionais da UFSC.	126
Figura 10 - Quantidade do termo “governança” nos Relatórios de Gestão 2014-2018 da Universidade Federal de Santa Catarina.....	139
Figura 11 - Funções de uma política de governança.	160
Figura 12 - Avanços em relação à política de governança da UFSC nos últimos cinco anos.	163
Figura 13 - Dimensões da Governança Pública Universitária que a UFSC pode desenvolver atualmente.....	167
Figura 14 - Princípios da Governança Universitária que a UFSC pode desenvolver no atual momento.	168
Figura 15 - Percepção dos gestores universitários da UFSC sobre as práticas de gestão da universidade nos últimos cinco anos em relação aos princípios da Governança Pública.	169
Figura 16 - Fatores críticos de governança para as políticas públicas da UFSC.....	171

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Etimologia, conceito e características da autonomia.	41
Quadro 2 - Conceito, origem, dimensões e características da autonomia universitária.	47
Quadro 3 – Conceitos de Governança Pública.	69
Quadro 4 - Síntese dos procedimentos metodológicos.....	81
Quadro 5 - Conceitos e autores trabalhados na pesquisa bibliográfica.	86
Quadro 6 – Documentos analisados na pesquisa documental.	87
Quadro 7 – Documentos da UFSC analisados na pesquisa documental.	88
Quadro 8 - Data e formas de envio da pesquisa no formato questionário.....	90
Quadro 9 - Unidades participantes da pesquisa no formato de entrevista.....	91
Quadro 10 - Objetivos específicos, categorias de análise, instrumentos de coleta de dados e questões utilizados na pesquisa.	91
Quadro 11 – Opiniões dos gestores universitários da UFSC sobre o Decreto nº 9.203/2017.	112
Quadro 12 – Políticas institucionais da UFSC analisadas na pesquisa.	118
Quadro 13 – Objetivos institucionais, recursos e descrições da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.....	122
Quadro 14 - Quantidade do termo “governança” nos Planos de Desenvolvimento Institucionais da UFSC.	125
Quadro 15 - Objetivos e indicadores de desempenho da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.....	129
Quadro 16 - Iniciativas estratégicas a cargo das unidades referente ao objetivo 1 da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.	133
Quadro 17 - Iniciativas estratégicas a cargo das unidades referente ao objetivo 2 da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.	133
Quadro 18 - Iniciativas estratégicas a cargo das unidades referente ao objetivo 3 da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.	133
Quadro 19 - Iniciativas estratégicas a cargo das unidades referente ao objetivo 4 da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.	133
Quadro 20 - Iniciativas estratégicas a cargo das unidades referente ao objetivo 5 da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.	134
Quadro 21 - Iniciativas estratégicas a cargo das unidades referente ao objetivo 6 da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.	134

Quadro 22 - Iniciativas estratégicas a cargo das unidades referente ao objetivo 7 da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.	134
Quadro 23 - Iniciativas estratégicas a cargo das unidades referente ao objetivo 8 da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.	134
Quadro 24 - Iniciativas estratégicas a cargo das unidades referente ao objetivo 9 da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.	135
Quadro 25 - Iniciativas estratégicas a cargo das unidades referente ao objetivo 10 da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.	135
Quadro 26 - Iniciativas estratégicas a cargo das unidades referente ao objetivo 11 da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.	135
Quadro 27 - Iniciativas estratégicas a cargo das unidades referente ao objetivo 12 da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.	135
Quadro 28 - Iniciativas estratégicas a cargo das unidades referente ao objetivo 13 da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.	135
Quadro 29 - Quantidade do termo “governança” nos Relatórios de Gestão 2014-2018 da Universidade Federal de Santa Catarina.....	139
Quadro 30 - Práticas de governança adotadas pela UFSC, sob o formato de entrevista.....	145
Quadro 31 - Práticas de governança adotadas pela UFSC, sob o formato questionário.	146
Quadro 32 - Processos de tomada de decisão adotados pela UFSC.....	152
Quadro 33 - Conceito, funções, dimensões e benefícios de uma política de governança.	162
Quadro 34 – Avanços e lacunas na política de governança da UFSC.....	166
Quadro 35 – Informações referentes às perguntas 8 e 11 do questionário.....	170
Quadro 36 – Fatores críticos para a política de governança para a UFSC.....	171
Quadro 37 – Princípios norteadores das políticas públicas para a UFSC no tocante à Governança Pública.	173
Quadro 38 – Mudanças para a política de governança da UFSC.....	175
Quadro 39 – Contribuições teórico-práticas do estudo.....	184

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGECOM - Agência de Comunicação
CA - Colégio de Aplicação
CCA - Centro de Ciências Agrárias
CCB - Centro de Ciências Biológicas
CCE - Centro de Comunicação e Expressão
CCJ - Centro de Ciências Jurídicas
CCR - Centro de Ciências Rurais
CCS - Centro de Ciências da Saúde
CDS - Centro de Desportos
CED - Centro de Ciências da Educação
CFH - Centro de Filosofia e Ciências Humanas
CFM - Centro de Ciências Físicas e Matemáticas
CGU - Controladoria-Geral da União
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
COPERVE - Comissão Permanente do Vestibular
COVID-19 - Coronavirus Disease 2019
CPA - Comissão Própria de Avaliação
CSE - Centro Socioeconômico
CTC - Centro Tecnológico
CTE - Centro Tecnológico, de Ciências Exatas e Educação
CTJ - Centro Tecnológico
CTS - Centro de Ciências, Tecnologias e Saúde
CoAES - Coordenadoria de Assistência Estudantil
DAE - Departamento de Administração Escolar
DPL - Departamento de Licitações
DeAE - Departamento de Assuntos Estudantis
EBSERH - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
ESAG - Escola Superior de Administração e Gerência

EdUFSC - Editora da UFSC

GR - Gabinete da Reitoria

HU - Hospital Universitário

IES - Instituição de Ensino Superior

IFAC - Internacional Federation of Accountants

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC - Ministério da Educação

MPOG - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

NDI - Núcleo de Desenvolvimento Infantil

NPM - New Public Management

OBS - Open Broadcaster Software

ODCE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG - Organização Não Governamental

PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional

PIB - Produto Interno Bruto

PLS - Plano de Logística Sustentável

PNE - Plano Nacional de Educação

PPGAU - Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária

PROAD - Pró-Reitoria de Administração

PRODEGESP - Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas

PROEX - Pró-Reitoria de Extensão

PROGRAD - Pró-Reitoria de Graduação

PROPESQ - Pró-Reitoria de Pesquisa

PROPG - Pró-Reitoria de Pós-Graduação

Pan - Plano Anual

Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis – PRAE;

REUNI - Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SAAD - Secretaria de Ações Afirmativas e Diversidade

SEAD - Secretaria de Educação a Distância

SEAI - Secretaria de Aperfeiçoamento Institucional

SECARTE - Secretaria de Cultura e Arte

SEOMA - Secretaria de Obras, Manutenção e Ambiente

SEPLAN - Secretaria de Planejamento e Orçamento

SESP - Secretaria de Esporte

SIC - Serviço de Informação ao Cidadão

SINOVA - Secretaria de Inovação

SINTER - Secretaria de Relações Internacionais

SSI - Secretaria de Segurança Institucional

STAE - Servidor Técnico Administrativo em Educação

SeTIC - Superintendência de Governança Eletrônica e Tecnologia da Informação e Comunicação

TCU - Tribunal de Contas da União

TICs - Tecnologias da Informação e Comunicação

UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	OBJETIVOS	19
1.1.1	Objetivo Geral.....	19
1.1.2	Objetivos Específicos	19
1.2	JUSTIFICATIVA	19
1.3	ESTRUTURA DO TRABALHO	21
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	22
2.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	22
2.1.1	Teorias e Abordagens da Administração Pública	27
2.2	ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA.....	31
2.2.1	Universidade.....	34
2.2.2	Autonomia Universitária.....	39
2.3	POLÍTICAS PÚBLICAS	49
2.4	GOVERNANÇA PÚBLICA	60
2.4.1	Princípios da Governança Pública	70
2.4.2	Governança Universitária.....	74
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	80
3.1	ABORDAGEM E NATUREZA DA PESQUISA.....	81
3.2	CLASSIFICAÇÃO DO ESTUDO	82
3.3	DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	83
3.4	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS	85
3.4.1	Pesquisa Bibliográfica	85
3.4.2	Pesquisa Documental.....	87
3.4.3	Questionário	89
3.4.4	Entrevista Semiestruturada.....	90

3.5	TRATAMENTO DOS DADOS	92
3.6	LIMITAÇÕES DA PESQUISA	93
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	95
4.1	CARACTERIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA	95
4.2	CARACTERIZAÇÃO DA GOVERNANÇA E AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA SOB A PERCEPÇÃO DOS GESTORES UNIVERSITÁRIOS	99
4.2.1	O Perfil dos Gestores Universitários.....	100
4.2.2	Percepção sobre Governança	102
4.2.3	Percepção sobre Autonomia Universitária.....	106
4.2.4	Percepção sobre relações entre Governança e Autonomia Universitária	109
4.2.5	Percepção sobre relações entre a UFSC com Governo Federal e Órgãos de Controle.....	111
4.3	DESCRIÇÃO DA HISTORICIDADE DA GOVERNANÇA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA	117
4.3.1	Nos Planos de Desenvolvimento Institucionais - PDI	118
4.3.2	Nos Indicadores de Desempenho.....	128
4.3.3	Nos Relatórios de Gestão.....	137
4.4	DESCRIÇÃO DE INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA	140
4.4.1	Práticas de Governança	140
4.4.2	Processos de Tomada de Decisões	148
4.5	IDENTIFICAÇÃO DE FATORES CRÍTICOS E PRINCÍPIOS NORTEADORES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A UFSC NO TOCANTE À GOVERNANÇA PÚBLICA.....	153
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	178
5.1.1	Contribuições Teórico-Práticas do Estudo.....	184
	REFERÊNCIAS.....	190
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO.....	201

APÊNDICE B – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	206
APÊNDICE C – UNIDADES PARTICIPANTES DA PESQUISA NO FORMATO QUESTIONÁRIO.....	207

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país complexo, heterogêneo e com problemas substanciais em sua democracia. O modelo político adotado pelo país com a promulgação da Constituição de 1988 se demonstrou benéfico por avançar em determinadas questões, mas acabou por revelar uma sucessão de deficiências em outras. Apesar de o país vivenciar seu maior período democrático na atualidade, iniciado com a promulgação da Constituição de 1988 (SCHWARCZ; STARLING, 2017), é notório que a legitimidade da democracia do Estado brasileiro e o aparato da Administração Pública vem sendo alvos de crescentes questionamentos pela sociedade na passagem do país para o século XXI.

O processo histórico de desenvolvimento da sociedade moderna implicou na percepção do governo em reconhecer seus limites de atuação. Traduzidos em fenômenos como a internacionalização da economia e a globalização, os problemas enfrentados pelo Brasil são materializados pelas demandas da sociedade, que se tornaram maiores e mais complexas, formando condições desfavoráveis para o governo em atendê-las (KISLLER; HEIDEMANN, 2006). Essa conjuntura desfavorável aos governos se manifesta quando os líderes e gestores públicos não obtêm respostas ao contestar por quais motivos as políticas deixam de apresentar resultados satisfatórios. Problemas globais como violência, corrupção e uso desenfreado dos recursos naturais são evidentes, requerem soluções complexas e exigem dos gestores um novo olhar sobre as políticas (BANCO MUNDIAL, 2017).

Alvo de diversas mudanças, os desafios da sociedade moderna são consequências de seu próprio desenvolvimento e passam a se opor com limitações de atuação provenientes de perspectivas do Estado em encarar esses problemas, o que resulta em serviços públicos incapazes de traduzir as expectativas da sociedade em políticas públicas que materializem boas práticas de gestão no campo da Administração Pública. Heidemann e Salm (2014) identificam a multiplicação das funções a serem desempenhadas pela Administração Pública, sendo elas muitas vezes maiores que a capacidade do próprio Estado em resolvê-las. Esse fenômeno se origina no crescimento de problemas de natureza pública e que exigem tratamento do poder público. Desse modo, a percepção social vigente é que o Estado, ainda com a mesma coordenação política de governo, se encontra na posição de instituir mecanismos que detenham a capacidade de articulação com outras organizações para satisfazer os problemas de natureza pública com um grau satisfatório de eficiência (HEIDEMANN; SALM, 2014).

Uma das características principais da forma republicana de governo é situar o interesse público no eixo central das decisões políticas. Por consequência, evidencia-se a necessidade de se instrumentalizar o Estado brasileiro a partir de um modelo de gestão que seja fruto do desenvolvimento coletivo e que viabilize uma nova relação com a sociedade (DIAS; CARIO, 2014). Nesse sentido, a atual posição do Brasil frente aos desafios para a esfera pública no século XXI exige que sejam reexaminados tanto os instrumentos de gestão das instituições políticas, quanto os mecanismos constituídos pelo Estado para estabelecer relacionamentos sólidos para com a sociedade. A aceitação omissa diante da atual situação do país resultará num processo de aprofundamento da deslegitimação da democracia. Essa matéria é imprescindível, visto que a qualidade da democracia se traduz pelo ordenamento das suas regras e instituições, e por meio de resultados que os governos trazem aos cidadãos nas esferas pública, privada, econômica e de serviços públicos (ABRANCHES, 2018).

O impasse vivenciado pelo Brasil tem implicações no âmbito das universidades públicas. As universidades, uma das categorias das Instituições de Educação Superior - IES, são instituições fundamentais para a dinâmica da sociedade e estão no centro do debate nacional. Caracterizadas como complexas, atípicas e plurais (MEYER, 2014), essas instituições originárias do século XI são responsáveis pela transmissão do conhecimento e pelo processo da formação (CHAUÍ, 2003). Constituem-se como instituições seculares e republicanas, essenciais ao regime democrático, tendo em vista sua gama de responsabilidades frente à sociedade e sua crescente relevância diante de uma sociedade que situa o conhecimento e a informação no protagonismo do desenvolvimento (CHAUÍ; BERNHEIM, 2008). Desse modo, as universidades não se constituem meramente como uma organização operacional voltada para si mesma enquanto estrutura de gestão, mas como uma instituição social complexa, autônoma e republicana, vinculada à sociedade, com os objetivos de garantir o direito à educação e democratizar o saber (CHAUÍ; BERNHEIM, 2008).

As universidades carregam a responsabilidade de repensar seu papel frente à sociedade do século XXI: seu desafio é de interpretar as transformações e demandas crescentes da sociedade contemporânea (RIBEIRO, 2014). Na atualidade, essas instituições enfrentam uma série de adversidades que envolvem questões como o conceito de educação e a formação dos professores universitários perante um cenário de expansão do ensino superior. Esses múltiplos desafios que as universidades públicas enfrentam atualmente exigem novos mecanismos de gestão, visto que o cenário atual apresenta crescentes demandas da sociedade civil no que diz

respeito à reavaliação de formas mais eficientes e eficazes de gestão das políticas públicas de Ensino Superior.

No campo da Administração Pública, esse panorama de desafios tem progressivamente restringido a concepção de governo e o pressionado a se desdobrar em diversas outras expressões linguísticas para dar conta do fenômeno de multiplicação de suas funções. E a Governança Pública, objeto central desta pesquisa, é uma dessas expressões (HEIDEMANN; SALM, 2014).

A Governança Pública refere-se a um conjunto de tradições, instituições e processos que definem o exercício do poder na sociedade, o que abrange tanto o exercício da autoridade pública quanto o modo pelo qual a sociedade orienta suas decisões, aloca recursos e concebe valores compartilhados na esfera pública (DENHARDT; DENHARDT, 2015). Trata-se de um conceito mais amplo que o governo, pois caracteriza a transição de uma gestão burocrática para uma conjuntura na qual os serviços públicos são prestados de forma fragmentada e com compartilhamento de responsabilidades (CEPIKU, 2008), e cuja necessidade no desenvolvimento da sociedade moderna decorre da crescente demanda por mecanismos de gestão deliberativa e da deficiência de ferramentas democráticas da dinâmica dos governos (RONCONI, 2011).

A Governança Pública está vinculada com o principal instrumento de governo para a promoção do desenvolvimento: a política pública. Materializada por uma orientação destinada a enfrentar um problema público (SECCHI, 2018), a política pública se constitui como um importante dispositivo de governo para o aperfeiçoamento dos serviços públicos e o atingimento das expectativas dos cidadãos, assim como materializa a concepção do Estado enquanto protagonista das atividades que impactam a vida social de maneira direta (HEIDEMANN; SALM, 2009). Se de um lado a Administração Pública brasileira é marcada por traços patrimonialistas e raramente sensitivas à cidadania, por outro, a gestão de políticas públicas possui, no âmago do seu conceito, uma maior abrangência de perspectiva de atuação na dinâmica dos serviços públicos: a de que o governo não é o único ator a prestar os serviços públicos aos cidadãos, ou seja, a desenvolver as políticas públicas, e que cabe à sociedade o exercício de determinadas funções de governança para sanar as questões de interesse público (HEIDEMANN; SALM, 2009).

Reflexões sobre a universidade e seu papel são fundamentais e se originam tanto da própria universidade em decorrência de seu desenvolvimento científico como de recomendações desenvolvidas por organismos internacionais e nacionais a toda a

Administração Pública. O tema da Governança Pública vem sendo objeto de estudo de diversos organismos internacionais, como o Banco Mundial e a *International Federation of Accountants* – IFAC e nacionais, como o Tribunal de Contas da União – TCU e a Controladoria-Geral da União – CGU. Ao longo dos últimos anos, esses organismos desenvolveram uma série de documentos que sumarizam recomendações para a incorporação de boas práticas de governança no setor público. O crescente número de estudos que compõe o arcabouço documental sobre Governança Pública corrobora com o fato de que o tema vem crescendo na esfera pública, tornando-se importante tanto em matéria de políticas públicas quanto em qualidade na prestação dos serviços públicos.

Todavia, apesar de as universidades públicas brasileiras constituírem a estrutura da Administração Pública, e estarem submetidas aos dispostos normativos das legislações nacionais e de recomendações de organismos internacionais, elas dispõem de um elemento que as torna uma instituição particular, distinta da natureza de quaisquer outras organizações públicas: a autonomia universitária. Prevista pela Constituição de 1988 e inseparável da ideia de universidade, a autonomia universitária implica em uma condição de existência para que a universidade tenha capacidade de atingir seus objetivos no ensino, pesquisa e extensão (FÁVERO, 2004), o que difere de soberania, tendo em vista a sujeição das universidades públicas a sistemas de controle em decorrência da natureza pública de suas atividades (RANIERI, 1994).

A Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, sob o regime jurídico de autarquia federal, está envolvida por uma série de recomendações de incorporações de mecanismos de Governança Pública em sua gestão universitária. A universidade, em decorrência de sua autonomia didático-científica, tem desenvolvido estudos visando o aprofundamento da Governança Pública em seu próprio meio, e expresso esse tema historicamente, seja através de suas políticas institucionais, seja através de instrumentos de governança, seja a partir de diferentes interpretações por parte dos gestores universitários da UFSC do que venha a ser Governança Pública. Apesar de tradicionalmente se apresentarem como instituições conservadoras, as universidades estão inseridas no contexto da gestão pública e estão abertas a incorporarem novos modelos e paradigmas, seja de *accountability*, de transparência, seja de governança (ROCZANSKI, 2009; GESSER, 2018). No entanto, a natureza particular das universidades públicas brasileiras, os crescentes desafios de promover a transparência e *accountability* na administração universitária, abrem a seguinte questão: de que forma a Governança Pública na UFSC vem se desenvolvendo desde 2004?

A partir destes componentes brevemente citados e como proposta deste estudo, busca-se analisar a política de Governança Pública na Universidade Federal de Santa Catarina.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar a política de Governança Pública na Universidade Federal de Santa Catarina.

1.1.2 Objetivos Específicos

a) Caracterizar como a Governança e Autonomia Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina são percebidas pelos gestores universitários;

b) Descrever a historicidade da Governança Pública na Universidade Federal de Santa Catarina;

c) Descrever instrumentos de governança desenvolvidos pela Universidade Federal de Santa Catarina;

d) Identificar fatores críticos e princípios norteadores da Governança Pública para as políticas públicas da Universidade Federal de Santa Catarina.

1.2 JUSTIFICATIVA

A relevância de uma pesquisa científica se manifesta através de três pretextos: quanto à importância, originalidade e viabilidade (CASTRO, 1978). Quanto à viabilidade, este estudo envolve analisar a política de Governança Pública da Universidade Federal de Santa Catarina, o que implica no estudo de conceitos, princípios norteadores e instrumentos de governança exercidos na instituição. Como Técnico Administrativo em Educação da UFSC, pude identificar oportunidades de melhoria nos mecanismos de governança na gestão da universidade, e que se relacionam com os estudos abordados na linha de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária – PPGAU, intitulada Políticas Públicas e

Sociedade, que analisa a interface entre as Instituições de Ensino Superior – IES e a sociedade. Além do pesquisador contar com um acervo informacional de dentro da instituição em função de seu trabalho como servidor público na UFSC, cabe destacar o conhecimento do pesquisador no campo da Administração Pública acumulado desde o ano de 2012 como discente de graduação e de 2013 como bolsista de iniciação científica na Escola Superior de Administração e Gerência – ESAG/UDESC, especificamente nos campos da Governança Pública, controle social, *accountability*, redes e coprodução do bem público, apresentados através de trabalhos na área, como em projetos de pesquisa e extensão, artigos científicos, trabalhos técnicos e demais relatórios de pesquisa.

Esta pesquisa se justifica também com base na insuficiência de estudos científicos sobre governança universitária no Brasil em virtude da atualidade do tema nos debates acadêmicos (GESSER, 2018). Fundamentadas na análise do fenômeno da governança nas universidades, esta pesquisa envolve analisar a política de governança na UFSC, o que implica no estudo da governança expresso nas políticas institucionais da universidade, como os Planos de Desenvolvimento Institucionais - PDI e seus Indicadores de Desempenho, os Relatórios de Gestão, bem como instrumentos de governança aplicados no dia a dia da gestão universitária da instituição, a percepção dos gestores universitários sobre o que venha a ser governança e autonomia universitária, e a identificação de fatores críticos e princípios norteadores das políticas públicas para a UFSC no tocante à Governança Pública.

Por esta razão, do ponto de vista metodológico, este estudo contribui para o desenvolvimento da Administração Universitária enquanto corpo teórico e profissional, seja por se tratar de um campo científico em desenvolvimento (SCHLICKMANN, 2013), seja por exigir a profissionalização das suas atividades em função da complexidade das Instituições de Ensino Superior diante do sistema educacional como um todo, bem como de uma sociedade que anseia por uma melhor entrega dos serviços públicos no campo da educação (BÚRIGO; JACOBSEN; WIGGERS, 2016; MEYER; MEYER, 2013).

Quanto à importância, este estudo consiste em uma oportunidade de proceder com dois recentes estudos sobre governança na UFSC. O primeiro, desenvolvido por Graziela Alano Gesser, no qual analisou, em sua pesquisa, de que maneira os elementos de *accountability* e transparência contribuem com a governança na UFSC. O segundo, de autoria de Carla Regina Magagnin Roczanski, que analisou, em sua pesquisa, a relação entre a autonomia das instituições de ensino superior públicas brasileiras e portuguesas e seus sistemas de governança. Trata-se de um pretexto essencial, haja vista que as universidades públicas constituem o aparato

da Administração Pública brasileira e, portanto, cabem a elas considerarem a importância da governança, seja para se alinharem ao cumprimento das leis brasileiras, seja para haver maiores preocupações com o controle social (ROCZANSKI, 2020).

Apropriado ressaltar também a oportunidade de oferecer uma dissertação de mestrado profissional ao Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da UFSC que discute o papel da universidade em um contexto em que mecanismos de governança são cada vez mais exigidos no âmbito das Instituições de Ensino Superior. Com a finalidade de trazer respostas às expectativas cidadãs para serviços públicos mais eficientes, esta pesquisa discute temas pertinentes e atuais, como a autonomia universitária em decorrência da natureza particular das instituições universitárias, a relação das universidades públicas com normatizações originárias do governo aplicáveis à Administração Pública, e o papel das políticas públicas no desenvolvimento das instituições. Desse modo, este estudo se constitui de natureza profissional e contribui para trazer ao campo da Administração Universitária assuntos que envolvem a confiança dos cidadãos na atuação do governo, a instituição de mecanismos de envolvimento dos cidadãos nas estratégias coletivas das instituições acadêmicas e o alinhamento dos objetivos das universidades aos interesses dos cidadãos.

Portanto, trata-se de um estudo acadêmico e profissional que contribui tanto para o desenvolvimento da Administração Universitária enquanto conhecimento científico, quanto para orientar a UFSC a uma direção mais eficiente, transparente e responsiva, de sorte que se avance em mecanismos de governança e *accountability*, e que enxergue o cidadão enquanto protagonista dos processos políticos.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Esta pesquisa está estruturada em cinco capítulos. O primeiro deles, já apresentado, consiste na introdução do estudo. Em seguida, no capítulo dois, são apresentados os fundamentos teóricos que norteiam o estudo, e contém quatro seções: Administração Pública, Administração Universitária, Políticas Públicas e Governança Pública. Em seguida, o capítulo três apresenta os procedimentos metodológicos delimitados para o desenvolvimento deste estudo. Finalmente, são apresentados os resultados decorrentes da pesquisa, no capítulo quatro. O capítulo seguinte é dedicado às considerações finais e, por fim, são apresentadas as referências utilizadas para o desenvolvimento deste estudo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo apresenta os fundamentos teóricos que norteiam o estudo. Serão analisados, respectivamente, os conceitos de Administração Pública, o que envolve o estudo de concepções de Estado, democracia, cidadania e cidadania democrática. A segunda seção é dedicada ao estudo do campo científico da Administração Universitária, os diferentes conceitos de universidade e a autonomia universitária. A terceira seção trata das políticas públicas. Já na quarta seção serão analisados os diferentes conceitos de Governança Pública, seus princípios, sua diferença com o conceito de governo, e o conceito de governança universitária.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A compreensão do que venha a ser Administração Pública exige o estudo de três conceitos: Estado, democracia e cidadania democrática.

O vocábulo “Estado”, apesar de não se apresentar como um conceito único e que satisfaça todas as visões possíveis (DALARI, 1998), refere-se a uma organização político-jurídica detentora de soberania e estruturada num determinado território (ALEXANDRE; PAULO, 2016). A razão da existência do Estado se justifica pelo atingimento do bem comum, o que o torna uma organização política por excelência, um ambiente originário que, em função de seu potencial no desenvolvimento político da coletividade, exerce e é exercido pelos cidadãos (MATIAS-PEREIRA, 2014).

O conceito de Estado pode se desdobrar em três dimensões: filosófica, jurídica e sociológica. A dimensão filosófica de Estado provém de Hegel, que o situava numa posição de absoluta de superioridade perante os homens, e que buscava mediar conflitos entre família e sociedade. A acepção jurídica de Estado se incorpora a partir das visões de autores como Kant, Del Vecchio e Burdeau. Kant observava essa instituição apenas como um aglomerado de seres humanos submissos às leis do Direito. Apesar da ideia ser contrastada por outros autores, como Del Vecchio e Burdeau, a ideia principal dessa acepção é evidenciar o poder jurídico de Estado e independente dos seres humanos. Por sua vez, o prisma sociológico de Estado é expresso por autores como Duguit, que conceituava o Estado como a força manifestada por grupos que monopolizam o controle da força perante os fracos (BONAVIDES, 2000).

Consoante Alexandrino e Paulo (2016):

O Estado é pessoa jurídica territorial soberana, formada pelos elementos povo, território e governo soberano. Esses três elementos são indissociáveis e indispensáveis para a noção de um Estado independente: o povo, em um dado território, organizado segundo sua livre e soberana vontade. O Estado é um ente personalizado. Apresenta-se - tanto internamente quanto nas relações internacionais, no convívio com outros Estados soberanos - como sujeito capaz de adquirir direitos e contrair obrigações na ordem jurídica (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 15).

É o Estado o agente soberano que exerce a função pública, no qual consiste na atividade de atingir o interesse público, por intermédio de instrumentos disponibilizados pelo poder jurídico (MELLO, 2014).

Após os esclarecimentos sobre os conceitos de Estado, faz-se necessário o estudo sobre o conceito de democracia e sua importância para os governos no século XXI.

O vocábulo "democracia" diz respeito à forma de governo em que o povo exerce o poder político (BOBBIO, 2007). A democracia estrutura a linguagem política do século XXI e carrega o poder de conduzir os rumos da sociedade contemporânea. Apesar da responsabilidade do conceito, a democracia, no campo da Ciência Política, vem sendo alvo de diversas distorções quanto ao seu significado. Estruturada em subsistemas, direta, indireta e semidireta, e apesar de haver divergências provenientes de correntes teóricas distintas, a democracia traduz a ideia de um governo com e para o povo. Consiste em um caminho para a liberdade, e Rousseau, que defende que, caso houvesse um governo composto por deuses, esse governo se organizaria democraticamente (BONAVIDES, 2000).

Segundo Demo (1995):

A democracia não promete, na verdade, a eliminação do poder, e nisto ela é tão utópica como a autogestão, por exemplo. Ela propugna uma forma mais participada de poder, buscando consagrar o princípio de que a origem do poder não deve encontrar em indicação pretensamente divinas, em tradições familiares, em carismas esporádicos, em autoritarismos de qualquer forma, mas no povo (DEMO, 1995, p. 148)

O Estado democrático pode ser estruturado a partir de uma tríade de princípios, segundo Dalari (1998): i) supremacia da vontade popular; ii) preservação da liberdade e iii) igualdade de direitos.

O desenvolvimento histórico da democracia acompanhou uma série de responsabilidades coletivas tanto para os governados quanto para os governantes. O primeiro grupo, a sociedade, se viu diante da responsabilidade de controlar e vigiar os governantes por meio do poder que lhes foi conferido. Os governantes, por sua vez, passaram a serem constrangidos diante da incumbência de prestar contas de suas atividades perante os cidadãos

(ROCHA, 2011). Esse fenômeno é observado também por Matias-Pereira (2014), que sustenta que a ascensão da democracia nos governos promove maiores demandas sociais, tendo em vista que o setor público se torna um campo cada vez mais exigido por esses cidadãos.

Ao analisar a situação brasileira, Abranches (2018) sustenta que, embora a democracia vivencie uma crise de representatividade, o Brasil atualmente passa por problemas cujas raízes são locais e que se dão num contexto de mudanças intensas na passagem para o século XXI. Desse modo, é possível identificar um conflito entre um grupo de pessoas que deseja que o modelo político brasileiro seja mais democrático, menos clientelista e menos suscetível à corrupção, e outro grupo contrário, que utiliza seus esforços para manter o *statu quo* oligárquico e favorável aos interesses dos atores políticos mais ricos. O referido autor atenta para a emergência da democracia brasileira alcançar a legitimidade, visto que, apesar da consolidação do atual modelo político com a promulgação da Constituição de 1988, é notório que ele precisa de ajustes, visto que ele acabou por herdar e transparecer as velhas práticas na esfera pública. Desse modo, Abranches (1988) interpreta como o dilema institucional brasileiro a emergência para que se constituam instrumentos que permitam estabilizar a heterogeneidade e a diversidade da sociedade brasileira, de modo a atingir a normalidade democrática.

Por sua vez, Baquero (2003) sustenta que o aprimoramento da democracia passa pela tentativa de instrumentalizar mecanismos institucionais a fim de reverter a fragmentação da sociedade. Isso requer que o Estado reconheça seus desafios, como a reconstituição de um cenário que potencialize a participação política, haja vista que o Estado tem sido falho a responder essa questão.

Um outro conceito essencial para se pensar democracia é a cidadania. A cidadania é a evidência identitária da relação entre o indivíduo e o Estado, e que integra parte do povo. Trata-se de um *status* que vincula o indivíduo à nação, no qual se materializa num conjunto de capacidades que se desdobram em direitos e deveres, como o direito de eleger e ser eleito, e o dever de cumprir as leis instituídas pelo Estado e, portanto, permanece ao longo de toda a vida do indivíduo (BONAVIDES, 2000).

A visão explicitada por Bonavides (2000) consiste na cidadania como um *status* legal. Entretanto, Denhardt e Denhardt (2015) propõem um avanço sobre essa questão. Ao observarem que a cidadania também deve buscar refletir “a capacidade do indivíduo de influir no sistema político; esta implica engajamento ativo na vida política” (DENHARDT; DENHARDT, 2015, p. 54), os autores propõem um conceito de cidadania que transcende seu *status* legal. Intitulada “cidadania democrática”, o conceito se desdobra em dois pressupostos:

o primeiro é de que a relação entre Estado e cidadãos, com base nas dinâmicas atuais, têm se pautado no auto interesse dos cidadãos perante a coisa pública. O segundo é que a sociedade moderna elevou a complexidade e o profissionalismo dos ideais de cidadania. Além disso, a concepção de cidadania democrática não elimina o auto interesse do cidadão na esfera individual, tampouco propõe uma percepção ingênua do espírito público, mas busca “um reconhecimento da importância básica da virtude cívica e do interesse público, tal como se poderia esperar em uma sociedade democrática” (DENHARDT; DENHARDT, 2015, p. 55). No contexto da cidadania democrática, o papel dos cidadãos é de orientar o governo para contribuir para o desenvolvimento da sociedade, bem como desenvolver instituições cujo papel é de mediar interesses dos cidadãos, a fim de habilitá-los para atuarem em seus respectivos campos políticos (DENHARDT; DENHARDT, 2015).

Denhardt e Denhardt (2015) sustentam determinadas razões por parte do governo que justificam o exercício da cidadania democrática: i) maior probabilidade de atingir melhores resultados políticos; ii) cumprimento do objetivo democrático, de modo que os cidadãos garantam que o governo ouça seus interesses individuais e coletivos, bem como previnem que os governantes os descumpram; iii) o governo que promove a participação pública tem um maior índice de legitimidade perante ao povo, uma vez que os interesses dos cidadãos são ouvidos no processo de tomada de decisão.

Putnam (2006) corrobora com essa visão. Consoante o autor, a participação cívica exige dos cidadãos ações orientadas para o domínio público, que consiste num conceito mais abrangente que um campo de conflitos de interesses próprios. Apesar de os cidadãos terem opiniões divergentes entre si, a comunidade cívica preserva o espírito público por meio do respeito, confiança e tolerância entre os indivíduos. Desse modo, as relações entre a comunidade cívica se constituem de modo horizontalizado, recíproco e cooperativo, visando atingir a igualdade política, e não a verticalidade e dependência. Isso requer tanto líderes comunitários que se considerem responsáveis pelos cidadãos quanto um senso de responsabilidade equilibrado, tendo em vista que tanto o excesso quanto a falta de poder podem acarretar em corrupção (PUTNAM, 2006).

Schwarcz (2019) observa que a cidadania não somente se constitui como fundamento da República Federativa do Brasil expresso na Constituição Federal de 1988, mas dialoga com os alicerces estruturais do país. Consoante a autora, o Brasil exerce uma cidadania “incompleta e falha” (SCHWARCZ, 2019, p. 24) desde o período Imperial até a República, de tal modo que o Estado se orienta, desde esse período, a partir de práticas patrimonialistas e discriminatórias.

Apesar do alto número de cidadãos desconfiados e desapontados com seus respectivos governos, Denhardt e Denhardt (2015) reconhecem o desejo dos cidadãos em atuarem na esfera pública. Não por meio da política partidária ou eleitoral, mas em escala básica, como associações e grupos de trabalho, nos quais consistem em pequenas experiências de cidadania que abrem novas possibilidades de atuação e ativismo.

Os conceitos de Estado, democracia e cidadania democrática são uma base preliminar para a discussão sobre Administração Pública. O vocábulo “Administração Pública” é alvo de uma pluralidade de sentidos em função das diferentes áreas que dela decorrem. Num sentido amplo, a Administração Pública consiste no agrupamento de entidades encarregadas de prestar serviços que materializam ações administrativas, políticas e legislativas, seja nos âmbitos federal, estadual ou municipal, com a finalidade de atingir o bem comum (MATIAS-PEREIRA, 2014).

Subdivide-se o termo “Administração Pública” em duas dimensões. A primeira, objetiva, material ou funcional, é focada na atividade concreta exercida pelo Estado, bem como em pessoas jurídicas e órgãos que a compõem. A segunda, subjetiva, formal ou orgânica, abrange o conjunto de órgãos que materializam a atividade administrativa. São as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos responsáveis pela função administrativa (DI PIETRO, 2018).

No âmbito brasileiro, a Administração Pública não se restringe ao Poder Executivo, mas engloba uma pluralidade de órgãos, agentes públicos e processos constituídos pelos Três Poderes da República para desenvolver não apenas as atividades econômicas, como também funções e responsabilidades atribuídas pela sociedade em determinados contextos históricos (COSTIN, 2010).

Heidemann e Salm (2009) sustentam que, apesar da confiança cidadã no que tange à atuação governamental estar em declínio no mundo inteiro, é certo que o governo enquanto conceito e instituição continuarão a existir, ainda que sua estrutura e atribuições possam se alternar em virtude do tempo histórico e do que se compreende por governo e sociedade. A despeito disso, a finalidade da Administração Pública se dá a partir da constituição de serviços que atinjam as expectativas e anseios dos cidadãos.

A seção seguinte analisará as teorias e abordagens que compõem a Administração Pública.

2.1.1 Teorias e Abordagens da Administração Pública

A Administração Pública não se constitui somente como uma pluralidade de conceitos, mas como uma série de teorias e abordagens que estruturam suas atividades. Salm e Menegasso (2009) observam que tanto os modelos quanto as propostas de administração pública devem ser analisados conjuntamente, pois ambas se aplicam "à realidade social em que há múltiplos espaços para a existência humana, cada qual com suas exigências e necessidades próprias" (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 99).

Matias-Pereira (2014) classifica a Administração Pública a partir de três teorias: Administração Pública Patrimonialista, Burocrática e Gerencial. Por sua vez, Denhardt e Denhardt (2015) estruturam a Administração Pública a partir de três abordagens classificatórias: Velha Administração Pública, Nova Gestão Pública e Novo Serviço Público. Esta seção se dedica a explicar sobre as teorias e abordagens da Administração Pública originárias desses dois autores.

O vocábulo “patrimonialismo” provém do adjetivo “patrimonial”, que se refere a um tipo de dominação no qual o dominador exerce poder sobre seus dominados em alto grau, de modo que os dominados agem por livre e espontânea vontade. O modelo patrimonial de dinâmica social teve no início no Brasil após 1808, foi naturalizado pela tradição e pela cultura, incorporado pelo poder estatal e expandido do núcleo doméstico e familiar para o núcleo político (CAMPANTE, 2003).

A orientação do Estado por ações patrimoniais resulta em acordos clientelistas, mandonistas e apadrinhamentos, confusão entre as esferas pública e privada, bem como em demais práticas privadas que se impõem sobre o interesse público. Partindo da concepção de que “república” se refere à “coisa pública” e ao “bem comum”, as instituições brasileiras ainda apresentam dificuldades em desenvolverem formas que resultem em compartilhamento do bem comum. Isso ocorre em função da atuação governamental tipicamente patrimonial, visando a satisfação de interesses e poderes privados sobre o bem comum, o que desencadeia em ineficiência governamental e limitação das ações do Estado para a satisfação do interesse público (SCHWARCZ, 2019). A referida autora sustenta seu entendimento acerca da insustentabilidade de uma república desprovida de valores republicanos:

Como nossa República é frágil, ela se torna particularmente vulnerável ao ataque de seus dois principais inimigos: o patrimonialismo e a corrupção. O primeiro deles, o patrimonialismo, é resultado da relação viciada que se estabelece entre a sociedade e

o Estado, quando o bem público é apropriado privadamente. Ou, dito de outra maneira, trata-se do entendimento, equivocado, de que o Estado é bem pessoal, “patrimônio” de quem detém o poder (SCHWARCZ, 2019, p. 65).

Já o modelo burocrático de Administração Pública surgiu na segunda metade do século XIX com a finalidade de representar uma tentativa de superar práticas patrimonialistas no Estado. Ao evidenciar elementos como racionalização, profissionalização da gestão, impessoalidade, disciplina e hierarquia, Max Weber tentou, no contexto histórico da Revolução Industrial, constituir um modelo de gestão organizacional com base na racionalidade como estrutura de dominação sobre os indivíduos (também designada de “dominação racional-legal”), com a finalidade de atingir a máxima eficiência organizacional. Desse modo, a burocracia consiste numa tipologia de gestão marcada pela definição de regras e hierarquia de autoridade formal, que se apresenta tanto em organizações públicas quanto privadas. Nesse sentido, Max Weber pressupunha que tanto o conhecimento técnico e a racionalidade quanto a dominação racional-legal eram essenciais no âmbito das organizações por legitimar o apoio às normas hierárquicas, a disciplina, o controle e a impessoalidade (MATIAS-PEREIRA, 2014).

Lefort (1979, p. 155) sintetiza as características específicas da burocracia moderna:

Weber enumera certas características que ele julga como específicas na burocracia moderna: 1) as atribuições dos funcionários são oficialmente fixadas por força de leis; de normas ou de disposições administrativas; 2) as funções são hierarquizadas, integradas num sistema de mando de modo que em todos os níveis as autoridades inferiores são controladas pelas superiores, sendo possível apelar para uma instância superior a propósito das decisões de uma instância inferior; 3) a atividade administrativa é registrada em documentos escritos; 4) as funções supõem um aprendizado profissional; 5) o trabalho do funcionário exige uma dedicação completa ao cargo ocupado; 6) o acesso à profissão é, ao mesmo tempo, um acesso a uma tecnologia particular (jurisprudência, ciência comercial, ciência administrativa, etc.).

Ressalta-se a atualidade das problemáticas trazidas por Weber, bem como suas consequências para a democracia. Isso ocorre em decorrência da dependência, por parte da democracia, da burocracia, tendo em vista que é de responsabilidade da burocracia a estruturação e garantia das normas estruturantes do aparato político (OLIVIERI, 2011)

Os primeiros movimentos característicos da Administração Pública Gerencial apareceram no final da década de 1970. Ao contrário do modelo burocrático de gestão pública, que tinha como objeto de eficiência os meios e o processos, a Administração Pública Gerencial passa a evidenciar o cliente-cidadão final no protagonismo da entrega dos serviços, com o objetivo de atender suas necessidades, e não apenas o conjunto de regras que estrutura a organização. A incorporação de instrumentos técnicos de gestão próprios das empresas privadas

- tais como indicadores de desempenho, *benchmarking*, gestão por processos e da qualidade - o gerencialismo evidencia a busca pelos resultados, tanto para atender as finalidades organizacionais quanto para combater práticas nepotistas e corruptas (MATIAS-PEREIRA, 2014).

Internacionalmente, o modelo gerencial se demonstrou importante no contexto das reformas das décadas de 1980 e 1990 no Reino Unido, pois o setor público estava sendo pressionado a desempenhar atividades equivalentes ao mercado competitivo (NEWMAN; CLARKE, 2012). No Brasil, o movimento da Administração Pública Gerencial se deu num processo histórico de reconhecimento do país perante a um cenário internacional marcado pela globalização e abertura dos mercados a partir da década 1990, num contexto de debate sobre reformas gerenciais no Estado. A implementação do gerencialismo se deu, do ponto de vista estratégico-político internacional do Brasil, num contexto de redefinição do papel do Estado perante seu próprio desenvolvimento econômico. Se antes da implementação desse modelo o Estado se via como protagonista no desenvolvimento e por essa razão abarcava uma série de funções, o mesmo Estado passa a se descentralizar e renunciar uma série de responsabilidades que lhe eram atribuídas, bem como situar o mercado como protagonista dos papéis que lhe são característicos (MATIAS-PEREIRA, 2014; PAULA, 2005).

A abordagem intitulada “Velha Administração Pública” (também chamada de Administração Pública Tradicional) é proposta por Denhardt e Denhardt (2015). Surgida por volta do final do século XIX e início do XX, a Velha Administração Pública enfatizava a provisão e prestação (*delivery*) dos serviços por meio dos órgãos governamentais, de modo que os administradores públicos exerciam atribuições somente executórias, portanto, limitadas, no processo de *policy making* e na governança. Embora mantivesse uma limitação no que diz respeito ao engajamento dos cidadãos na política, esta abordagem ainda buscava valorizar elementos como a racionalidade organizacional e a eficiência no âmbito das organizações.

De acordo com Denhardt e Denhardt (2015), as ideias centrais da Velha Administração Pública são: i) provisão e prestação dos serviços diretamente pelos órgãos governamentais; ii) atribuições limitadas dos administradores públicos no processo de *policy making* e governança. Seu papel se limita à mera implementação das políticas públicas; iii) a prestação de contas dos administradores públicos deve ser feita apenas aos políticos democraticamente eleitos; iv) melhor execução dos programas públicos por organizações hierárquicas, através da cúpula estratégica da organização; v) eficiência e racionalidade como essências das organizações públicas; vi) limitação do envolvimento dos cidadãos na esfera pública, portanto,

funcionamento da organização pública como um sistema fechado; e vii) atribuições do administrador público consistem em planejar, organizar, dirigir, coordenar, elaborar orçamentos, fazer relatórios e contratar pessoal.

Já a chamada Nova Gestão Pública, para Denhardt e Denhardt (2015), consiste em um agrupamento de ideias provenientes do setor privado para a esfera pública, não apenas no que tange ao panorama de técnicas e modelos de administração, como também no processo de repensar a natureza das atribuições dos administradores públicos na contemporaneidade. Segundo os referidos autores, a Nova Gestão Pública se baseia em ferramentas e visões típicas de mercado para orientar as políticas públicas, e evidenciam o alto desempenho para atender aos clientes e descentralizam o processo de tomada de decisão. Um dos pressupostos fundamentais desta abordagem é o reconhecimento de que o setor privado se demonstra mais capaz de exercer uma série de funções e papéis que até então eram atribuídas ao Estado (DENHARDT; DENHARDT, 2015). Desse modo, os referidos autores dizem que, na Nova Gestão Pública, o governo se percebe como um corpo constituído de servidores empreendedores capazes de catalisarem e potencializarem resultados satisfatórios, atenderem os clientes, economizar recursos e descentralizar os serviços.

Denhardt e Denhardt (2015) propõem um novo modelo normativo que orienta a Administração Pública para novos rumos. Firmado na ideia de que o governo não deve ser orientado como um negócio, mas por meio de princípios democráticos, o chamado Novo Serviço Público se baseia em determinadas premissas: i) teorias da cidadania democrática; ii) modelos de comunidade e sociedade civil; iii) humanismo organizacional; iv) Nova Administração Pública; v) administração pública pós-moderna. Salm e Menegasso (2009) definem o Novo Serviço Público como "uma proposta de administração pública emergente que tem seu foco principal voltado para o espaço democrático da sociedade" (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 111). Na medida em que a Administração Pública se conduz pelos princípios da boa governança, pela cidadania democrática e pelo interesse público, tanto os servidores públicos quanto os próprios cidadãos ampliarão seus campos de atuação no desenvolvimento das políticas. A visão do serviço público enquanto extensão da cidadania se desdobra, dentre em outras práticas, no engajamento entre cidadãos e Estado para a provisão de serviços públicos mais eficazes, eficientes e responsivos, assim como no desejo de atingir o desenvolvimento coletivo em sua plenitude (DENHARDT; DENHARDT, 2015).

Elementos como a participação social têm crescido como objeto de estudo no campo da Administração Pública, assim como sua importância para o desempenho das instituições

(FREY, 2004). Para Baquero (2003), o tema da participação cidadã é central na capacidade de resolubilidade de determinadas questões políticas brasileiras. O autor sustenta que, se por um lado há um reconhecimento da importância do indivíduo na esfera política, por outro, foram poucos os empenhos no sentido de concretizar essa ideia na realidade social do país. A participação é elemento central na ampliação de novas formas de atuação perante o setor público, pois, consoante Frey (2004, p. 20):

Abrem-se, para a sociedade civil, novas formas de articulação sociopolítica, como o orçamento participativo, conselhos-gestores ou participação comunitária, visando a conciliar o objetivo da legitimidade democrática com o aumento da eficiência.

Denhardt e Denhardt (2015) estruturam sete princípios basilares do Novo Serviço Público: a) servir a cidadãos, não a clientes; b) perseguir o interesse público; c) valorizar a cidadania acima do empreendedorismo; d) pensar estrategicamente, agir democraticamente; e) reconhecer que a *accountability* não é simples; f) servir, em vez de dirigir; g) dar valor às pessoas, não apenas à produtividade.

A próxima seção é dedicada ao estudo da Administração Universitária.

2.2 ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA

O termo “Administração Universitária” se constitui a partir de dois conceitos, “administração” e “universidade” (SCHLICKMANN; MELO, 2013), e se apresenta como uma área de conhecimento separada à Administração de Empresas e à Administração Pública, tendo em vista a exigência, por parte das instituições acadêmicas, de “formas distintas de gerenciamento” (RIZZATTI; RIZZATTI JUNIOR, 2004, p. 6). O principal objetivo da Administração Universitária consiste em guiar a instituição universitária a um rumo mais adequado a fim de atingir seus objetivos organizacionais. À vista disso, a condução de pessoas a realizar suas atribuições e minimizando, sempre que possível, os recursos disponíveis, consiste num desafio, na medida em que a instituição universitária perceba sua missão diante complexidade da educação superior (RIZZATTI; RIZZATTI JUNIOR, 2004).

Schlickmann (2013) conceitua Administração Universitária no Brasil como “o processo de planejar, organizar, liderar e controlar o trabalho dos membros das organizações de educação superior, e de usar todos os seus recursos disponíveis para atingir seus objetivos” (SCHLICKMANN, 2013, p. 52). Para o autor, apesar da Administração Universitária se

constituir como um campo a ser aprofundado, é coerente inseri-lo como subcampo da administração, constituindo-se, portanto, como um campo científico. Da mesma forma como a administração tem como objeto de estudo os fenômenos organizacionais, a Administração Universitária situa as organizações de educação superior, universitárias ou não, como objeto central de estudo (SCHLICKMANN; MELO, 2013).

Um dos aspectos importantes nas instituições acadêmicas está na direção geral da universidade, segundo Rizzatti e Rizzatti Junior (2004) pois, dentre suas atribuições, está a de construir a imagem da instituição acadêmica para com a sociedade, o que inclui “governo, opinião pública, empregados, fornecedores e clientes” (RIZZATTI; RIZZATTI JUNIOR, 2004, p. 8).

As Instituições de Ensino Superior têm sido estimuladas a profissionalizarem suas políticas e ações para conseguirem desempenhar suas atribuições com eficiência diante de uma sociedade que transpassa por intensas e aceleradas transformações sociais, tecnológicas e educacionais. No entanto, as IES têm vivenciado uma situação particular: de um lado, uma missão educacional imprescindível e de outro, gastos progressivamente crescentes perante recursos limitados. Diante dessa conjuntura, os administradores acadêmicos têm buscado no setor privado possíveis respostas de práticas gerenciais que sejam capazes de superar esses problemas. Todavia, esse procedimento tem provocado diversos conflitos e discussões no campo das próprias instituições acadêmicas (MEYER; MEYER, 2013).

Em decorrência da especificidade e variedade de elementos que as instituições acadêmicas apresentam no cotidiano de suas atividades intraorganizacionais, tais como a natureza humana da educação, o procedimento de aprendizagem individual e a intangibilidade dos serviços prestados, tanto as teorias importadas dos modelos burocráticos quanto das empresas privadas se tornam insuficientes para lidar com a complexidade da natureza das organizações acadêmicas (MEYER, 2014). Meyer (2014) observa ainda que, diferentemente da natureza privada das organizações empresariais, cujos esforços são concentrados predominantemente em obter resultados financeiros expressivos, a missão da universidade consiste em educar seres humanos, o que exige dessas instituições uma variedade de instrumentos de gestão que sejam compatíveis para com essas organizações.

O estudo da Administração Universitária no Brasil trata das organizações de educação superior, que não limitam somente às universidades, mas abrange toda a administração do ensino e da educação superior. Desse modo, uma parte das teorias que compõem a área da administração também se encontram presentes na Administração Universitária

(SCHLICKMANN, 2013). Todavia, de acordo com Meyer (2014), o atual impasse enfrentado pela Administração Universitária consiste na inexistência de uma teoria própria que disponha de abordagens pertinentes para as organizações acadêmicas e que se constitua como referência para seus administradores, o que resulta numa busca de práticas aplicadas no setor privado, área que condensa os fundamentos da teoria administrativa. Segundo Meyer (2014):

O que torna a administração universitária um desafio para os seus administradores é o fato de ainda não existir uma “teoria da administração universitária” que possa ser utilizada para administrar este sistema complexo sob a ótica estrutural, acadêmica, social e até mesmo política. A própria administração, a exemplo de outras áreas das ciências sociais aplicadas, ainda carece de teoria e métodos próprios valendo-se da contribuição de outras áreas do conhecimento ao longo do tempo, num esforço de formar uma base de sustentação teórica e metodológica (MEYER, 2014, p. 16).

Meyer (2014) observa uma compreensão dispersada entre a comunidade universitária¹ de que basta as universidades incorporarem abordagens gerenciais exercidas no âmbito das empresas privadas para que se alcance resultados superiores. Segundo o referido autor, essa interpretação é equivocada, dado as diferenças existentes entre a natureza das IES e das empresas:

O que se observa mais recentemente é que essas percepções, sob a ótica da administração universitária, são fortemente influenciadas pela pressão por maior produtividade e diferenciação em um ambiente competitivo, gerando conflitos entre duas lógicas: uma voltada ao mercado e outra orientada pela lógica acadêmica. Decorre daí profundas diferenças no que se refere aos objetivos, estrutura, tomada de decisão, práticas administrativas, desempenho e exame de resultados das organizações acadêmicas. Enquanto a primeira tem como foco resultado financeiro, algo bastante tangível, a segunda concentra-se na valorização do aprendizado, na produção do conhecimento e na contribuição da educação para o desenvolvimento da sociedade, algo intangível e, portanto, de difícil mensuração (MEYER, 2014, p. 18).

A realidade complexa e específica experienciada pelas IES demanda de seus praticantes um arcabouço teórico e instrumental que disponha de pressupostos e reflexões capazes de difundir a inovação, a criatividade e o ineditismo na esfera das próprias instituições acadêmicas (MEYER, 2014).

Búrigo, Jacobsen e Wiggers (2016) corroboram com a discussão. As autoras observam que a gestão universitária se constitui como um campo complexo e diferenciado em função das particularidades que as universidades apresentam no que tange tanto ao ensino, pesquisa e

¹ A instituição universitária é constituída por um corpo de indivíduos que, se antes era limitado aos quadros docente e discente, hoje se estende para uma nova categoria. Portanto, a comunidade universitária é constituída por: i) professores; ii) estudantes; iii) funcionários (WANDERLEY, 2017).

extensão, quanto nas demais áreas da gestão propriamente ditas, como a gestão de pessoas e de orçamento, de sorte que tais particularidades inviabilizam a aplicabilidade de um único princípio para quaisquer universidades.

A seção seguinte trata dos conceitos de universidade.

2.2.1 Universidade

Perante uma conjuntura de alta complexidade como se constitui a educação superior (BALDRIDGE, 1971, CHAUÍ; BERNHEIM, 2008, FRANCO; MOROSINI, 2005), somadas a fenômenos externos, como a globalização e problemas internacionais, as políticas públicas de educação superior ganham um novo papel. Embora sejam alvo de mudanças em função de um novo olhar dos governos, a educação superior exerce influência na sociedade e no Estado a partir do processo de formação de seus profissionais, pesquisadores e técnicos-científicos (FRANCO; MOROSINI, 2005).

A educação superior apresenta um agrupamento de características próprias: i) objetivos ambíguos e disseminados; ii) tecnologia multifacetada; iii) usuários com demandas individualizadas; iv) profissionais com dupla fidelidade; v) percepção ao ambiente; vi) fragilidade diante de fatores externos (BALDRIDGE, 1971). À vista disso, vê-se como necessário a proposição de mecanismos capazes de superar certas abordagens, e reconhecer as responsabilidades das instituições acadêmicas para com o projeto educativo perante ao sistema educacional como um todo (CHAUÍ; BERNHEIM, 2008).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB e o Plano Nacional de Educação - PNE são os principais instrumentos legais que orientam a educação brasileira. Existem determinados níveis escolares que compõem a educação no Brasil: i) educação básica (que incluem educação infantil, ensino fundamental e médio) e ii) educação superior (BRASIL, 1996, CAVALCANTE, 2000), sendo que esta pode ser ministrada tanto por instituições de educação públicas ou privadas. A primeira, instituídas pelo Poder Público. A segunda, pelo setor privado (BRASIL, 1996). Além disso, cita-se o Decreto nº 9.235/2017, no qual regulamenta dispositivos específicos sobre as Instituições de Educação Superior.

As universidades são organizações *sui generis*, complexas, atípicas e plurais, cuja natureza difere de quaisquer empresas ou entidades governamentais (MEYER, 2014). Essas instituições se caracterizam por serem: i) pluridisciplinares, pois agregam disciplinas dos mais variados campos científicos; ii) objetivam formar profissionais de nível superior; iii) são os

locais onde se efetuam pesquisa e extensão; iv) incitam o conhecimento; v) instituem produção intelectual; vi) respondem a regras de quantidades mínimas no que diz respeito à titulação e dedicação docente (SCHLICKMANN; MELO, 2013). Em razão dessa heterogeneidade e da importância da educação superior na sociedade atual em consequência de a natureza das suas atividades alcançarem proporções econômica, social, política e cultural, a Administração Universitária se encontra diante de enormes desafios para o futuro (MEYER; MEYER, 2013).

Consoante a Fávero (2004), a universidade:

A universidade deve ser caracterizada como uma instituição dedicada a promover o avanço e a socialização do saber e do saber-fazer; espaço de invenção, descoberta, produção de teoria e divulgação de novos conhecimentos; espaço de inovação, de criação de cultura, desenvolvimento de novas tecnologias e encaminhamento de soluções para problemas da realidade social (FÁVERO, 2004, p. 198).

As universidades são instituições fundamentais em função da configuração da sociedade contemporânea centralizar a posse do conhecimento e da informação como sinônimos de poderio de riqueza e desenvolvimento. A partir dessa perspectiva, torna-se emergente a universidade se constituir como partícipe dos processos sociais, econômicos e culturais, sem se privar dos elementos acadêmicos, tendo em vista a importância das relações entre sociedade e universidade (CHAUÍ; BERNHEIM, 2008).

Chauí (2003) sustenta que a universidade sempre foi uma instituição social, pois, ao ser constituída de determinados elementos que a diferenciam tanto das organizações quanto das demais instituições sociais, a universidade passa a abordar a educação sob o prisma dos investimentos social e político, com as finalidades de garantir o direito à educação, democratizar o saber e se alinhar aos moldes republicanos de prática social. Entretanto, ao se apresentar como instituição social, a universidade deve constituir conjunturas apropriadas e reais para materializar essa formação, um elemento inerente ao processo educacional como um todo (BÚRIGO; JACOBSEN; WIGGERS, 2016). Diferentemente das organizações, que abordam a educação como um mero serviço a ser prestado, a universidade como instituição social é constituída de um elemento fundamental e diferenciador: a autonomia universitária (CHAUÍ, 2003).

O nascimento da concepção de universidade como instituição secular e republicana teve origem a partir da Revolução Francesa e de posteriores lutas políticas ocorridas no século XX. Esses acontecimentos históricos acarretaram na incorporação da educação e da cultura

como componentes indispensáveis para a cidadania, e na união da instituição universitária à democracia e à democratização do conhecimento (CHAUÍ; BERNHEIM, 2008).

No entanto, tal separação nem sempre existiu no Brasil. Conforme explicita Bianchetti (2017), a relação entre sociedade e universidade teve início com pouca, ou quase nenhuma, responsabilização do Estado para com a função educacional no país. Consoante o autor:

Pode-se falar que é com a chegada da Corte Portuguesa, em 1808, que se inicia a história da educação superior no Brasil. Uma história caracterizada pela tutela e pelo pragmatismo utilitarista dos cursos superiores que foram sendo criados. O primeiro objetivo era atender às necessidades da Corte e lançar as bases para a elevação da qualificação de quadros para determinadas áreas que poderiam auxiliar a retirar o "Reino Unido a Portugal e Algarves" da subalterna condição de dependência de instituições europeias para formar suas elites (BIANCHETTI, 2017, p. 33).

Em um primeiro momento, o modelo de ensino superior brasileiro não foi constituído no país, mas importado das primeiras escolas superiores de Coimbra, que se caracterizavam como “tipicamente medieval e dirigida pelos jesuítas - onde as elites brasileiras - clero e nobreza - formaram-se durante a Colônia e continuaram a formar-se durante o Império” (BIANCHETTI, p. 35, 2017). Embora tenha havido uma série de propostas de criação de universidades ao longo da história brasileira, a educação pública do país tinha como finalidade atender às demandas da Corte. Consequentemente, inexistia quaisquer intuítos de vincular o ensino superior brasileiro aos padrões laicos, republicanos e democráticos de gestão. O que acabou acontecendo foi a criação desorganizada de um conjunto de faculdades isoladas que objetivava a manutenção do privilégio e da classe social (BIANCHETTI, 2017).

A formação histórica do Brasil revela uma composição desinteressada, por parte do Estado brasileiro, para com a relação entre o ensino superior e a formação cultural do país (BIANCHETTI, 2017). Esses elementos, universidade e sociedade, apresentam direta relação entre si, conforme explicitam Chauí e Bernheim (2008), pois a universidade espelha a configuração estrutural da sociedade em função de sua constituição se materializar em opiniões, atitudes e projetos conflitantes e provenientes de diferentes grupos de interesse. Consoante os autores, o reconhecimento da sociedade para com a universidade depende da capacidade da própria universidade em manifestar-se a despeito dos impasses morais, culturais e sociais de forma autônoma e responsável. Portanto, torna-se emergente a necessidade da universidade não se constituir unicamente com base em relações de aparências, dado que os elementos republicanos e democráticos são constitutivos da universidade moderna e só são possíveis de

se manifestarem em um Estado que fundamente suas ações em ideais igualmente republicanas e democráticas (CHAUÍ; BERNHEIM, 2008).

A instituição universitária exige respostas para as demandas sociais. Por essa razão uma de suas funções primordiais consiste em constituir um ambiente que propicie o desenvolvimento do conhecimento científico, que se encontra em constante revisão por conta de novos conhecimentos produzidos pela própria universidade, e em função da inerente vinculação do homem ao seu contexto histórico. Esse conhecimento não se limita às respostas imediatas provindas das demandas sociais, mas abrange discussões críticas sobre a sociedade e as ideias que a compõem (FÁVERO, 2004).

O vocábulo "universidade" possui vínculo com outros conceitos: ciência, cultura, autonomia e pesquisa, de sorte que não é possível compreender seu significado sem entender suas relações com os processos sociais e como eles se desenvolvem, que se desdobram nos atores que a influenciam, sua formação histórica, sua relação com a democracia, seus níveis de autonomia e suas limitações de atuação (WANDERLEY, 2017). Assim sendo, a universidade é compreendida por Wanderley (2017) como:

Para mim, a universidade é um lugar - mas não só ela - privilegiado para conhecer a cultura universal e as várias ciências, para criar e divulgar o saber, mas deve buscar uma identidade própria e uma adequação à realidade nacional. Suas finalidades básicas são o ensino, a pesquisa e a extensão. Ela é a instituição social que forma, de maneira sistemática e organizada, os profissionais, técnicos e intelectuais de nível superior de que as sociedades necessitam. Situa-se na esfera da superestrutura, dentro da sociedade civil, mantendo vínculos com a sociedade política e a base econômica (...) deve ter ampla autonomia para cumprir as suas finalidades, garantindo o pluralismo de ideias e a liberdade de pensamento. Em alguns países, cumpre papel destacado na formulação da política científica e tecnológica, na crítica das teorias que informam o desenvolvimento e no fornecimento de subsídios para a sua implementação e execução. Em todas as sociedades, mas principalmente nas dependentes, cabe-lhes exercer tarefas urgentes de compromisso social (WANDERLEY, 2017, p. 9-10).

A universidade pode se orientar a partir de múltiplas visões. Em países socialistas essas instituições são marcadas pela centralidade do Estado que condiciona suas atividades, unifica seu corpo teórico, e busca seu desenvolvimento de forma alinhada com o socialismo. Já nos países capitalistas as universidades apresentam diferentes níveis de autonomia, "sendo condicionadas de modo diferenciado pelo tipo de desenvolvimento seguido, quer pelos países desenvolvidos centrais, quer pelos países subdesenvolvidos dependentes, como é o caso do nosso país" (WANDERLEY, 2017, p. 6).

Kerr (2005) sustenta que a universidade é uma instituição multifuncional, pois seus limites de atuação são imprecisos, uma vez que alcançam ex-alunos, legisladores, agricultores, dentre outros atores, de modo que é necessário aceitar as influências externas perante a universidade, e a influência da universidade nas comunidades externas a ela. Consoante o autor, é evidente a emergência para a formação de líderes e gestores universitários, de modo que se atente para questões fundamentais, como taxas de retorno econômico para a educação superior e as novas tecnologias de informação.

Balbachevsky (2017) reconhece que, embora outros ambientes institucionais possam desenvolver conhecimentos científicos, é a academia que favorece e fomenta a estruturação da ciência. Consoante a autora, houve dois fenômenos que impactaram as estruturas de ensino superior. A primeira delas foi a ampliação do acesso ao ensino superior, fenômeno decorrente de movimentos sociais que exigiam condições sociais menos desiguais, e que resultou numa universidade afastada de feições elitistas, e atraindo alunos com perfis mais diversificados. A segunda ocorrência foi o aumento dos anseios da sociedade civil para com a qualidade dos serviços prestados pela universidade no que tange ao desenvolvimento regional e à competição global, o que resulta numa tendência de vinculações mais sólidas entre universidades e o meio empresarial, responsáveis por desenvolverem o país.

Bernardes e Colossi (2007) caracterizam a universidade como uma instituição social responsável por atingir um objetivo societário que transcende a mera organização educacional. A importância da universidade é indicada pelo aumento do número quantitativo e qualitativo dessas instituições em diversas regiões do mundo. Todavia, a universidade tem apresentado crises desde sua fundação, seja em função de debates a respeito de adequações ao ambiente no qual se inserem (MELO, 2002), seja por consequência de uma lentidão ao responder as crescentes demandas sociais, no que Bernardes e Colossi (2007) chamam de "inércia institucional". Consoante os autores:

Esta "inércia" é resultante da confrontação entre forças ou campos antagônicos que coabitam e atuam na instituição. De um lado, há as forças favoráveis, isto é, aquelas que exigem ou propulsionam mudanças e, de outro, em oposição, há as forças que resistem às mudanças. O confronto entre elas provoca atritos e conflitos que resultam numa "inércia institucional", em relação à novas realidades (BERNARDES E COLOSSI, 2007, p. 8).

Goergen (1998) aponta para uma heterogeneidade das instituições universitárias, haja vista sua vocação - constituída de diferentes maneiras e dependente de fatores socioculturais ao redor da instituição -, bem como de seus objetivos e recursos humanos e materiais disponíveis.

É notório que cada universidade tem o papel de reconhecer sua própria história e identidade. Além disso, o autor sustenta que a habilidade no desenvolvimento de novos conhecimentos é determinante para se constituir, a nível global, o poder econômico, apesar de que o conhecimento se limitou a um número reduzido de países, o que gera desarmonia do poder global. É necessário que a universidade se encontre, o que exige dessas instituições a capacidade de utilizar-se da pesquisa e do conhecimento científico para se adaptar às condições inovadoras dos nossos tempos.

A próxima seção discute a Autonomia Universitária.

2.2.2 Autonomia Universitária

Autonomia é um conceito vasto, antigo, detém relação simbiótica com as ciências jurídicas, política e educacionais e, no âmbito universitário, é objeto de discussões por dividir opiniões e não se constituir como um conceito juridicamente definido (RANIERI, 1994; DURHAM, 2006).

O século XII foi marcado, dentre outros fatores, pelo crescimento populacional no ocidente em paralelo à concessão de maior liberdade aos homens em função da atenuação das imposições senhoriais, o que propiciou uma progressiva autonomia no âmbito das cidades, que se desenvolviam social e economicamente. O conceito político-feudal de autonomia foi incorporado pelos cidadãos progressivamente a partir da mudança das estruturas administrativas nas cidades da Europa do século XIII, e diante dessa conjuntura, surgiram as primeiras universidades ocidentais, ainda que marcadas por padrões corporativos (RANIERI, 1994).

Segundo Ranieri (1994), o conceito de autonomia tem origem política:

No plano político emerge uma nova realidade, o reino, instituição nem local nem universal que se alimenta das duas fontes, tomando para si os poderes, representações e pretensões vinculadas ao Império, e as faculdades jurisdicionais, militares e demais imunidades que eram titulares os senhores locais. Essa é a primeira configuração da ideia autonômica que, por difração do modelo real, alcança as grandes casas, tornando-as pequenos Estados soberanos onde se exerce poder derivado daquele originalmente público e que, portanto, tem natureza pública (RANIERI, 1994, p. 16).

Sob o prisma etimológico, o vocábulo “autonomia” vem do grego, *auto* (próprio) e *nomia* (lei, regra), no qual expressa uma orientação particular. O conceito não se origina nas ciências jurídicas, mas numa interpretação filosófica da realidade que se converteu num

instrumento político capturado pelas ciências jurídicas, nos quais, no que tange à aplicabilidade, adquire maior amplitude interpretativa em decorrência de seu desenvolvimento histórico. Nesse sentido, o termo “autonomia” é resultante da junção dos dois termos, significando uma norma em si mesma (RANIERI, 1994; FÁVERO, 2004).

Diversos são os ângulos para analisar o conceito de autonomia no campo das ciências jurídicas: seus diferentes graus de materialidade, sua diferença com o conceito de soberania e sua relação com a noção de autotutela (RANIERI, 1994). A autora conceitua autonomia, no âmbito de direito público, como o “poder funcional derivado, circunscrito ao peculiar interesse da entidade que o detém, e limitado pelo ordenamento geral em que se insere, sem qual, ou fora do qual, não existiria” (RANIERI, 1994, p. 22-23).

Por sua vez, Zanobini (1950 *apud* Ranieri, 1994, p. 23) sustenta que:

A autonomia para o autor é efeito de uma limitação que a lei impõe a si mesma: autonomia significa regular com normas próprias situações intencionalmente não alcançadas pela lei, tendo em vista garantir e proteger certos interesses (ZANOBINI, 1950, *apud* RANIERI, 1994, p. 23)

Durham (1989) diferencia os conceitos de autonomia e soberania, comumente confundidos nos dicionários. Enquanto o termo “soberania” se materializa nos Estados nacionais, a autonomia, quando analisada sob a ótica de uma instituição específica, seja do Estado, seja da sociedade civil, significa a competência de se gerir por suas próprias leis, o que não significa total liberdade. A autonomia é relativa, circunscrita a um rol de funções institucionais e conferida mediante o reconhecimento da sociedade para com suas finalidades sociais.

Em síntese, Ranieri (1994) caracteriza autonomia no campo do direito público como um conceito:

- a) originário do poder político;
- b) capaz de orientar a entidade de natureza pública a uma direção particular a partir de um ordenamento superior;
- c) materializado na operacionalização de funções públicas;
- d) sujeita a controle em função da natureza pública de suas atividades;
- e) difere de soberania e independência em decorrência da autonomia se limitar a uma especificidade de atividades circunscritas pela entidade superior;
- f) relaciona-se com a entidade pública em decorrência desta desempenhar atividades de natureza pública, inerentes às demandas sociais;

- g) situa a sociedade, e não a própria instituição, como referência para o exercício de suas atividades.

O quadro 1 reúne as principais informações sobre autonomia no âmbito do direito público:

Quadro 1 - Etimologia, conceito e características da autonomia.

Etimologia	Conceito	Características
<i>Auto</i> (própria) e <i>Nomia</i> (regra), e expressa uma orientação particular.	Poder funcional de se orientar por normas próprias a partir de casos não atingidos pela lei. É relativo e circunscrito a um rol de funções institucionais. Origina-se e é limitado pela sociedade.	<p>Originário do poder político;</p> <p>Orienta uma entidade pública a uma direção particular a partir de uma ordem superior;</p> <p>Materializa-se na operacionalização de funções públicas;</p> <p>Sujeita a controle em função da natureza pública de suas atividades;</p> <p>Vincula-se à entidade pública em decorrência desta exercer atividades de natureza pública, inseparáveis das demandas sociais;</p> <p>Situa a sociedade civil como referência para o exercício de suas atividades.</p>

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Durham (1989), Fávero (2004), Ranieri (1994) e Zabonini (1950).

No que diz respeito à autonomia no campo das universidades, também intitulada de autonomia universitária, Fávero (2004) conceitua:

Concebemos a autonomia universitária como inerente à própria essência da universidade, entendida como uma instituição dedicada a promover o avanço do saber, o espaço da invenção, da descoberta, da elaboração de teorias. Como lugar de pesquisa, de produção de conhecimento, a universidade deveria ser, ao mesmo tempo,

espaço de socialização do saber na medida em que divulga e socializa o saber nela produzido. Vista sob essa ótica, a autonomia não é um fim em si mesma, e sim, condição necessária para a concretização dos fins da universidade. Ou seja, é uma exigência que se apoia no próprio ser dessa instituição (FÁVERO, 2004, p. 202).

Franco e Morosini (2005) sustentam que a autonomia universitária se constitui como um dos fundamentos de um projeto de universidade, ao lado da gestão da educação. Os autores, embora reconheçam a educação superior como um sistema de alta complexidade, apontam que esses dois alicerces devem orientar um Estado democrático a atingir seus objetivos por intermédio dos movimentos da sociedade. Entretanto, tanto as políticas públicas de educação quanto a autonomia universitária podem ser alvos de conflitos em função de suas diferentes concepções. Enquanto as políticas públicas de educação se constituem pelo “regramento e, mesmo que impregnadas pelos valores de uma sociedade, por um projeto de nação, supõem algum grau de intervenção sob os critérios da relevância, exequibilidade e pertinência” (FRANCO; MOROSINI, 2005, p. 35), a autonomia universitária é observada pelos autores como “a autodeterminação que, por sua vez, exige a inclusão e a participação da comunidade acadêmica para não adentrar a seara da arbitrariedade” (FRANCO; MOROSINI, 2005, p. 35). De todo modo, consoante Franco e Morosini (2005):

Um novo projeto não prescinde das duas lógicas. Na sua raiz estão os princípios da igualdade e da liberdade. Seus compromissos com a inclusão e com o público passam pela relevância, exequibilidade e pertinência das ações, seja pelas diretrizes que atendem a diversidade constitutiva da educação superior brasileira e de suas demandas, seja pela autonomia da universidade e pela gestão democrática que estão no “*core*” da universidade (FRANCO; MOROSINI, 2005, p. 35).

No que tange à autonomia universitária, Franco e Morosini (2005) reconhecem tanto um amadurecimento e transcendência de seus limites no campo das instituições, quanto um considerável avanço no campo de educação superior a partir da década de 80, marcada, primeiro, pela promulgação da Constituição Federal de 1988, no qual encontrou um “espaço de afirmação fundamental” (FRANCO; MOROSINI, 2005, p. 43), e em segundo, pela LDB, que fortificou a autonomia universitária. Além disso, as universidades públicas brasileiras têm pautado uma série de discussões com a finalidade de materializar a autonomia universitária (ROZANSKI, 2009).

Wanderley (2017) vincula autonomia universitária com a responsabilidade da universidade para com demais níveis de poder na sociedade. O autor conceitua autonomia universitária como:

Ela pode ser entendida como o direito de autogoverno exercido democraticamente pelos segmentos universitários nos planos didático, administrativo, técnico-científico e político, ainda que se admitam interferências externas em questões muito amplas de política geral do país. A autonomia universitária é sempre tensa e tem que ser conquistada permanentemente, caso a caso (WANDERLEY, 2017, p. 70).

Wanderley (2017) identifica um alto nível de autonomia exercido pelas universidades em países desenvolvidos. Nesses países a sociedade tende a reconhecer a importância das funções da universidade para o desenvolvimento, o que permite à universidade se autogovernar de forma independente, mas com determinados limites. Um dos limites da autonomia universitária identificados pelo autor é "interferir no debate sobre a política do Estado, quando ela avança o sinal da crítica do regime vigente, a interferência externa chega rapidamente" (WANDERLEY, 2017, p. 71)

A autonomia universitária se origina a partir de uma mudança de perspectiva sobre a educação na sociedade moderna após uma sucessão de eventos históricos no século XX. Se anteriormente a esse período a educação e a cultura eram vistas como algo restrito a poucos, após essa fase ela passou a ser encarada como mecanismo essencial para a construção da cidadania e, portanto, da democracia. Nesse sentido, universidade e democracia andam juntas, visto que a democratização do saber é um dos pilares da universidade contemporânea (CHAUÍ, 2003).

A mudança de perspectiva do papel da educação no desenvolvimento da sociedade implicou num novo olhar sobre o papel da universidade. Surge daí a importância da legitimidade universitária como elemento constituinte de sua autonomia. Uma instituição social autônoma é capaz de desenvolver mecanismos de funcionamento a partir de sua própria lógica. A atuação da universidade detentora de autonomia significa, diferentemente de uma mera organização, que enxerga apenas a si mesma como referência, alocar a sociedade tanto como referência normativa para tomada de decisões quanto em termos de construção de conhecimento. Dessa forma, a autonomia é um elemento central na constituição da universidade (CHAUÍ, 2003).

Chauí e Bermhein (2003) atentam para o fato de que, pela natureza de instituição social, a universidade não deve se enxergar como independente, mas deve buscar mecanismos para se relacionar com a sociedade:

A análise das relações entre sociedade e universidade é um dos principais temas na agenda de estudos sobre a educação superior. Não há dúvida de que o mundo acadêmico deva envolver-se mais com os processos sociais, econômicos e culturais,

mantendo as características que a distinguem como academia (CHAUÍ; BERMHEIN, 2003, p. 17)

O vínculo existente entre universidade e sociedade, para Chauí e Bernheim (2008), é o que esclarece o fato de que a universidade pública é fundamentada no reconhecimento da sociedade para com suas atribuições sociais, elemento que lhe concede diferenciação em relação às demais instituições na esfera pública. Para Chauí (2003), apesar de se estruturar com base em normas, princípios e legislação própria, a universidade moderna se diferencia das demais organizações a partir da ideia de separação e autonomia do conhecimento em relação à religião e ao Estado.

As universidades dispõem de um conjunto de finalidades sociais de natureza pública: o desenvolvimento e a reprodução do conhecimento nas formas de ensino, pesquisa e extensão. É em função desse conjunto de atribuições inerentes à universidade que ela detém autonomia, mas que deve, em primeiro lugar, se adaptar às “referências socioculturais, econômicas e políticas próprias da sociedade na qual a instituição se insere” (RANIERI, 1994, p. 34), e “passar pelas referências que a informam e pelas restrições que a limitam, de sorte que tal definição não se mostre irreal, descolada do processo social global” (RANIERI, 1994, p. 34).

Durham (1989) desdobra a autonomia universitária em quatro dimensões:

a) Autonomia de pesquisa: refere-se à liberdade da universidade buscar o conhecimento e instituir a si própria quais são os problemas relevantes para investigação no atual momento e os métodos de pesquisa que serão utilizados, de tal modo que não haja influência de interesses externos à universidade. Isso não significa que a universidade não deve instituir mecanismos de relação com agentes externos político-financeiros. É legítimo que a institua. No entanto, não é papel de organismos externos, como entes governamentais e partidos políticos, estabelecer o que e de que forma a universidade deve pesquisar, tampouco avaliar o valor dos projetos de pesquisa. Por outro lado, é de responsabilidade da universidade realizar pesquisas significativas para a resolução de problemas da sociedade, que possui o direito de fiscalizar a produtividade científica universitária através de mecanismos de avaliação públicos (DURHAM, 1989).

b) Autonomia didática: trata-se da liberdade “de ensinar e aprender e está baseada no reconhecimento da competência da universidade para definir qual conhecimento é relevante e como deve ser transmitido (DURHAM, 1989, p. 7). Também se refere à liberdade de estruturação do ensino, da pesquisa e da extensão universitárias, bem como na organização dos cursos, dos currículos universitários, da concessão de diplomas, graus e certificados e de

desenvolver os processos seletivos para admissão de candidatos aos seus cursos, independente dos níveis. Entretanto, a autonomia didática também encontra seus limites, como a avaliação da qualidade de ensino, que são impostos não numa “legislação restritiva, nem em organismos burocráticos” (DURHAM, 1989, p. 7), mas pela cultura e tradição universitárias e pela competição entre os profissionais e tensões de órgãos de classe (DURHAM, 1989).

c) Autonomia administrativa: a terceira dimensão da autonomia universitária é administrativa e se desdobra na liberdade da universidade de, segundo Durham (1989):

- 1) Estabelecer a política geral de Universidade para a consecução de seus objetivos;
- 2) Elaborar, aprovar e reformar seus próprios estatutos;
- 3) Elaborar, aprovar e reformar os regimentos de suas unidades e demais órgãos;
- 4) Escolher os seus dirigentes, segundo as normas previstas nos seus estatutos e na sua legislação interna;
- 5) Contratar, nomear, demitir, exonerar e transferir servidores docentes e não docentes, obedecidas as normas legais pertinentes estabelecidas em seus regimentos e respeitados os direitos dos trabalhadores;
- 6) Implantar carreira própria, fixar vencimentos e conceder vantagem ou aumento de remuneração, dentro dos recursos disponíveis;
- 7) Fixar acordos, contratos, convênios e convenções;
- 8) Criar cargos e funções (DURHAM, 1989, p. 10).

Durham (1989) argumenta que não é possível o exercício da autonomia didática sem que a universidade disponha de autonomia administrativa, que lhe confere a liberdade de se estruturar internamente. Além disso, a autora ressalta que o Brasil, tradicionalmente, tem se utilizado dos estatutos e regimentos como “um instrumento de controle burocrático do Estado sobre as universidades” (DURHAM, 1989), aspecto que dificulta a flexibilidade da gestão universitária. Finalmente, a autora institui uma compensação pela autonomia administrativa: a responsabilidade da universidade atingir a eficiência em seus serviços para atender suas finalidades, o que implica na seleção dos melhores funcionários para exercer os cargos administrativos e docentes (DURHAM, 1989).

d) Autonomia da gestão financeira: a última dimensão da autonomia universitária é a gestão financeira e compreende na liberdade da universidade estruturar seus recursos racionalmente a partir da instituição de seus orçamentos, patrimônio próprio e de captação de recursos por intermédio de origens distintas, bem como usá-los visando atingir os objetivos da universidade (DURHAM, 1989).

Wanderley (2017) observa a autonomia universitária a partir de cinco dimensões: administrativa, financeira, didática, técnico-científica e política. A autonomia administrativa consiste tanto no autogoverno quanto na não interferência externa à universidade. Trata-se da

autonomia que permite a constituição da estrutura administrativa universitária compatível com o contexto histórico, “e a possibilidade de que se constituam soberanamente tipos de órgãos e formas de cogoverno, bem como modalidades de corresponsabilidade entre os setores acadêmico e administrativo” (WANDERLEY, 2017, p. 72). A segunda autonomia é financeira e aborda a liberdade para alocação de recursos financeiros para cumprir os objetivos do ensino público. A terceira é didática e se trata da capacidade em determinar quais e como serão conduzidos as pesquisas e o ensino universitários.

A quarta autonomia, técnico-científica, consiste, segundo o autor:

Refere-se à possibilidade de a universidade poder escolher os seus valores e determinar os seus objetivos, de poder empregar técnicas e elaborar uma ciência adequadas à realidade, de viver o pluralismo ideológico, de discutir políticas governamentais de desenvolvimento e apresentar modelos e propostas alternativas (WANDERLEY, 2017, p. 73).

Finalmente, Wanderley (2017) propõe uma dimensão diferente de autonomia proposta por Durham (1989): a autonomia política, que, consoante o autor, coexiste nas outras dimensões anteriores de autonomia, mas deve ser compreendida de forma particular, pois "permite à universidade determinar sua política de ensino, pesquisa e extensão, dentro do direito de liberdade do pensamento, de livre manifestação de ideias, de exercício crítico dos modelos políticos e da política nacional" (WANDERLEY, 2017, p. 73).

A autonomia universitária é contemplada na Constituição Federal de 1988, no Art. 207, no qual explicita que:

As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 1988).

Ao analisar a trajetória da autonomia universitária no Brasil nos últimos 30 anos, Ranieri (2018) reconhece o mérito que a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 9.394/1996 e as jurisprudências dos Tribunais obtiveram ao assegurarem maior garantia e solidez às universidades se comparadas às legislações brasileiras anteriores. A autora também vincula autonomia universitária às “responsabilidades institucional e objetiva” (RANIERI, 2018, p. 954) dos gestores universitários em função de haver, ou não, improbidade administrativa segundo o Direito brasileiro.

Durham (2006) identifica algumas tentativas históricas de se instituir autonomia universitária no Brasil. Primeiro, a institucionalização da configuração jurídica de autarquia

para a criação das universidades. Em segundo, a criação, por Darcy Ribeiro, da Universidade de Brasília, instituição dotada de um conselho curador constituído de funcionários sob o regime pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. Em terceiro, a definição, pela LDB, do conceito de autonomia. Todavia, apesar de tais tentativas, o debate sobre a autonomia universitária ainda persiste, junto com suas discussões jurídicas e obstáculos (DURHAM, 2006).

Fávero (2004) reconhece que a autonomia universitária recebeu especial atenção a partir da promulgação da Constituição de 1988 e em outras legislações brasileiras, entretanto, a autora observa a indispensabilidade do desenvolvimento dessa autonomia, os quais dependem de movimentos da sociedade civil para materializá-la progressivamente, uma vez que se trata de uma concepção em construção e inerente à condição de universidade. Trata-se de uma utopia a ser atingida, e não uma dádiva. Por consequência, e partindo do pressuposto de que autonomia universitária caminha lado a lado com a universidade, faz-se necessário defender princípios de gestão democrática no âmbito universitário, o que exige um conjunto de atribuições de governo que transcendam a democracia formal, em que os governos constituam mecanismos de tomada de decisão que levem em conta as necessidades e os interesses dos representados, o que demanda, além de habilidades de comunicação e gerenciamento de recursos, a concepção de que se trata de um “permanente processo de construção” (FÁVERO, 2004, p. 205).

O quadro 2 reúne as principais informações sobre autonomia universitária estudadas ao longo desta seção:

Quadro 2 - Conceito, origem, dimensões e características da autonomia universitária.

Conceito	Origem	Dimensões	Características
Poder de autogoverno inseparável da essência da universidade. Materializa-se democraticamente a partir da participação da comunidade universitária, e se desdobra nas dimensões administrativa, didática, técnico-científica e política. Situa a sociedade como referência para suas decisões.	Mudança de visão a respeito da educação e cultura na sociedade moderna, que passaram a ser vistas como componentes essenciais da cidadania e da democracia.	Autonomia de pesquisa - liberdade para buscar o conhecimento e definir quais são os problemas relevantes para investigação e os métodos de pesquisa para atingi-los. Autonomia didática - liberdade para a universidade estruturar o ensino e a aprendizagem, o	Inseparável da gestão democrática da universidade, em que a tomada de decisão ocorre mediante processos participativos, transparentes e de comunicação aberta; Estimula a participação da comunidade universitária nas discussões;

		<p>que inclui a priorização sobre quais conhecimentos são importantes; a capacidade de selecionar e avaliar os alunos e outorgar títulos com base nos níveis de conhecimento.</p> <p>Autonomia administrativa - requisito para o exercício da autonomia didática. Refere-se à liberdade para a universidade se estruturar internamente. Desdobra-se nas capacidades de instituir a política geral da universidade, elaborar estatutos e regimentos, criar cargos e funções, além de atos de contratação, nomeação de servidores docentes e não docentes.</p> <p>Autonomia Financeira - liberdade para a universidade organizar seus recursos de forma racional e de modo a facilitar o atingimento de seus objetivos.</p>	<p>Submetida à supervisão do Estado.</p>
--	--	---	--

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Chauí (2003), Chauí e Bermhein (2003, 2008), Durham (1989), Fávero (2004), Franco e Morosini (2005), Ranieri (1994) e Wanderley (2017).

A próxima seção será dedicada ao estudo da ferramenta de ação do Estado e da Administração Pública para o atingimento de seus objetivos fixados: a política pública.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS

O vocábulo “política” provém de *polis* (*politikós*), que atribui o que é civil, urbano, público e social. O termo se refere às atividades humanas em sociedade que se relacionam com ações desempenhadas pelo Estado (MATIAS-PEREIRA, 2014).

Heidemann e Salm (2009) estruturam diferentes concepções em torno do conceito de política. A primeira delas é sustentada pela visão de Aristóteles, que reitera que “todo o homem é um animal político”. Essa concepção diz respeito a tudo o que se relaciona com a vida coletiva dos seres humanos em sociedade. A segunda visão corresponde ao agrupamento de métodos, processos e expedientes utilizados por determinados atores, individuais ou coletivos, para influenciar o poder. Trata-se de uma perspectiva que se desdobra a partir das expressões “entrar na política” e “o submundo da política” de Nicolau Maquiavel, que se constituem a partir dos interesses particulares capazes de corromperem as instituições públicas. A terceira visão está centralizada na arte de governar, visando o atendimento do interesse público, pensamento que passa por questões como: “O que é um bem público?”, “a quem será destinado o benefício? E a que custo”. Porém, este trabalho irá evidenciar o quarto sentido de política sustentado por Heidemann e Salm (2009): o sentido pragmático. Nesse enfoque, os referidos autores afirmam que a política se constitui com base em práticas e atividades políticas fundamentadas em leis e executadas como funções de Estado, seja mediante um governo, seja por organizações que a representem, com o propósito de deliberar sobre questões gerais e específicas da vida social. É a partir dessa quarta concepção de política que nasce a expressão “política pública”, visto que ela evidencia o Estado no protagonismo das ações de planejamento direto da vida social. Consoante Heidemann e Salm (2009):

A política é concebida, finalmente, como a teoria política ou o estudo e o conhecimento dos fenômenos associados à regulação (*regulation*), regulamentação (*rule-making*) e ao controle da vida humana em sociedade, como também à organização, ao ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas (nações, estados/províncias, municípios, distritos especializados e outras possíveis divisões regionais) (HEIDEMMAN; SALM, 2009, p. 30).

Se de um lado o Brasil apresenta historicamente um conjunto de reformas administrativas que reduziram as organizações públicas em número e tamanho, por outro, houve um notório aumento dos problemas públicos que exigem intervenção do poder público. É nesse contexto que se insere a política pública, uma vez que a oferta de bens e serviços para a sociedade é executada por meio deste instrumento de governo. Por essa razão, torna-se necessária a adoção de um conceito de política pública que traduza na capacidade de transcender seu conceito tradicional, bem como em materializar a indispensabilidade do governo no envolvimento com numerosos atores sociais no processo de desenvolvimento (HEIDEMANN; SALM, 2009).

Ao observarem a dificuldade de discernimento entre determinadas definições da Ciência Política em relação às línguas neolatinas, Secchi, Coelho e Pires (2019) distinguem algumas perspectivas para se pensar o conceito de política na língua inglesa. A separação de perspectivas para se pensar a política se desdobra a partir dos vocábulos “*politics*”, “*policy*”, “*policy network*”, “*policy arena*” e “*policy cycle*”, bem como constituem a “*policy analysis*”, nos quais, embora sejam úteis para estruturação de pesquisas, se intervêm constantemente. Este estudo focará nos termos “*politics*”, “*policy*” e “*polity*”. O primeiro, denominado *politics*, refere-se ao processo político costumeiramente conflituoso que envolve atividade humana para o alcance da manutenção do poder sobre o homem. O segundo entendimento, intitulado *policy*, descreve uma diretriz ou ação de um ator sobre uma determinada circunstância, uma estruturação dos programas e decisões políticas. O terceiro, *polity*, é definido pelo sistema jurídico e diz respeito ao meio político-institucional onde os procedimentos sociais se desenvolvem (FREY, 2000; SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

Com origem na década de 1950 a partir da publicação do artigo de Harold Lasswell, *The Policy Orientation* (HEIDEMANN; SALM, 2009), o termo “política pública” (*public policy*) se desdobra a partir da perspectiva *policy* de política citado por Secchi, Coelho e Pires (2019) e Frey (2000) e exprime uma orientação direcionada a enfrentar um problema público². Embora não necessite resolver o problema público, somente enfrentá-lo, para ser considerada uma política pública, é necessário conter intencionalidade pública e haver resposta a um problema público. A política pública é um conceito que se materializa mediante uma variedade

² Para Secchi, o problema público consiste “na diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível” (SECCHI, 2010, p. 10) para a realidade pública, de modo que a atual é encarada como inapropriada, assim como há um anseio para alcançar uma conjuntura mais favorável. A materialização do problema público depende de uma série de conjunturas. Primeiro, de uma “interpretação normativa de base” (SECCHI, 2010, p. 31), e de consequências para uma quantidade ou qualidade relevante de indivíduos (variável que também depende de certas interpretações).

de instrumentos, como “programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos políticos, inovações tecnológicas e organizacionais”, (SECCHI, 2010, p. 11) dentre outros. A política pública difere da política privada em função desta se constituir como uma diretriz para lidar com problemas privados (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

Heidemann e Salm (2009) corroboram com essa visão de Secchi, Coelho e Pires (2019) a respeito do delineamento conceitual de políticas públicas. Os autores sustentam que elas devem incluir ação e intenção, e se constituem por meio de atividades que as materializem.

O Estado moderno se encontra num patamar superior a outros atores político-sociais na instituição das políticas públicas em função de três justificativas. Primeiro, pois a construção das políticas públicas é principal justificativa da constituição do Estado moderno. Segundo, por ser o Estado um ator que dispõe do monopólio da força, o que lhe concede maior autoridade em relação a outros agentes. Terceiro, porque o Estado possui recursos nacionais de forma ampla que o capacita a desenhar as políticas públicas em maior escala, seja temporal, seja espacialmente (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

Mintzberg (1998) evidencia os diversos papéis assumidos pelos governos e a complexidade de seus serviços em comparação a alguns serviços privados, cujo acesso se dá pelo consumo. Consoante o autor:

Cada sociedade recebe os serviços públicos segundo suas próprias expectativas. Se as pessoas acreditam que o governo é hesitante e burocrático, é isso que ele será. Se, ao contrário, reconhecem o serviço público como algo nobre, provavelmente terão um bom governo. Nenhuma nação deve, hoje em dia, aceitar menos do que um governo forte. Já não era tempo que a condenação do governo tivesse cessado? Como canadense que vive parte do ano na França, sou testemunha de que as atitudes negativas são contagiosas e não nos fazem nenhum bem (MINTZBERG, 1998, p. 161).

Howlett, Ramesh e Perl (2013) reconhecem que as políticas públicas são capazes de melhorarem a vida das pessoas, e que o Brasil foi um dos países que mais se destacaram em termos de políticas de desenvolvimento nas últimas décadas. Um dos desafios para a construção bem sucedida de políticas públicas consiste na conciliação de demandas divergentes dos indivíduos, que muitas vezes apresentam interesses conflituosos a respeito de um mesmo tema e objeto. A política pública tem como fundamento a busca pela solução de problemas comuns por meio da compatibilização de uma pluralidade de objetivos políticos (*policy goals*) e utilização de uma gama de instrumentos políticos (*policy tools*) (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Kingdon (2014) observa as políticas públicas como um conjunto de processos que incluem: i) a definição de uma agenda de políticas; ii) o estabelecimento de um conjunto de alternativas por meio dos quais as escolhas serão realizadas; iii) uma escolha dentre as alternativas à disposição; iv) a implementação da decisão. Consoante o mencionado autor, as pessoas que compõem (ou não) a autoridade governamental podem, a todo momento, identificar uma série de problemas em diferentes áreas. Entretanto, prestar atenção em alguns problemas implica em deixar outros de lado. De todo modo, as pessoas não são capazes de prestarem atenção em todos os problemas e em todos os momentos possíveis. Partindo desse pressuposto, pergunta-se: de que modo os governos priorizam certos problemas em detrimento de outros? Essa é uma questão central que permeia toda a obra de Kingdon (2014), intitulada "*Agendas, Alternatives and Public Policies*". Para responder a essa questão, o autor diferencia dois conceitos: problema e condição. A condição consiste numa circunstância social observada pelos formuladores de políticas públicas, mas que não exige uma intervenção por parte do governo. A condição se torna um problema quando os formuladores de políticas públicas a interpretam como de necessária atuação governamental. Partindo do pressuposto de que é impossível resolver todos os problemas ao mesmo tempo, a definição do problema se desenvolve a partir de uma condição que necessita de uma intervenção do governo. A condição não se converte num problema naturalmente, mas depende das interpretações dos formuladores de políticas públicas sobre as conjunturas sociais. Por essa razão, a definição do problema é imprescindível para sua devida solução.

Na obra *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*, Kraft e Furlong (2018) conceituam política pública como "o que os funcionários do governo e os cidadãos que eles representam, optam por fazer ou não fazer sobre problemas públicos" (KRAFT; FURLONG, 2018, p. 37). A definição de políticas públicas, de acordo com os referidos autores, busca não apenas abranger as declarações formais do governo, como também as atitudes reais das instituições públicas. Mais adiante, na mesma obra, os autores definem política pública como:

Política pública é uma conduta de ação ou inação governamental em resposta aos problemas públicos. É associada aos objetivos e meios políticos aprovados, bem como aos regulamentos e práticas das agências que implementam os programas (KRAFT; FURLONG, 2018, p. 38).³

³ Texto original: public policy is a course of government action or inaction in response to public problems. It is associated with formally approved policy goals and means, as well as the regulations and practices of agencies that implement programs.

Kraft e Furlong (2018) interpretam os problemas públicos como condições entendidas pelo público como inadmissíveis e que exigem intervenção. Questões como depreciação ambiental, insuficiência de acessibilidade aos sistemas de saúde, dentre outros, são considerados problemas públicos. Além disso, de acordo com os autores, "em qualquer caso, a escolha depende de como o público define o problema e das atitudes predominantes acerca das ações privadas em relação ao papel do governo" (KRAFT; FURLONG, 2018, p. 37).⁴

Dye (2013) conceitua política pública como:

Política pública é tudo o que os governos escolhem ou não fazer. Os governos escolhem muitas coisas. Eles regulam conflitos dentro da sociedade; organizam a sociedade para continuar em conflito com outras sociedades; distribuem uma grande variedade de recompensas simbólicas e serviços materiais a membros da sociedade; e extraem dinheiro da sociedade, na maioria das vezes na forma de impostos. Assim, políticas públicas podem regular o comportamento, organizar burocracias, distribuir benefícios ou extrair impostos - ou todas essas coisas ao mesmo tempo (DYE, 2013, p. 3)⁵

Raríssimos são os problemas sociais atuais que não exigem intervenção governamental, ou seja, política pública. Na medida em que o governo cresce, as políticas públicas aumentam seu escopo de atuação e importância. No século XX nos Estados Unidos houve um aumento expressivo do tamanho do governo em relação à economia, medido pelo Produto Interno Bruto - PIB. Enquanto no início do século passado os gastos governamentais americanos atingiram cerca de 8% do PIB, o governo Barack Obama elevou os gastos públicos para 28% do PIB, parte disso em razão de respostas para a crise econômica ocorrida entre 2008 e 2009. No entanto, apesar de nem todas as atividades do governo resultarem em gastos públicos, eles são um importante indicador de suas ações e prioridades (DYE, 2013).

O estudo da política pública não envolve somente a análise dos fundamentos e justificativas filosóficas de atuação do governo, ou os direitos e deveres do Congresso e o federalismo, mas a dinâmica das atividades governamentais como um todo, o que compreende, para Dye (2013):

⁴ Texto original: in any given case, the choice depends on how the public defines the problem and on prevailing societal attitudes about private action in relation to government's role.

⁵ Texto original: public policy is whatever governments choose to do or not to do. Governments do many things. They regulate conflict within society; they organize society to carry on conflict with other societies; they distribute a great variety of symbolic rewards and material services to members of the society; and they extract money from society, most often in the form of taxes. Thus, public policies may regulate behavior, organize bureaucracies, distribute benefits, or extract taxes--or all of these things at once.

A descrição e explicação das causas e consequências da atividade governamental, o que envolve uma descrição do conteúdo da política pública, análises de impactos sociais, econômicas e políticas, uma investigação sobre o efeito de vários arranjos institucionais e processos políticos na política pública, e uma avaliação das consequências das políticas públicas na sociedade, sejam intencionais ou não (DYE, 2013, p. 5).⁶

Dye (2013) reconhece a difícil tarefa de encontrar soluções para problemas estruturais nos Estados Unidos. Questões estruturais do país, como ignorância, crimes, conflitos raciais e desigualdade requerem soluções emergenciais e, por essa razão, o autor evidencia a importância do campo da análise das políticas públicas para qualificar possíveis soluções para esses problemas.

Jenkins (1978) *apud* Howlett, Ramesh e Perl (2013) conceitua política pública como:

Um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores (JENKINS *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, p. 8. 2013).

Howlett, Ramesh e Perl (2013) consideram o conceito de política pública proposto por Jenkins (1978) mais completo que o de Dye em função daquele observar a política pública como um processo resultante de uma dinâmica composta não unicamente por uma decisão, mas por sucessivas e correlacionadas delas, tomadas por diferentes atores, indivíduos ou órgãos, tanto dentro do governo quanto por departamentos ou divisões associados a ele, “resultando num processo de *policy-making* muito mais complexo do que poderia sugerir uma leitura rápida e superficial da definição de Dye” (HOWLETT; RAMESH; PERL, p. 6, 2013). Apesar de reconhecer seus méritos, Howlett, Ramesh e Perl (2013) observam o conceito de Dye como demasiado simplista, pois “confere o mesmo tratamento de política pública a todo e qualquer comportamento governamental, desde comprar ou não clipes de papel até travar ou não uma guerra nuclear” (HOWLETT; RAMESH; PERL, p. 4, 2013), de modo que o conceito se demonstra desprovido de diferenciação do que é e do que não é importante nas ações governamentais. Por outro lado, Howlett, Ramesh e Perl (2013) estruturam alguns de seus argumentos com base no conceito de política pública proposto por Dye (2013, p. 3), que afirma

⁶ Texto original: political science is also the study of Political science is also the study of public policy-the description and explanation of the causes and consequences of government activity. This focus involves a description of the content of public policy; an analysis of the impact of social, economic, and political forces on the content of public policy; an inquiry into the effect of various institutional arrangements and political processes on public policy; and an evaluation of the consequences of public policies on society, both intended and unintended.

que a política pública “é tudo o que os governos escolhem fazer ou deixar de fazer”. Segundo os autores, haverá políticas públicas apenas na instância de governo em que há tomada de decisão oficial em nome dos cidadãos:

Embora as atividades dos atores não governamentais possam e, muitas vezes, de fato influenciem as decisões políticas dos governos, e estes por sua vez deixem as implementações de políticas a cargo de organizações não governamentais (ONGs), os esforços e iniciativas desses atores não constituem, em si, política pública (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.5).

Howlett, Ramesh e Perl (2013) citam como exemplo as interpretações da classe médica a respeito das causas do câncer no pulmão. Apesar da classe médica se constituir como um corpo profissional que detém o conhecimento de interpretar as causas e de sugerir possíveis soluções para o câncer de pulmão, apenas o governo detém o poder de tomar decisões e medidas, como a proibição do uso e venda de tabaco para sanar o problema, portanto, unicamente “a proibição de venda ou o uso de tabaco constituem de fato uma política pública” (HOWLETT; RAMESH; PERL, p. 5, 2013).

Bevir (2007) estrutura sua observância do que venha a ser política pública. O autor compreende como ações adotadas por um governo, expressos através de planos, leis e comportamentos. Consoante o autor, "a preocupação com a nova governança atrai atenção na medida em que essas ações são frequentemente realizadas agora por agentes do Estado, em vez de diretamente pelo Estado" (BEVIR, 2007, p. 375)⁷. O referido autor relaciona a ascensão da nova governança no campo das políticas públicas, e levanta a seguinte questão: de que forma o Estado deve implementar suas políticas públicas, num contexto de proliferação e maiores interações de mercados e redes no setor público? As respostas dos estudantes, consoante o autor, são distintas e se baseiam em diferentes teorias de governança.

Segundo Secchi, Coelho e Pires (2019), a literatura a respeito das políticas públicas carece de um consenso acerca de uma única definição em razão da existência de três nós conceituais em torno do tema. São questões que provocam divergências de visões dos teóricos. Os nós conceituais se subdividem em três questões: i) quem elabora política pública é só o governo? ii) omissão ou negligência é política pública? iii) apenas diretrizes estruturantes são políticas públicas? (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

⁷ Texto original: concern with the new governance draws attention to the extent to which these actions are often performed now by agents of the state rather than directly by the state.

O primeiro nó conceitual, intitulado “quem elabora política pública é só o governo?” é alvo de duas diferentes perspectivas: a abordagem estatista ou estadocêntrica (*state-centered policy-making*), e a abordagem multicêntrica. A primeira defende que a elaboração da política pública é atividade exclusiva de agentes do Estado. Já a abordagem multicêntrica sustenta que as organizações não governamentais - ONGs, bem como organizações privadas, redes de políticas públicas e atores estatais também implementam política pública (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

Heidemann e Salm (2009) contribuem para o avanço dessa discussão. Segundo os autores, a oferta de bens e serviços abrange tanto a política pública quanto a política privada, uma vez que, se por um lado todas as ações governamentais se constituem como política pública, por outro, nem toda política pública é executada exclusivamente pelos governos, tendo em vista que tanto empresas quanto organizações não governamentais cumprem leis e, portanto, estão envolvidas na execução da política pública. Conforme os autores:

A perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover “políticas públicas”. Uma associação de moradores, por exemplo, pode perfeitamente realizar um “serviço público local”, movida por seu senso de bem comum e sem contar com o auxílio de uma instância governamental ou distante. Outras entidades, como as organizações não governamentais (ONGs), as empresas concessionárias e as associações diversas da sociedade também se incluem entre os agentes de políticas públicas, em toda parte. Terceiro setor é o nome dado hoje ao esforço de produção do bem público por agentes não governamentais, mas ao mesmo tempo distinto do setor empresarial de mercado (HEIDEMANN; SALM, 2009, p. 31).

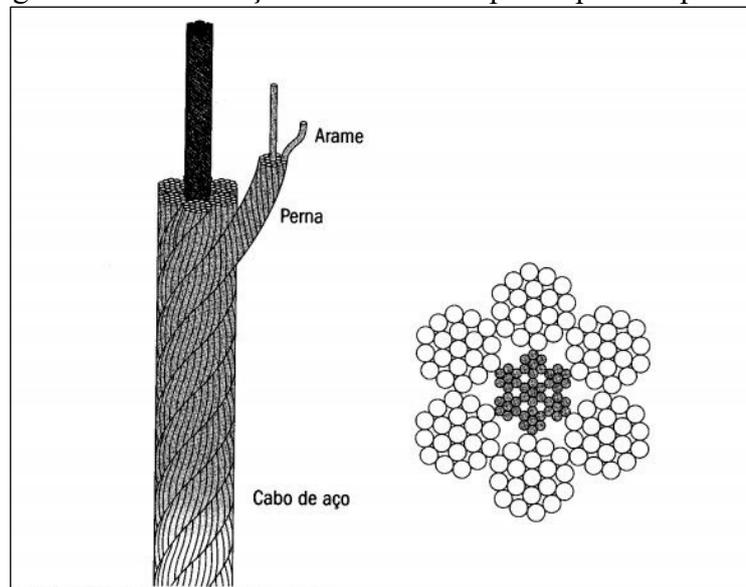
O segundo nó conceitual é denominado “omissão ou negligência é política pública?”. Segundo Secchi, Coelho e Pires (2019), a política pública se constitui a partir de uma diretriz partindo de um *policymaker* (o agente que concebe a política pública), para um *policytaker* (o sujeito receptor da política pública). Por consequência, somente pode-se afirmar que há uma política pública quando há uma medida intencional, seja de natureza persuasiva ou dissuasiva (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

De todo modo, apesar da política pública se constituir como uma decisão política, e deixar de fazer alguma coisa em relação a um problema, também denominada de “não decisão”, também signifique uma escolha racional e consciente, para se constituir como uma política pública de fato, a escolha precisa ser deliberada, “como no caso em que um governo decide não aumentar impostos e deixa de prover fundos adicionais para as artes, serviços de saúde ou alguma outra área política de interesse” (HOWLETT; RAMESH; PERL, p. 6, 2013).

Finalmente, o terceiro nó conceitual se constitui a partir da seguinte problemática: “as políticas públicas se limitam a diretrizes estruturantes? Ou as de grau intermediário e operacional também podem ser denominadas políticas públicas?”. Segundo Secchi, Coelho e Pires (2019), a política pública pode se constituir tanto a partir de diretrizes estruturantes (expressas no nível estratégico), quanto intermediárias e operacionais. O referido autor aponta que uma parte considerável do desenvolvimento das políticas públicas se dá em níveis local e regional.

A figura 1 apresenta um cabo de aço como metáfora o conceito de política pública, para Secchi (2010):

Figura 1 - Cabo de aço como metáfora para a política pública.



Fonte: Secchi (2010), p.8, com base em Cabopec (2009).

A utilização do cabo de aço como metáfora para estruturar as políticas públicas é coerente para Secchi (2010):

O cabo de aço representa a macro política de ensino superior baseada na oferta pública e privada. O cabo de aço é formado por várias “pernas”, sendo uma delas a expansão da oferta pública. A “perna” expansão da oferta pública é composta de vários arames, um deles é o REUNI. E poder-se-ia continuar a destrinchar a política REUNI até chegar a níveis de diretrizes ainda mais operacionais (SECCHI, p. 8, 2010).

Secchi (2010) exemplifica a sustentação com base nos níveis de política pública na educação superior. Para o autor, a política pública é estratégica na medida em que o modelo de educação superior se baseia na gratuidade dos serviços prestados pelas universidades públicas,

com a finalidade de atingir a formação técnica e científica dos brasileiros. A política pública também pode se desdobrar em intermediária, como no caso de políticas públicas de expansão da oferta da educação superior, ou na regulamentação do ensino à distância. Finalmente, a política pública intermediária também se desdobra em demais políticas públicas que a operacionalizam, como o REUNI, a expansão da oferta de cursos em universidades federais, por exemplo (SECCHI, 2010).

A figura 2 ilustra os argumentos de Secchi (2010):

Figura 2 - Níveis de políticas públicas de educação superior.



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Secchi (2010).

Secchi (2010), todavia, alerta para a falsa ideia de que as políticas públicas se relacionam entre si de forma coerente, o que não acontece na prática. Em cada nível (estratégico, intermediário ou operacional) há distintas interpretações a respeito do problema público, como também atores presentes e das ferramentas e mecanismos para enfrentá-lo.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) afirmam que o estudo das políticas públicas exige o acompanhamento de uma série de especificidades metodológicas. Para os autores, o estudo das políticas públicas não se encerra na análise das ações oficiais de governo, expressas pelas leis, atos, regulamentos e relatórios. Apesar de tais documentos serem fundamentais para a obtenção de informações relevantes, o campo das políticas públicas exige um aprofundamento no entendimento tanto de eventuais decisões de governo, por quais razões ela adotou tais decisões, como também das decisões e motivos que não foram tomadas. Entretanto, o pesquisador pode

encontrar barreiras para encontrar tais informações, pois é usual os governos não oferecerem justificativa alguma, ou não justificarem a razão verdadeira de tais ações. Em casos como esses, os analistas de políticas públicas optam por justificar por que uma decisão foi tomada em preferência à outra (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Todavia, o campo da análise das políticas públicas dispõe de certas limitações, consoante Dye (2013). São elas: i) limitação do poder e atuação do governo; ii) divergências a respeito de um problema público; iii) subjetividade de interpretações; iv) limitações de pesquisas em seres humanos; v) complexidade do comportamento humano.

Dunn (2018) conceitua análise das políticas como:

A análise de políticas é um processo de investigação multidisciplinar que visa à criação, avaliação e comunicação de conhecimentos relevantes para as políticas. Como disciplina de resolução de problemas, ela se baseia em métodos, teorias e descobertas substantivas das ciências sociais para resolver problemas práticos (DUNN, 2018, p. 3).⁸

Segundo Dunn (2018), a metodologia de análise de políticas públicas objetiva compreender possíveis respostas a partir dos problemas práticos.

Frey (2000) caracteriza a realidade institucional nas democracias modernas como fluida, complexa e dinâmica, e evidencia a necessidade de reorientar a análise das políticas públicas a uma direção que observe também os atores políticos. Consoante o autor, a cultura política é elemento estrutural da sociedade, e se partirmos do pressuposto de que a cultura latino-americana é alvo de grande intervenção dos “padrões políticos sobre os processos de formação de vontade e de decisão” (FREY, 2000, p. 250), passa-se a observar uma fluidez institucional que marca as democracias modernas e que evidencia a necessidade de mecanismos de governança nas instituições. Nesse sentido, a ampliação da literatura sobre a governança é um indicativo de mudanças de relações de sociabilidade nas instituições democráticas. E diante desse cenário, Frey (2000) analisa as redes de governança como cada vez mais importantes nas democracias modernas:

Na verdade, a fluidez institucional deixou de ser apenas uma característica das democracias não consolidadas, mas torna-se cada vez mais uma realidade nos países supostamente consolidados. A extensa literatura sobre o tema 'governance' é resultado do crescente enfraquecimento das instituições estatais e evidencia transformações

⁸ Texto original: policy analysis is a process of multidisciplinary inquiry aiming at the creation, critical assessment, and communication of policy-relevant knowledge. As a problem-solving discipline, it draws on social science methods, theories, and substantive findings to solve practical problems.

significativas no tocante aos processos político-administrativos nas democracias modernas. As novas redes de governança, nas quais as comunidades, as associações da sociedade e as empresas privadas desempenham papel cada vez mais decisivo, desafiam não apenas os governos e a maneira de governar, mas exigem também uma reorientação do pesquisador de políticas públicas. Visto que o processo de governança é multifacetado, a ciência deve levar em conta o concurso destas várias facetas que, por sua vez, são resultado de uma interação cada vez mais dinâmica entre elementos institucionais, processuais e os conteúdos das políticas (FREY, 2000, p. 252).

Frey (2000) sugere novas orientações para a análise das políticas públicas, que passam a englobar “a multiplicidade de fatores e o subjetivismo” (FREY, 2000, p. 252). Ao analisar o percurso histórico brasileiro, o autor observa que a transição democrática brasileira evidenciou uma mudança na dinâmica das instituições governamentais e nos processos políticos. Novas formas de associação e participação dos atores surgiram por intermédio de um novo período histórico no Brasil. Diante desse contexto, a instabilidade política brasileira revelou uma necessidade de se observar, para além das dimensões concretas, “as formas de cooperação e de participação, como também à maneira de colaboração e de regulação de conflitos entre executivo, legislativo e sociedade civil” (FREY, 2000, p. 246).

Além disso, Frey (2000) evidencia a importância do conceito de “*policy networks*” nas democracias modernas, que caminha para relações institucionais marcadas por traços de informalidade e horizontalidade no que tange à implementação de uma política pública. A análise das políticas públicas não deve se dar somente pelas condições “institucionais e processuais específicos” (FREY, 2000, p. 212), mas abranger uma série de dispositivos que incluam “às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento” (FREY, 2000, p. 212).

A seção seguinte trata do conceito central do estudo, a Governança Pública, e das distintas interpretações providas de diversos autores a respeito do assunto.

2.4 GOVERNANÇA PÚBLICA

Alvo de diversos entendimentos e aplicações, e ainda que não se apresente em apenas uma área de conhecimento, mas em diferentes delas, o conceito de Governança Pública (*Public Governance*) não é uno, mas multidimensional. Podendo ser sinônimo de diversos fenômenos e provocando certas ambiguidades, a Governança Pública se manifesta nas relações internacionais, nas teorias do desenvolvimento, na administração privada, nas ciências políticas e na administração pública (BEVIR, 2007; SECCHI, 2009; DIAS; CARIO, 2014). E apesar da Governança Pública não se constituir como um conceito muito definido, e careça de um único

significado, é possível identificar pontos de partida convergentes para seu entendimento no campo da Administração Pública (HEIDEMMAN; KISSLER, 2006).

Ao analisar a literatura internacional sobre Governança Pública, que abrange estudos italianos, holandeses e anglo-saxões, Cepiku (2008) sustenta que, por se expressar em diversas áreas do conhecimento, este conceito dispõe de flexibilidade interpretativa, cujos entendimentos são provenientes de distintas leituras e influenciados por determinados fatores, como o objetivo da pesquisa e o contexto geográfico e cultural dos pesquisadores.

Bevir (2007) sustenta que o uso do termo "governança" varia em diferentes significados e em diferentes contextos teóricos. Consoante o autor, o vocábulo "governança" descreve alterações na natureza e no papel do Estado. As reformas da década de 1980 e 1990 foram responsáveis por diminuir a importância do modelo burocrático e elevar a crença de que o Estado necessita de diferentes organizações para atingir seus objetivos. Além disso, houve maior importância dos atores não estatais na prestação de serviços públicos, o que gerou uma preocupação, por parte do Estado, em lidar com esses atores. De todo modo, o âmago do conceito de governança exprime "uma visão mais diversa da autoridade e seu exercício". Consoante Bevir (2007):

O termo governança pode ser utilizado especificamente para descrever mudanças na natureza e no papel do Estado após as reformas do setor público dos anos 80 e 90. Tipicamente é dito que essas reformas levam à mudança de uma burocracia hierárquica para uma maior utilização dos mercados, "quasi-markets" e redes, especialmente no fornecimento de serviços públicos. Os efeitos e reformas foram intensificados por mudanças globais, incluindo um aumento na atividade da economia transnacional e na ascensão de instituições regionais como a União Europeia. Então entende-se que governança representa uma opinião (ou crença) generalizada de que o Estado depende cada vez mais de outras organizações para garantir suas intenções, fornecer suas políticas e estabelecer um modelo de administração (BEVIR, 2007, p. 364).⁹

A governança surge, parcialmente, em função da crise do Estado modernista (BEVIR, 2011). O final do século XX foi marcado por um cenário de crise de Estado que demandou uma nova relação entre este e a sociedade. Foi possível identificar um fenômeno de distanciamento do papel tradicional do governo, marcado por uma redução da atuação administrativa do Estado

⁹ The term governance can be used specifically to describe changes in the nature and role of the state following the public-sector reforms of the 1980s and 1990s. Typically, these reforms are said to have led to a shift from a hierarchic bureaucracy toward a greater use of markets, quasi-markets, and networks, especially in the delivery of public services. The effects the reforms were intensified by global changes, including an increase in transnational economic activity and the rise of regional institutions such as the European Union (EU). So understood, governance expresses a widespread belief that the state increasingly depends on other organizations to secure its intentions, deliver its policies, and establish a pattern of rule.

como executor direto de serviços, e que deu lugar a um novo processo político cujo o próprio Estado toma para si o papel de coordenador estratégico para o desenvolvimento da sociedade, criando condições para um modelo capaz de aperfeiçoar os mecanismos democráticos, fixando objetivos a longo prazo a partir do exercício do poder compartilhado e em rede. É nesse cenário que a Governança Pública surge. Diante disso, atual contexto socioeconômico passa a exigir do Estado novos mecanismos de atuação capazes de executarem suas ações de forma democrática e responsiva, e que transcenda a perspectiva econômica, ou seja, que o próprio Estado reconheça as limitações do desenvolvimento econômico, tendo em vista que este se demonstra insuficiente para lidar com as demais dimensões necessárias que a sociedade apresenta, como a atenuação das desigualdades sociais (DIAS; CARIO, 2014).

A matéria da governança é de suma importância, segundo Dias e Cario (2014), tendo em vista a centralidade do conceito no que diz respeito à estrutura da Administração Pública e na forma como ela enxerga a sociedade:

As administrações públicas sempre realizaram mudanças nas suas políticas de administração e no desenho das suas estruturas, o que, por consequência, muda a forma de o Estado se relacionar com a sociedade. Essa realidade reforça a compreensão de que o Estado vem, ao longo de muitos movimentos de reforma administrativa, reduzindo sua atuação como executor direto de serviços e assumindo o caráter de mobilizador e ativador dos diversos atores, estando no centro das suas funções a capacidade de promoção e coordenação estratégica para o desenvolvimento da sociedade (DIAS; CARIO, 2014, p. 347).

Segundo Dias e Cario (2014), a Governança Pública dialoga diretamente com o desenvolvimento. Não o propriamente econômico, acumulativo de capital, tampouco o humano, puramente individual, mas o coletivo, que reflete “os interesses e necessidades de uma sociedade, ou seja, o desenvolvimento que acaba sim desenvolvendo um ser humano, mas a partir do desenvolvimento coletivo e acima da acumulação única e exclusiva de capital” (DIAS; CARIO, 2014, p. 94). Além disso, potencialmente desenvolvido nas últimas décadas, a Governança Pública, segundo Dias (2012), provém da reivindicação da sociedade para com novas formas de relacionamento para com o Estado. Consoante a autora, a Governança Pública nos âmbitos da Administração Pública e da Ciência Política referem-se a um "sistema de governo de caráter supranacional, no qual atores de diversas naturezas se relacionam, desenhando um mosaico de redes complexas de densidade horizontal e vertical variáveis" (DIAS, 2012, p. 101).

Consoante Dias e Cario (2014):

O movimento da governança na perspectiva democrática (doravante chamado de Governança Pública) nasceu em paralelo ao refinamento das ideias neoliberais e envolve estudiosos de diferentes áreas das ciências sociais, mas, principalmente, aqueles mais fortemente concentrados nos campos da ciência política, da ciência econômica e do subcampo da administração pública, como forma de dar conta do que o NPM e a sua abordagem gerencialista também não conseguiu dar, ou seja, garantir a participação dos diversos segmentos da sociedade na promoção do desenvolvimento de perspectiva paraeconômica (DIAS; CARIO, 2014, p. 356).

No que diz respeito ao encaixe da Governança Pública dentro dos modelos de Administração Pública, Dias (2012) observa que a Governança Pública pode ser "considerada pós-burocrática e pós-gerencialista, o que não significa descontinuidade desses dois movimentos" (DIAS, 2012, p. 101). Além disso, a autora observa a Governança Pública como um conceito-chave de refutação entre a hipotética dicotomia entre política e administração:

Ao refutar a possibilidade da dissociação entre política e administração, o debate na Administração Pública reforça a importância de considerar a interdependência entre os atores sociais e as suas respectivas esferas, tornando latente a emergência de um modelo de relação entre Estado e sociedade que seja pautado em padrões democráticos e que conjugue eficiência e eficácia num processo responsivo. Governança Pública é assim um movimento que surge na Administração Pública do Estado neodesenvolvimentista com a proposta de promover a reintegração da política com a administração e como instrumento de processos mais democráticos (DIAS, 2012, p. 103).

Cepiku (2008) analisa a literatura anglo-saxã sobre Governança Pública, e situa Rhodes (1992, 1996, 1997, 1998, 2000) como um dos pesquisadores proeminentes em governança, cuja contribuição pode ser resumida em três pontos principais. Em primeiro lugar, a Governança Pública é um conceito mais amplo do que o governo, pois evidencia a mudança de perspectiva de uma gestão marcada pela burocracia para um cenário em que os serviços públicos são prestados de forma fragmentada por diferentes atores que compartilham responsabilidades. Em segundo, a Governança Pública resulta num esvaziamento do Estado em decorrência de mais funções serem assumidas por governos locais e regionais (verticalmente), e empresas privadas e organizações sem fins lucrativos (horizontalmente, por meio de parcerias público-privadas). Em terceiro, diferentes funções exercidas pelas organizações públicas e privadas passam a compartilhar uma gama de responsabilidades, objetivos e recursos por meio de redes de governança.

Denhardt e Denhardt (2015) definem Governança Pública como:

A governança pode ser definida como as tradições, instituições e os processos que determinam o exercício do poder na sociedade, incluindo como se toma decisões sobre

questões do interesse público e como os cidadãos conseguem ter voz nas decisões públicas. A governança trata do modo pelo qual a sociedade de fato faz escolhas, aloca recursos e cria valores compartilhados; aborda a tomada de decisão societária e a criação de conteúdo na esfera pública (DENHARDT; DENHARDT, 2015, p. 134).

O vocábulo “governança”, para Denhardt e Denhardt (2015), compreende em que medida se toma decisões de temas de interesse público e de que modo os cidadãos conseguem ser ouvidos no processo de tomada de decisão política. O cidadão já era habitualmente considerado no processo de prestação de serviços, no entanto, historicamente, "nossa democracia representativa limitou o papel do cidadão ao ato de votar a cada tantos anos e se comunicar ocasionalmente com os funcionários eleitos" (DENHARDT; DENHARDT, 2015, p. 145). Nesse sentido, torna-se emergente a necessidade de elevar o grau cívico e a participação do cidadão no processo de políticas públicas, que ocorrem a partir do aproveitamento de “canais governamentais para um envolvimento mais direto do cidadão” (DENHARDT; DENHARDT, 2015, p. 145).

Heidemann e Kissler (2006) conceituam Governança Pública como uma mudança na gestão política, tendo como cuidado um novo arranjo de formas de gestão que sejam paralelos à hierarquia e ao mercado, baseando-se em negociação, comunicação, confiança, alianças e acordos que se expressam através da representação física de uma vontade política de articulação em rede. O fascínio pela Governança Pública se respalda na capacidade do conceito em responder três questões-chave para o desenvolvimento da sociedade moderna na esfera pública: i) como as sociedades desenvolvidas devem ser administradas politicamente? ii) de que maneira pode-se solucionar os problemas orçamentários das organizações públicas? iii) em que medida resolver as novas expectativas dos cidadãos perante o Estado, diante da criação de novos desenhos institucionais que prevejam o envolvimento dos cidadãos na arena pública? (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p. 481).

A Governança Pública, de acordo com Heidemann e Salm (2009), materializa-se por meio do envolvimento dos três principais atores no desenvolvimento econômico-político: o governo, que ainda detém o papel supervisor, o mercado privado e o terceiro setor. Além disso, é possível identificar um traço no processo de articulação de novas formas de engajamento entre cidadãos e o Estado a partir da esfera local de Governança Pública, no qual reflete "que as cidades fortalecem cada vez mais a cooperação com os cidadãos, as empresas e as entidades sem fins lucrativos na condução de suas ações" (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p. 482).

Segundo Bovaird e Loffler (2003), a Governança Pública consiste num conjunto de processos relacionais desempenhados e compartilhados pelas partes interessadas, de diferentes

maneiras, com a finalidade de influenciar os resultados das políticas públicas. É possível observar, nesse conceito, o tratamento da Governança Pública enquanto meio para atingir determinados objetivos específicos. A forma pela qual as partes interessadas interagem varia em função da natureza das políticas públicas no ambiente organizacional.

Ribeiro Filho (2017) encara a Governança Pública como os meios e processos que garantam que o interesse da maioria seja observado pelos entes político-governamentais, objetivando o bem-estar social. Qualquer concepção, ao ser compreendida como um meio, parte da suposição de que um fenômeno está inacabado, incompleto. Nesse sentido, o conceito de Governança Pública exposto por Ribeiro Filho (2017) equivale a uma forma de procedência, um caminho para atingir determinada finalidade, no caso, o de trazer, a partir da atuação dos entes político-governamentais, a observância do interesse da maioria para o cumprimento do bem-estar social.

Teixeira (2016), por sua vez, conceitua Governança Pública como a capacidade do governo em formular, implementar e avaliar as políticas públicas, com atuação em rede de forma cooperativa, com a finalidade de contribuir para com a criação de valor público. O exercício da Governança Pública pressupõe a predisposição do governo em formular, implementar e avaliar as políticas públicas em colaboração com os demais agentes privados para o atingimento dos fins dessas políticas públicas. Nesse sentido, a atuação em rede torna-se imprescindível, visto que a Governança Pública pressupõe formas colaborativas de gestão para o desenvolvimento.

Ronconi (2011, p. 22) conceitua Governança Pública como:

Um tipo de arranjo institucional governamental que, ao articular as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica e estabelecer parcerias com sociedade civil e mercado, busca soluções inovadoras para os problemas sociais e o aprofundamento da democracia.

Ao pensar a Governança Pública, Ronconi (2011) parte da participação social como pressuposto indispensável para o funcionamento de um projeto político democratizante, e situa a Governança Pública paralelamente à dimensão governamental. A autora sustenta que a necessidade da Governança Pública no desenvolvimento da sociedade moderna decorre de duas justificativas: primeiro, por uma crescente demanda por mecanismos de gestão deliberativa e, segundo, pela deficiência de ferramentas democráticas na dinâmica dos governos. Desse modo, o conceito de Governança Pública proposto por Ronconi (2011) difere da concepção neoliberal

do mesmo termo: enquanto o primeiro situa a participação social como um elemento vital para a preservação dos valores democráticos no campo político, o segundo se dá por meio do processo gradual de desresponsabilização do Estado perante a sociedade civil a partir da substituição progressiva das atividades do Estado na prestação de serviços. De todo o modo, a Governança Pública se respalda em valores democráticos, assim como se preocupa com a implementação de um projeto que permita uma maior articulação entre Estado e sociedade civil. Embora a Governança Pública enquanto arranjo institucional deva preservar a tradição e cultura políticas, ela deve também cuidar dos mecanismos institucionais capazes de transcenderem a democracia representativa - tradicionalmente voltados ao cidadão portador de direitos - para uma democracia participativa, ao ampliar o escopo de atuação do sujeito político na esfera pública (RONCONI, 2011).

Kennett (2008) observa a interrelação entre governança e globalização em função de que os processos de globalização "romperam as estruturas analíticas e conceituais tradicionais" (KENNETT, 2008, p. 3). Nesse sentido, a autora observa as políticas públicas dentro de um contexto de rede complexa de múltiplas e sobrepostas interações. Essa conjuntura faz com que se reoriente o papel do Estado num contexto de globalização, e a mudança do governo para a governança precisa ser entendido. Dessa forma, a autora encara a globalização como um processo capaz de criar campos de ação de estruturas de governança (KENNETT, 2008).

Ckagnazaroff (2017) busca compreender a relação entre Governança Pública e gestão de políticas públicas. Uma problemática que permeia seu estudo é em que medida os arranjos de governança são influenciados pela maneira como uma política foi desenvolvida. Consoante o autor, a relação entre política pública e governança deve transcender temas meramente técnicas para dar lugar à análise de "padrões de relacionamento político-cultural entre governantes e sociedade, incluindo atores do mercado" (CKAGNAZAROFF, 2017, P. 356). Nesse sentido, uma preocupação pertinente no campo das políticas públicas é se questionar não apenas nas formas como os atores se relacionaram ao longo da política pública, mas de que modo esse contato interferiu nesse processo. Consoante o autor:

Existe o risco de arranjos de governança se tornarem palcos de reprodução de padrões não democráticos de relacionamento entre atores de Estado e atores da sociedade civil e do mercado. Se existe uma preocupação por parte de literatura da necessidade de governança em rede como meio de melhoria de eficiência, eficácia é necessário atentar para a garantia de processos de accountability e participação mais ampla de atores interessados para garantir um caráter democrático ao processo. Por outro lado, ao se atentar para a garantia da democracia não se pode descuidar da administração do processo, já que ela pode garantir que o serviço seja devidamente prestado. Nesse

sentido, a governança pode ser um meio de combinar administração e política em prol da sociedade (CKAGNAZAROFF, 2017, p. 356).

Dias e Cario (2014) observam a Governança Pública não apenas como ferramenta de aperfeiçoamento dos resultados na Administração Pública, mas como um elemento capaz de viabilizar um novo papel entre Estado e sociedade. Os autores analisam que a partir da década de 80 houve dois movimentos em paralelo: o primeiro, a ascensão de ideias neoliberais que potencializavam pressupostos gerencialistas, e outro, a governança, como um movimento que concebe a Administração Pública como instrumento de um projeto democratizante por buscar envolver diversos atores na definição das políticas públicas. Consoante Dias (2012), a Governança Pública se caracteriza como um movimento necessário no campo da Administração Pública:

Como movimento emergente na Administração Pública, Governança Pública se caracteriza por um aspecto híbrido, apresentando evidências de continuidade em relação a algumas características de movimentos anteriores e de descontinuidade em relação a outras. Para tanto, associa elementos dos tradicionais movimentos burocrático e gerencialista com elementos alternativos de base democrática (DIAS, 2012, p. 103-104).

Diante desse contexto, Dias e Cario (2014) encaram a Governança Pública como um movimento capaz de desenvolver novas relações entre Estado, mercado e sociedade, de modo a incorporar “novas características às formas de gestão do Estado, dentre as quais, mais democrática, participativa, descentralizada e transparente na relação com a sociedade e o mercado” (DIAS; CARIO, 2014 p. 356). Desse modo, Dias (2012) compreende a Governança Pública sob o enfoque de um movimento que se desenvolve sobre as interações, e não exclusivamente sobre estruturas.

Um equívoco ao se estudar a Governança Pública está em confundir o conceito com o de governo. As funções tradicionais do governo estão sob transformação em função da desagregação da responsabilidade política da sociedade, fenômeno que descentraliza os interesses públicos no campo político e substitui o controle para dar lugar à interação e ao envolvimento (DENHARDT; DENHARDT, 2015).

Denhardt e Denhardt (2015) observam uma mudança significativa na forma como as políticas públicas se desenvolvem na dinâmica social e buscam justificar essa sustentação a partir de algumas razões: i) maior articulação e engajamento dos governos com outros governos e entidades, empresas multinacionais e organizações não governamentais em função da fluidez

e expansão dos mercados internacionais e globais; ii) reconfiguração do Estado do bem-estar, seguido do rebaixamento das responsabilidades governamentais para níveis inferiores ou transferidas para demais organizações, visando ou não o lucro; iii) desenvolvimento tecnológico no âmbito político e administrativo, resultando em maior transparência da informação por parte do cidadão, que agora detém tanto a capacidade de maior acesso à informação quanto de maior impacto.

Essas razões, somadas ao fenômeno da fragmentação e multiplicação das políticas públicas, nos quais passaram a se apresentar local ou regionalmente e em diversas áreas, como educação, bem-estar social, etc., justificam, para Denhardt e Denhardt (2015), a mudança do papel do governo. Segundo o autor:

O papel do governo, sob estas circunstâncias, está mudando. Na medida em que testemunhamos uma fragmentação da responsabilidade política na sociedade, devemos também reconhecer que os mecanismos tradicionais de controle do governo não são mais funcionais – ou até mesmo sequer adequados. O governo hierárquico tradicional está cedendo lugar a uma crescente descentralização dos interesses políticos. O controle está dando lugar à interação e ao envolvimento. Hoje, os governos nacionais, estaduais e locais estão envolvidos na governança em associação com centenas de cidadãos, outras instituições públicas, empresas privadas e organizações sem fins lucrativos. Por isso, cada vez mais faz sentido falar, não apenas em governo, mas em processo de governança (DENHARDT; DENHARDT, 2015, p. 133-134).

Uma diferença a ser evidenciada está entre “governo” e “governança”. Enquanto o termo “governo” é utilizado para se referir “às estruturas e instituições governamentais e aos órgãos públicos formalmente encarregados de estabelecer a política pública e prestar os serviços” (DENHARDT; DENHARDT, 2015, p. 134), a governança está associada com o exercício do poder político na sociedade por buscar responder certas questões, como “de que maneira a sociedade toma as decisões?”, “como aloca os recursos?”, “de que modo cria valores compartilhados?”. A governança, portanto, consiste num termo mais abrangente que governo. (DENHARDT; DENHARDT, 2015).

Entretanto, a ascensão da governança não neutraliza a função do governo no campo político, apenas o mitiga. Para Denhardt e Denhardt (2015), o governo ainda exerce uma série de importantes atribuições: i) estabelece regras legais e políticas, pelas quais as redes de políticas públicas irão operar; ii) determina princípios basilares de governança aplicáveis a todos os agentes; iii) auxilia tanto na decisão e distribuição dos recursos dentro e fora das redes quanto na proteção e na defesa do equilíbrio dos interesses econômicos entre os diferentes

atores das redes político-administrativas; iv) fiscaliza a interação das redes para os princípios democráticos e de equidade social sejam cumpridos.

O quadro 3 sintetiza os conceitos de Governança Pública estudados ao longo desta seção.

Quadro 3 – Conceitos de Governança Pública.

Autor	Conceito
Bevir (2007)	Descreve mudanças na natureza e no papel do Estado, e uma transição de uma burocracia para maior uso dos mercados e redes na provisão dos serviços públicos. Trata-se de uma visão difundida de que o Estado necessita de diferentes organizações para atingir seus objetivos e políticas.
Denhardt e Denhardt (2015)	Conjunto de tradições, instituições e os processos que determinam o exercício do poder na sociedade, incluindo como se toma decisões sobre questões do interesse público e como os cidadãos conseguem ter voz nas decisões públicas. A governança trata do modo pelo qual a sociedade de fato faz escolhas, aloca recursos e cria valores compartilhados; aborda a tomada de decisão societária e a criação de conteúdo na esfera pública.
Cepiku (2008)	<p>Cepiku (2008) analisa Rhodes (1992, 1996, 1997, 1998, 2000) e resume a governança pública em três principais pontos:</p> <p>A governança pública é um conceito mais amplo que o governo, pois evidencia a mudança de perspectiva de uma gestão marcada pela burocracia para um cenário em que os serviços públicos são prestados de forma fragmentada por diferentes atores que compartilham responsabilidades;</p> <p>A governança pública resulta num esvaziamento do Estado em função de governos locais e regionais assumirem mais funções de modo vertical, e empresas privadas e organizações não governamentais assumirem funções de forma horizontal;</p> <p>Organizações públicas e privadas passam a compartilhar uma série de responsabilidades, objetivos e recursos por meio de redes de governança.</p>
Heidemann e Kissler (2006)	Alternativa para a gestão baseada na hierarquia. Trata-se de uma mudança na gestão política orientada por uma nova composição de gestão paralela à hierarquia e ao mercado, com suas formas de gestão baseadas na negociação, na comunicação e na confiança.
Bovaird e Löffler (2003)	As formas pelas quais as partes interessadas interagem umas com as outras, a fim de influenciar os resultados das políticas públicas.
Ribeiro Filho (2017)	Os meios e processos que garantam que o interesse da maioria seja observado pelos entes político-governamentais, objetivando o bem-estar social.
Teixeira (2016)	A capacidade do governo de formular, implementar e avaliar políticas públicas, atuando em rede de forma colaborativa com

	agentes privados, orientar a efetiva entrega de resultados para a sociedade e contribuir para a criação de valor público.
Ronconi (2011)	Um tipo de arranjo institucional governamental que, ao articular as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica e estabelecer parcerias com sociedade civil e mercado, busca soluções inovadoras para os problemas sociais e o aprofundamento da democracia.
Dias (2012)	Movimento emergente na Administração Pública, que se caracteriza por um aspecto híbrido, apresentando evidências de continuidade em relação a algumas características de movimentos anteriores e de descontinuidade em relação a outras. Para tanto, associa elementos dos tradicionais movimentos burocrático e gerencialista com elementos alternativos de base democrática.

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

A seção seguinte trata dos princípios norteadores da Governança Pública.

2.4.1 Princípios da Governança Pública

A Governança Pública dispõe de terminados princípios norteadores, isto é, de um conjunto de regras e premissas que fundamentam as atividades do governo. E diante da relevância da Governança Pública para a democracia brasileira e da abundância de aplicabilidades do conceito (ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015), torna-se necessário discutir alguns de seus princípios norteadores.

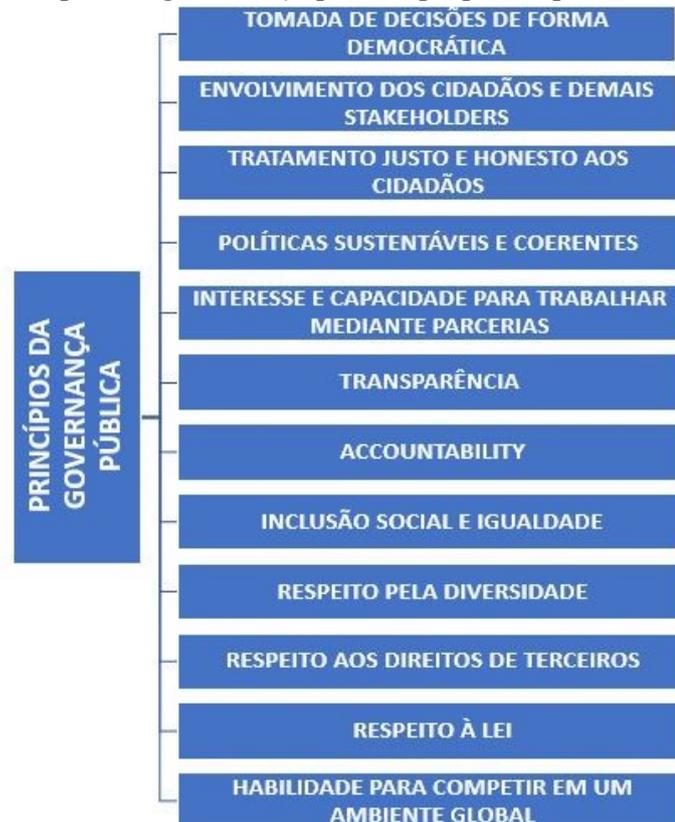
Segundo Bovaird (2005), o alcance da qualidade de vida depende de debates e decisões, a menos que esse processo ocorra dentro de determinadas normas e padrões. Consoante o autor, são essas regras que materializam os princípios da Governança Pública que devem ser considerados pelos atores. De acordo com Bovaird (2005):

Os elementos-chave desses princípios costumam variar de acordo com o contexto. Todavia, podemos supor que uma parcela substancial dos seguintes elementos será importante em qualquer conjuntura: tomada de decisões de forma democrática; envolvimento dos cidadãos e demais partes interessadas; tratamento justo e honesto aos cidadãos; políticas sustentáveis e coerentes; interesse e capacidade para trabalhar mediante parcerias; transparência; accountability; inclusão social e igualdade (de oportunidade, de uso, de custos, de acesso ou dos resultados); respeito pela

diversidade; respeito aos direitos de terceiros; respeito à lei e habilidade para competir em um ambiente global (BOVAIRD, 2005, p. 220-221).¹⁰

A figura 3 sintetiza os princípios da governança pública observados por Bovaird (2005):

Figura 3 - Princípios de governança pública propostos por Bovaird (2005).



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Bovaird (2005).

Bovaird (2005) ressalta que os princípios da Governança Pública são de relevância não somente para o desempenho dos órgãos públicos, mas sobre a maneira que ONGs e empresas privadas atuam. Apesar da importância dos princípios da Governança Pública, há a possibilidade de os atores não atingirem todos eles ao mesmo tempo. Determinados outros princípios, como a relação custo e benefício, também são fundamentais, embora não sejam

¹⁰ Texto original: The key elements within these public governance principles are likely to vary from context to context. However, we can expect that a substantial proportion of the following elements are likely to be important in any given context: democratic decision-making, citizen and stakeholder engagement, fair and honest treatment of citizens, sustainability and coherence of policies, willingness and capacity to work in partnership, transparency, accountability, social inclusion and equality (of opportunity, of use, of cost, of access or of outcomes), respect for diversity, respect for the rights of others, respect for the rule of law and ability to compete in a global environment.

princípios específicos da governança no setor público, ainda que muito utilizadas nesse campo (BOVAIRD, 2005).

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1997) *apud* Bevir (2007) estrutura oito princípios para a boa governança. São eles: a) a boa governança deve envolver igualdade de participação na tomada de decisões; b) as organizações respondem às necessidades, em um determinado prazo razoável, de todas as partes interessadas; c) as organizações devem buscar atingir um consenso através da mediação das diferenças entre os atores; d) as organizações devem ser *accountable* para com as partes interessadas a que servem; e) os processos de tomada de decisão das organizações devem transparentes para que as partes interessadas possam compreender os motivos das decisões, e acompanhar o processo; f) as organizações devem executar seus trabalhos dentro dos limites das leis; h) nas organizações, os tomadores de decisão organizacionais devem possuir visão a longo prazo para desenvolver a continuidade da governança; i) o direito de todas as pessoas deve ser garantido pela boa governança, assim como o bem-estar das pessoas.

Todavia, Bovaird e Loeffler (2016) sustentam que, enquanto a governança se constitui como um conceito positivista, a “boa governança” consiste em um conceito normativo, pois analisa "o que deveria ser" (BOVAIRD; TOFFLER, 2016, p. 42), e apesar de diversos organismos internacionais tenham desenvolvido estudos e definições do que venha a ser "boa governança", os autores afirmam que a aplicabilidade desse conceito depende do contexto organizacional, e que a "boa governança" deve ser "negociada e acordada pelos vários *stakeholders* ou em uma área geográfica ou em uma rede de políticas públicas" (BOVAIRD; LOFFLER; 2016, p. 42-43)¹¹. Consoante os autores:

É importante ressaltar que a implementação de todos os princípios de governança acordados entre as partes interessadas devem ser avaliadas, de preferência, por essas mesmas partes interessadas. No entanto, ainda não há nenhuma razão teórica para supor que todos os princípios que nós gostaríamos de expor sob o rótulo de "boa governança" são realmente viáveis simultaneamente (BOVAIRD; LOEFFLER; 2016, p. 43).¹²

¹¹ Texto original: The meaning of 'good governance' must be negotiated and agreed upon by the various stakeholder in a geographical area or in a policy network.

¹² Texto original: Importantly, the implementation of all the governance principles agreed upon between stakeholders has to be evaluated - ideally, by those same stakeholders. However, there is a yet no theoretical reason to suppose that all the principles which we would wish to espouse under the label 'good governance' are actually achievable simultaneously.

Alcântara, Pereira e Silva (2015) analisam as relações entre Governança Pública e gestão social. Consoante os autores, os princípios da Governança Pública, por um lado, a aproximam da gestão social “no que diz respeito aos princípios e às práticas da transparência, autonomia, pluralismo, participação e bem comum, tal como na orientação das ações por meio do interesse público e na cooperação entre Estado, mercado e sociedade” (ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015, P. 24).

Campos (1990) percebe a inexistência de um único termo que traduza o significado substancial do termo *accountability* para a língua portuguesa. Os dicionários de língua inglesa se apresentam desprovidos de explicações completas a respeito de todos os significados que envolvem o vocábulo (CAMPOS, 1990; PINHO; SACRAMENTO, 2009). De todo modo, o termo *accountability* retrata a responsabilidade pessoal e objetiva de quem ocupa um determinado cargo por seus atos praticados, seja nas esferas pública ou privada, o que implica em consequências positivas pelo seu cumprimento, e negativas, quando for constatado o oposto (CAMPOS, 1990; PINHO; SACRAMENTO, 2009). Campos (1990) vincula a *accountability* à democracia e ao controle social. Segundo a autora, o interesse pela *accountability* é maior na medida em que as civilizações avançam em termos democráticos, ou seja, quando elementos substanciais como dignidade humana, participação e igualdade também progredam.

Haque (2000) sustenta que é possível que haja mudanças nos critérios meios e atores sujeitos à *accountability* em função das sociedades, de suas raízes históricas e da cultura que as molda. Em função disso, o tema da *accountability* na Governança Pública é alvo de certas preocupações e dificuldades. De todo modo, consoante o autor, uma das características marcantes das democracias liberais é a estruturação de mecanismos básicos de *accountability*, como "comitê legislativo, debates parlamentares, audiências públicas, controles ministeriais e ouvidorias" (HAQUE, 2000, p. 599).¹³

No estudo "*Guiding Universities: Governance and Management Arrangements around the Globe*", Saint (2009) desenvolve uma análise que mapeia as tendências mundiais da governança nas universidades, com base no estudo da literatura, informações dos *sites* das universidades, um questionário enviado para universidades privadas, bem como a análise dos estatutos e regulamentos universitários em diversas línguas. Consoante Saint (2009), os formuladores das políticas públicas de ensino superior têm buscado conectar dois elementos: o

¹³ Texto original: One of the most crucial features of this liberal-democratic framework is the existence of certain basic mechanisms of accountability such as legislative committee, parliamentary debate, public hearing, ministerial control, ombudsman, and media scrutiny.

aumento da autonomia das universidades com mais *accountability* na gestão dessas instituições. O referido autor destaca que a autonomia universitária tem impactado a governança universitária de forma significativa, pois ela passa a ser vista sob a ótica da *accountability*, num fenômeno que o autor chama de *Autonomy with Accountability*: se de um lado as universidades dispõem de autonomia, liberdade e flexibilidade para controlar seu próprio destino diante dos desafios que enfrenta, por outro, cabe a essas instituições a responsabilidade de garantir que haja boa gestão dos fundos públicos, boa qualidade de ensino e de serviços que sejam relevantes para a sociedade e para a economia. Consoante o Saint (2009, p. 3): “Em suma, as instituições devem ser amplamente livres para gerenciar seus próprios assuntos, e serem responsabilizadas por seu desempenho ao fazê-lo na busca de atingir os objetivos das políticas governamentais”¹⁴. Nesse sentido, para Saint (2009), na medida em que a autonomia universitária se amplia, ampliam-se também os mecanismos de *accountability* para certificar de que não haja mal uso dessas liberdades. O autor também reconhece a tendência da incapacidade dos governos em gerirem uma quantidade considerável de universidades, milhares de professores e dezenas de milhares de alunos, e nesse sentido, uma maior autonomia institucional das universidades procura:

Responder ao ritmo acelerado de mudança, permitindo maior flexibilidade de gerenciamento, capacidade de resposta, eficiência e espaço para a inovação. Ao mesmo tempo, novos mecanismos de *accountability* criam incentivos negativos, bem como vários tipos de órgãos de supervisão do sistema, para monitorar e recompensar o desempenho institucional na busca de objetivos de políticas públicas (SAINT, 2009, p. 4).¹⁵

A seção seguinte trata do conceito de Governança Universitária.

2.4.2 Governança Universitária

As universidades não são estruturadas de forma homogênea (MEINERS; MCCORMICK, 1988). A gestão dessas instituições é de grande valia, tendo em vista que as tomadas de decisões são constantes (GESSER; OLIVEIRA; MACHADO, 2017). Da mesma forma como crescem as demandas pelo ensino superior, crescem, ao mesmo tempo, o papel dos

¹⁴ Texto original: In short, institutions should be largely free to manage their own affairs – and be held accountable for their performance in doing so in pursuit of government policy objectives.

¹⁵ Texto original: At the same time, new accountability mechanisms create positive and negative incentives, as well as various types of system oversight bodies, to monitor and reward institutional performance in the pursuit of public policy goals.

governos na garantia de que os sistemas educacionais sejam administrados de forma plena (FIELDEN, 2008). Nesse sentido, a universidade está diante de novos desafios com a ascensão de conceitos como governança, que são incorporados no campo da administração universitária (FOLETTTO; TAVARES, 2014).

Mesmo que o conceito de governança universitária seja recente no campo das universidades (GESSER, 2018), é possível identificar um aumento do interesse sobre o tema nos últimos cinco anos (ARRUDA; BARROS, 2018), mas também uma lacuna de exploração na literatura (GESSER; OLIVEIRA; MACHADO, 2017), bem como alguns conceitos-chave como pontos de partida para seu estudo.

Meiners e McCormick (1988) contextualizam as origens da governança universitária. Consoante os autores, desde a fundação de Harvard, em 1636, até o final do século XIX, as universidades eram limitadas a pequenas faculdades que eram administradas diretamente por um presidente, sem intermédio de departamentos. Consoante os autores:

Após a Guerra Civil, as faculdades começaram a evoluir a seu formato moderno. Nos anos 1890 algumas universidades de prestígio, públicas e privadas, passaram a possuir o formato familiar nos dias de hoje: faculdades especializadas se organizaram em departamentos, garantindo graus de graduação e de pós-graduação, departamentos reuniram-se em faculdades administradas por um reitor, reitores respondiam aos presidentes, que respondiam aos administradores. Disciplinas acadêmicas foram estabelecidas. Publicações em recém criadas revistas acadêmicas (ou científicas) ganharam importância, sociedades profissionais foram criadas e professores passaram a ser avaliados por seus pares dentro de suas disciplinas, ao invés do administrador da faculdade (MEINERS; MCCORMICK, 1988, p. 424).¹⁶

Castello e Pont Vidal (2018) sustentam que há uma multiplicidade de conceitos de governança universitária, o que dificulta uma única visão do conceito que disponha de conformidade entre todos os autores.

Consoante Balbachevsky, Kerbauy e Fabiano (2016), a governança, quando encarada sob a dimensão das instituições de ensino superior, se desdobra em duas vertentes. Uma tem enfoque nos instrumentos internos de ajustamento da instituição, e a segunda é "focada nas estruturas de coordenação que a universidade desenvolve com atores sociais externos"

¹⁶ Texto original: After the Civil War, colleges began to evolve into their modern form. By the 1890s a few prestigious universities, public and private, possessed the organizational form familiar today: specialized faculties organized into departments granting graduate as well as undergraduate degrees, departments collected into colleges administered by a dean, deans reporting to presidents who reported to boards of trustees. Academic disciplines became established. Publications in newly created scholarly journals became important, professional societies were created, and professors came to be evaluated by peers within their discipline rather than by a college administrator.

(BALBACHEVSKY; KERBAUY; FABIANO, 2016, P. 3). Ao analisar as instituições universitárias, os referidos autores afirmam que:

O governo da universidade é, forçosamente, um exercício de governança. Diferentes microambientes institucionais são coordenados através de mecanismos complexos de ajuste que combinam lógicas hierárquicas, de mercado e acordos mútuos (BALBACHEVSKY; KERBAUY; FABIANO, 2016, P. 4).

Teixeira (2012) aponta como necessidade da universidade a instituição de mecanismos de governança institucionais que transcendam formas hierárquicas de estruturação. Segundo o autor, as universidades são capazes de desenvolverem instrumentos de gestão decisórios capazes de preencherem uma pluralidade de atores que constituem a comunidade universitária, tornando-se abertas ao saber coletivo e compartilhado. Todavia, a abertura universitária para maior transparência e comunicação encontra limites, como na lógica interna da instituição. O autor ressalta a importância da confiança na coesão interna da universidade, embora trace a diferença de que confiar não significa concordar. De acordo com Teixeira (2012):

Coesão de uma organização assenta na confiança de todos nos valores constitutivos da universidade, na sua identidade, e também nas lideranças. Essa confiança não significa concordância. Pelo contrário, o estímulo ao exercício da possibilidade de discordar representa uma condição fundamental para a adesão da organização aos princípios norteadores da decisão estratégica e a confiança na liderança (TEIXEIRA, 2012, p. 11).

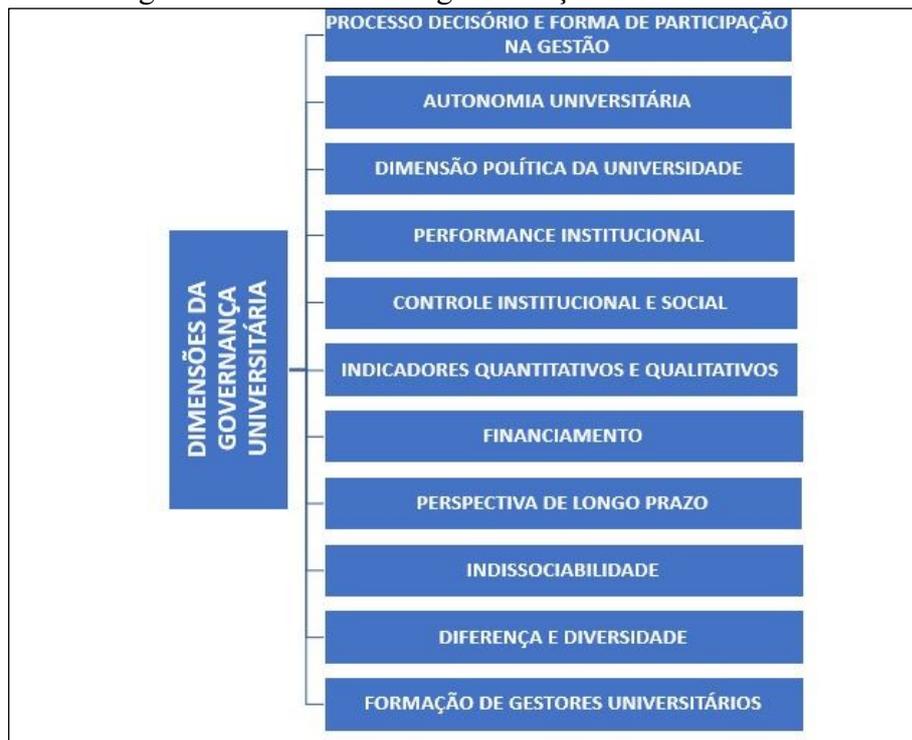
Klein, Pizzio e Rodrigues (2018) sustentam que a governança universitária requer, primeiramente, a observância de que a universidade dispõe de autoridade e autonomia consideráveis no âmbito de suas atividades intraorganizacionais. Os autores identificam um fenômeno importante: a dicotomia de atuação dos atores que compõem a universidade. Se por um lado os funcionários se relacionam com a estrutura institucional universitária de modo parcial, por outro, os mesmos profissionais também se conectam com "a estrutura de incentivos determinada por seus nichos profissionais" (KLEIN; PIZZIO; RODRIGUES, 2018, p. 459). Decorre dessa conjuntura, portanto, o fato de que a governança universitária não se orienta de modo neutro:

Essa mútua influência faz com que a práxis institucional se dissocie, em muitas situações, do tratamento igualitário e universal preconizado nos documentos institucionais. Em outras palavras, o conjunto das atividades institucionais encontra-se, por um lado, objetivado pelos valores e interesses dos atores internos e, por outro, pressionado pelos interesses da sociedade e do mercado de modo geral (KLEIN; PIZZIO; RODRIGUES, 2018, p. 459).

Gesser, Oliveira e Machado (2017) sustentam que o conceito de governança universitária traçado pela literatura é baseado nos conceitos de governança corporativa e Governança Pública, dependendo da natureza da IES, seja pública, seja privada. Além disso, os autores sustentam que a governança universitária é um conceito que acompanha a complexidade das IES. Brunner (2011) observa a hipótese de que as instituições universitárias precisam alterar suas estruturas de governança se quiserem atingir o sucesso organizacional. De acordo com o autor, compreende-se governança universitária como os meios pelos quais as instituições de ensino são estruturadas, seja externa, seja internamente.

Foletto e Tavares (2014) entendem que as Instituições de Ensino Superior requerem conceitos próprios de governança, o que afasta a governança corporativa no âmbito da gestão universitária, tendo em vista que o viés corporativo situa o aspecto econômico como objetivo principal. Os autores estruturam determinadas dimensões que a governança universitária deve abranger. São elas: a) processo decisório e a forma de participação na gestão; b) autonomia universitária; c) dimensão política da universidade; d) performance institucional; e) controle institucional e social; f) indicadores qualitativos e quantitativos; g) financiamento; h) perspectiva de longo prazo; i) indissociabilidade; j) diferença e diversidade; k) formação de gestores universitários. Consoante a figura 4:

Figura 4 - Dimensões da governança universitária.



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Foletto e Tavares (2013).

Foletto e Tavares (2014) afirmam que a governança universitária não deve se constituir isoladamente, mas como componente da alta estratégia da gestão universitária. Consoante os autores, o conceito de governança universitária se desdobra em algumas dimensões. A primeira dimensão, o processo decisório na gestão universitária, refere-se à participação dos colegiados representativos, de modo descentralizado, e deve equilibrar poder, responsabilidade e gerenciamento de riscos. Já a autonomia universitária consiste numa missão inseparável da relação entre universidade e sociedade, e que se relaciona diretamente com a terceira dimensão: a dimensão política da universidade. A quarta dimensão, intitulada performance institucional, consiste na eficiência da instituição para além do conceito comum: busca observar se os serviços universitários se alinham com suas demandas, e devem ser medidas qualitativa e quantitativamente. A quinta dimensão, o controle institucional e social, consiste na apreciação das responsabilidades que envolvem toda a comunidade universitária. Além disso, há também o financiamento, que consiste na possibilidade de a universidade buscar diferentes formas de financiamento financeiro para suprir os serviços públicos para atender o interesse público. Essa dimensão se dá de forma paralela com a perspectiva de longo prazo, ou seja, atividades administrativas do âmbito da universidade que são alicerçadas em seus planejamentos. A penúltima dimensão, intitulada "diferença e diversidade", consiste no reconhecimento da instituição universitária perante ao fato de que a comunidade universitária muitas vezes apresenta ideias diferentes sobre um mesmo tema. Trata-se de um campo de conflitos constantes. Finalmente, a última dimensão da governança universitária é a formação de seus gestores. Trata-se da mais complexa dimensão da universidade, pois envolve a capacitação desses indivíduos para orientar a instituição universitária a uma direção de boas práticas, o que inclui articulações políticas e habilidades sociais (FOLLETO; TAVARES, 2014).

Fielden (2008) observa que a gestão das universidades deve ser de responsabilidade dessas próprias instituições, e conceder autonomia a elas significa reconhecer que suas necessidades de gestão são diferentes, pois requerem flexibilidade e responsividade claras.

Saint (2009) estrutura algumas afirmações que sintetizam as tendências globais para as universidades. São elas: a) afirmação da universidade como instituição detentora de autonomia, cujas decisões finais estão centradas na autoridade do Conselho Universitário; b) maior diversidade na composição dos membros do Conselho Universitário, com incorporação de pessoas de fora governo e da universidade; c) redução do número geral de membros do

Conselho Universitário; d) definição e uso de critérios baseados no mérito e competitividade na seleção dos gestores universitários.

No documento "*Global Trends in University Governance*", Fielden (2008) estrutura alguns elementos comuns nas reformas da governança do ensino superior nos últimos anos. São eles: a) Legislação que institui as universidades como instituições autônomas e independentes; b) Utilização de modelos de financiamento que concedam maior liberdade às universidades, e que as estimule a ampliar novas fontes de renda; c) Desenvolvimento de novas formas de *accountability*, por intermédio de relatórios de desempenho e resultados atingidos, baseando-se nas metas nacionais definidas ao setor, e as metas definidas institucionalmente; d) Retirada gradual do Estado nas decisões de nomeação do Reitor e dos membros do Conselho Universitário; e) Mais exigência de competências de gestão, seja por parte do Reitor/Presidente, seja por parte de toda a equipe.

O capítulo seguinte deste trabalho apresentará os procedimentos metodológicos aplicados no desenvolvimento deste estudo. Serão explicitadas a natureza e abordagem de pesquisa, a delimitação do estudo, o tipo de pesquisa, os processos de coleta e tratamento dos dados e, ao final, as limitações da pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A natureza humana difere dos demais animais em função da capacidade da primeira em desenvolver a mente e o conhecimento para satisfazer as necessidades da própria humanidade (RICHARDSON, 1999). Um dos instrumentos para atingir tais necessidades é a ciência. A ciência se apresenta como um conhecimento verificável, sistemático, falível, factual, não definitivo ou absoluto, que está em constante renovação, objetiva aprimorar o conhecimento sobre a realidade, contribuir para a qualidade de vida da humanidade e manter um controle sobre o ambiente físico (APPOLINÁRIO, 2012; LAKATOS; MARCONI, 2017; ZANELLA, 2013).

A ciência se fundamenta no conceito de método científico (LAKATOS; MARCONI, 2017; RICHARDSON, 1999)¹⁷. O método científico pertence a uma lógica de pensamento própria (VERGARA, 2004) que se fundamenta nas habilidades de questionamento, inquietude, e na percepção do pesquisador perante ao fato de que o conhecimento é sempre “incerto, relativo, instrumental e ambíguo” (RICHARDSON, 1999, p. 128). O pressuposto do método enquanto meio para se atingir uma finalidade começou a ser propagado em meados do século XVII, com Francis Bacon e René Descartes como autores que impulsionaram esse movimento. O primeiro como desenvolvedor do método indutivo, e o segundo, no método dedutivo (RICHARDSON, 1999). O método científico, segundo Richardson (1999), dispõe de uma gama de características particulares: i) observação; ii) formulação de um problema; iii) informações referenciais; iv) hipóteses; v) predição; vi) experimentação; vii) análises. Apesar da ciência se demonstrar imperfeita em termos de instrumento de conhecimento, Sagan (2006) considera como o melhor sistema que o ser humano concebeu para entender o mundo e possuir domínio sobre os próprios rumos.

¹⁷ Segundo Richardson (1999), o vocábulo “método” é proveniente do grego, *méthodos* (*meta* = além + *ódos* = caminho), que significa caminho ou forma de se chegar a um objetivo ou finalidade. No campo científico, o método refere-se ao modo como o pesquisador opta por aprofundar o conhecimento a respeito de algum objeto ou fenômeno. Traduz-se no conjunto de etapas científicas para chegar a esse saber (ZANELLA, 2013). O método científico difere do conceito de metodologia, dois conceitos constantemente confundidos. A metodologia consiste no estudo do método, isto é, no conjunto de regras e processos definidos pelo método. Enquanto a ciência se fundamenta no método científico, a metodologia é constituída por regras fixadas para a execução do método científico, como as obrigatoriedades de observação, formulação de hipóteses e demais instrumentos. A metodologia não se confunde, portanto, com a padronização de normas de apresentação de trabalhos científicos, a uniformização pelas normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT (RICHARDSON, 1999; ZANELLA, 2013).

O núcleo do exercício da ciência se dá pelo nome de pesquisa (VERGARA, 2004). A pesquisa é instrumento fundamental de pensamento e de construção do conhecimento. É o exercício básico da ciência (ZANELLA, 2013). No âmbito das Ciências Sociais, esse conhecimento deve servir tanto à evolução humana quanto à aquisição do saber (RICHARDSON, 1999). Lakatos e Marconi (2017) estruturam seis etapas para a construção de um projeto de pesquisa: i) escolha do problema ou tópico de investigação; ii) definição do problema de pesquisa; iii) verificação de hipóteses; iv) coleta dos dados, bem como sua classificação e sistematização; v) análise e interpretação dos dados; vi) desenvolvimento do relatório de pesquisa, com apresentação dos resultados.

O quadro 4 sintetiza as principais informações que serão apresentadas no decorrer deste capítulo.

Quadro 4 - Síntese dos procedimentos metodológicos.

Abordagem de pesquisa	Natureza de pesquisa	Tipo de pesquisa	Unidades Participantes da Pesquisa	Instrumentos de coleta de dados	Tratamento dos dados
Qualitativa	Aplicada	Quanto aos fins: Descritiva; Aplicada.	Reitoria; Vice-Reitoria; Pró-Reitorias; Secretarias; Diretoria de <i>Campus</i> Fora de Sede;	Pesquisa Documental; Bibliográfica; Questionário; Entrevistas semiestruturadas.	Análise de Conteúdo
		Quanto aos meios: Bibliográfica; Documental; Estudo de caso.	Diretorias de Unidades; Chefias de Departamentos.		

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

A próxima seção analisará a abordagem e a natureza deste estudo.

3.1 ABORDAGEM E NATUREZA DA PESQUISA

Este estudo se constitui de abordagem qualitativa, tendo em vista que o cuidado, por parte do pesquisador, “não é com a representatividade numérica do grupo pesquisado, mas com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, de uma instituição, de uma trajetória, etc.” (GOLDENBERG, 2000, p. 14). Ao contrário do método quantitativo, a abordagem qualitativa não busca analisar estatisticamente um dado problema, mas

compreender a natureza de um fenômeno social e os indicadores de funcionamento de suas estruturas (RICHARDSON, 1999). Assim sendo, opta-se pela natureza qualitativa quando a pesquisa se vincula a especificidades de situações de difícil mensuração, e podem, segundo Richardson (1999):

Descrever a complexidade de um determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos (RICHARDSON, p. 80, 1999).

A seção seguinte trata da classificação da pesquisa.

3.2 CLASSIFICAÇÃO DO ESTUDO

Vergara (2004) classifica a pesquisa quanto aos fins e quanto aos meios. No que tange aos fins, a pesquisa científica pode se constituir como: i) exploratória; ii) descritiva; iii) explicativa; iv) metodológica; v) aplicada e vi) intervencionista.

Esta pesquisa se caracteriza como descritiva, pois busca descrever¹⁸ um conjunto de fenômenos¹⁹ que compõem o tecido social, evidenciar as características de um dado fenômeno (VERGARA, 2004), e compreender e explicar com precisão determinados fenômenos que compõem uma realidade específica (TRIVIÑOS, 1987).

Além de descritiva, esta pesquisa se constitui como aplicada, tendo em vista que o objetivo da pesquisa está vinculado à elaboração de um produto orientado para o atendimento de uma demanda de interesse público. O objetivo da pesquisa científica aplicada é solucionar uma gama de problemas do ser humano (ZANELLA, 2013) de modo concreto, seja de natureza imediata ou não (VERGARA, 2004). Difere da pesquisa científica básica (teórica ou pura), que está isenta de objetivos comerciais (APPOLINÁRIO, 2012).

¹⁸ Appolinário (2012) difere dois importantes termos no campo da pesquisa experimental e descritiva: “descrever” e “explicar”. Na pesquisa descritiva, busca-se descrever uma realidade, enquanto que na experimental a busca decorre pela causa dos fenômenos, ou seja, por quais razões os eventos em análise acontecem.

¹⁹ Richardson (1999) diferencia dois conceitos constantemente confundidos: tema e fenômeno. O tema, ao contrário do senso comum, não se relaciona diretamente com o conhecimento científico, tampouco prende o pesquisador ao objeto de pesquisa. Já o fenômeno dispõe de elementos característicos particulares, dispõe de tempo e espaço e é fundamental no desenvolvimento de uma pesquisa científica. Ao se orientar por fenômenos, o pesquisador irá delimitar determinadas partes que o compõem. Partes essas que são essenciais para responder o problema de pesquisa.

Quanto aos meios, Vergara (2004) qualifica que a pesquisa pode ser expressa como: i) pesquisa de campo; ii) pesquisa de laboratório; iii) documental; iv) bibliográfica; v) experimental; vi) *ex post facto*; vii) participante; viii) pesquisa-ação; ix) estudo de caso.

No que tange aos meios de pesquisa, este estudo caracteriza-se por ser documental, em função da atividade do pesquisador se apoiar na análise dos documentos provindos de "órgãos públicos e privados de qualquer natureza" (VERGARA, 2004, p. 48).

A pesquisa também se constitui como bibliográfica, tendo em vista o estudo aprofundado cujas referências se dão em livros, revistas e artigos científicos, sendo de fonte primária ou não, que "fornece instrumental analítico para qualquer outro tipo de pesquisa, mas também pode esgotar-se em si mesma" (VERGARA, 2004, p. 48).

Finalmente, o estudo consiste num estudo de caso, haja vista a delimitação de determinadas unidades de análise que serão estudadas com detalhamento. Consoante Yin (2015), o estudo de caso consiste num método de pesquisa de alta dificuldade no campo das ciências sociais, e se trata de um percurso metodológico comum em diversas áreas do conhecimento, dentre elas, a Administração. De acordo com Yin (2015, p. 4), "um estudo de caso permite que os investigadores foquem em um "caso" e retenham uma perspectiva holística e do mundo real".

A próxima seção busca delimitar a pesquisa.

3.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A delimitação da pesquisa consiste no momento em que o pesquisador determina os limites de análise e investigação (LAKATOS; MARCONI, 2017). Trata-se de uma etapa fundamental no estudo científico e abrange tanto o contexto em que os dados são coletados quanto os métodos de domínio das variáveis (GIL, 1989).

A delimitação da pesquisa envolve a definição se o estudo irá abranger todo o universo da pesquisa ou somente a partir de uma amostra desse universo (LAKATOS; MARCONI, 2017). Enquanto o universo ou população consiste na reunião de elementos que dispõem das mesmas características, como um conjunto de habitantes que ocupam um território, por exemplo, a amostra seria o subconjunto desse universo (GIL, 1989), ou seja, trata-se do uso do método da amostragem para agrupar indivíduos oriundos da população (APPOLINÁRIO, 2012). Em razão disso, é comum, nas pesquisas sociais, e em virtude da grandeza do universo, a necessidade de selecionar uma amostra (LAKATOS; MARCONI, 2017, GIL, 1989). Todavia,

apesar de a maioria das pesquisas utilizarem amostras, e não o universo inteiro, o pesquisador pode vir a utilizar o censo, caracterizado pelo estudo da totalidade de sujeitos integrantes da população. O comum uso da amostra no desenvolvimento científico se dá em razão de que a população geralmente se constitui a partir de uma quantidade enorme de pessoas, o que inviabiliza o trabalho do pesquisador (APPOLINÁRIO, 2012).

O universo desta pesquisa constitui-se pelos gestores estratégicos da Universidade Federal de Santa Catarina. De acordo com o art. 13 e 14 do Estatuto da UFSC, a administração universitária da instituição se materializa tanto mediante nível superior, quanto em nível de Unidades, Subunidades e Órgãos Suplementares. Nos artigos. 14 e 15 do Estatuto da UFSC, lemos o seguinte:

Art. 14. A Administração Superior efetivar-se-á por intermédio de:

I – Órgãos Deliberativos Centrais:

- a) Conselho Universitário;
- b) Câmara de Graduação;
- c) Câmara de Pós-Graduação;
- d) Câmara de Pesquisa;
- e) Câmara de Extensão;
- f) Conselho de Curadores;

II – Órgãos Executivos Centrais:

- a) Reitoria;
- b) Vice-Reitoria;
- c) Pró-Reitorias;
- d) Secretarias.

III – Órgãos Executivos Setoriais:

- a) Diretoria de Campus Fora de Sede;
- b) Diretoria Administrativa de Campus Fora de Sede;

Art. 15. A administração nas Unidades efetivar-se-á por intermédio de:

I – Órgãos Deliberativos Setoriais:

- a) Conselhos das Unidades;
- b) Departamentos;

II – Órgãos Executivos Setoriais:

- a) Diretoria de Unidades;
- b) Chefia de Departamentos (UFSC, 2020).

Esta pesquisa selecionará, no âmbito da UFSC, todos os Órgãos Executivos Centrais (constituídos pela Reitoria, Vice-Reitoria, Pró-Reitorias e Secretarias); a primeira categoria dos Órgãos Executivos Setoriais da Administração Superior (composto pela Diretoria de *Campus* Fora de Sede); e todos os Órgãos Executivos Setoriais da Administração das Unidades (constituídos pelas Diretorias de Unidades e Chefias de Departamentos) de todos os cinco *campi* da universidade: Florianópolis, Araranguá, Blumenau, Curitibanos e Joinville. A pesquisa é constituída de um universo de 113 unidades: uma Reitoria, uma Vice-Reitoria, 7 Pró-Reitorias, 10 Secretarias, 15 Diretores de Unidades (11 do *campus* de Florianópolis, um do

campus Araranguá, um do *campus* Blumenau, um do *campus* Curitibanos e um do *campus* Joinville), quatro diretores de *campus* fora de sede (um do *campus* Araranguá, um do *campus* Blumenau, um do *campus* Curitibanos e um do *campus* Joinville), e 79 chefias de departamentos. Os cargos de Diretorias de Unidades e Diretoria de *Campus* Fora de Sede são ocupados pelos mesmos indivíduos, portanto, em cada *campi* o pesquisador contou como apenas uma unidade de pesquisa. O Apêndice C apresenta as unidades participantes da pesquisa em um quadro único. Trata-se de uma pesquisa censitária, no qual toda a população é pesquisada, não havendo necessidade da definição de uma amostra.

A preferência pela escolha da instituição se deu em virtude da percepção, por parte do pesquisador, de oportunidades de desenvolvimento de governança na atual Administração Universitária da UFSC, bem como pelo vínculo do pesquisador com a instituição, uma vez que trabalha como Técnico Administrativo em Educação. O pesquisador buscou identificar os gestores que ocupam cargos-chave que tratam de questões relacionadas à Governança Pública.

As técnicas e instrumentos de coleta de dados serão analisados na seção seguinte.

3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Este trabalho se desdobra em quatro objetivos específicos. Nesta seção serão detalhados os métodos de coleta de dados correspondentes para o atingimento de cada objetivo.

A pesquisa científica exige que o pesquisador colete dados de fontes diversas, e existem várias técnicas para tal. Trata-se de uma etapa essencial na pesquisa científica. Além disso, a seleção dos métodos e técnicas de coleta de dados está vinculada tanto ao problema a ser compreendido pelo pesquisador quanto pelo seu objeto e tempo de pesquisa, recursos financeiros do pesquisador, dentre outros fatores (MARCONI; LAKATOS, 2017).

Para o cumprimento dos objetivos desta pesquisa, utilizaram-se de métodos bibliográficos, documentais, questionário e entrevistas semiestruturadas, a serem explicitados nas próximas subseções.

3.4.1 Pesquisa Bibliográfica

A pesquisa bibliográfica também é denominada de pesquisa de fontes secundárias. Objetiva situar o pesquisador com a bibliografia já produzida sobre o tema de pesquisa, e abrange diversos tipos de publicações escritas ou não, como jornais, livros, revistas,

monografias, teses, artigos científicos, filmes e gravações audiovisuais (MARCONI; LAKATOS, 2017).

Este estudo utilizou-se da pesquisa bibliográfica a partir do estudo de dissertações, revistas, livros e artigos científicos que envolvem o tema da Governança Pública e dos assuntos correlacionados para atender aos fins de todos os objetivos específicos da pesquisa, conforme ilustra o quadro 5.

Quadro 5 - Conceitos e autores trabalhados na pesquisa bibliográfica.

Conceitos	Autores
Administração Pública	Abranches (2018), Alexandre e Paulo (2016), Baquero (2003), Bobbio (2007), Bonavides (2000), Campante (2003), Costin (2010), Dalari (1998), Demo (1995), Denhardt e Denhardt (2015), Di Pietro (2018), Frey (2004), Heidemann e Salm (2009), Lefort (1979), Matias-Pereira (2014), Mello (2014), Newman e Clarke (2012), Olivieri (2011), Paula (2005), Putnam (2006), Rocha (2011), Salm e Menegasso (2009) Schwarcz (2019).
Administração Universitária	Búrigo, Jacobsen e Wiggers (2016), Meyer (2014), Meyer e Meyer (2013), Rizzatti e Rizzatti Junior (2004). Schlickmann (2013), Schlickmann e Melo (2013).
Universidade	Bernardes e Colossi (2007), Balbachevsky (2017), Baldrige (1971), Bianchetti (2017), Cavalcante (2000), Chauí (2003), Chauí e Bernheim (2008), Franco e Morosini (2005), Fávero (2004), Goergen (1998), Kerr (2005), Melo (2002), Meyer (2014), Meyer e Meyer (2013), Schlickmann e Melo (2013), Wanderley (2017).
Autonomia Universitária	Chauí (2003), Chauí e Bernheim (2008), Durham (1989), Durham (2006), Fielden (2008), Franco e Morosini (2005), Fávero (2004), Ranieri (1994), Ranieri (2018), Roczanski (2009), Wanderley (2017).
Políticas Públicas	Bevir (2007), Dunn (2018), Dye (2013), Frey (2000), Heidemann e Salm (2009), Howlett, Ramesh e Perl (2013), Kingdon (2014), Kraft e Furlong (2018), Matias-Pereira (2014), Mintzberg (1998), Secchi (2010), Secchi; Coelho e Pires (2019).

Governança Pública	Alcântara, Pereira e Silva (2005), Bevir (2007), Bevir (2011), Bovaird (2005), Bovaird e Loffler (2003), Campos (1990), Cepiku (2008), Denhardt e Denhardt (2015), Dias (2012), Dias e Cario (2014), Gesser (2018), Haque (2000), Heidemann e Kissler (2006), Kennett (2008), Pinho e Sacramento (2009), Ribeiro Filho (2017), Ronconi (2011), Secchi (2009), Teixeira (2016).
Governança Universitária	Arruda e Barros (2018), Balbachevsky, Kerbauy e Fabiano (2016), Brunner (2011), Castello e Pont Vidal (2018), Fielden (2008), Foletto e Tavares (2014), Gesser (2018), Gesser, Oliveira e Machado (2017), Klein, Pizzio e Rodrigues (2018), Meiners e McCormick (1988), Teixeira (2012).

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

3.4.2 Pesquisa Documental

A pesquisa documental se caracteriza pelo uso de coleta de dados em fontes primárias. Os documentos podem ser escritos ou não. As fontes de documentos podem ser: i) arquivos públicos (documentos oficiais, parlamentares, jurídicos ou iconografia); ii) arquivos particulares (instituições privadas e domicílios particulares); iii) fontes estatísticas (meios de comunicação, características de populações, etc.) (MARCONI; LAKATOS, 2017).

Foi realizada pesquisa documental com base na análise de um conjunto de leis, guias e referenciais que norteiam a Governança Pública na Universidade Federal de Santa Catarina. Este método de coleta de dados foi utilizado para atender todos os objetivos específicos desta pesquisa. Os quadros 6 e 7 sintetizam, ao lado esquerdo, a lista com os documentos pesquisados, e ao lado direito, o ano de publicação de cada documento.

Quadro 6 – Documentos analisados na pesquisa documental.

Documentos pesquisados	Ano
Constituição Federal de 1988	1988
Decreto-Lei nº 200/67 - Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.	1967
Lei nº 4.024/61 - Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.	1961

Lei nº 5.540/68 - Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências.	1968
Decreto nº 9.235/2017 - Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.	2017
Decreto nº 9.203/2017 - Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.	2017
Referencial Básico de Governança, aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública	2014
Relatório de Desenvolvimento Mundial: Governança e Lei	2017
<i>Governance in the Public Sector - A Governing Body Perspective: International Public Sector Study.</i>	2001
<i>International Framework: Good Governance in the Public Sector.</i>	2014
Guia da Política de Governança Pública.	2018

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Quadro 7 – Documentos da UFSC analisados na pesquisa documental.

Documentos pesquisados	Ano
Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal de Santa Catarina - PDI 2004-2009.	2004
Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal de Santa Catarina - PDI 2010-2014.	2010
Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal de Santa Catarina - PDI 2015-2019.	2015
Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal de Santa Catarina - PDI 2020-2024.	2020
Indicadores de Desempenho do Plano de Desenvolvimento Institucional de 2020-2024 da Universidade Federal de Santa Catarina – Governança.	2020
Relatório de Gestão da Universidade Federal de Santa Catarina de 2014.	2014

Relatório de Gestão da Universidade Federal de Santa Catarina de 2015.	2015
Relatório de Gestão da Universidade Federal de Santa Catarina de 2016.	2016
Relatório de Gestão da Universidade Federal de Santa Catarina de 2017.	2017
Relatório de Gestão da Universidade Federal de Santa Catarina de 2018.	2018
Estatuto da Universidade Federal de Santa Catarina	2020
Regimento Geral da Universidade Federal de Santa Catarina	2020

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

3.4.3 Questionário

O questionário é um conjunto de questões apresentadas ao respondente de forma escrita, e pode ser expresso de forma aberta (parcial ou totalmente estruturada), ou fechada (estruturada). Pode também abranger questões descritivas, comportamentais ou preferenciais. Apesar de ser muito utilizada em estudos quantitativos, o questionário também é frequentemente usado em pesquisas qualitativas. Dentre suas vantagens estão a possibilidade de envolvimento de um alto número de indivíduos, respostas anônimas e igualdade para todos os respondentes (RICHARDSON, 1999; ZANELLA, 2013; VERGARA, 2004).

Foi estruturado um questionário pela plataforma *Google Forms*, desenvolvida pela *Google* para aplicação online, via internet. O questionário é constituído de 14 perguntas, de forma aberta e fechada, e que contribuem para o atingimento de todos os objetivos deste estudo. A íntegra do questionário está no Apêndice A desta pesquisa. Em decorrência da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), que afetou diretamente as atividades da UFSC, a aplicação do questionário se deu exclusivamente à distância, por e-mail, para se cumprir o distanciamento social e evitar o contágio pelo vírus. Conforme ilustra o quadro 8, desde a primeira data de envio, 22 de junho de 2020, até a última data de envio, 5 de agosto de 2020, o questionário recebeu 29 respostas de um total de 113 pessoas constituintes do universo da pesquisa, o que representa 25,6% do total de indivíduos do censo.

O quadro 8 sintetiza a data e as formas de envio do questionário.

Quadro 8 - Data e formas de envio da pesquisa no formato questionário.

Data de envio	Forma de envio
22 de junho de 2020	E-mail
07 de julho de 2020	E-mail
12 de julho de 2020	E-mail
26 de julho de 2020	E-mail
5 de agosto de 2020	E-mail

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

3.4.4 Entrevista Semiestruturada

A entrevista consiste no método de coleta de dados caracterizado por um processo no qual o entrevistador faz perguntas e recebe as respostas do respondente. Ela pode ocorrer de forma informal ou aberta, focalizada ou por pauta. A primeira é constituída por um diálogo informal, embora seja também uma forma de coleta de dados. A segunda é realizada por uma estrutura mínima. E a última, a entrevista por pauta, é executada mediante a estruturação de determinados tópicos a serem perguntados ao entrevistado, com mais profundidade. No caso da metodologia semiestruturada, a entrevista se orienta a partir de um roteiro desenvolvido pelo pesquisador, mas de forma flexível, de modo que o pesquisador não se detém à sucessão das questões (VERGARA, 2004; ZANELLA, 2013).

Esta pesquisa utilizou do método de entrevistas semiestruturadas como coleta de dados. O roteiro da entrevista semiestruturada está no Apêndice B dessa pesquisa e é constituída de 17 perguntas de forma aberta e se desdobra em três blocos. O primeiro bloco busca compreender, do ponto de vista do gestor, as práticas de governança adotadas em sua unidade de trabalho. O bloco B objetiva entender a percepção do gestor da unidade sobre a política de governança da UFSC. O bloco C busca compreender, também na percepção dos gestores, possíveis relações entre governança e autonomia universitária.

Foram realizadas entrevistas com seis gestores da UFSC que possuem alta relevância estratégica no que diz respeito à governança na universidade, e que se inserem na delimitação do estudo delimitado pelo pesquisador. A realização das entrevistas ocorreu entre os dias 23 de junho de 2020 e 21 de julho de 2020. Em função da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), que afetou diretamente as rotinas intraorganizacionais da UFSC, as entrevistas foram realizadas à distância, por videoconferência, como forma de se evitar o contágio pelo vírus. Para a realização das entrevistas por videoconferência foi utilizada a plataforma *Google Meet*.

A gravação das entrevistas foi autorizada por todos os entrevistados e foi executada por meio de dois *softwares*: o primeiro, para capturar vídeo e áudio, foi utilizado o próprio *Google Meet*, e o segundo *software*, denominado *OBS – Open Broadcaster Software*, foi utilizado para gravar exclusivamente os áudios, como forma de garantia em caso de perda dos arquivos. A transcrição das entrevistas ocorreu manualmente, por meio do trabalho do pesquisador. O pesquisador denominou um código uma numeração para cada entrevistado: a letra E (proveniente do termo “Entrevistado”), seguido por um número: E1, E2, E3, etc., com o objetivo de garantir o anonimato dos respondentes.

O quadro 9 sintetiza as unidades participantes da pesquisa no formato de entrevista.

Quadro 9 - Unidades participantes da pesquisa no formato de entrevista.

Campus	Unidade
Florianópolis	Gabinete da Reitoria - GR
	Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas - PRODEGESP
	Diretoria do Centro Socioeconômico - CSE
	Secretaria de Educação à Distância - SEAD
	Secretaria de Planejamento e Orçamento - SEPLAN
Joinville	Direção Geral do <i>Campus</i> Joinville
TOTAL: 2 CAMPI.	6 SUJEITOS DE PESQUISA

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

O quadro 10 sintetiza os objetivos específicos, as categorias de análise delineadas pelo pesquisador, e os instrumentos de coleta de dados as questões para o cumprimento de cada objetivo específico da pesquisa.

Quadro 10 - Objetivos específicos, categorias de análise, instrumentos de coleta de dados e questões utilizados na pesquisa.

Objetivos específicos	Categorias de análise	Instrumentos de coleta de dados	Questões	
a) Caracterizar como a Governança e Autonomia Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina são percebidas pelos gestores universitários;	Governança pública Autonomia universitária	Pesquisa bibliográfica; Pesquisa documental; Entrevista semiestruturada; Questionário.	Questionário: 1, 2, 3, 9, 10.	Entrevista: 2, 15, 16, 17.

b) Descrever a historicidade da Governança Pública na Universidade Federal de Santa Catarina;	Políticas institucionais Governança pública	Pesquisa bibliográfica; Pesquisa documental; Entrevista semiestruturada.		Entrevista: 10.
c) Descrever instrumentos de governança desenvolvidos pela Universidade Federal de Santa Catarina;	Práticas de governança Tomada de decisões	Pesquisa bibliográfica Pesquisa documental Entrevista semiestruturada Questionário	Questionário: 5	Entrevista: 4, 5, 6, 7, 8.
d) Identificar fatores críticos e princípios norteadores da Governança Pública para as políticas públicas da Universidade Federal de Santa Catarina.	Governança pública Políticas públicas Fatores críticos	Pesquisa bibliográfica Pesquisa documental Entrevista semiestruturada Questionário	Questionário: 6, 8, 11, 13, 14.	Entrevista: 11.

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

A seção seguinte diz respeito sobre o tratamento dos dados da pesquisa.

3.5 TRATAMENTO DOS DADOS

Em pesquisas qualitativas, a análise e interpretação dos dados podem ser alvo de diversos elementos, e envolve um procedimento de "reflexão contínua sobre os dados, formulando questões analíticas e escrevendo anotações durante todo o estudo" (CRESWELL, 2010, p. 163). Os dados coletados foram interpretados pelo método qualitativo, tendo em vista a abordagem qualitativa do estudo. Para os fins desta pesquisa, utilizou-se a análise de conteúdo, que consiste numa técnica em constante desenvolvimento, e pode ser utilizada como instrumento em quaisquer comunicações em que haja movimentação de conteúdo de um emissor para um receptor, e objetiva compreender a significação de textos e, ao final do estudo, o pesquisador produzirá um texto interpretativo proveniente do material coletado (APPOLINÁRIO, 2012; RICHARDSON, 1999). Richardson (1999) enumera as etapas para o pesquisador proceder com a análise de conteúdo: i) leitura atenta de todo o material coletado; ii) organização do material; iii) analisá-lo de acordo com as regras e sistematizações definidas. Portanto, a análise de conteúdo busca "compreender melhor um discurso, aprofundar suas características (gramaticais, fonológicas, cognitivas, ideológicas, etc.) e extrair os momentos mais importantes" (RICHARDSON, 1999, p. 224).

Bardin (2011) classifica as etapas da análise de conteúdo em três: a pré-análise; a exploração do material e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação. A primeira

fase, intitulada de pré-análise, consiste tanto na sistematização dos dados coletados através da escolha do material quanto nas primeiras leituras sob a ótica do problema de pesquisa e objetivos delineados pelo pesquisador. A segunda etapa é a exploração aprofundada do material coletado pelo pesquisador, caracterizada pela codificação e estruturação categórica dos dados coletados. Finalmente, a última etapa consiste no tratamento e interpretação dos dados obtidos pelo pesquisador, por intermédio de inferências e interpretações sob a ótica do referencial teórico utilizado na pesquisa.

O pesquisador executou a pré-análise, primeiramente, através da organização dos dados coletados por meio dos questionários e entrevistas. Para o método dos questionários, foi feita a sistematização dos dados. Para o método das entrevistas, foi feito tanto a sistematização dos dados quanto a transcrição das entrevistas. A exploração do material foi feita através da decodificação dos dados em diversas categorias, que foram utilizadas com base nos temas dos dados coletados. Por fim, o tratamento e interpretação dos dados foram feitas através da análise dos dados em função de cada tema proveniente dos objetivos geral e específicos da pesquisa, em correlação com a base teórica utilizado pelo pesquisador.

A seção final deste capítulo trata das limitações da pesquisa.

3.6 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Um método implica tanto em possibilidades quanto limitações (VERGARA, 2004), e dessa forma, os procedimentos metodológicos apresentados neste estudo dispõem de determinadas limitações. A primeira delas é que pesquisa tem enfoque na dimensão formal da governança. Analisou-se a política de governança da Universidade Federal de Santa Catarina com base tanto nos seus documentos institucionais quanto nos discursos dos gestores universitários da UFSC. É preciso deixar claro que, independente da multiplicidade dos conceitos de governança apresentados pela literatura e por demais instituições, a dimensão formal não explica ou expressa todos os fenômenos que ocorrem nas organizações. As respostas dos entrevistados revelam o fenômeno da governança parcialmente, tendo em vista que, apesar de o conceito possuir diversos significados e apresentar flexibilidade interpretativa (GESSER, 2018; CEPIKU, 2008), a governança "materializa-se abstratamente" através de diversas formas de processos relacionais não documentados, como acordos, confiança, negociações, alianças, e compartilhamento de valores e responsabilidades (BOVAIRD; LOFFLER, 2003; CEPIKU, 2008; DENHARDT; DENHARDT, 2015; HEIDEMANN; KISSLER, 2006).

A segunda limitação refere-se aos sujeitos da pesquisa. Em função do limite de tempo delimitado pelo pesquisador, não foram inclusos na pesquisa todos os funcionários da universidade que pertencem à administração da instituição. No que tange à Administração Superior da UFSC, o estudo não incluiu os Órgãos Deliberativos Centrais, a Diretoria Administrativa de *Campus* Fora de Sede, nem os Órgãos Deliberativos Setoriais. A pesquisa delimitou somente a totalidade dos Órgãos Executivos Centrais, a Diretoria de *Campus* Fora de Sede e os Órgãos Executivos Setoriais.

A terceira limitação refere-se às formas de envio do questionário. Em decorrência da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), que passou a afetar diretamente o Brasil a partir de fevereiro de 2020, a aplicação do questionário se deu exclusivamente à distância, para se evitar o contágio pelo vírus. Houve cinco envios dos questionários aos respondentes, conforme ilustra o quadro 8. Apesar do número de tentativas, o pesquisador recebeu 29 respostas, de um total de 113 sujeitos que compõem o censo, o que representa 25,6% do total.

Uma outra limitação da pesquisa está situada no segundo objetivo específico da pesquisa, que busca caracterizar a historicidade da governança na UFSC. Conforme ilustra a seção 4.3., já na apresentação e análise de resultados, a análise se limitou às políticas institucionais da UFSC, expressos por intermédio de documentos formais de planejamento, com foco nos Planos de Desenvolvimento Institucionais - PDI da universidade e nos Relatórios de Gestão.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo é dedicado a apresentar os resultados do estudo, seja através das análises bibliográfica e documental, seja das entrevistas e do questionário.

A seção 4.1. descreve a instituição alvo do estudo e, em seguida, serão apresentados os resultados da pesquisa através das análises das categorias.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

A Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, foi fundada no dia 18 de dezembro de 1960 e está situada na capital do Estado de Santa Catarina, no município de Florianópolis. Trata-se de uma instituição de ensino superior *multicampi* que objetiva desenvolver o ensino, a pesquisa e a extensão e está distribuída ao longo de cinco municípios dentro do Estado de Santa Catarina: Araranguá, Blumenau, Curitibanos, Florianópolis e Joinville. A comunidade universitária da UFSC é constituída por aproximadamente 70 mil pessoas, dos quais 5.600 são servidores, 2.650 são professores e 3.200 são Técnicos Administrativos em Educação, além dos estudantes de graduação, pós-graduação, ensino fundamental, médio e básico (UFSC, 2020a). O Plano de Desenvolvimento Institucional da UFSC - PDI de 2020-2024 mostra que a instituição dispõe de 29.303 alunos de graduação distribuídos ao longo de todos os *campi*, seja nas formas presencial ou à distância, e 1.190 alunos de educação básica, seja nos níveis infantil, fundamental ou médio (UFSC, 2020b).

A UFSC atua em três áreas de atuação acadêmica. A primeira delas é o ensino, que abrange o de nível básico, exercido pelo Núcleo de Desenvolvimento Infantil - NDI e Colégio de Aplicação – CA, até a pós-graduação *stricto sensu* e *latu sensu*, bem como determinados estágios de pós-doutorado (UFSC, 2020a). Em segundo lugar está a pesquisa, que "compreende um dos núcleos de excelência da UFSC" (UFSC, 2020b, p. 29), e cujas funções são exercidas pelos docentes, técnicos administrativos e estudantes. E em terceiro é a extensão, inseparável do ensino e da pesquisa, pois vincula a universidade à sociedade, e se materializa mediante ações integrativas com a comunidade (UFSC, 2020b).

Juridicamente, a UFSC foi constituída sob o regime de autarquia de regime especial, vinculada ao Ministério da Educação. A instituição dispõe de autonomia administrativa, didático-científica, gestão financeira e disciplinar e, portanto, está submetida a um arcabouço legislativo que norteia sua atuação, seja através das legislações federais, seja por intermédio de

seus próprias normas, como Estatutos, Regimentos Gerais e Regimentos dos demais órgãos que compõem a estrutura organizacional da universidade (UFSC, 2020).

De acordo com o Art. 3º do Estatuto da UFSC, a universidade tem como finalidade:

A Universidade tem por finalidade produzir, sistematizar e socializar o saber filosófico, científico, artístico e tecnológico, ampliando e aprofundando a formação do ser humano para o exercício profissional, a reflexão crítica, a solidariedade nacional e internacional, na perspectiva da construção de uma sociedade justa e democrática e na defesa da qualidade da vida (UFSC, 2020).

Já a visão da Universidade consiste em "ser uma universidade de excelência e inclusiva" (UFSC, 2020b, p. 25). Além disso, a instituição também se orienta por um conjunto de valores que são essenciais para atingir sua visão e a missão: acadêmica e de qualidade; inovadora e empreendedora; atuante; inclusiva; internacionalizada; interdisciplinar; livre e responsável; autônoma; democrática e plural; dialogal; bem administrada e planejada; transparente; ética; saudável e sustentável (UFSC, 2020b).

O art. 5º do Estatuto da UFSC (2020, p.3) dispõe que a universidade "organizar-se-á com estrutura e métodos de funcionamento que preservem a unidade de suas funções de ensino, pesquisa e extensão", com o objetivo de garantir o funcionamento da instituição. De acordo com os Anexos A e F do Regimento Geral da UFSC (UFSC, 2020c), a universidade está expandida por cinco regiões do Estado de Santa Catarina, e dispõe de 11 centros ou unidades do *campus* de Florianópolis, e quatro nos demais *campi*. No município de Florianópolis, as unidades são: Centro de Ciências Agrárias - CCA; Centro de Ciências Biológicas - CCB; Centro de Comunicação e Expressão - CCE; Centro de Ciências da Saúde - CCS; Centro de Ciências Jurídicas - CCJ; Centro de Desportos - CDS; Centro de Ciências da Educação - CED; Centro de Filosofia e Ciências Humanas - CFH; Centro de Ciências Físicas e Matemáticas - CFM; Centro Socioeconômico - CSE; Centro Tecnológico – CTC. Nos demais *campi*, os centros são: Centro de Ciências, Tecnologias e Saúde – CTS (*Campus* Araranguá); Centro Tecnológico, de Ciências Exatas e Educação - CTE (*Campus* Blumenau); Centro de Ciências Rurais (*Campus* Curitibanos) e Centro Tecnológico – CTJ (*Campus* de Joinville).

De acordo com os Arts. 14 e 15 do Estatuto da UFSC (2020), a gestão universitária da instituição se dará por intermédio dos níveis de Administração Superior e de Unidades:

A Administração Superior efetivar-se-á por intermédio de:
I – Órgãos Deliberativos Centrais:
a) Conselho Universitário;
b) Câmara de Graduação;

- c) Câmara de Pós-Graduação;
 - d) Câmara de Pesquisa;
 - e) Câmara de Extensão;
 - f) Conselho de Curadores;
 - II – Órgãos Executivos Centrais:
 - a) Reitoria;
 - b) Vice-Reitoria;
 - c) Pró-Reitorias;
 - d) Secretarias.
 - III – Órgãos Executivos Setoriais:
 - a) Diretoria de Campus Fora de Sede;
 - b) Diretoria Administrativa de Campus Fora de Sede (UFSC, 2020a).
- Art. 15. A administração nas Unidades efetivar-se-á por intermédio de:
- I – Órgãos Deliberativos Setoriais:
 - a) Conselhos das Unidades;
 - b) Departamentos;
 - II – Órgãos Executivos Setoriais:
 - a) Diretoria de Unidades;
 - b) Chefia de Departamentos (UFSC, 2020).

De acordo com o Art. 10 do Estatuto da UFSC (2020), a universidade se estrutura mediante subunidades universitárias, também denominadas de departamentos, que são a menor parcela dos centros. Cabe aos departamentos o desenvolvimento de atividade de ensino, pesquisa e extensão, circunscrito a seus respectivos campos de atuação. O Anexo B do Regimento Geral da UFSC (2020c) dispõe do índice de departamentos de ensino de todas as unidades universitárias.

O Art. 37 do Estatuto da UFSC (2020) dispõe que as Pró-Reitorias e Secretarias poderão ser criadas para colaborar com o Reitor no decorrer de suas funções. O Anexo D do Regimento Geral da UFSC (2020c) dispõe da listagem de todas as Pró-Reitorias da UFSC. São elas:

- a) Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis – PRAE;
- b) Pró-Reitoria de Graduação – PROGRAD;
- c) Pró-Reitoria de Extensão – PROEX;
- d) Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas – PRODEGESP;
- e) Pró-Reitoria de Administração – PROAD;
- f) Pró-Reitoria de Pesquisa – PROPESQ;
- g) Pró-Reitoria de Pós-Graduação – PROPG.

Por sua vez, as Secretarias que constituem a administração universitária da UFSC são:

- a) Secretaria de Cultura e Arte – SECARTE;
- b) Secretaria de Aperfeiçoamento Institucional – SEAI;
- c) Secretaria de Planejamento e Orçamento – SEPLAN;
- d) Secretaria de Relações Internacionais – SINTER;
- e) Secretaria de Segurança Institucional – SSI;
- f) Secretaria de Esportes – SESP;
- g) Secretaria de Obras, Manutenção e Ambiente – SEOMA;
- h) Secretaria de Ações Afirmativas e Diversidade – SAAD;
- i) Secretaria de Educação a Distância – SEAD;
- j) Secretaria de Inovação – SINOVA.

O Art. 16 do Estatuto da UFSC (2020) conceitua o Conselho Universitário como:

Órgão máximo deliberativo e normativo, competindo-lhe definir as diretrizes da política universitária, acompanhar sua execução e avaliar os seus resultados, em conformidade com as finalidades e os princípios da instituição (UFSC, 2020a, p. 6).

A estrutura do Conselho Universitário é constituída por:

- I – Do Reitor, como Presidente;
- II – Do Vice-Reitor, como Vice-Presidente;
- III – Dos Pró-Reitores das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão;
- IV – Dos Diretores das Unidades Universitárias;
- V – De três representantes da Câmara de Graduação;
- VI – De três representantes da Câmara de Pós-Graduação;
- VII – De três representantes da Câmara de Pesquisa;
- VIII – De três representantes da Câmara de Extensão;
- IX – De um Professor representante de cada Unidade Universitária, eleito pelos seus pares, por meio de eleições diretas, para um mandato de dois anos, permitida uma recondução;
- X – De um Professor representante dos Professores de Educação Básica da UFSC, eleito pelos seus pares, por meio de eleições diretas, para um mandato de dois anos, permitida uma recondução;
- XI – De representantes dos servidores técnico-administrativos em educação da UFSC, em quantidade igual a um sexto do número de conselheiros docentes no Conselho Universitário, eleitos pelos seus pares, por meio de eleições diretas, para um mandato de dois anos, permitida uma recondução;
- XII – De membros do corpo discente da UFSC em quantidade igual a um sexto do número de conselheiros docentes no Conselho Universitário, indicados pelo Diretório Central dos Estudantes (em quantidade igual a três quartos das representações) e pela Associação de Pós-Graduandos da UFSC (e quantidade igual a um quarto das representações), para um mandato de um ano, sendo permitida uma recondução;
- XIII – De representantes da comunidade externa, em quantidade igual a um doze avos do número de conselheiros docentes no Conselho Universitário, indicados: pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina – FAPESC (em quantidade igual a um quarto das representações); pela Secretaria de Estado da Educação – SED (em quantidade igual a um quarto das representações); pelos

sindicatos ou federações patronais de Santa Catarina (em quantidade igual a um quarto das representações); e pelos sindicatos ou federações de trabalhadores de Santa Catarina (em quantidade igual a um quarto das representações), para um mandato de dois anos, permitida uma recondução (UFSC, 2020).

De acordo com Roczanski (2020), a estrutura de governança das universidades está consolidada a nível mundial. Em âmbito brasileiro, o sistema de governança está previsto pela LDB, além dos estatutos das próprias universidades.

No que diz respeito à administração universitária, ao analisar documentos oficiais da instituição, que incluíram o PDI, o Estatuto, o Regimento Interno e Relatório de Gestão, Couto (2018) observa a inexistência de um modelo de governança concretizado na UFSC. A estrutura de governança da universidade se dá pela Administração Superior, constituída pelos Órgãos Deliberativos Centrais. Esses órgãos, por sua vez, são constituídos pelo Conselho Universitário; Câmara de Graduação; Câmara de Pós-Graduação; Câmara de Pesquisa; Câmara de Extensão; Conselho dos Curadores. Além disso, a Administração Superior da UFSC também é composta pelos Órgãos Executivos Centrais, constituídos pela Reitoria, Vice-Reitoria, Pró-Reitorias, Secretarias (COUTO, 2018; UFSC, 2020). Nesse sentido, a UFSC é caracterizada pela existência de órgãos colegiados acadêmicos, bem como câmaras, que executam as políticas originárias do Conselho Universitário (COUTO, 2018). Essas instâncias normativas são constituídas tanto de servidores docentes e técnico-administrativos quanto por representantes discentes e indivíduos da sociedade (UFSC, 2018).

A próxima seção é dedicada a atender o primeiro objetivo da pesquisa: caracterizar como a Governança e Autonomia Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina são percebidas pelos gestores universitários.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DA GOVERNANÇA E AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA SOB A PERCEPÇÃO DOS GESTORES UNIVERSITÁRIOS

Conforme explicitado nos Procedimentos Metodológicos, especificamente na Delimitação do Estudo, esta pesquisa definiu como universo os gestores estratégicos da UFSC. Selecionou-se 113 sujeitos de pesquisa, através de uma pesquisa censitária. Os sujeitos da pesquisa se constituem pelos gestores de todos os Órgãos Executivos Centrais (constituídos pela Reitoria, Vice-Reitoria, Pró-Reitorias e Secretarias); a primeira categoria dos Órgãos Executivos Setoriais da Administração Superior (composto pela Diretoria de *Campus* Fora de Sede); e todos

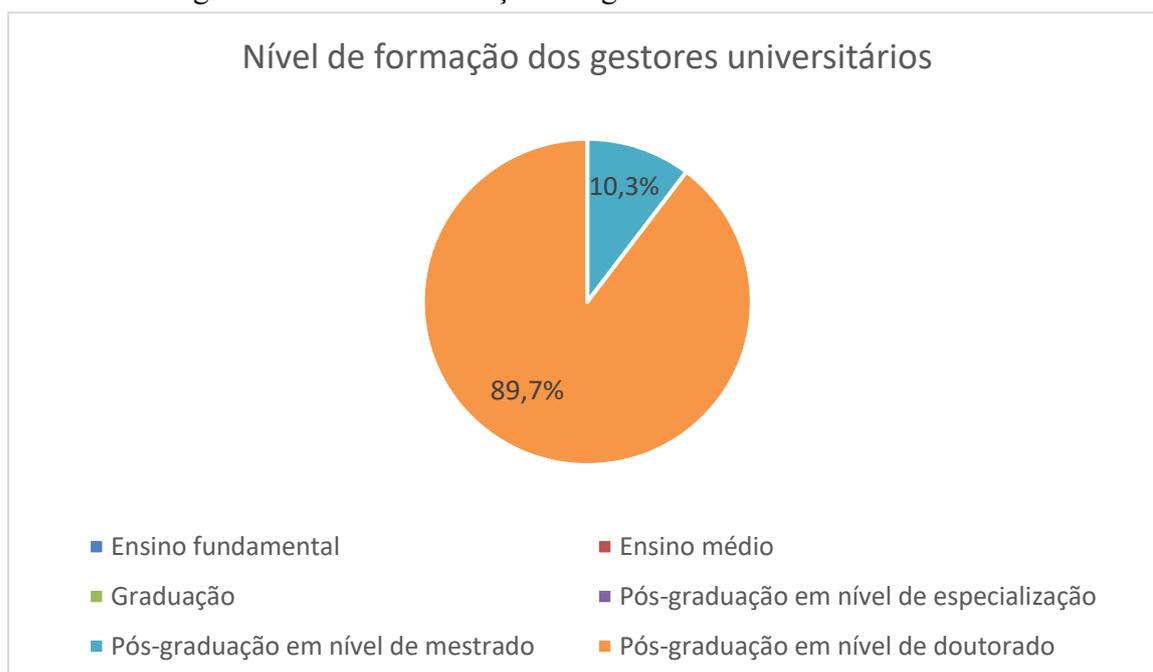
os Órgãos Executivos Setoriais da Administração das Unidades (constituídos pelas Diretorias de Unidades e Chefias de Departamentos) de todos os cinco *campi* da universidade: Florianópolis, Araranguá, Blumenau, Curitibanos e Joinville. A pesquisa foi respondida por 29 pessoas, o que representa 25,6% do total de respondentes.

A seção seguinte busca compreender o perfil dos gestores universitários da UFSC no que tange à titulação acadêmica e tempo de experiência na universidade, em anos.

4.2.1 O Perfil dos Gestores Universitários

A primeira pergunta do questionário buscou conhecer o nível de formação dos respondentes a partir de seis alternativas de resposta: ensino fundamental, ensino médio, graduação, pós-graduação em nível de especialização, pós-graduação em nível de mestrado e pós-graduação em nível de doutorado. Essa questão foi respondida por 29 pessoas. 26 respondentes declararam possuir nível de formação em nível de doutorado, o que representa 89,7% do total de respondentes. Em segundo lugar, 3 pessoas afirmaram ter nível de formação em nível de mestrado, representando 10,3% do total de respondentes. Nenhum dos respondentes selecionou as respostas de pós-graduação em nível de especialização, de graduação, de ensino médio e fundamental. A figura 5 ilustra as respostas da questão nº 1 do questionário:

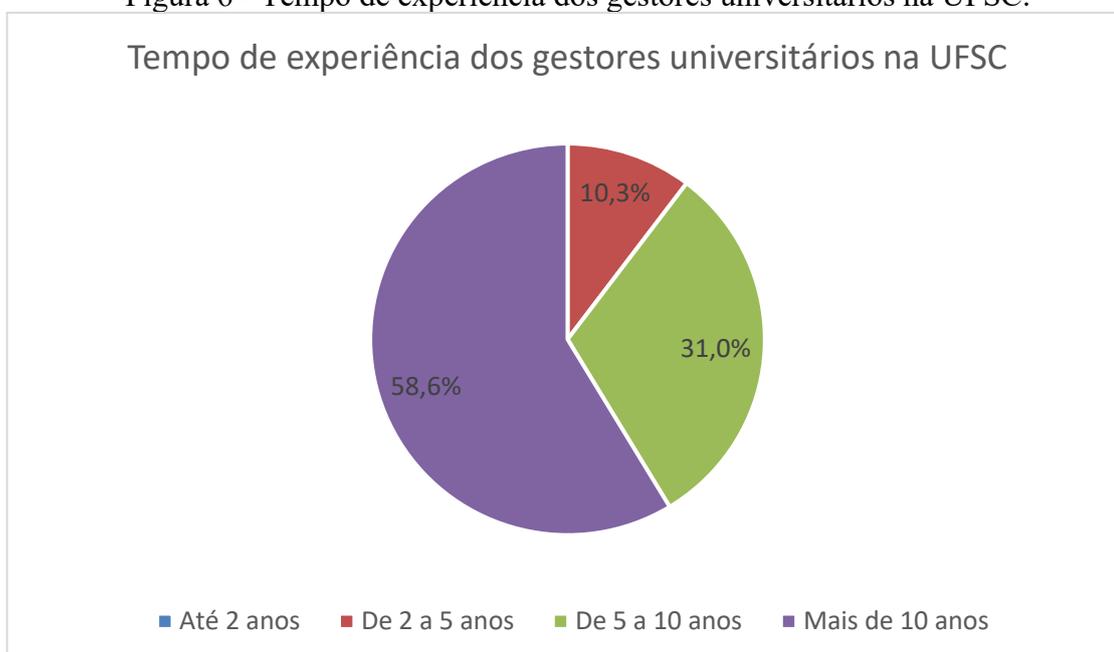
Figura 5 - Nível de formação dos gestores universitários da UFSC.



Fonte: dados primários (2020).

A questão nº 2 do questionário buscou saber o tempo de trabalho dos gestores na UFSC, em anos, com quatro opções de resposta: até 2 anos; de 2 a 5 anos; de 5 a 10 anos e mais de 10 anos. Essa questão foi respondida por 29 pessoas. 17 delas responderam que trabalham na instituição por mais de 10 anos, o que representa 58,6% do total. Em seguida, 9 sujeitos responderam que trabalham na universidade de 5 a 10 anos, o que representa 31% da população. Em terceiro, 3 afirmaram que trabalham na UFSC de 2 a 5 anos, o que representa 10,3% do total. Não houve, por parte dos respondentes, seleção para a resposta de até 2 anos. A figura 6 sintetiza as informações sobre a pergunta nº 2 do questionário.

Figura 6 - Tempo de experiência dos gestores universitários na UFSC.



Fonte: dados primários (2020)

A análise das respostas das perguntas nº 1 e 2 do questionário permite afirmar que os gestores da alta administração da UFSC possuem os dois maiores níveis de titulação acadêmica: pós-graduação em nível de doutorado e mestrado. Não foram identificados gestores da alta administração da universidade que possuem apenas titulação acadêmica de pós-graduação em nível de especialização, ou de titulação nos níveis de graduação, ensino médio ou fundamental. Além disso, mais da metade dos gestores da UFSC possuem mais de 10 anos de experiência na universidade (58,6%). O menor tempo de experiência na universidade, no que tange à alta administração, foi de 2 a 5 anos de experiência (10,3%). Não houve, por parte dos respondentes,

seleção nas respostas de até 2 anos, o que permite dizer que os gestores da alta administração da UFSC possuem, no mínimo, de 2 a 5 anos de experiência de trabalho na instituição.

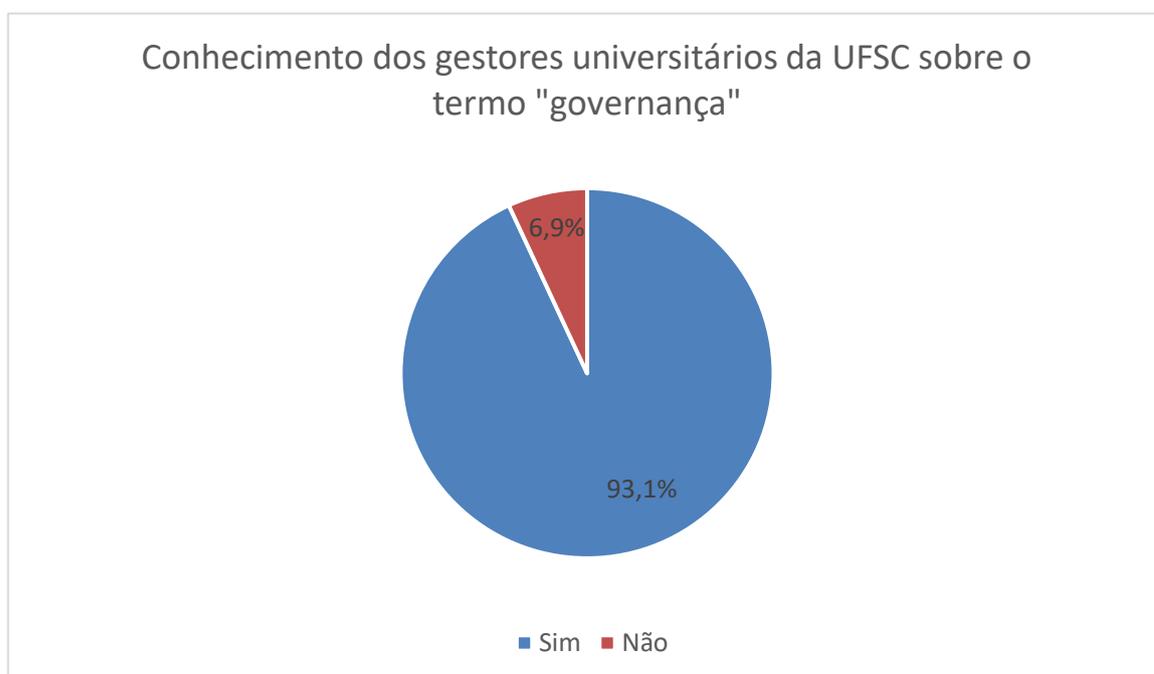
A próxima seção busca compreender a percepção sobre o que venha a ser governança por parte dos gestores universitários da UFSC.

4.2.2 Percepção sobre Governança

As questões de nº 3 do questionário e nº 2 da entrevista serão analisadas em conjunto, tendo em vista que ambas buscam compreender o conhecimento acerca do termo “governança” por parte dos respondentes.

A terceira questão do questionário buscou extrair dos respondentes se eles conhecem o termo “governança”, com duas opções de resposta: “Sim” e “não”. Essa questão foi respondida por 29 pessoas. 27 dessas declararam que conhecem o termo, o que representa 93,1% do total de respondentes, enquanto apenas 2 declararam que o desconhecem, o que representa 6,9% do total de respondentes. A figura 7 ilustra as respostas da questão nº 3 do questionário:

Figura 7 - Conhecimento dos gestores universitários da UFSC sobre o termo “governança”.



Fonte: dados primários (2020).

A análise da questão nº 3 do questionário permite dizer que a vasta maioria dos gestores da alta administração da UFSC conhecem o termo “governança”.

Com a finalidade de aprofundar a discussão e a análise da governança sob a percepção dos gestores universitários da UFSC, foi elaborada a questão de nº 2 para a entrevista semiestruturada, no qual buscou compreender o entendimento do gestor entrevistado do que vem a ser o termo “governança”.

O entrevistado 1 (E1) declarou que entende que governança é:

Algo que você possa desenvolver enquanto prática de ação com diretriz e objetividade. Isso para mim é governança. Você tem que saber para onde você vai caminhar e de que forma. É uma diretriz do que concebo para mim do que é governança (E1).

Por sua vez, o entrevistado nº 2 (E2) sustenta que a governança consiste “num conjunto de mecanismos que visam garantir o pleno funcionamento de determinada situação”. O entrevistado sustenta que seu entendimento se dá de forma ampla, e que abrange um sistema que engloba toda a universidade. Consoante o entrevistado E2, a governança serve “para garantir que as coisas funcionem num órgão público que permita que as coisas aconteçam de forma adequada, dentro do que está previsto, sem nenhum desvio, para que os objetivos sejam alcançados”.

Já o entrevistado nº 3 (E3), ao responder seu entendimento sobre governança, comenta que ele pode conflitar com os conceitos clássicos da literatura, e ressalta que sua formação profissional não é no campo da gestão. O respondente sustenta que governança é:

Talvez uma certa adequação, no caso de uma instituição pública, das normativas públicas aplicadas à particularidade de uma instituição como a universidade. Você tem um conjunto de normativas que regulam o direito público, a qual estamos submetidos, e ao mesmo tempo, você tem demandas de toda a ordem, e uma instituição com a complexidade de uma universidade exige decisões que precisam respeitar as normas, mas que também tem que ser pensada sobre a ótica da dinâmica da instituição. E também digo que não há, no Estado brasileiro, pode ser que exista, nenhuma outra estrutura que tenha um modelo de gestão tão horizontalizado como a universidade, e que para praticar a governança, você precisa respeitar as instâncias todas, desde um colegiado de curso de graduação até uma instância superior, como o Conselho Universitário, porque elas criam esse espaço horizontal de deliberação, então a Governança Pública na ótica de uma universidade, para mim, é essa capacidade de interlocução e diálogo com as diferentes instâncias, porque mesmo o Reitor, quem supostamente dirige a instituição, não tem mais autoridade sobre o colegiado de um curso. A decisão de um colegiado de curso não é reformada pura e simplesmente por uma decisão monocrática. Essa é uma característica da nossa governança muito peculiar (E3).

Enquanto o entrevistado nº 4 (E4) sustenta que governança é “uma gestão institucional”, o entrevistado nº 5 (E5) afirma que governança:

É uma forma como eu vejo de se relacionar politicamente com vários setores, no caso, dentro de uma universidade. É isso que eu mais ou menos entendo como governança: a forma de ser uma pessoa bem articulada, né, e tentando nunca dizer “não” (E5).

Finalmente, o entrevistado 6 (E6) entende que governança é:

Uma forma de gestão, ou seja, é um tipo de governo que envolve maiores participações, no caso, e os mecanismos de gestão são desenvolvidos tanto pelos atores da gestão como também aonde a gestão atua, e envolve também aquelas pessoas que são envolvidas com as decisões da gestão, então seria um sistema de gestão, uma estrutura para que o gestor siga aqueles parâmetros e princípios: a transparência, a questão da ética, enfim, mecanismos de gestão, para ele ser um ator do processo dentro daquele sistema de governabilidade (E6).

O entendimento do que venha ser governança, para os entrevistados E2 e E3, se orienta principalmente pelas normativas públicas. Enquanto o entrevistado E2 sustenta que a governança deve ser utilizada para que as coisas funcionem “dentro do que está previsto, sem nenhum desvio”, o entrevistado E3 sustenta que o termo é responsável por adequar as normas do direito público às particularidades da universidade. Apesar de reconhecer uma certa horizontalidade na estrutura de gestão da UFSC, o entrevistado E3 coliga a governança diretamente às instâncias normativas e estruturais da instituição, quando afirma que “você precisa respeitar as instâncias todas, desde um colegiado de curso de graduação até uma instância superior, como o Conselho Universitário, porque elas criam esse espaço horizontal de deliberação”.

Denhardt e Denhardt (2015) sustentam que a governança consiste no exercício da autoridade pública. Os autores enfatizam a importância do “como” na prática da governança: “como os cidadãos conseguem ter voz nas decisões públicas” (p. 134), como a sociedade toma decisões, como desenvolve recursos e compartilha valores. Por sua vez, a visão de Ronconi (2011) de Governança Pública enfatiza o “arranjo institucional governamental” (p. 22) que estabelece parcerias com outras dimensões da vida social, com a sociedade civil e o mercado, e se constitui como um arranjo institucional para fomentar a democracia como um todo, e não apenas a sua forma representativa. Trata-se de uma perspectiva que se alinha com o pensamento de Denhardt e Denhardt (2015) de democracia, no qual transcende o *status* legal. Ronconi (2011) parte do ordenamento institucional para pensar governança, e, especificamente nesse ponto, percebe-se que o conceito do entrevistado E3 se alinha ao da autora.

Destaca-se também a resposta do entrevistado E6, que declara, de outras argumentações, que a governança é um “tipo de governo que envolve maiores participações”, o que engloba questões não apenas sobre quais são os atores constituintes da gestão, mas por quais caminhos ela trilhará a partir do envolvimento desses atores. O respondente também citou a transparência e a

ética como inerentes à governança, vocábulos inerentes à governança quando apresentados na literatura, seja acadêmica, seja de outras instituições.

Ao analisar os mecanismos de governança implementados na UFSC, Couto (2018) afirma que, apesar dos administradores da UFSC reconhecerem a importância da governança na gestão universitária da instituição, trata-se de um processo em desenvolvimento, tendo em vista a concepção limitada do que seja governança, bem como a escassez de seus mecanismos integrados pela universidade. Consoante a autora, a UFSC apresenta um sistema de governança limitado à sua estrutura organizacional. Trata-se, portanto, de uma etapa inicial de debates sobre a governança na universidade, pois o exercício do conceito, apesar de demonstrar cumprir requisitos legais e formais nos Relatórios de Gestão, carece de mais elementos que a literatura aborda. A autora sustenta que a governança enquanto sistema, no âmbito da UFSC, está em “fase embrionária na instituição, atendendo ao cumprimento de requisitos meramente formais sem considerar os preceitos da governança de forma mais ampla como preconiza a literatura” (COUTO, 2018, p. 114).

Considerando as alegações de Couto (2018), e ao analisar as seis entrevistas nesta pesquisa, pode-se dizer que todos os gestores universitários (E1-E6) compreendem o que venha a ser governança. Identificou-se algumas diferenças nos pontos de vista alegados, mas é natural que seja assim, afinal, a governança possui diversos significados, e dispõe de uma flexibilidade interpretativa (CEPIKU, 2008; GESSER, 2018). Percebe-se que a percepção do conceito de governança por parte dos gestores entrevistados parte do arranjo institucional que fomenta maiores participações na gestão universitária da UFSC, bem como práticas de ação e meios para o cumprimento de seus objetivos institucionais. Por outro lado, identificou-se, com base nas respostas dos entrevistados, a falta de dois elementos inerentes à governança quando comparados à literatura acadêmica: a previsão de funções e responsabilidades a serem assumidas pelo mercado privado e terceiro setor, de forma horizontal (HEIDEMANN; SALM, 2009; RONCONI, 2011), por intermédio das parcerias público-privadas (CEPIKU, 2008), e a prática de regras informais nas relações sociais, como confiança, comunicação, negociação, alianças e acordos, para implementar as políticas públicas (HEIDEMANN; KISSLER, 2006; BANCO MUNDIAL, 2017).

A próxima seção trata sobre as percepções dos gestores universitários da UFSC sobre a autonomia universitária.

4.2.3 Percepção sobre Autonomia Universitária

A pergunta de nº 15 da entrevista buscou compreender, na concepção dos gestores entrevistados, seus entendimentos sobre o termo “autonomia universitária”.

Destacam-se as respostas dos entrevistados E1, E2, E3, E5 e E6:

Eu concebo como autonomia universitária tanto o desenvolvimento pedagógico, acadêmico, como administrativo da instituição, mas com condições para o efetivo exercício dessas arestas e ações. Então precisamos ter reconhecimento social e econômico e político pelo Governo Federal para que a gente possa gozar nosso direito de autonomia. Nós não somos uma empresa, não somos uma organização. Nós somos uma instituição social. Pense que se as universidades públicas federais brasileiras tivessem um pouco mais de investimento na pesquisa, na cultura, na sua possibilidade de institucionalização, quiçá não poderíamos estar com pesquisas mais avançadas sobre o vírus que vivenciamos. E aí tu perguntas: “E nos outros países, por que não encontraram a cura para o vírus?” Mas a concepção de universidade em outros países é muito diferente da nossa. Nós temos um processo de autonomia didático-pedagógico que se vê com algumas restrições nos outros países, então eu penso que a universidade pública federal brasileira deveria ter condições para o seu exercício da autonomia, e isso ela não tem (E1).

Não confundir autonomia com o poder de fazer qualquer coisa. Autonomia é o seguinte: a gente recebe um orçamento do Ministério da Educação e a gente tem uma certa autonomia para executar esse orçamento, para decidir como a gente quer aplicar, quais cursos criar. Isso é uma autonomia que a própria universidade tem, só que tenho que seguir algumas questões legais. Eu não posso achar que minha autonomia dá o poder de fazer qualquer coisa que fere outros princípios constitucionais. A autonomia universitária é um direito fundamental garantido, só que para manter a autonomia eu tenho que respeitar outros princípios constitucionais. Eu não posso, por causa da autonomia, não trabalhar com a economicidade, por exemplo. [...] Eu enxergo da seguinte forma: o Ministério te deu uma diretriz macro, o dinheiro que ele quer, e ele faz isso por meio de suas políticas de alocação de recurso. Ele te dá a diretriz no caminho que ele pensa, e você tem a autonomia para executar esse valor, e fazer da melhor maneira que você quiser dentro da universidade. Eu entendo autonomia dessa forma (E2).

Eu acho que a primeira questão é a questão de ser um preceito constitucional. As universidades gozam de autonomia didática, pedagógica, e de gestão financeira. [...] A universidade é um bem público. Ela tem que ter autonomia de gerir o seu orçamento. [...] Eu acho que a nossa autonomia plena tem que ser respeitada, decidida, não tem que mudar. Ela só tem que ser respeitada. Acho que ela está bem formatada. Lá em 1988, veja quantos anos faz isso, 32 anos. A Constituição diz que as universidades têm autonomia, então não é agir fora da lei. É, uma vez dentro da lei, agir a seu critério (E3).

Eu acho que a autonomia universitária está na questão de ter garantias mínimas para autogestão dos assuntos pertinentes à atuação da universidade, e principalmente de desempenho das atividades de ensino, pesquisa e extensão, que é o tripé da universidade. Eu entendo isso como autonomia (E5).

A autonomia tem muito a ver com o poder do conhecimento. Então na verdade o poder está mais vinculado ao conhecimento. Então a universidade, dentro desse poder do conhecimento, ela decide o que ensinar, como pesquisar, então o governo não pode dizer “tem que ensinar assim, tem que pesquisar assim, tem que fazer extensão assim”. Ele dá lá as coordenadas gerais, as políticas gerais, enfim, mas a universidade tem

essa autonomia para realmente exercer as atividades de ensino, pesquisa e extensão. E ainda ela é uma autarquia especial. Se ela é uma autarquia especial, ela tem mais poderes administrativos do que uma repartição pública. Então por exemplo, o Governo Federal não vai indicar alguém para ser um Pró-Reitor da universidade. Isso acontece em outros setores. Isso também tem a ver com autonomia. Então a universidade tem essa autonomia administrativa, autonomia financeira, autonomia acadêmica, então não significa soberania, como muitas pessoas falam. Ela tem que seguir a lei, a Constituição. Só que tem algumas normas internas que são feitas para a repartição pública, e não foram consideradas as especificidades da universidade. Aí que dá os conflitos, e a universidade não segue aquela norma porque não tem como seguir. Ela tem que dar aula, fazer pesquisa. [...] Mas é um assunto que ainda precisa ser muito debatido, na verdade, porque a autonomia não é para fazer as coisas erradas. É autonomia para que a universidade de fato ela consiga exercer, na sua plenitude, o ensino de qualidade, a pesquisa de qualidade, fazer extensão para a sociedade (E6).

O entrevistado E1 destaca a autonomia universitária a partir das vertentes pedagógica, acadêmica e administrativa, bem como a importância de a universidade dispor de condições de exercê-la. O respondente concebe a universidade não como uma organização, mas como uma instituição social. A concepção de universidade como instituição social parte de Chauí (2003), que afirma que a universidade se constitui como instituição social por carregar certos elementos que a diferenciam perante outras organizações, dentre elas, a autonomia universitária.

O entrevistado E2 destaca a importância de diferenciar autonomia de soberania. O conceito de autonomia pode ser encarado sob diversos prismas, e um deles é a sua diferença com a soberania, conforme propõe Ranieri (1994). O entrevistado E2 destaca que, apesar de a universidade possuir autonomia universitária em certas decisões, cabe a ela seguir as diretrizes legais, e que a autonomia universitária não pode ser uma justificativa para agir em inconformidade com a Constituição Federal. Essa visão vai ao encontro do conceito de autonomia por Ranieri (1994), no qual sustenta que a autonomia é, dentre outras alegações, “limitado pelo ordenamento geral em que se insere, sem qual, ou fora do qual, não existiria” (RANIERI, 1994, p. 22-23).

Os entrevistados E1, E2, E3, E5 e E6 sustentam uma visão sobre autonomia universitária alinhada aos conceitos acadêmicos. Ambos os respondentes destacaram a importância de que haja condições institucionais para o exercício da autonomia universitária. Tal visão é corroborada por Fávero (2004), no qual, ao delinear seu conceito de autonomia universitária, sustenta que “a autonomia não é um fim em si mesma, e sim, condição necessária para a concretização dos fins da universidade” (FÁVERO, 2004, p. 202).

Destaca-se também a resposta do entrevistado E6 em virtude da completude dos argumentos expostos. O respondente cita as funções da universidade, a relação entre o poder e o conhecimento, a constituição jurídica da UFSC e sua relação com o Governo Federal. As

afirmações do entrevistado E6 se relacionam com os escritos de Ranieri (1994), que sustenta que é em virtude das finalidades sociais da universidade pública - o desenvolvimento do conhecimento manifestados por intermédio da pesquisa, do ensino e da extensão - que ela detém autonomia. O entrevistado E6 ainda cita os desdobramentos da autonomia universitária: administrativa, financeira e acadêmica. Essas dimensões são citadas por Durham (1989), que concebe a autonomia universitária a partir de quatro dimensões: autonomia de pesquisa, didática, administrativa e financeira, cada qual com suas respectivas liberdades, responsabilidades e compensações. O entrevistado E6 sustenta ainda a relação entre a universidade e o Governo Federal, que vai encontro da visão de Wanderley (2017) sobre autonomia universitária, que afirma que a universidade deve aceitar interferências externas no que diz respeito a assuntos amplos da política geral.

Percebe-se um padrão argumentativo nas respostas dos entrevistados E1, E3 e E6: ambos expuseram preocupações com relação às condições de a universidade exercer a autonomia universitária. Enquanto o entrevistado E1 afirma que “a universidade pública federal brasileira deveria ter condições para o seu exercício da autonomia”, o entrevistado E3 diz que “a nossa autonomia plena tem que ser respeitada, decidida”, e o entrevistado E6 expõe que, apesar de as universidades precisarem seguir as leis da República, há algumas normas internas específicas que são desenvolvidas pelo Governo Federal que se enquadram a quaisquer repartições públicas, mas que não consideram as particularidades institucionais de uma universidade pública, fenômeno que causa conflitos. De todo o modo, ambas as respostas se alinham com o conceito de autonomia universitária delineado por Wanderley (2017), no qual sustenta que ela deve ser "conquistada permanentemente, caso a caso" (WANDERLEY, 2017, p. 70).

Roczanski (2020) analisa a relação entre a autonomia universitária e suas relações com o sistema de governança nas universidades públicas brasileiras e portuguesas. Segundo a autora, apesar de ambas as instituições de ensino superior brasileiras e portuguesas possuírem autonomia, “não há consenso sobre a questão da percepção sobre a autonomia das IES tanto no Brasil como em Portugal e o posicionamento varia muito conforme a instituição” (ROZANSKI, 2020, p. 164). Além disso, em sua pesquisa, a autora constatou que todos os entrevistados corroboraram que há uma atenção especial em relação à preservação da autonomia universitária. Destaca-se a afirmação sobre a história da universidade e sua relação com autonomia universitária:

Na história da universidade brasileira, a tensão entre autonomia e controle sempre esteve presente. Num país com reduzida e recente tradição universitária, sem adequada compreensão de que a autonomia é condição inerente ao desenvolvimento da pesquisa e do ensino, torna-se difícil aceitar a existência de ente público autônomo em relação àquele que o financia. De 1911 a 1988, cinco Constituições (1981, 1934, 1937, 1946, 1967), uma Emenda Constitucional (1/69), seis reformas de ensino superior e diversos decretos regularam, direta ou indiretamente, a autonomia universitária. Ou seja, muitos ajustes em pouco tempo de história de universidade brasileira comparado com outros países europeus. Não que em outros países não ocorram estas tensões e problemas, inclusive como ficou constatado nas instituições portuguesas a defesa da autonomia é constante (ROZANSKI, 2020, p. 166).

A próxima seção discute a percepção dos gestores universitários da UFSC sobre possíveis relações entre governança e autonomia universitária.

4.2.4 Percepção sobre relações entre Governança e Autonomia Universitária

A pergunta de nº 16 da entrevista buscou compreender as relações entre autonomia universitária e a governança da UFSC.

Destacam-se as respostas dos entrevistados E1, E3 e E6:

Sim, ela tem tudo a ver. Tem algumas ações que nós gostaríamos de fazer no gerenciamento do processo da governança institucional, mas somos limitados pelo processo da autonomia. A autonomia diante da política pública atual, ela é muito restritiva. E com isso nos limita algumas ações de governança. Nesse contexto, nós não temos muito processo de fazer algo que não seja limitado e delimitado pelos órgãos de controle, por exemplo. E são coisas pequenas que tu não percebes como um todo, mas que fazem uma interferência e impacto direto no processo de governança (E1).

Assim, em um primeiro momento eu nunca tinha feito essa relação. Mas eu acho que, por exemplo, na medida em que você tem autonomia na instituição para promover processos de escolhas dos gestores, você já está conduzindo ao modelo de governança o que é resultante disso. [...] Lembro que o Reitor em outubro ou novembro do ano passado escreveu um texto, uma nota sobre a indicação do reitor da Fronteira Sul que não era aquele que a comunidade escolheu, e um dos argumentos que ele usou foi o seguinte: o Reitor de uma universidade não é um representante do MEC na universidade. É um representante da universidade junto ao MEC. Então isso que parece ser só um joguinho de palavras, na verdade, é o exercício da autonomia. O papel da Presidência da República ou do Ministro da Educação é nomear, para gerir a universidade, aquela pessoa que a própria universidade diz, pelos seus instrumentos particulares, quem queria que fosse o seu Reitor. Então isso é a autonomia no seu estado mais puro. Se erramos ou acertamos, isso é um problema que nós que temos que resolver. Agora, dizer ao Ministro da Educação, que na estrutura republicana, “nós queremos que o senhor nomeie essa pessoa”, é um exercício de autonomia. Na medida em que não é aquela pessoa que é indicada, até pode ser legal, porque na lei diz que, de três nomes, o Ministro indicará o da sua preferência, mas isso fere a autonomia, porque a resposta da instituição foi diferente disso. “Nós queremos que nosso Reitor e Reitora sejam estes”. Na medida em que o MEC, como tem feito isso agora, ele se vale da legislação para desrespeitar essa vontade, e dizer “Eu quero que este seja o meu representante lá”, isso é ferir a autonomia (E3).

A universidade, como ela tem autonomia, ela deve gerar os elementos necessários para sua própria governança. Então, por exemplo, lá no departamento, o coordenador de curso é eleito pelos pares, então as decisões acadêmicas são tomadas de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo núcleo do curso estruturante, então essa governança ela pode ser criada com base na autonomia. Então os critérios para uma boa governança devem ser criados, identificados ou escolhidos com base na autonomia. [...] Quando uma empresa na década de 80 criou a governança corporativa, ela imitou a universidade, veja que coisa interessante. Pega lá uma empresa grande, uma multinacional. Tinha o diretor, o presidente, o diretor administrativo, o diretor financeiro, etc. Essa era a estrutura dessa empresa. Hoje não. Hoje ela tem um conselho de administração que trabalha dentro dos princípios da transparência, equidade, prestação de contas, e a estrutura de governança corporativa, mas a ideia é de pensar a estrutura da empresa pensando o desenvolvimento tecnológico e também com a preocupação com o desenvolvimento ambiental, sustentável, que é um vetor forte da governança. Então essa empresa hoje trabalha com os princípios que a universidade já trabalhava dentro de um sistema colegiado. [...] O que se deve fazer é não pegar aquele modelo da governança corporativa e jogar na universidade. Então precisa pegar o modelo de Governança Pública, mais o modelo de gestão universitária, e aí criar um modelo de governança universitária. A partir do modelo de Governança Pública e das teorias de gestão universitária, e aí tu consegues criar um sistema de governança pública universitária (E6).

O entrevistado E1 expõe que a autonomia está restringindo as atividades de governança institucionais da universidade perante à política atual e às diretrizes recomendadas pelos órgãos de controle. Já o entrevistado E3 sustenta que a relação entre autonomia universitária e governança é que a autonomia é um requisito para a governança na universidade, e exemplifica por meio do processo de escolha dos gestores universitários. O respondente E3 sustenta que o exercício da autonomia, em seu estado mais puro, se manifesta a partir do diálogo da universidade com o Ministério da Educação sobre a escolha do Reitor da universidade.

O entrevistado E6 diz que "a universidade, como ela tem autonomia, ela deve gerar os elementos necessários para sua própria governança", e que "os critérios para uma boa governança devem ser criados, identificados ou escolhidos com base na autonomia". Conforme explicitado na fundamentação teórica, Bovaird e Loeffler (2016) afirmam que se por um lado a governança se constitui como um conceito positivista, por outro, a "boa governança" é um conceito normativo, pois busca atingir "o que deveria ser" (BOVAIRD; TOFFLER, 2016, p. 42). Dessa forma, mesmo que organismos nacionais e internacionais desenvolvam estudos e definições do que venha a ser "boa governança", os referidos autores afirmam que a aplicabilidade da chamada "boa governança" depende da atuação dos *stakeholders* nas organizações, e deve ser "negociada e acordada pelos vários *stakeholders* ou em uma área geográfica ou em uma rede de políticas públicas" (BOVAIRD; LOFFLER; 2016, p. 42-43)²⁰.

²⁰ Texto original: The meaning of 'good governance' must be negotiated and agreed upon by the various stakeholder in a geographical area or in a policy network.

Em sua pesquisa, Roczanski (2020) identifica que, no que diz respeito às instituições brasileiras, há determinados elementos que prejudicam a autonomia das universidades:

A falta de recursos financeiros, a falta de conhecimento da sociedade sobre o trabalho das IES, gerando notícias falsas e pouco apoio e defesa das IES pela sociedade, além da legislação, que geram amarras administrativas e com mudanças constantes (ROCANSKI, 2020, p. 167).

Além disso, Roczanski (2020) traz os seguintes dados com base nas entrevistas realizadas em sua pesquisa: 67% dos entrevistados sustentam que o sistema de governança universitária não afeta a autonomia; 33% responderam que o sistema de governança amplia a autonomia; nenhum dos respondentes afirmaram que o sistema de governança diminui a autonomia universitária. Além disso, a autora percebeu que a defesa da autonomia universitária é um tema recorrente nas respostas dos entrevistados, seja nas instituições brasileiras, seja nas portuguesas. A autora ainda destaca dois pontos essenciais para pensar a relação entre autonomia e a governança nas universidades: o contexto político vivenciado por cada país, e o sistema de financiamento das IES, que, consoante Roczanski (2020, p. 171), "devem buscar alternativas para complementar a redução do recurso público investido no ensino superior". De todo o modo, a autora destaca a relevância da autonomia no campo das IES, bem como a inquietação dos gestores entrevistados pela pesquisadora em preservar essa autonomia nas universidades.

A próxima seção trata sobre as percepções dos gestores universitários da UFSC sobre as relações entre a universidade com o Governo Federal e Órgãos de Controle.

4.2.5 Percepção sobre relações entre a UFSC com Governo Federal e Órgãos de Controle

As perguntas de nº 17 da entrevista e de nº 9 e 10 do questionário serão analisadas em conjunto.

O arcabouço legislativo brasileiro apresentou, no final do ano de 2017, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, no qual dispõe sobre a política de governança para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional e fixa o conceito de Governança Pública, além de estabelecer princípios, diretrizes e mecanismos para seu exercício. Ademais, a norma estabelece que os órgãos e entidades integrantes da administração pública federal

direta, autárquica e fundacional devem executar a política de Governança Pública, de maneira a incorporar os princípios e as diretrizes nela definidos. Nesse sentido, a política de governança, para os fins do Decreto nº 9.203/2017, abrange os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, o que inclui a administração direta, autarquias e fundações públicas. Não se estende, portanto, para quaisquer órgãos e entidades governamentais (BRASIL, 2017).

A pergunta de nº 9 do questionário foi estruturada de forma aberta buscou compreender as opiniões dos gestores da UFSC sobre o Decreto nº 9.203/2017, no qual dispõe sobre a política de governança para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fixa o conceito de Governança Pública, e estabelece princípios, diretrizes e mecanismos para seu exercício. A pergunta em questão foi respondida por 25 pessoas.

O quadro 11 sintetiza as respostas dos entrevistados sobre suas opiniões sobre o Decreto nº 9.203/2017.

Quadro 11 – Opiniões dos gestores universitários da UFSC sobre o Decreto nº 9.203/2017.

Respondentes	Opiniões sobre o Decreto nº 9.203/2017, no qual dispõe sobre a política de governança para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fixa o conceito de Governança Pública, e estabelece princípios, diretrizes e mecanismos para seu exercício.
Questionário	<ul style="list-style-type: none"> - Não conheço. - Importante. - Acho que é adequado e coerente. Entretanto, a UFSC está longe de alcançar esses critérios. - Não conheço esse decreto, por isso prefiro não dizer nada sobre ele. - É um pontapé inicial para discussão. Muitos pontos não ficaram claros quanto à necessidade e realização. - Não conheço. - Em parte, pois a questão orçamentária ainda depende de decisões superiores do governo central. - Creio que seja um primeiro passo para que a governança seja implantada nas diversas esferas do poder público. - Não sei. - O decreto não atende às especificidades de uma universidade pública federal. - Não lembro deste decreto. - Não tenho comentários a fazer. - O Decreto funcionará bem se manter as condições orçamentárias mínimas para o funcionamento da Instituição + orçamento para crescimento mínimo (investimento), no entanto, a dificuldade encontrada ocorre na luta anual de sobrevivência dos setores públicos. - Não conheço o decreto. - Não sei responder. - Trata-se de um documento que estabelece conceitos e princípios básicos para a governança, apenas define suas instâncias no âmbito da Administração Federal no nível

	<p>da presidência da república e dos ministérios. Apesar de restrita, o modelo apresentado me parece suficiente para definir as linhas gerais do processo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Não tenho opinião formada. - Não conheço o decreto e não sei escrever sobre ele. - Muito importante para o regramento e definições de política institucional. - Deve ser melhor compreendido no contexto das práticas da Gestão Universitária. - Avanço na melhoria do serviço prestado ao público. - Acredito que traz avanços para o planejamento da Universidade. - Tudo que é criado no sentido de dar transparência para as atividades públicas e sempre bem-vindo.
--	---

Fonte: dados primários (2020).

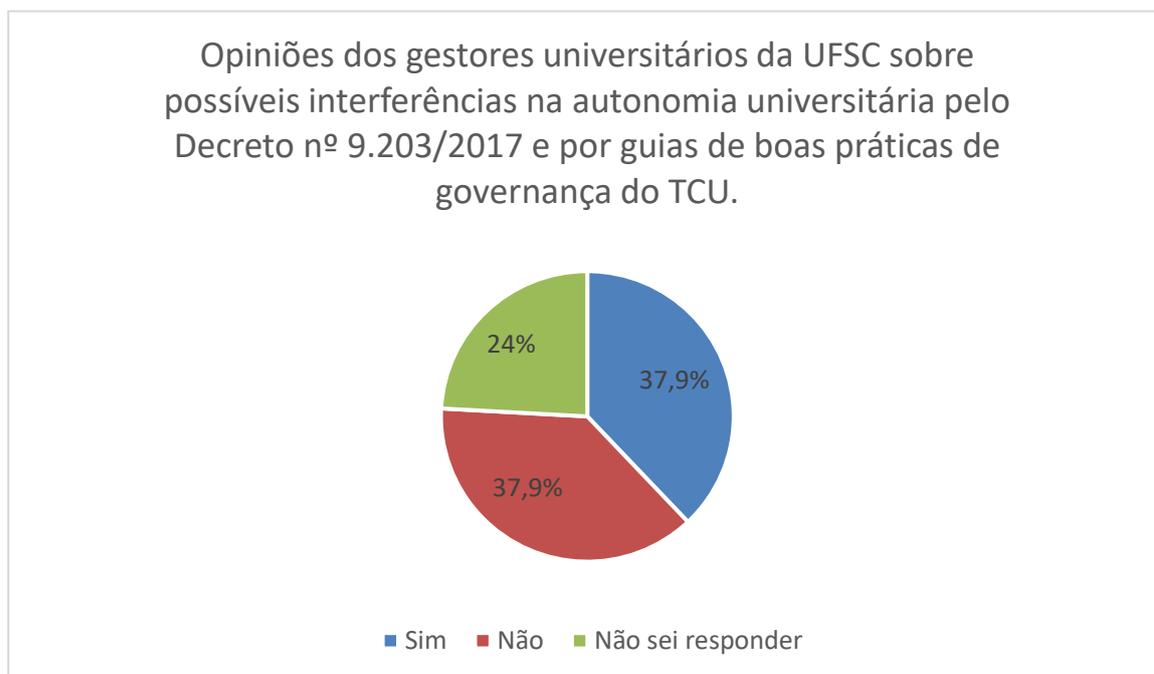
É possível identificar uma diversidade de opiniões a respeito do Decreto nº 9.203/2017. Enquanto alguns gestores afirmaram que a legislação é adequada e coerente, outros sustentam que ele não atende às particularidades de uma universidade pública federal, enquanto outros desconhecem a norma.

O Tribunal de Contas da União - TCU, em trabalho conjunto com demais órgãos centrais da Administração Pública, identificaram a necessidade de compor uma série de boas práticas de governança que sejam aplicáveis a todos os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, assim como de outros Poderes da República (BRASIL, 2018). Por meio do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, o TCU propõe um conjunto de boas práticas de Governança Pública e sustenta que o seu aperfeiçoamento no âmbito dos municípios, dos estados e da União é requisito para que o Brasil consiga superar seus desafios enquanto nação, tais como: i) a manutenção do equilíbrio fiscal e estabilidade monetária; ii) racionalização dos gastos públicos; iii) investimento em setores como educação, inovação tecnológica e infraestrutura (TCU, 2014, p. 5).

A pergunta de nº 10 do questionário buscou entender, por parte dos respondentes, se o fato do Governo Federal desenvolver legislações como o Decreto nº 9.203/2017, e órgãos de controle, como Tribunal de Contas da União, desenvolver guias de recomendações de boas práticas de governança no setor público, ambas aplicáveis às universidades, interfere na autonomia dessas instituições. A pergunta foi respondida por 29 pessoas. 11 delas (37,9%) afirmaram que não, que o fato do Governo publicar legislações como o Decreto nº 9.203/2017 e o TCU desenvolver guias de recomendações de boas práticas de governança no setor público não interfere na autonomia das universidades. 11 respondentes (37,9%) afirmaram que sim, que

isso afeta a autonomia das universidades, e 7 pessoas (24,1%) não souberam responder. A figura 8 sintetiza as respostas desta pergunta.

Figura 8 - Opiniões dos gestores universitários da UFSC sobre possíveis interferências na autonomia universitária pelo Decreto nº 9.203/2017 e por guias de boas práticas de governança do TCU.



Fonte: dados primários (2020).

A pergunta de nº 17 da entrevista buscou compreender, por parte dos respondentes, o fato do Governo Federal e de órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União, desenvolverem guias contendo recomendações de boas práticas de governança no setor público, aplicáveis também às universidades, e se esse fenômeno afeta a autonomia das universidades.

Destacam-se as respostas dos entrevistados E1, E2, E3, E5 e E6:

Não. Eu vejo com muito bons olhos os órgãos de controle. Eu acho que a relação da universidade com os órgãos de controle não é uma ação que delimite o processo de autonomia da universidade. O que delimita o processo de autonomia da universidade é a maneira como isso é imposto sem ter um conhecimento do que é uma universidade, correto? Então isso nos limita, então em muitos momentos, na nossa prática, eu já tive que ir lá na CGU e dizer: “Nós somos assim. Funcionamos dessa forma. Não somos o INSS. Somos diferentes”. Então essa lógica e liberdade de expressão do ser universidade e esse *locus* do que é uma instituição de ensino social é algo diferenciado que os órgãos de controle precisam nos ver. E tem algo interessante: quando começamos a abrir o diálogo com os órgãos de controle, as relações mudaram. Eles têm um papel que têm que cumprir, óbvio, e daí a gente não tem que ir contra. Acho que é o papel deles, mas a maneira de se portar, a maneira de poder estar interligando ações, a maneira de se posicionar, isso foi aberto em algumas possibilidades. Claro, há casos e casos, mas no caso do gerenciamento da [...], algumas ações foram

alteradas, mas claro, repito, é importante o papel que a CGU e TCU fazem, eles nos fazem pensar diferente também, mas a maneira como isso é feito, e eles entenderem o que é uma universidade, eu acho que essa ponte precisa ser construída (E1).

Eu não acho que isso seja uma interferência essas boas práticas do TCU, até porque é um guia, não uma obrigação implementar, são orientações. A gente fez um cruzamento desse guia de boas práticas do TCU com o nosso mecanismo de governança na universidade, e tentou adaptar, então por exemplo, onde o TCU fala que eu tenho “o primeiro nível de defesa”, a gente pegou os órgãos de primeira linha de defesa da universidade, segunda linha de defesa, então fizemos um esquema adaptado. Pegamos o do TCU, a nossa estrutura e botamos uma dentro da outra. Fizemos um contato com auditores do TCU, e ela nos ajudou muito nessa conversão. E falei: “Não adianta vocês virem aqui só auditando e criticando a gente. Nos ajudem a orientar o que precisa ser melhorado”, e eles nos ajudaram muito nessa orientação da construção, agora no nosso plano de integridade e de gestão de riscos (E2).

Então, o grande problema que vejo nisso, não é nem só o TCU, mas a própria CGU, enfim, é que eles tratam dos procedimentos das universidades de uma maneira rasa, como se uma universidade fosse semelhante, por exemplo, à estrutura de uma Prefeitura. Porque todos somos servidores públicos, independente da esfera, todos estamos submetidos à Lei 8.112, o estatuto do servidor público, e todas as demais normas que regulam o serviço público, só que as universidades, por terem essa autonomia também, elas podem criar as próprias normas e próprios procedimentos, desde que não conflitem com as normas supra. O nosso estatuto está acima do nosso regimento, e abaixo do nosso regimento tem todas as portarias normativas, as portarias, os atos praticados por diferentes instâncias. Então quando o TCU, por exemplo, faz algum tipo de recomendação ou algum tipo de notificação para a universidade, não é incomum que ele desconsidere a particularidade da instituição. Ou quando a CGU, e a gente viu isso em casos muito recentes, também adota medidas de advertência ou recomendação à universidade, não foram poucas as vezes em que foi necessário explicar que nós não estamos falando de uma unidade de estoque de medicamentos. Estamos falando de uma instituição de ensino, pesquisa e extensão. Tem peculiaridades que devem ser levadas em conta. Não porque nós somos menos vulneráveis à norma, não é disso que se trata. Se trata de relativizar a aplicação de algumas normas, que têm que ser respeitadas, é verdade, mas que tem que ser enxergadas sob a perspectiva do que é essa instituição [...] E isso, no caso da universidade, eu insisto que tem esse modelo de decisões absolutamente horizontalizadas, isso é essencial para a gente entender. Porque o colegiado do curso de graduação decide sobre o modelo de curso que vai ter, então se eles acertaram ou se erraram, eles fizeram o papel deles. O Reitor não é o juiz para ir lá e dizer: “Está errado”. Ele pode dizer “que coisa mal feita, que ideia maluca”, mas é isso. Então nós temos essa relação com os órgãos de controle, desde Ministério Público, CGU, TCU, todas essas instâncias que, no meu ponto de vista, aplicam a norma com um rigor que não se encaixa no modelo de funcionamento da nossa universidade. Não só da nossa, nas universidades como um todo (E3).

Eu acho que não afeta. Eu entendo isso principalmente a relação que eu tenho lá no Gabinete da Reitoria. Eu enxergo isso como muito proveitoso, pois eu acho que não só contribui para o aprimoramento dos processos, né, dos nossos processos, para uma autogestão transparente, e também como consequência a eficiência plena em seus resultados. Então eu acho que nunca é demais a gente estar recebendo recomendações, né, para as boas práticas (E5).

É, afeta, mas assim, é melhor do que nada. No futuro o TCU vai publicar essas orientações para repartições públicas e também para as universidades. Quando o TCU, digamos, aprimorar os seus sistemas, ou entender... [...] é porque quem não está na universidade tem uma dificuldade muito grande de entender a universidade. Então assim, a universidade tem essa complexidade. Então o TCU, não se pode chegar e desqualificá-los. Eles estão lá, pensando no grande sistema de serviço público federal,

então ele faz um modelo. Então o que a universidade deveria fazer é tentar discutir alguns requisitos que são colocados, que o TCU coloca, mostrar que não são aplicáveis, de uma maneira diplomática. Eu já fui diretor de Recursos Humanos, então na época eu recebia as auditorias e falava "olha, é fundamental vocês nos ensinarem como fazer a coisa certa, então a auditoria pedagógica, e não a ideia de polícia". Então o pessoal mais novo já tem essa ideia mais pedagógica, e o pessoal mais antigo às vezes tem um pouco mais de dificuldade. Mas assim, a ideia das auditorias deveria ser uma ideia mais no sentido educativo, mais pedagógico, de mostrar "olha isso aqui eu não posso fazer dessa maneira" [...] Então ao invés de dizer o que está errado, o pessoal poderia dizer o seguinte: "Como deveria ser feito", porque esse é o sentido. Ninguém quer fazer as coisas erradas. Então assim, se fosse possível ter esse diálogo entre a universidade e o TCU [...] Ele dá as coordenadas e depois vem cobrar se foi feito aquilo, então é feito muito na dimensão burocrática, e não na dimensão substantiva, como diria Guerreiro Ramos [...] Mas a ideia é que a universidade precisa também ajudar o TCU. Dizer: "Olha, isso aqui não se aplica à universidade. Vamos trabalhar uma outra prática aqui, como que a gente poderia adotar [...] A universidade poderia trabalhar com o TCU, alinhar com o TCU, esse modelo que o TCU pede para a universidade, e fazer uma proposta, de tentar adaptar a governança na universidade dentro da governança que o TCU encaminha (E6).

O entrevistado E1 percebe os órgãos de controle de forma positiva, e que sua relação com a universidade não afeta a autonomia universitária, embora haja dificuldades de comunicação sobre como a universidade se constitui como uma instituição social. De todo o modo, o entrevistado E1 percebe progressos nos processos de diálogos com os órgãos de controle.

O entrevistado E2 não percebe interferência na autonomia universitária pelos órgãos de controle, e enxerga os referenciais de boas práticas de governança aplicáveis também às universidades como guias, e não obrigações, mas orientações. O entrevistado E2 cita ainda que utilizou o guia de boas práticas do TCU nos mecanismos internos de governança da sua unidade da UFSC, com adaptações, e demonstra ter uma boa compreensão da governança ao citar possíveis relações que a universidade possa constituir com outros segmentos da sociedade, como o mercado. Também cita a emergência de tornar as operacionalizações dos processos mais céleres dentro da UFSC.

O entrevistado E3 percebe problemas na percepção de determinados órgãos de controle do que seja a universidade e as particularidades que a constituem como instituição, "não porque nós somos menos vulneráveis à norma, [...], se trata de relativizar a aplicação de algumas normas, que têm que ser respeitadas, é verdade, mas que tem que ser enxergadas sob a perspectiva do que é essa instituição".

Enquanto o entrevistado E5 afirma que a publicação de guias originários de órgãos de controle não afeta a autonomia universitária, o entrevistado E6 afirma que afeta, mas que, apesar disso, fala sobre a emergência de estabelecer relações diplomáticas com o TCU, e de adaptar as recomendações para a realidade da universidade, que é caracterizada por sua

complexidade. O respondente E6 cita ainda a reunião que participou no Conselho Universitário referente às alterações do calendário acadêmico em função da pandemia do novo coronavírus - COVID-19, que afetou as universidades, e exemplifica esse caso para mostrar a complexidade das decisões de uma universidade.

A análise de todas as respostas dos entrevistados nesta seção permite elencar determinadas afirmações:

a) A UFSC percebe os órgãos de controle com bons olhos, e reconhece sua importância tanto no sistema público em geral quanto para com a sociedade;

b) Em alguns casos, os entrevistados perceberam orientações originárias dos órgãos de controle como importantes, mas que não se aplicavam às universidades públicas em geral em função de suas particularidades institucionais;

c) Apesar disso, é nítido o empenho da UFSC tanto em melhorar constantemente seus processos quanto em estabelecer diálogos melhores e mais diplomáticos com os órgãos de controle;

d) Algumas unidades da UFSC estão aplicando o Guia de Boas Práticas de Governança proposto pelo TCU, com algumas adaptações, e percebendo seus processos se tornando mais eficientes e eficazes.

A próxima seção trata da caracterização da historicidade da governança nas políticas institucionais da UFSC, com o objetivo de atender ao segundo objetivo da pesquisa.

4.3 DESCRIÇÃO DA HISTORICIDADE DA GOVERNANÇA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Neste capítulo será analisada a governança nas políticas institucionais da UFSC expressos através de seus documentos formais de planejamento, com foco nos Planos de Desenvolvimento Institucionais e nos Relatórios de Gestão da universidade. A análise se desdobra em duas dimensões: a primeira busca compreender a quantidade de vezes que o vocábulo “governança” aparece nesses documentos, e a segunda busca compreender o sentido que o termo “governança” carrega nessas políticas institucionais.

O quadro 12 reúne as políticas institucionais da UFSC que serão analisadas ao longo deste capítulo.

Quadro 12 – Políticas institucionais da UFSC analisadas na pesquisa.

Política Institucional da UFSC	Ano de Publicação
Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2004-2009	2004
Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2010-2014	2010
Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2015-2019	2015
Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2020-2024	2020
Indicadores de Desempenho do Plano de Desenvolvimento Institucional 2020-2024	2020
Relatório de Gestão de 2014	2014
Relatório de Gestão de 2015	2015
Relatório de Gestão de 2016	2016
Relatório de Gestão de 2017	2017
Relatório de Gestão de 2018	2018

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

A primeira seção do capítulo analisa os Planos de Desenvolvimento Institucionais da UFSC (PDI) de 2004 até 2024.

4.3.1 Nos Planos de Desenvolvimento Institucionais - PDI

A Universidade Federal de Santa Catarina dispõe de um Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI, que consiste no principal instrumento de planejamento estratégico da universidade, pois estabelece, para os próximos cinco anos, sua missão enquanto Instituição de Ensino Superior, bem como os planos e ações que serão realizados para alcançá-lo. A Portaria nº 21 do Ministério da Educação - MEC, publicada no dia 21 de dezembro de 2017, traz o conceito do Plano de Desenvolvimento Institucional. Segundo o documento, o PDI:

Consiste num documento em que se definem a missão da instituição de ensino superior e as estratégias para atingir suas metas e objetivos. Abrangendo um período de cinco anos, deverá contemplar o cronograma e a metodologia de implementação dos objetivos, metas e ações do Plano da IES, observando a coerência e a articulação entre as diversas ações, a manutenção de padrões de qualidade e, quando pertinente, o orçamento. Deverá apresentar, ainda, um quadro-resumo contendo a relação dos principais indicadores de desempenho, que possibilite comparar, para cada um, a situação atual e futura (após a vigência do PDI) (BRASIL, 2017a).

De acordo com a referida portaria, o PDI precisa estar alinhado tanto com a realidade das atividades da instituição, quanto com os métodos de avaliação dessas atividades, seja através de avaliação interna ou externa. Consoante o Relatório de Gestão 2018 da UFSC, o PDI consiste num ponto de partida para o desenvolvimento de demais planos futuros que constituem todo o arcabouço de planejamento da UFSC. A instituição dispõe de outros planos, como o Plano de Logística Sustentável – PLS, o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e o Plano Anual – Pan (UFSC, 2018). O PDI consiste, portanto, em um essencial instrumento de gestão e de planejamento que abrange toda a universidade.

O PDI vigente da UFSC, que engloba os anos de 2020-2024, foi construído com base no Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, no qual orienta as atividades de regulação, supervisão e avaliação das instituições de ensino superior brasileiras (BRASIL, 2017b).

O PDI 2020-2024 explica, de forma detalhada, como se deu o processo de construção do documento. O atual Plano de Desenvolvimento Institucional da UFSC teve início com a emissão da Portaria nº 2613/2018/GR, publicado no dia 12 de dezembro de 2018. Foi por intermédio desse documento que foi criada a comissão para desenvolver o PDI para o quinquênio entre 2020 e 2024. O ano de 2019 foi dedicado, então, ao desenvolvimento do PDI por meio de dois grupos de trabalho: o primeiro, denominado de Grupo Executivo Gestor, e o segundo, Grupo Executivo Técnico. O Grupo Executivo Gestor foi constituído por servidores da Secretaria de Planejamento e Orçamento, pela Vice-Reitoria, pelo Diretor-Geral do Gabinete do Reitor, bem como pelo presidente da Comissão Própria de Avaliação. Já o Grupo Executivo Técnico abrangeu os grupos que constituem a comunidade universitária, método que facilita a compreensão das demandas da UFSC. A composição do Grupo Executivo Técnico está explicitada no próprio PDI. Foram eles: Pró-Reitores e Secretários; três Diretores de Centro de ensino, sendo que dois deles foram do *campus* sede (Florianópolis); dois representantes discentes, nos quais um foi do curso de graduação e outro, da pós-graduação; um representante dos Técnico-Administrativos em Educação; um representante da comissão permanente de Sustentabilidade; outro da Comissão de Ética, e outro do Hospital Universitário (UFSC, 2020b).

No PDI 2020-2024, a UFSC afirma que o documento foi resultado do engajamento coletivo, e que, por se constituir como uma autarquia e estar estabelecida na estrutura jurídica da Administração Pública, reconhece sua complexidade institucional e opta por desenvolver um método próprio para o PDI, fundamentado em procedimentos metodológicos já utilizados e consolidados em termos de planejamento, bem como nos moldes de outras instituições universitárias. As etapas do desenvolvimento do PDI 2020-2024 da UFSC podem ser

sintetizadas em determinados momentos: primeiro, no uso do método SWOT de análise para fixar um cenário interno e externo da universidade; em segundo, pesquisou-se os planos provenientes de outras universidades nacionais e internacionais para compor as áreas temáticas e prioridades dessas universidades; por fim, pesquisou-se todas as normas jurídicas que orientam a elaboração do PDI (UFSC, 2020b).

Foi pesquisada a existência do termo “governança” nos últimos quatro Planos de Desenvolvimento Institucionais desenvolvidos pela UFSC, bem como o significado do termo nesses documentos. São eles: o PDI 2004-2009, PDI 2010-2014, PDI 2015-2019 e PDI 2020-2024, respectivamente. Após a pesquisa documental nesses documentos, percebe-se que:

a) O PDI 2004-2009 da UFSC não apresenta o termo “governança” em seu texto;

b) O PDI 2010-2014 dispõe do termo “governança” em somente um caso. Nesse documento, a governança está vinculada ao objetivo nº 21 da universidade, intitulado "implementar ações buscando ampliar a captação de recursos para a consecução das políticas institucionais" (UFSC, 2010, p. 44). Esse objetivo se desdobra em quatro metas, sendo que a governança aparece na terceira delas. A meta consiste em "melhorar a governança na relação da Universidade com as fundações no apoio às atividades das unidades universitárias" (UFSC, 2010, p. 44);

c) O PDI 2015-2019 apresenta o termo "governança" nove vezes. No primeiro caso, percebe-se a relação do termo “governança” com “transparência” pela primeira vez na UFSC, no objetivo 22 deste PDI, intitulado “implementar ações buscando ampliar a captação de recursos para a consecução das políticas institucionais” - o mesmo texto encontrado no PDI anterior -, percebe-se que uma das metas consiste em "melhorar a governança, ampliar a transparência e as responsabilidades na relação da Universidade com as fundações no apoio às atividades das unidades universitárias", uma meta similar também àquela encontrada no PDI anterior, com exceção da expressão “ampliar a transparência”, que não havia no PDI 2010-2014 (UFSC, 2015). A análise é delineada também por Roczanski (2020), que, ao estudar especificamente o PDI 2015-2019, constata que:

Das nove citações que aparecem no PDI da UFSC, oito delas se referem a governança de TIC, e uma que consta na página 47 é a meta de um dos objetivos do PDI, que trata de melhorar a governança, ampliar a transparência e as responsabilidades na relação da Universidade com as fundações no apoio às atividades das unidades universitárias (ROCZANSKI, 2020, p. 122).

Nos oito casos subsequentes, ainda no que tange ao PDI 2015-2019, o termo "governança" está relacionado à governança de Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC. Entretanto, percebe-se, especificamente no objetivo 23 do PDI, intitulado "adequar a infraestrutura e sua gestão às demandas da atualidade", que a governança está relacionada à meta de “melhorar os processos de governança de TIC, baseando-se em melhores práticas, e recomendações dos órgãos externos (MPOG, TCU, CGU), bem como promover a adequação contínua das estruturas de governança e gestão da TI da instituição”. Apesar do sentido de o termo “governança” estar relacionado com as TICs, percebe-se uma preocupação da instituição universitária em incorporar recomendações dos órgãos de controle externos, como o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União nas atividades intraorganizacionais da universidade (UFSC, 2015);

d) O PDI 2020-2024 apresenta o termo "governança" 38 vezes. O documento situa a governança como um conjunto de recursos capazes de darem suporte às áreas transversais da universidade, e às áreas-fins de atuação acadêmica da UFSC. Trata-se de uma nova dimensão da gestão universitária que se desdobra em sete recursos: pessoas, planejamento, monitoramento e avaliação, estrutura, tecnologia da informação, comunicação e orçamento. Desse modo, a governança "faz com que o âmbito administrativo da Universidade possa também ser contemplado com os objetivos e dar suporte às outras áreas" (UFSC, 2020b, p. 44). Consoante o documento, a UFSC dispõe de três áreas-fins: o Ensino, a Pesquisa e a Extensão. Essas três áreas se desdobram em áreas transversais, que são objetos que se relacionam com as três áreas da universidade e, portanto, se espalham ao longo de todas as áreas do conhecimento. As áreas transversais da universidade, são: cultura e arte, esporte, saúde e lazer, tecnologia, inovação e empreendedorismo, internacionalização, interdisciplinaridade, inclusão social e diversidade e sustentabilidade ambiental (UFSC, 2020b).

O PDI 2020-2024 apresenta uma política de gestão para os próximos cinco anos. A política de gestão da universidade se constitui a partir de objetivos institucionais, que se desdobram nas finalidades estratégicas. Desenvolvidas em conjunto com a comunidade universitária, os objetivos institucionais da UFSC dispõem de cinco dimensões: ensino, pesquisa, extensão, gestão e governança.

O termo "governança" se encontra logo no primeiro objetivo da dimensão "Gestão", intitulado "assegurar uma gestão universitária de qualidade". A descrição desse objetivo inclui o termo governança. Trata-se de um objetivo que busca, de acordo com o relatório:

Assegurar uma gestão universitária transparente e de qualidade por meio da efetivação dos objetivos estabelecidos na dimensão Governança, garantindo o adequado funcionamento da Universidade com a utilização dos recursos institucionais, tais como pessoas, planejamento, avaliação e monitoramento, estrutura, tecnologias, comunicação e orçamento (UFSC, 2020b, p. 116).

O PDI 2020-2024 dispõe também da dimensão "Governança", constituída de 13 objetivos e com sete distintos recursos de governança em diferentes dimensões: pessoas, planejamento, avaliação e monitoramento, estrutura, tecnologia da informação, comunicação e orçamento. Cada objetivo está vinculado a indicadores de desempenho, que estão expressos em anexo no documento do PDI. Além disso, a instituição situou a gestão no mesmo nível das áreas-fins (ensino, pesquisa e extensão), e mesmo que tradicionalmente a gestão não seja trazida para este nível, a universidade decidiu fazê-lo em função da relevância da gestão no alcance de seus objetivos institucionais (UFSC, 2020b, p. 113). O quadro 13 apresenta os objetivos institucionais, os recursos e as descrições da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.

Quadro 13 – Objetivos institucionais, recursos e descrições da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.

Dimensão Governança		
Objetivo	Recurso	Descrição
Gov. 1: Aperfeiçoar as políticas de qualificação e capacitação.	Pessoas	Aperfeiçoar, ampliar e normatizar as ações de capacitação, presencial e a distância, a fim de atender às necessidades institucionais e individuais dos servidores docentes e técnico-administrativos em educação, proporcionando-lhes as condições necessárias ao cumprimento de seu papel profissional no serviço público e dos requisitos necessários ao desenvolvimento na carreira.
Gov. 2: Prover, manter e acompanhar a força e as condições de trabalho.	Pessoas	Assegurar o provimento dos cargos de servidores técnico-administrativos em educação e de docentes, criando condições ambientais e psicológicas que valorizem a carreira e estimulem boas práticas no desenvolvimento de suas atividades, além de

		acompanhar e avaliar seu desempenho profissional.
Gov. 3: Fortalecer as políticas de governança e profissionalização da gestão.	Planejamento	Aperfeiçoar as políticas de governança e profissionalização de modo a garantir a integração, a eficiência e a efetividade da gestão institucional, alinhada à otimização dos processos organizacionais e estruturas implementadoras das estratégias definidas.
Gov. 4: Promover a gestão democrática e participativa.	Planejamento	Promover uma gestão que possibilite a participação, a transparência e a democracia nos processos de trabalho e tomadas de decisão, com participação dos diversos segmentos da comunidade universitária.
Gov. 5: Fortalecer a transparência.	Avaliação e Monitoramento	Fortalecer a transparência dos processos, a prestação de contas e atividades desenvolvidas pela UFSC disponibilizando informações à sociedade acerca do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão universitária.
Gov. 6: Promover o acompanhamento e a avaliação das atividades desenvolvidas.	Avaliação e Monitoramento	Acompanhar e avaliar as atividades desenvolvidas e os resultados alcançados na UFSC a fim de garantir sua execução e aprimorar métodos e formas de trabalho, na busca da excelência dos serviços prestados.
Gov. 7: Assegurar uma infraestrutura adequada às atividades da UFSC.	Estrutura	Garantir que a UFSC disponibilize a infraestrutura necessária para o desenvolvimento de todas as suas atividades, assegurando equipamentação, conservação, manutenção, restauração, adequação e segurança ao patrimônio público.

Gov. 8: Promover a expansão e consolidação da Universidade.	Estrutura	Promover a expansão e consolidação da Universidade assegurando excelência na prestação do ensino, da pesquisa e da extensão, e suas áreas transversais, considerando a realidade multicampi.
Gov. 9: Garantir infraestrutura e equipamentos de tecnologia da informação adequados às atividades da Universidade.	Tecnologia da Informação	Garantir que a infraestrutura e os equipamentos de informação estejam alinhados às normas e aos regulamentos específicos e adequados ao desenvolvimento das atividades da Universidade.
Gov. 10: Aprimorar a governança digital promovendo a oferta de serviços digitais e a participação social por meio digital.	Tecnologia da Informação	Aprimorar a governança digital com a finalidade de promover a oferta de serviços digitais e a participação social por meio digital, bem como incentivar ações que contribuam com o desenvolvimento organizacional, a melhoria dos processos e uso da tecnologia aplicada na melhoria do desempenho das atividades.
Gov. 11: Aprimorar a comunicação em todas as suas vias.	Comunicação	Efetivar a comunicação interna e externa por meio da integração entre a Universidade, os meios de comunicação e informação e a sociedade, tendo como base a transparência, a publicidade e a ética em suas ações, mantendo um canal permanente de diálogo e interação entre as unidades e a sociedade.
Gov. 12: Desenvolver uma gestão orçamentária transparente, eficiente e alinhada à estratégia institucional.	Orçamento	Desenvolver a gestão dos recursos financeiros, orçamentários e extraorçamentários com base nos princípios da transparência e eficiência da política institucional.

Gov. 13: Ampliar a captação de recursos financeiros orçamentários e extraorçamentários.	Orçamento	Ampliar a captação de recursos financeiros, orçamentários e extraorçamentários necessários ao atendimento das demandas da Universidade, maximizando os resultados institucionais.
---	-----------	---

Fonte: elaborado pelo autor, adaptado de UFSC (2020b).

A dimensão "governança", portanto, dispõe de 13 objetivos institucionais, cada qual com o recurso a ela apropriado. Dos 13 objetivos institucionais, dois são do recurso "pessoas"; dois do recurso "planejamento"; dois do recurso "avaliação e monitoramento"; dois do recurso "estrutura"; dois do recurso "tecnologia da informação"; um do recurso "comunicação" e dois do recurso "orçamento".

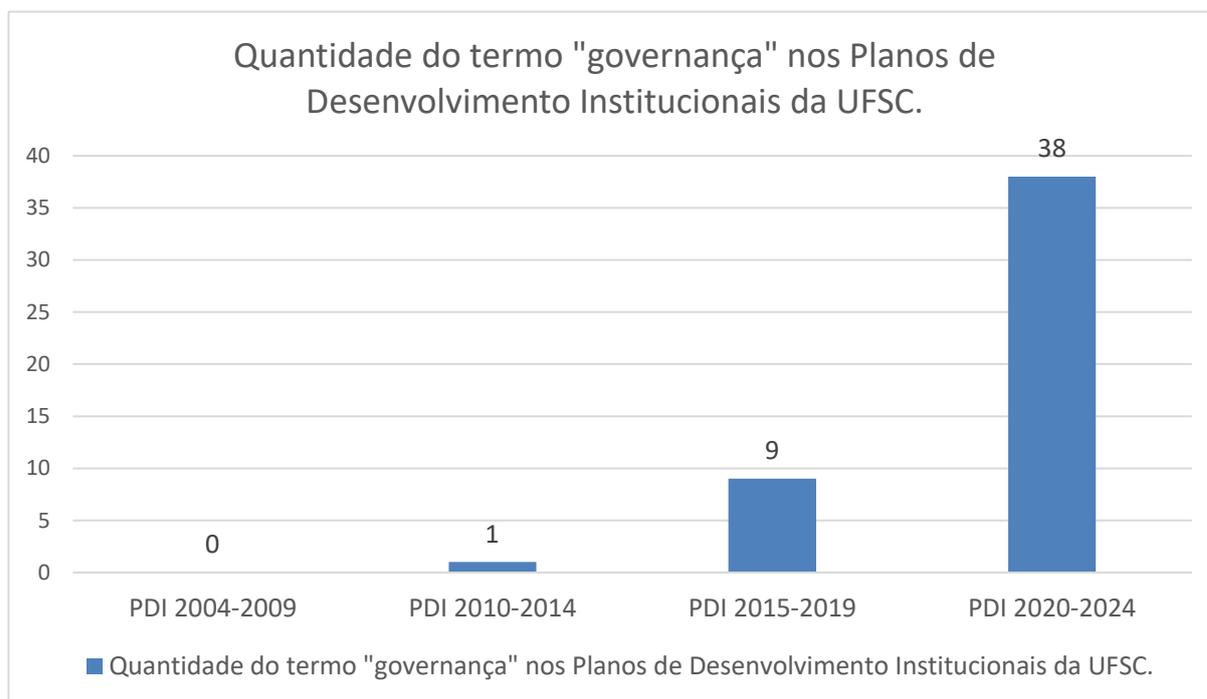
O quadro 14 e a figura 9 sintetizam a quantidade de vezes em que são mostrados os termos “governança” nos Planos de Desenvolvimento Institucionais da UFSC, que abrangem o período de 2004 a 2024.

Quadro 14 - Quantidade do termo “governança” nos Planos de Desenvolvimento Institucionais da UFSC.

Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI	2004-2009	2010-2014	2015-2019	2020-2024
Número de casos do termo “governança”	0	1	9	38
Total	48			

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Figura 9 - Quantidade do termo “governança” nos Planos de Desenvolvimento Institucionais da UFSC.



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

A décima questão da entrevista buscou compreender como se deu a participação da unidade do respondente na construção do PDI 2020-2024. O entrevistado 1 (E1) destacou o acolhimento, por parte da Secretaria de Planejamento e Orçamento - SEPLAN, de todas as ações propostas pela unidade para o PDI, e reiterou que se sente bem identificado dentro do PDI com as ações da sua unidade:

Participamos de todas as reuniões. Todas as nossas ações foram bem acolhidas [...]. Dentro das limitações que existem, pois imagine, a maneira como o PDI foi feito, eu penso que minha unidade ficou bem contemplada, e hoje eu me sinto bem identificada dentro do PDI [...]. Os diretores trabalham com os servidores de seus departamentos, volta para a reunião de diretores com a [...], e depois que vai para a SEPLAN. [...] Precisamos potencializar as pessoas para serem sujeitos de suas ações, então tem coisas às vezes que tenho ciência que não faz parte [...], mas nossa equipe acredita nisso e potencializa essa ação (E1).

Por outro lado, o entrevistado 4 (E4) afirmou que, embora tenha havido uma série de reuniões, sentiu falta de todos os diretores serem ouvidos. O respectivo entrevistado percebeu que os processos que conduziram o PDI foram muito gerais e, assim sendo, sentiu falta de uma discussão mais aprofundada com todos os Centros:

Acho que falhou um pouco a gente de ter ouvido todos os diretores. Eu pedi até uma reunião para a gente discutir, mas acaba que é difícil, né, então acho que eu, como estava na reunião, mas eu achei que foi muito geral, não teve uma discussão com todos os Centros, mas acho que foi mais falha nossa por representação, do que até de quem estava gerindo esse processo, mas eu acabei achando que ficou mesmo só muito na gestão e poucos Centros em função disso (E4).

Já o entrevistado 2 (E2) declarou que o PDI é conduzido pela SEPLAN, e que, com base no diálogo com outros setores, cada setor da UFSC dispõe de uma certa autonomia e desenvolve a governança à sua própria maneira. O entrevistado E2 afirma ainda que não percebe uma diretriz muito clara, e que sua preocupação é a falta de percepção de outros gestores no que tange à contribuição de suas respectivas ações nos aspectos do PDI. Além disso, o entrevistado E2, quando questionado sobre sua percepção em relação ao conhecimento ou desconhecimento dos gestores universitários sobre o PDI, responde que falta uma maior disseminação para a universidade sobre o que seria o PDI, e que uma sugestão seria desenvolver *workshops* internos para apresentar o PDI aos servidores da universidade, com a finalidade de atingir mais construções coletivas. Consoante o entrevistado E2:

Falta comunicação mesmo, que é um dos grandes problemas estratégicos de qualquer organização: a comunicação. E a gente precisa melhorar bastante a nossa comunicação em relação ao PDI (E2).

O entrevistado 6 (E6) contesta a metodologia de elaboração do PDI. Segundo o respondente, o PDI não deveria ser feito "de cima para baixo", mas por intermédio de discussões iniciais a partir das próprias unidades. Consoante o respondente:

Vamos pegar a PROAD, por exemplo. A PROAD deveria começar dessa maneira: chamar todo mundo da PROAD e discutir as necessidades e prioridades da PROAD, e ter toda essa discussão, e levar ao Pró-Reitor. No Centro, nós teríamos a discussão toda no âmbito do Centro, e depois o PDI seria feito a partir daí. O PDI deveria dar essas orientações para que se tenha uma discussão da universidade como um todo, e depois levar as indicações para a SEPLAN, digamos assim, e a SEPLAN chamaria num grande seminário todos os Pró-Reitores, Diretores, etc., para fazer as discussões, decidir as prioridades, até chegar ao Reitor e depois enviar ao Conselho Universitário (E6).

Segundo o entrevistado E6, é necessário envolver diversos atores da universidade na construção do PDI. Segundo o respondente, "o coordenador de curso poderia envolver os alunos na discussão. Envolveria toda a universidade: a prefeitura do *campus*, o setor de compras, o DAE. Nada disso é verificado". O respondente afirma que esse trabalho deveria ter início num tempo razoável e que reclamou pelo fato de que, no desenvolvimento do PDI, não houve

diálogo com todos os diretores de centro, apenas com alguns: "Quem é responsável pelo planejamento deveria ter capacidade de envolver a universidade", segundo o entrevistado E6.

Ao analisar os Planos de Desenvolvimento Institucionais da UFSC desde 2004, percebe-se, primeiramente, um aumento considerável do uso do termo “governança” nesses documentos. Se no PDI 2004-2009 o termo "governança" não aparece nenhuma vez no texto, ao longo dos anos o tema foi ganhando espaço em áreas essenciais da gestão universitária da UFSC. Já no PDI 2020-2024 da UFSC, o mesmo vocábulo aparece 38 vezes, se expande para demais áreas da administração universitária, e passou a ser encarado como um componente essencial para atingir a Missão e a Visão da instituição. A partir disso, percebe-se que o termo governança, no âmbito do PDI, não está mais vinculado somente à Tecnologia da Informação, mas se amplia para diversas áreas da Administração Universitária: pessoas; planejamento; avaliação e monitoramento; estrutura; tecnologia da informação; comunicação; e orçamento. Tratam-se de áreas essenciais da universidade, cuja governança é encarada como recurso para atingi-las. Nesse sentido, o sentido do termo "governança" está situado de forma inseparável da ideia de uma administração universitária de qualidade e transparente, vinculada a objetivos institucionais da UFSC. Todavia, ao analisar os dados coletados por intermédio das entrevistas, percebe-se lacunas de comunicação nos processos de desenvolvimento do PDI. A boa comunicação é essencial nos processos de tomada de decisão em ações de governança (HEIDEMANN; KISSLER, 2006; TEIXEIRA, 2012), e o PDI, por se constituir como um importante instrumento de planejamento e de governança, exige que sua construção ocorra de forma mais coletiva, debatida e compartilhada entre a comunidade universitária.

A seção seguinte trata dos indicadores de desempenho do PDI UFSC 2020-2024.

4.3.2 Nos Indicadores de Desempenho

O PDI 2020-2024 da UFSC dispõe de uma seção dedicada aos Indicadores de Desempenho, que objetiva comparar o que a instituição de fato efetuou em relação aos objetivos planejados, ou seja, trata-se de um método de conferência dos objetivos. De acordo com o PDI 2020-2024, os Indicadores de Desempenho são:

Componentes que auxiliam no processo de alcance dos Objetivos Institucionais na medida em que constituem uma espécie de bússola que aponta para as falhas e os sucessos atingidos pela Instituição no trilhar de seu caminho, servindo, ainda, como poderoso instrumento de informação para que a gestão universitária possa elucidar os problemas e voltar à trajetória de desenvolvimento institucional (UFSC, 2020b, p. 45).

Os indicadores de desempenho presentes no PDI 2020-2024 abrangem cinco dimensões: ensino, pesquisa, extensão, gestão e governança. O quadro 15 sintetiza os objetivos institucionais da UFSC no que tange à dimensão “governança”, seguido pelos indicadores de desempenho utilizados para a aferição de cada objetivo.

Quadro 15 - Objetivos e indicadores de desempenho da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.

Objetivo	Indicador de Desempenho
1. Aperfeiçoar as políticas de qualificação e capacitação.	1.1. Índice de Capacitação de Técnico-Administrativos em Educação; 1.2. Índice de Capacitação de Docentes no PROFOR; 1.3. Índice de Capacitação de Docentes; 1.4. Quantitativo de ações de capacitação; 1.5. Quantitativo de ações de autoformação; 1.6. Quantitativo de ações presenciais nos campi; 1.7. Valor total de investimento para capacitação e qualificação dos servidores da UFSC externas à Instituição; 1.8. Índice de Capacitação de Técnico-Administrativos em Educação em diversidades de deficiência, étnico-raciais, de desigualdade econômica, indígena, quilombola, sexual e de gênero; 1.9. Índice de Capacitação de Docentes em diversidades de deficiência, étnico-raciais, de desigualdade econômica, indígena, quilombola, sexual e de gênero.
2. Prover, manter e acompanhar a força de trabalho e as condições de trabalho.	2.1. Índice de pedidos de remoção (transferência de setor) de STAEs; 2.2. Índice de servidores licenciados para tratamento de saúde; 2.3. Número de exames periódicos realizados junto aos servidores da UFSC.
3. Fortalecer as políticas de governança e profissionalização da gestão.	3.1. Ações do Programa Escola de Gestores - quantitativo de ações de capacitação; 3.2. Índice de processos administrativos finalizados no tempo padrão; 3.3. Índice de processos administrativos digitalizados; 3.4. Média de itens por processo licitatório de materiais; 3.5. Índice de processos licitatórios de materiais encaminhados fora dos prazos estabelecidos;

	<p>3.6. Média de valor comprado por processo licitatório de materiais;</p> <p>3.7. Tempo médio de tramitação dos processos licitatórios de materiais;</p> <p>3.8. Quantidade de itens de serviços gráficos produzidos anualmente.</p>
4. Promover a gestão participativa e democrática.	<p>4.1. Índice de participação na autoavaliação institucional;</p> <p>4.2. Tempo médio de resposta ao cidadão;</p> <p>4.3. Índice resolutivo de manifestação do cidadão;</p>
5. Fortalecer a transparência.	<p>5.1. Número de bancos de dados publicados em dados abertos em página de transparência;</p> <p>5.2. Percentual de pedidos de acesso à informação deferidos em instância inicial;</p> <p>5.3. Percentual/ número de sites setoriais com grau satisfatório de transparência ativa;</p> <p>5.4. Número de servidores capacitados em acesso à informação.</p>
6. Promover o acompanhamento e a avaliação das atividades desenvolvidas.	<p>6.1. Número de unidades administrativas com publicação de relatório de atividades anual;</p> <p>6.2. Número de unidades universitárias com publicação de relatório de atividades anual;</p> <p>6.3. Tempo médio de execução da fase externa das licitações;</p> <p>6.4. Índice de efetividade dos certames realizados (geral).</p>
7. Assegurar uma infraestrutura adequada às atividades da UFSC.	<p>7.1. Índice de demandas de manutenção anuais atendidas;</p> <p>7.2. Índice de investimento em manutenção predial;</p> <p>7.3. Nº de bicicletários do campus da Trindade;</p> <p>7.4. Metragem de infraestrutura para circulação de bicicletas.</p>
8. Promover a expansão e a consolidação da Universidade	<p>8.1. Índice de área anual construída reformada;</p> <p>8.2. Índice de área anual construída adicionada.</p>
9. Garantir infraestrutura e equipamentos de tecnologia da informação adequadas às atividades da Universidade.	<p>9.1 Índice de renovação de equipamentos de TI para infraestrutura;</p> <p>9.2 Índice de renovação de equipamentos de TI para o usuário;</p> <p>9.3 Índice de conectividade dos campi;</p> <p>9.4. Índice de cobertura da rede Wi-Fi nos campi;</p> <p>9.5 Índice de alta disponibilidade dos serviços essenciais da SeTIC com a Sala Cofre na CCD.</p>

10. Aprimorar a governança digital promovendo a oferta de serviços digitais e a participação social por meio digital.	10.1. Índice de softwares licenciados; 10.2. Índice de digitalização do Acervo Acadêmico da UFSC; 10.3. Índice de adoção de diplomas digitais para graduação; 10.4. Índice de realização de eleições digitais com certificação digital; 10.5. Índice de adesão ao Assina UFSC.
11. Aprimorar a comunicação em todas as suas vias.	11.1. Número de notícias publicadas no site institucional da UFSC; 11.2. Número de reportagens em vídeo produzidas; 11.3. Parcerias para coprodução audiovisual entre unidades da UFSC e a TV UFSC; 11.4. Inscritos no canal da TV UFSC e YouTube; 11.5. Número de participantes no Grupo de Trabalho Agentes de Comunicação; 11.6. Aumentar o número de acessos ao site de notícias da UFSC; 11.7. Número de pessoas que recebem o Divulga UFSC.
12. Desenvolver uma gestão orçamentária transparente, eficiente e alinhada à estratégia institucional.	12.1. Índice de recursos não executados por ações orçamentárias discricionárias; 12.2. Despesas sem cobertura orçamentária no final do exercício; 12.3. Índice de empenhos liquidados; 12.4. Índice de empenhos pagos; 12.5. Índice de restos a pagar não processados global; 12.6. Índice de restos a pagar não processados por recursos próprios; 12.7. Limite orçamentário discricionário autorizado; 12.8. Percentual de economicidade decorrente das licitações realizadas; 12.9. Disponibilização de todos os termos de contratos de serviços e aquisições na íntegra; 12.10. Número de termos de contratos assinados anualmente.
13. Ampliar a captação de recursos financeiros orçamentários e extraorçamentários.	13.1. Evolução dos recursos arrecadados com receita de serviços administrativos; 13.2. Evolução dos recursos arrecadados com receita de aluguéis.

Fonte: elaborado pelo autor, adaptado de UFSC (2020d).

No que diz respeito à dimensão da governança do PDI 2020-2024, são apresentados 13 objetivos institucionais, e 66 indicadores de desempenho, ao todo. Percebe-se que os objetivos institucionais da área da governança presentes no PDI UFSC 2020-2024 abrangem diversas áreas da administração universitária. É possível encontrar, inclusive, o termo "políticas de governança", logo no objetivo 3, intitulado "fortalecer as políticas de governança e profissionalização da gestão". Esse objetivo se desdobra em oito indicadores de desempenho, que abrangem desde índices de processos administrativos finalizados e digitalizados, até ações do Programa Escola de Gestores. Dos oito indicadores de desempenho que constituem este objetivo, seis deles se referem à produtividade dos processos administrativos; um se refere ao quantitativo de ações de capacitação de servidores. Cabe observar também o objetivo de nº 4: promover a gestão participativa e democrática, que se expande para 3 indicadores de desempenho, que busca mensurar os índices de participação na autoavaliação institucional e manifestação do cidadão, bem como o tempo médio de resposta ao cidadão. Já o objetivo nº 5, intitulado "fortalecer a transparência", se desdobra para quatro indicadores de desempenho, que se referem tanto com a capacitação dos servidores em acessar às informações, quanto sobre o percentual de pedidos de informação deferidos e número de sites setoriais com grau satisfatório de transparência ativa.

Os Indicadores de Desempenho apresentados ao longo do PDI 2020-2024 também apresentam uma seção específica intitulada "Iniciativas Estratégicas", contendo as ações previstas para o cumprimento de cada indicador de desempenho, bem como os setores envolvidos e responsáveis por cada uma dessas ações. As iniciativas estratégicas são desenvolvidas ao redor de cada objetivo institucional, e vincula quais setores da universidade são responsáveis por cumpri-los. O PDI destaca que a construção das iniciativas estratégicas não se deu de forma *top-down*, mas através de acordos coletivos, tanto com os setores quanto com a própria comunidade universitária. Segundo o PDI, a UFSC recebeu 2.159 contribuições, e permaneceu em consulta pública por 25 dias. A maior parte das contribuições foram aceitas pela comissão que desenvolveu o PDI, representando 87% de aceitação. Ainda de acordo com o PDI, as iniciativas estratégicas "são a base de sustentação deste documento, visto que cada iniciativa pretende colocar as ideias em prática, fazendo com que todos os objetivos sejam alcançados" (UFSC, 2020d, p. 45).

Os quadros 16 a 30 sintetizam cada objetivo previsto no PDI 2020-2024 da UFSC sobre a dimensão "governança", bem como os setores responsáveis por cada objetivo, além da quantidade de iniciativas estratégicas responsáveis por cada setor.

Quadro 16 - Iniciativas estratégicas a cargo das unidades referente ao objetivo 1 da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.

Objetivo 1 - Aperfeiçoar as políticas de qualificação e capacitação.	PRODEGESP	PROGRAD	PROPG	SEAD	HU	PROEX	PROPESQ	CCE	SINTER
Quantidade de iniciativas estratégicas responsáveis por cada setor.	11	4	3	2	1	1	1	1	1

Fonte: elaborado pelo autor, com base no PDI UFSC 2020-2024 (2020d).

Quadro 17 - Iniciativas estratégicas a cargo das unidades referente ao objetivo 2 da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.

Objetivo 2 - Prover, manter e acompanhar a força e as condições de trabalho.	PRODEGESP	PROGRAD	COPERVE	SESP	GR	OUVIDORIA
Quantidade de iniciativas estratégicas responsáveis por cada setor.	20	3	1	1	1	1

Fonte: elaborado pelo autor, com base no PDI UFSC 2020-2024 (2020d).

Quadro 18 - Iniciativas estratégicas a cargo das unidades referente ao objetivo 3 da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.

Objetivo 3 - Fortalecer políticas governança profissionalização da gestão.	GR	PRODEGESP	PRAE	SEPLAN	SeTIC	PROAD	SEOMA	SEAI	PROGRA D	SSI	DeAE	CoAES
Quantidade de iniciativas estratégicas responsáveis por cada setor.	6	4	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Fonte: elaborado pelo autor, com base no PDI UFSC 2020-2024 (2020d).

Quadro 19 - Iniciativas estratégicas a cargo das unidades referente ao objetivo 4 da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.

Objetivo 4 - Promover gestão participativa democrática.	GR	CPA	OUVIDORIA	PRAE	Todas as Unidades
---	----	-----	-----------	------	-------------------

Quantidade de iniciativas estratégicas responsáveis por cada setor.	2	1	1	1	1
---	---	---	---	---	---

Fonte: elaborado pelo autor, com base no PDI UFSC 2020-2024 (2020).

Quadro 20 - Iniciativas estratégicas a cargo das unidades referente ao objetivo 5 da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.

Objetivo 5 - Fortalecer transparência.	PRAE	SEPLAN	GR	PRODEGESP	SIC	SeTIC
Quantidade de iniciativas estratégicas responsáveis por cada setor.	3	2	1	1	1	1

Fonte: elaborado pelo autor, com base no PDI UFSC 2020-2024 (2020d).

Quadro 21 - Iniciativas estratégicas a cargo das unidades referente ao objetivo 6 da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.

Objetivo 6 - Promover acompanhamento e avaliação das atividades desenvolvidas.	PROAD	SEPLAN	GR	DPL	SINTER	PRAE	CoAES
Quantidade de iniciativas estratégicas responsáveis por cada setor.	2	1	1	1	1	1	1

Fonte: elaborado pelo autor, com base no PDI UFSC 2020-2024 (2020d).

Quadro 22 - Iniciativas estratégicas a cargo das unidades referente ao objetivo 7 da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.

Objetivo 7 - Assegurar infraestrutura adequada atividades da UFSC.	SEOMA	SSI	GR	PROGRAD/Centros de Ensino	PROAD	PRODEGESP	HU	PRAE
Quantidade de iniciativas estratégicas responsáveis por cada setor.	12	4	2	1	1	1	1	1

Fonte: elaborado pelo autor, com base no PDI UFSC 2020-2024 (2020d).

Quadro 23 - Iniciativas estratégicas a cargo das unidades referente ao objetivo 8 da dimensão “governança” do PDI UFSC 2020-2024.

Objetivo 8 - Promover expansão e a consolidação Universidade.	SEOMA	PRAE	GR	PROGRAD
Quantidade de iniciativas estratégicas responsáveis por cada setor.	2	1	1	1

Fonte: elaborado pelo autor, com base no PDI UFSC 2020-2024 (2020d).

responsáveis por cada setor.																			
---------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Fonte: elaborado pelo autor, com base no PDI UFSC 2020-2024 (2020d).

Ao analisar os indicadores de desempenho do PDI UFSC 2020-2024, bem como os setores responsáveis por cada iniciativa estratégica, observa-se que a governança é utilizada para diversas áreas da universidade, fenômeno que não se observava nos PDIs anteriores da UFSC. De um total de 160 iniciativas estratégicas referentes à dimensão “governança” presentes no PDI 2020-2024, a unidade que mais aglomera iniciativas estratégicas para a consecução dos objetivos institucionais é a Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas - PRODEGESP, com um total de 37 iniciativas estratégicas sob sua responsabilidade, representando 23,13% das 160 iniciativas totais. Em seguida está o Gabinete da Reitoria – GR, com 21 das iniciativas estratégicas, representando 13,13% do total. Em terceiro lugar está a Secretaria de Planejamento e Orçamento - SEPLAN, com 16 das iniciativas estratégicas constituintes do PDI UFSC 2020-2024, o que representa 10% do total de iniciativas estratégicas. Logo em seguida estão a Superintendência de Governança Eletrônica e Tecnologia da Informação e Comunicação - SeTIC e a Secretaria de Obras, Manutenção e Ambiente - SEOMA, cada uma com 15 iniciativas estratégicas do PDI, representando 9,38% do total de 160 iniciativas estratégicas. Por fim, a Pró-Reitoria de Administração - PROAD, a Agência de Comunicação da UFSC - AGECOM, e a Pró-Reitoria de Pós-Graduação - PROPG possuem de seis iniciativas estratégicas, representando 3,75% das iniciativas cada uma.

Os dois objetivos institucionais que mais apresentam indicadores de desempenho são o objetivo 1, "aperfeiçoar as políticas de qualificação e capacitação", com 9 indicadores de desempenho, e o objetivo 3, "fortalecer as políticas de governança e profissionalização da gestão", com oito indicadores de desempenho.

A análise da dimensão "governança" dos Indicadores de Desempenho do PDI UFSC 2020-2024 permite concluir que, apesar do termo "governança" ser utilizado para diversas áreas da administração da universidade, os campos de atuação que mais apresentam planos de iniciativas estratégicas é a área de gestão de pessoas, pois a Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas é a unidade que mais concentra iniciativas estratégicas sob sua responsabilidade, representando 23,13% do total de iniciativas.

A próxima seção se dedica a analisar os Relatórios de Gestão da UFSC referentes aos anos de 2014 a 2018.

4.3.3 Nos Relatórios de Gestão

O Relatório de Gestão da UFSC é um documento institucional que relata as principais atividades executadas pela universidade ao longo do ano. O documento é apresentado como forma de prestação de contas anual aos órgãos de controle interno, externo e à própria sociedade, e é desenvolvido conforme os seguintes ditames normativos: IN TCU nº 63/2010, Decisão Normativa TCU nº 170/2018 e Portaria TCU nº 369/2018 (UFSC, 2018).

Foi pesquisada a existência do termo “governança” nos últimos cinco Relatórios de Gestão da UFSC, referentes aos anos de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018, respectivamente. Após a pesquisa documental nesses documentos, percebe-se que:

a) O Relatório de Gestão 2014 apresenta o termo "governança" 29 vezes. 11 das vezes o vocábulo está relacionado à estrutura de Governança Eletrônica e Tecnologia de Informação e Comunicação da UFSC. Há uma seção intitulada "Informações sobre a Governança", em que se explica a estrutura de governança e a administração da universidade, com a descrição das funções do Conselho Universitário, Conselho de Curadores, Câmara de Ensino de Graduação, Câmara de Pós-Graduação, Câmara de Pesquisa e Câmara de Extensão, bem como da Auditoria Interna – AUDIN, das Pró-Reitorias e Secretarias;

b) O termo "governança" aparece no Relatório de Gestão 2015 da UFSC 27 vezes. Dessas, 26 estão relacionadas com a Governança na área de Tecnologia de Informação, e uma única vez vinculada à descrição das estruturas de governança da universidade. Trata-se de um documento similar ao Relatório de Gestão de 2014 em termos de governança;

c) O Relatório de Gestão 2016 da UFSC expõe o termo "governança" 22 vezes. Percebe-se que a maior parte desses casos se relaciona com a Governança em Tecnologia da Informação, assim como nos Relatórios de Gestão referentes aos anos anteriores. Destaca-se a explanação sobre um momento de transição vivenciado pelo Hospital Universitário - HU no que tange à uma nova estrutura de governança em decorrência da gestão do hospital passar a ser de gestão da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH. O Conselho Universitário aprovou, no dia 1º de dezembro de 2015, a aprovação da adesão da UFSC à EBSEH. A partir de então, consoante o Relatório de Gestão 2016, "a nova estrutura de governança evidencia uma quebra do padrão setorial até hoje vivenciado pela instituição, objetivando integração das diversas áreas do saber presentes no HU em busca da qualidade e excelência nos serviços prestados" (UFSC, 2016, p. 139);

d) Ao analisar o Relatório de Gestão 2017, o termo "governança" aparece 23 vezes. Destaca-se, assim como no ano anterior, o fato da UFSC evidenciar a mudança das estruturas de governança do HU em função da adesão da EBSEH para administrar o próprio HU. Foram identificadas atividades novas no âmbito do hospital, bem como grandes desafios no que concerne à sua gestão. Também se percebe a criação, no ano de 2017, do Comitê Permanente de Governança, Riscos e Controles da UFSC, por intermédio da Portaria nº 1939/2017/GR, em 15 de agosto de 2017. Roczanski (2020), ao analisar especificamente o Relatório de Gestão da UFSC de 2018, corrobora com a sustentação. Consoante a autora:

No relatório de gestão da UFSC, aparecem num total de 23 vezes a palavra governança, sendo que a maioria delas, se referem a governança de TIC, que aparece dez vezes e quatro tratam da governança do hospital universitário – HU, duas tratam da auditoria interna como órgão de assessoria dentro da estrutura de governança e uma cita a criação do Comitê Permanente de Governança, Riscos e Controles da Universidade Federal de Santa Catarina. No caso da avaliação institucional as quatro citações que existem se referem à governança de TIC (ROZANSKI, 2020, p. 122).

e) O Relatório de Gestão 2018 da UFSC dedica o tema da governança por 19 vezes. Na maior parte delas o termo é vinculado novamente às estruturas de Tecnologia da Informação da universidade. Todavia, destaca-se a criação do Comitê Permanente de Governança, Riscos e Controles, através da Portaria nº 1939/2017/GR, bem como o fato da universidade vincular a governança com o planejamento estratégico da instituição, na seção intitulada "planejamento estratégico e governança", em que se descreve o planejamento institucional da universidade, constituído pelo PDI e outros documentos.

A análise dos Relatórios de Gestão da UFSC permite afirmar que, apesar do termo "governança" se apresentar constantemente nesses documentos, a maior parte dos casos do uso do termo se deu em relação ao contexto da governança em Tecnologia da Informação. Todavia, identificou-se maior amplitude de significados e relevâncias do vocábulo “governança” a partir de 2016, com a consideração, por parte dos administradores da universidade, com o fato de que a governança foi um componente essencial na reestruturação do Hospital Universitário em função da adesão da EBSEH na instituição. Outro marco importante da governança na UFSC se deu em 2017, com a criação do Comitê Permanente de Governança, Riscos e Controles da UFSC, por intermédio da Portaria nº 1939/2017/GR, em 15 de agosto de 2017.

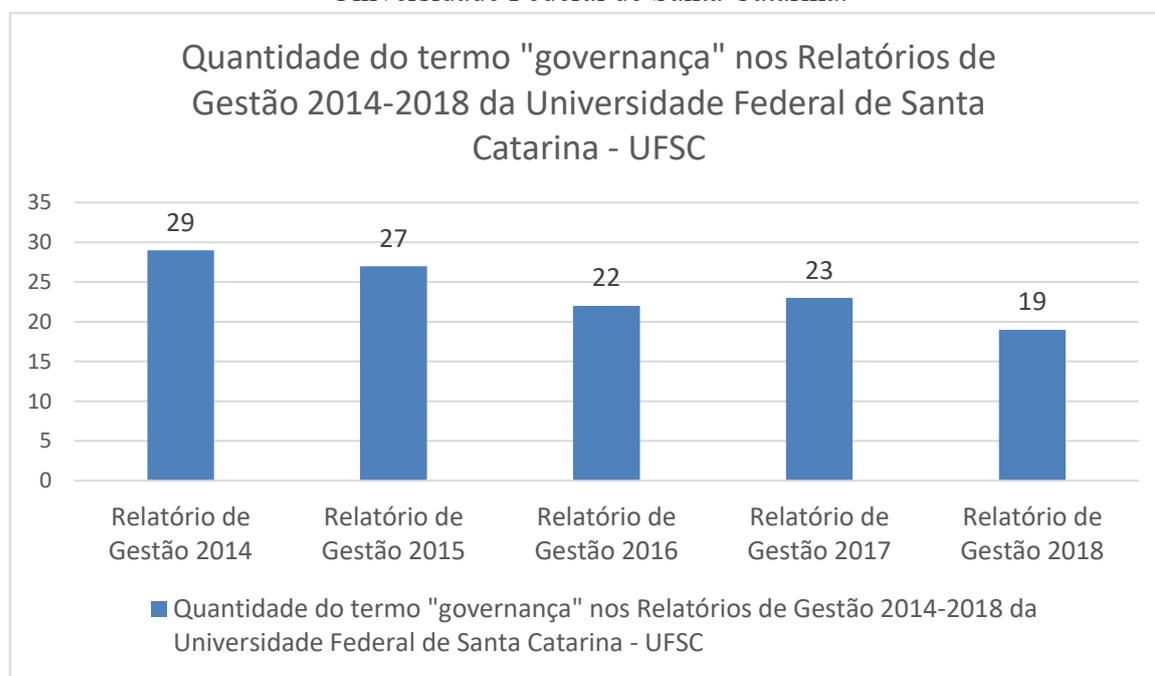
O quadro 29 e a figura 10 sintetizam a quantidade de vezes em que são mostrados os termos “governança” nos Relatórios de Gestão da UFSC, que abrangem o período de 2014 até 2018.

Quadro 29 - Quantidade do termo “governança” nos Relatórios de Gestão 2014-2018 da Universidade Federal de Santa Catarina.

Relatório de Gestão	2014	2015	2016	2017	2018
Número de casos do termo “governança”	29	27	22	23	19
Total	120				

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Figura 10 - Quantidade do termo “governança” nos Relatórios de Gestão 2014-2018 da Universidade Federal de Santa Catarina.



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Quando se analisa historicamente esse conjunto de documentos, percebe-se um maior entendimento por parte da universidade do que venha a ser governança, pelo menos sob as dimensões formal e institucional. Da mesma forma como as administrações públicas costumam desenvolver alterações estruturais e nos meios com os quais o Estado cria relações com a sociedade (DIAS; CARIO, 2014), os documentos institucionais da UFSC analisados demonstram essas mudanças históricas, seja no que diz respeito à compreensão do que venha a ser governança, seja através dos métodos de desenvolvimento desses documentos

institucionais. No entanto, apesar de haver avanços consideráveis nesses documentos no que tange à governança, ainda existem lacunas a serem preenchidas, principalmente no que diz respeito à metodologia adotada para a construção do Plano de Desenvolvimento Institucional da universidade. Da mesma forma que a governança possa ser encarada como um meio para garantir que o interesse da maioria seja considerado pela estrutura política (RIBEIRO FILHO, 2017), percebe-se, analisando especificamente o PDI, que o tema da governança precisa ser melhor utilizado para o desenvolvimento deste documento, para que a universidade caminhe para uma direção em que haja maiores articulações entre a comunidade universitária na construção do seu planejamento institucional.

A seção seguinte trata da descrição de instrumentos de governança exercidos na UFSC.

4.4 DESCRIÇÃO DE INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Esta seção busca descrever instrumentos de governança desenvolvidos pela Universidade Federal de Santa Catarina. Os instrumentos de governança se desdobram em práticas de governança e processos de tomada de decisão.

A primeira seção analisa práticas de governança na UFSC.

4.4.1 Práticas de Governança

A quarta questão da entrevista buscou extrair dos respondentes a descrição de práticas e ações de governança adotadas em suas respectivas unidades nos últimos cinco anos. O entrevistado 1 (E1) sustenta que sua unidade desenvolveu a governança com base em um tripé. A primeira prática é o estudo da política pública, da diretriz pública. Nessa diretriz, todas as atividades são socializadas com os funcionários, e desse modo, "eles não precisam ficar olhando sempre o Diário Oficial da União para ver as publicações. Nós temos essa ação". A segunda ação explicada pelo entrevistado E1 é a socialização e transparência nas informações. Embora seja um processo desgastante para o administrador universitário, o entrevistado E1 afirma que são feitas diversas reuniões e compartilhamentos de processos de decisão. Consoante o entrevistado E1, "nosso processo de decisão é muito colegiado em termos de unidade. O gestor não atende nenhuma decisão isolada sem ouvir, ao menos, os diretores". Além disso, o entrevistado E1 afirma que, no que tange às práticas de governança, também há a substituição

dos diretores, em que cada ano um diretor permanece no cargo, e desse modo, esse diretor tem a responsabilidade de conhecer a unidade como um todo. Consoante o entrevistado E1, a unidade dispõe de uma prática de governança caracterizada pela rotatividade dos diretores no cargo da unidade, "para que a gente tenha uma política de governança transparente e de identidade". Um ponto a se ressaltar, além disso, é que o entrevistado E1 sustenta que, independentemente do diretor que assumirá o cargo, eles não irão tomar nenhuma decisão diferente das diretrizes de atuação da unidade como processo de governança. Consoante o entrevistado E1, "eu tenho absoluta segurança de que eles não vão tomar decisões diferentes das nossas linhas e diretrizes de atuação enquanto processo de governança".

O entrevistado 2 (E2) descreve como práticas de governança os processos de pagamentos e prestações de contas. O respondente exemplifica as práticas de governança com base nos processos de pagamentos da universidade:

Se a gente fizer um pagamento errado, a gente pode correr um risco muito grande de ser responsabilizado por isso. Então lá a gente segmenta bastante o trabalho. Ele está todo segmentado, e cada um é responsável por uma etapa do processo, e mesmo assim, ao final desse processo, a gente passa por uma outra funcionária que faz toda a análise do processo para analisar a conformidade de que tudo o que foi feito, para garantir que ele atendeu a todos os preceitos legais e éticos daquele processo (E2).

Outro ponto importante na resposta do entrevistado E2 é que:

Além disso tudo, aí não é uma questão que adoto por opção minha, mas é uma questão legal: qualquer pagamento que é efetuado é assinado por duas pessoas sempre. Então é assinado pelo [...] e por mim, para garantir que a gente tenha um bom uso do recurso e que uma pessoa sozinha não tenha poderes para fazer qualquer tipo de pagamento (E2).

O entrevistado E2 argumenta que tal prática é importante por questões de segurança, como no caso da sua universidade ser hackeada, ou no caso de algum funcionário ser sequestrado e ser obrigado a realizar o pagamento. O respondente compara a prática da UFSC com a iniciativa privada, com base em sua própria experiência profissional: enquanto na organização privada em que o respondente trabalhou era possível apenas uma pessoa realizar os pagamentos, na UFSC isso não acontece.

Outra prática descrita pelo entrevistado E2 está no fato de que, seja em gestões universitárias anteriores, seja nas demais instituições universitárias, ao final do exercício financeiro, observa-se que o orçamento muitas vezes não foi executado em sua totalidade, o que resulta em sobra de orçamento. Nesse sentido, o respondente descreve como prática de

governança a instituição de mecanismos de controle, de modo que caso haja um saldo orçamentário vinculado a um centro ou departamento da universidade. “A gente comunica com antecedência para ele poder executar o orçamento, ou então a gente adota mecanismos de não repasse mais de recursos”, consoante o entrevistado E2. Percebe-se, nesse caso, uma preocupação com o aprimoramento de um mecanismo da governança: a comunicação.

O entrevistado E2 exemplifica como outra prática de governança a criação de um novo departamento responsável por tratar da política de gestão de riscos da universidade. De acordo com o entrevistado E2:

Hoje, trabalhar governança e transparência, principalmente governança, sem ter uma clareza de onde estão os pontos críticos e de risco, é um pouco mais difícil. Quando a gente passa a identificar pontos de risco alto para a organização, aí a gente começa a se cobrar um pouco mais para trabalhar com mecanismos de governança (E2).

O respondente argumenta que a criação do departamento depende de aprovação do Conselho Universitário, e que, em decorrência da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), o Conselho Universitário está tratando das questões relacionadas à pandemia que impactam o calendário acadêmico. De todo modo, o entrevistado E2 argumenta como uma prática de governança a criação de uma política de gestão de riscos para a universidade. Por fim, o entrevistado E2 descreve como uma prática de governança, não sob sua gerência, mas a uma unidade a ele vinculada, o SeTIC, a sala do cofre deste setor, composta por uma série de protocolos de segurança rígidos para garantir a segurança de assinaturas digitais.

Com base nas afirmações do entrevistado E2, é possível interpretar que o respondente vincula práticas de governança ao exercício de controle de danos e ao acréscimo de etapas processuais para garantir maior segurança às atividades intraorganizacionais de sua unidade. Além disso, o conceito de governança, para o respondente, se consuma simplesmente no cumprimento das orientações legais. Apesar de tal prática ser essencial para garantir segurança jurídica e evitar quaisquer tipos de corrupção, ela é encarada pelo respondente como uma prática de governança em sua plenitude. De todo modo, é possível perceber preocupações em desenvolver mecanismos de aprimoramento em questões específicas de governança, como a comunicação e gestão de riscos.

O entrevistado 3 (E3), quando perguntando sobre as práticas de governança adotadas em sua unidade nos últimos cinco anos, responde que sua unidade não apresenta uma sistematização de um modelo de governança. O respondente justifica essa falta de sistematização em função do fato do modelo de gestão da universidade se constituir com base

em alternâncias de poder, em que há rotatividade de pessoal nos cargos-chave da administração superior da universidade, como Reitor, Pró-Reitores, Assessores, etc. O respondente afirma ainda que, mesmo nos cargos de Diretores de Centro e Coordenadores de Curso, esses cargos são escolhidos por intermédio da comunidade universitária, o que faz com que se tenha uma variedade de perfis de gestores universitários. Desse modo, a prática de governança principal mencionada pelo entrevistado E3 é o fluxo de trabalho:

O fluxo de trabalho no [...], que pode ser equiparado à governança, varia muito de acordo com o perfil de quem responda pela [...], mas ele existe. É um fluxo escorado no papel especialmente de técnicos, de servidores técnico administrativos, que na maior parte das vezes, têm preparo e formação para isso, entendem a estrutura, a tramitação, o que é requerido do ponto de vista formativo, então acho que é uma estrutura de governança profissional, mas que tem a sua condução orientada a depender do perfil e do modo de trabalhar de quem temporariamente responde pela chefia da sua estrutura de governança, mas eu diria que é uma estrutura de governança profissional, amparada nas normas, no estatuto, no regimento, nas portarias, enfim (E3).

O entrevistado E3 vincula as práticas de governança adotadas em sua unidade aos servidores técnico administrativos da UFSC; às normas, ao estatuto, ao regimento e às portarias, bem como dependente do perfil profissional do funcionário e seu método de trabalho.

As práticas de governança adotados na unidade do entrevistado 4 (E4) são:

Bom, a gente tem uma, primeiro, a parte de transparência, porque acho que entra, né, então nosso *campus* é bem peculiar. A gente tem um departamento e trabalhamos com todo mundo muito junto. A gente tem mapeamento de processo, que acho que é bem importante dentro do sistema de gestão e governança, né, então a parte administrativa a gente faz todo o mapeamento de processo. A gente tem, se é que estou certa no que entendo como governança, mas a gente ouve todas as categorias sempre, a gente deixa todos informados, tenta manter todos numa proporção regimental nos conselhos e colegiados. A gente ouve todos os setores, e acho que isso é importante. A gente faz muita reunião, a gente tenta resolver os problemas, claro, que não é assim, o ideal, mas acho que o mapeamento do processo, ver os problemas e tentar resolver é a grande governança da nossa unidade (E4).

Ao analisar a fala do entrevistado E4, é possível perceber uma incerteza tanto em relação ao conceito de governança em si quanto à relação entre transparência e governança, presente com o vocábulo "acho" na fala do respondente. De todo o modo, as práticas de governança adotadas pelo entrevistado 4 (E4), são tecnicidades e hábitos do gestor, como mapeamentos de processos, e o fato de o gestor desenvolver o hábito de ouvir seus funcionários subordinados, bem como a preocupação em mantê-los informados.

O entrevistado 5 (E5) responde por "práticas de governança" o "como a gente trabalha, como é desenvolvido o trabalho". O entrevistado E5 respondeu que busca por eficiência e muita solidez, e que busca fazer as coisas de forma rápida e de qualidade. O respondente inclusive afirma que essa é a principal prática adotada em sua unidade. A segunda prática de governança adotada pelo respondente está na busca de parcerias em ações com outras instâncias da universidade, como Pró-Reitorias, Secretarias e demais setores da UFSC. Consoante o respondente, "essa é minha prática de governança: qualidade, eficiência e também tentar contribuir o máximo possível com os setores da UFSC".

O entrevistado 6 (E6) cita como práticas de governança adotadas em sua unidade a divulgação de recursos que sua unidade recebe de diárias, o que inclui o que foi gasto, quem viajou e quanto recebeu. Também cita reuniões por internet, cuja transmissão se dá ao vivo, prática inspirada pelo Conselho Universitário. Além disso há a indicação, pela unidade, de membros para participar nos conselhos da universidade, como de Graduação e Pós-Graduação. O respondente cita, finalmente, o trabalho com comissões para auxiliar a direção nas tomadas de decisão, e que envolvem também docentes, técnicos e alunos, embora seja comum que este último grupo não participe de todas as reuniões.

A questão 5 da entrevista buscou compreender de que forma as práticas de governança implementadas nas respectivas unidades foram desenvolvidas. Destacam-se duas respostas: dos entrevistados E1 e E2.

O entrevistado E1 explicou que a estrutura de sua unidade resultou de um projeto de uma gestão anterior, e quando houve o convite para o gestor respondente assumir a unidade, houve a preocupação em estabelecer um projeto de unidade "que tivesse que olhar o trabalhador não como um mero objeto de produção na instituição, mas como um sujeito pensante". Desse modo, o entrevistado E1 argumenta que, para atingir a concepção de trabalhador enquanto "sujeito pensante", foi necessária "a equipe estar engajada nesse meio". O entrevistado E1, então, explica que a unidade faz reuniões sistemáticas com seus diretores todas às terças-feiras. Após isso, os diretores fazem reuniões com seus respectivos departamentos semanalmente. E uma vez por mês, com todo o departamento. Finalmente, a unidade, em sua totalidade, faz, a cada seis meses, uma reunião geral com todos os trabalhadores da unidade. O entrevistado E1 cita ainda e-mail próprio, grupos de *WhatsApp* por área de afinidade. Consoante o entrevistado E1:

Nós temos um lema: se uma diretoria está mal, as outras não estão bem. Nós precisamos nos unir para saber qual é o feeling da unidade: trazer a tônica do desenvolvimento, pra isso precisamos trabalhar com diretrizes concretas (E1).

O entrevistado 2 (E2) sustenta que assumiu a gestão da unidade ainda no ano de 2020, e que houve um momento de transição de dois meses em que ele aprendeu como o processo de gestão funcionava no dia-a-dia. A partir daí, o respondente afirma que:

Passei a adotar um modelo meu a partir do início. Chamei todos os diretores para uma conversa. Não foram todos os funcionários. Chamei o nível de direção e coordenadores para várias conversas, para implementar um modelo de trabalho (E2).

Desse modo, o respondente sustenta que o processo de governança foi estruturado com base em diálogos com os diretores e coordenadores, e não com todos os funcionários da unidade. Segundo ele, “então, a parte de governança mais de equipes, de como a gente organiza a nossa rotina de trabalho, de entregas e acesso, isso foi muito trabalhado conjuntamente com eles”. Percebe-se que o respondente relaciona governança com o cotidiano do trabalho, da execução das atividades intraorganizacionais da sua unidade, e dos resultados a serem entregues.

Durante a resposta a essa pergunta, o entrevistado E2 faz duas afirmações: a primeira é sua preocupação com a falta de mapeamento de processos feito em sua unidade, o que faz com que haja retrabalho por parte de seus funcionários. Além disso, o respondente situa a importância de documentar os mecanismos de governança. Um dos desafios para a gestão da unidade, consoante o respondente, é documentar os mecanismos de governança, pois caso contrário, “tudo acaba se perdendo, né, e é o que me preocupa mais”, segundo o entrevistado E2.

O quadro 30 sintetiza as práticas de governança adotadas em suas respectivas unidades da UFSC, com base no questionário e nas entrevistas realizadas.

Quadro 30 - Práticas de governança adotadas pela UFSC, sob o formato de entrevista.

Entrevistados	Práticas de Governança
E1	Estudo da política pública; Socialização e transparência das informações; Rotatividade dos Diretores da unidade.
E2	Processos de pagamentos feitos por duas pessoas, para garantir segurança; Estrutura de acompanhamento orçamentário mensal;

	Criação de um setor responsável pela política de gestão de riscos da universidade.
E3	Não há uma sistematização de um modelo de governança, mas um fluxo de trabalho na unidade que pode ser equiparado à governança.
E4	Mapeamento de processos; Hábito de ouvir todas as categorias de funcionários e mantê-los informados.
E5	Busca por qualidade, eficiência e contribuição com todos os setores da universidade.
E6	Divulgação de recursos recebidos pela unidade; Reuniões por internet, com transmissão ao vivo; Indicação, pela unidade, de membros para participar dos conselhos da universidade.

Fonte: dados primários (2020).

A questão nº 5 do questionário buscou, dos respondentes, a descrição de práticas e ações de governança adotados em suas respectivas unidades nos últimos cinco anos. A questão foi respondida por 29 pessoas. Abaixo está o quadro 31 com as respostas referentes a essa questão.

Quadro 31 - Práticas de governança adotadas pela UFSC, sob o formato questionário.

Respondentes	Práticas de Governança
Questionário	<ul style="list-style-type: none"> - Cultura de aplicação de inventários de bens; Cronograma para compras de matérias de consumo e permanente; Cursos de capacitação para fiscais de contratos, etc. - Criação de critérios para compras de materiais e equipamentos, política de capacitação dos servidores TAE e docentes, auxílio ao reconhecimento de cursos, atendimento as demandas de estudantes, etc. - Planejamento Estratégico, Reuniões Colegiadas onde as decisões são levadas para serem feitas pelo coletivo. - Criação de GTs e comissões para discussão e proposta de soluções para problemas da comunidade acadêmica. - Melhoria na participação nas decisões departamentais e do Centro. - Decisões colegiadas (conselho de unidade, departamentos e cursos). - Transparência nas ações. - Trabalho no Campus Blumenau da UFSC e temos história recente. Tentamos implantar ferramentas e mecanismos para a operacionalização dos diversos setores que foram criados. Fizemos diversos formulários customizados para o campus e implantamos procedimentos respeitando a hierarquia da instituição. Muitos dos formulários que a UFSC já utilizava em papel transformamos em formulários digitalizados para andamento automático com disparo de e-mails pelos sistemas criados. - Institucionalização dos campi fora de sede. - Transparência nas decisões do conselho da unidade: transmissão pela internet de todas as reuniões. - Divulgação dos recursos recebidos e executados com diárias, passagens, aquisição de equipamentos e de serviços. - Preocupações com os princípios éticos da administração pública.

	<ul style="list-style-type: none"> - Envolvimento dos chefes de departamentos e coordenadores de cursos nas decisões do centro. - Reuniões periódicas com os TAEs, docentes e estudantes do CSE. - Adoção de critérios claros e transparentes na indicação de representantes do CSE nas câmaras de graduação e de pós-graduação. - Envolvimento do CSE com a gestão ambiental da UFSC, entre outras práticas. - A maior parte das decisões são centradas na chefia. Somente questões maiores com consequências amplas é que são decididas pelo colegiado do departamento. - Definição de competências. - Programa de Compliance, integridade e risco. - Transparência em todas as decisões, utilização de indicadores para decisões colegiadas estratégicas. - Planejamento estratégico. - A prática de governança adotada no centro de ensino e no departamento é a composição de comissões para levantar argumentos para debate e decisão no conselho da unidade e no colegiado do departamento, respectivamente, possibilitando a manifestação das diferentes categorias. - Adoção de comunicação e participação dos outros gestores subordinados nas decisões; discussão de todos os assuntos no conselho de unidade. - Na verdade, não vejo muitas ações de governança na minha unidade. Apenas, projetos de extensão voltados à comunidade; transparência de informações e tomada de decisões descentralizadas e em equipe, entre outras poucas ações. - Além de encamparmos (criticamente) as políticas definidas pela reitoria, desenvolvemos em nossa unidade, por iniciativa da gestão da unidade, deliberações coletivas acerca de critérios de distribuição e execução orçamentária. Também é relevante destacar ações dos setores, departamentos, educação básica, cursos de graduação e pós graduação de políticas de inclusão, a exemplo da criação dos setores de inclusão da nos setores de educação básica e da política afirmativa na pós-graduação. - Não consigo identificar ações de governança na minha unidade. - Preciso conhecer melhor o conceito de "governança". - Eu já ouvi o termo governança, mas não sei ao certo como ela se dá na prática. Creio que em meu setor a gente executa tarefas que nos são exigidas e pensa em outras que a universidade não considera. - Conselho administrativo e mecanismo de controle de gastos. - Preocupação com Planejamento Estratégico no Centro e no Programa de Pós-graduação; discussão do PDI/UFSC; esforço para obter segurança e transparência na gestão dos recursos. - Ações Colegiadas. Formação de Gestores. Planejamento Institucional. Interlocação com Órgãos Públicos e de Controles. Projetos de interlocação intra e extra Unidade. Gestão próxima da compartilhada. - Atualizações de página (sitio), atendimento virtual (remoto). - Desconheço. - Cronograma de compras, cultura de inventário, sites atualizados por departamento, investimento em capacitação.
--	---

Fonte: dados primários (2020).

A próxima seção discute os processos de tomada de decisões.

4.4.2 Processos de Tomada de Decisões

As perguntas 6, 7 e 8 da entrevista buscaram compreender os processos de tomada de decisões nas unidades, quais atores foram envolvidos nesses processos e quais os critérios para a tomada de decisões e, portanto, essas três questões serão analisadas em conjunto.

A pergunta nº 6 buscou identificar como se dá o processo de tomada de decisões na unidade. O entrevistado 1 (E1) responde que esse processo ocorre sempre de forma colegiada, e que, apesar de muitas vezes o gestor da unidade querer seguir um caminho, a unidade busca discutir o como, de que forma, as vantagens e desvantagens, possíveis fragilidades. Segundo o respondente:

A gente discute o como, de que maneira, os prós e os contras, a fragilidade, a busca para que a gente possa estar fazendo ações colegiadas, porque o sentido de pertencimento e identidade do trabalhador no ambiente de trabalho não tem preço. Então não somos fazedores de coisas. Somos trabalhadores que têm identidade com o processo de desenvolvimento (E1).

O entrevistado E2 expõe dois tipos de decisões tomadas: as decisões estratégicas e operacionais, e exemplifica cada uma delas. As decisões operacionais, segundo o respondente, não requerem suas decisões. Cabe a ele simplesmente suas execuções, como o pagamento de um determinado valor em decorrência de sua função como ordenador final de despesas. Por outro lado, há também decisões estratégicas, e que, dependendo do nível da decisão, exige-se um nível de consulta. O respondente exemplifica que as decisões estratégicas geralmente envolvem outras Pró-Reitorias ou um grande volume de orçamento da universidade, capazes de gerarem impacto em mais de um centro de ensino ou mais de um curso. Essas decisões são normalmente levadas até o Reitor da universidade, assim como outros colegas da gestão universitária, com o objetivo de que haja uma decisão em conjunto. Além disso, o entrevistado E2 usa um exemplo de decisão que envolve o comitê de governança digital da universidade. Segundo ele, as decisões que envolvem a governança digital passam a ser submetidas ao comitê de governança, criado com esse objetivo, além de outros: “Então o comitê de governança digital irá priorizar algumas coisas nos investimentos que são feitos”, de acordo com o entrevistado E2.

O entrevistado E2 demonstra pretensão em adotar uma política de distribuição de determinadas decisões para outras instâncias da universidade, com a finalidade de

descentralizar parte das responsabilidades no uso de recurso público para demais áreas da universidade, como Pró-Reitorias e Centros de Ensino. Segundo o entrevistado E2:

Eu pego o orçamento público e digo para as áreas quanto que eu tenho, e passo uma meta de quanto cada área tem para gastar no ano seguinte, e eu descentralizo um pouco a responsabilidade no uso de recurso para as áreas, para as Pró-Reitorias e Centros de Ensino. Eu não preciso ficar com o poder centralizado na [...], e todo mundo tem que bater lá na minha porta toda vez que precisa de mil, mil e quinhentos reais. Eu quero meio que descentralizar: “Olha, a gente tem as contas gerais da universidade que consomem x% do nosso orçamento. Eu tenho isso previsto, e sobra 20% do nosso orçamento. Esses 20% é o que a gente tem para investir em coisas novas, em projetos para cada Centro de Ensino, cada departamento, e aí eu consigo dizer para cada departamento: “Você tem R\$ 300 mil reais para usar esse ano. Faça o uso da melhor maneira possível o uso desse R\$ 300 mil reais”. Depois quando ele solicitar para mim, eu já sei que ele vai poder utilizar esses R\$ 300 mil reais, eu não preciso ficar sempre gerenciando o recurso (E2).

O entrevistado E3 explica que a tomada de decisões adotada em sua unidade se dá seguindo as normas. Consoante o respondente, “a universidade se orienta por uma estrutura, por um modelo de governança horizontal”, e afirma que sua unidade é responsável por confirmar, por exemplo, se a emissão de uma portaria para designar um coordenador de curso está devidamente instruído pelos meios legais, se está devidamente registrado, se teve edital, candidatura, registro em atas, etc. A unidade, consoante ele, “faz apenas a conferência dessa documentação”. Por outro lado, o respondente explica que em sua unidade há rotinas em que o Reitor precisa tomar decisões políticas, como analisar um processo específico que requer a devida urgência, ou alterar determinados pontos da agenda do Reitor. O entrevistado E3 explica:

São decisões que estão muito baseadas na circunstância, e na urgência que as situações requerem. Mas eu diria que, em regra, as decisões que são adotadas partem normalmente do Reitor, e são executadas a partir do conjunto de Assessores, Pró-Reitores, Secretários, enfim, é uma tomada de decisão majoritariamente amparada no interesse institucional, porque como eu disse, tem esse modelo de alternância, em que hoje o Reitor é um e sua equipe é uma, e daqui há quatro anos será outra, então você tem diferentes visões da universidade (E3).

O entrevistado 4 (E4) explica que seu *campus* de atuação dispõe de uma pequena estrutura, a tomada de decisões em sua unidade é sempre discutida, ouvindo os Colegiados e Conselhos. O respondente cita o planejamento estratégico desenvolvido por sua unidade como ponto de partida para ouvir todos os demais setores da sua unidade, por intermédio de reuniões em que as pessoas se posicionam sobre os assuntos com suas opiniões e perspectivas. O entrevistado E4 destaca ainda que “as decisões são sempre colegiadas”, e que, apesar de

algumas decisões precisarem ser tomadas de forma ágil, a gestão se preocupa com o aval dos Colegiados e do Conselho.

O entrevistado 5 (E5) expõe que as tomadas de decisões são executadas sempre em equipe, em qualquer momento da decisão, a depender da complexidade da situação. O respondente cita como exemplo: “Não adianta eu chamar um estagiário para contribuir. Mas se o negócio é mais abrangente, quanto mais opiniões eu tiver, mais eu acho interessante.”

O entrevistado 6 (E6) comenta dois tipos de decisões: acadêmicas e administrativas:

Bem, as decisões acadêmicas já têm essas características de serem colegiadas. As grandes decisões do [...] são todas tomadas pelo Conselho da Unidade, de forma colegiada, então ali tem representantes dos servidores técnicos, dos estudantes, e tem também dos coordenadores de graduação, de pós-graduação, e de chefias de departamentos. Também o representante do Conselho Universitário, que é do [...], então ele participa desse conselho. Então as decisões mais importantes são tomadas nesse conselho. No dia a dia, nas atividades mais administrativas, nós também procuramos envolver o grupo da direção. Procura-se delegar para os assessores, os colegas que trabalham comigo: um cuida da parte financeira, outro da parte de informática, outra da parte predial, outro do patrimônio, etc. Agora na pandemia, por exemplo, nós fizemos reuniões semanais. Todas às quartas-feiras nós fizemos reuniões. Até para dar uma motivada no pessoal. A situação já é difícil. Então nós colocamos esse ritmo. Na situação normal a gente faz a reunião mensal. Agora na pandemia fazemos semanal: todas às quartas-feiras. Então eu procuro saber como as pessoas estão trabalhando, quais são as dificuldades que têm, então o envolvimento, eu delego muito para o pessoal tomar as decisões, então cada um tem dentro da sua área, toma as decisões (E6).

O entrevistado E6 ainda cita que é comum surgirem questões novas e inesperadas para seus colegas discutirem, mas que sua ideia central é descentralizar as decisões para que seus colegas possam tomá-las. "Nos Recursos Humanos se fala muito em empoderamento das pessoas, então a ideia é dar condições para os colegas tomarem as decisões", segundo o respondente.

A pergunta nº 7 buscou identificar quais atores foram envolvidos no processo de tomada de decisões da unidade. O entrevistado E1 afirmou que as decisões envolvem todos os gestores e a equipe técnica, e cita como exemplo:

Hoje de manhã a [...] me liga e me diz: “Nós vamos abrir um novo processo de [...]. Então ela vai com a equipe técnica discutir o como, o porquê, de que maneira ela vai fazer, e elas trazem a proposta pra mim juntamente com a [...] e a equipe. Gosto muito de trabalhar com a equipe, não só com os diretores, então já temos uma comunhão de ação, então a gente congrega diretrizes para que a gente tome decisões conjuntas, em colegiado (E1).

O entrevistado E4 afirmou que os atores são os gestores do *campus*. Por se constituir como uma estrutura diferente, em que há tão somente um único departamento, o respondente busca envolver o Chefe de Departamento, os Coordenadores de Curso, a Direção Administrativa, a Direção e o Vice-Diretor. “Esses são os que mais se reúnem para a tomada de decisão”, de acordo com o entrevistado E4.

A pergunta de nº 8 da entrevista buscou conhecer os critérios para as tomadas de decisões adotados nas unidades dos respectivos respondentes, e como esses critérios definidos.

O entrevistado E1 reiterou que o critério de tomada de decisões é definido de forma colegiada, a partir da equipe técnica. Assim destaca o entrevistado E1:

Sempre colegiado, então busco ouvir a equipe técnica, pois são eles que estão na linha de frente, eles são as expertises do desenvolvimento da ação. Ouvir os diretores, tanto da área quanto os demais, porque a [...] tem uma interligação entre as três áreas, então elas precisam ser ouvidas, para depois vir minha tomada de decisão. Então quando vem minha tomada de decisão ela é muito pensada, discutida. Não é nada arbitrário. Não existe mais, em pleno século XXI, ter uma decisão dissociada do grupo que trabalha contigo, então nós trabalhamos com as pessoas. A gestão parte do desenvolvimento com as pessoas, e é nessa linha que a unidade se estrutura e busca se estruturar no dia a dia (E1).

Cabe destacar também a resposta do entrevistado E2. Segundo ele, existem critérios fixos que o gestor não pode mudar atualmente, como a matriz de distribuição de recursos orçamentários, que já está definida, e vinculada à unidade de trabalho do respondente. Todavia, o respondente destaca que pretende mudar esses processos de tomada de decisão para um olhar colegiado. Consoante o entrevistado E2:

Eu queria que a gente sentasse na metade do ano para o final do ano, chamasse todos os diretores de centro, todo mundo que tem orçamento para uma reunião, e pedisse para que cada um desse encaminhasse seus projetos estratégicos que eles querem fazer para o ano seguinte, para que a gente possa priorizar junto, para o grupo, quais são os projetos que cada um tem interesse em fazer para o ano seguinte, e deixar pré-aprovado um valor de recurso para cada uma dessas unidades de ensino. Porque hoje, apesar de parecer mais seguro, para mim é um pouco estranho, eu na [...] dizer o que o CTC deve fazer em termos de operação no seu dia a dia. Eles é que têm mais necessidade de poder identificar isso (E2).

O entrevistado E2 destaca ainda que, apesar de seu papel central ser de adestrar os recursos orçamentários, prestar contas e proceder com os processos legais, seria viável conceder uma certa liberdade para que os Centros da universidade também pudessem priorizar o que eles querem de fato efetuar, com base em suas próprias realidades. O respondente conta que, em sua trajetória profissional, é viável trabalhar na forma de “você apresenta suas necessidades e aí

você ganha o orçamento”. Sendo que, na atualidade da universidade, é a lógica inversa que prevalece.

O quadro 32 resume os processos de tomada de decisões adotados em suas respectivas unidades da UFSC, com base nas entrevistas realizadas.

Quadro 32 - Processos de tomada de decisão adotados pela UFSC.

Entrevistados	Tomada de Decisões
E1	Ações colegiadas.
E2	Decisões operacionais: cabe simplesmente executá-las, sem consultas; Decisões estratégicas: envolvem o Reitor e outras instâncias da Administração Superior da universidade; Em demais casos envolve o Comitê de Governança Digital.
E3	Decisões amparadas no interesse institucional.
E4	Decisões colegiadas.
E5	Decisões com base em sua equipe de trabalho na unidade.
E6	Decisões acadêmicas: colegiadas; Decisões administrativas: foco em descentralizar, para dar condições para os colegas do grupo da direção da unidade tomarem as decisões.

Fonte: dados primários (2020).

A descrição de práticas de governança apresentados ao longo deste estudo permite observar uma crescente preocupação, ao longo dos anos, por parte da instituição estudada, com a importância do tema. Identificam-se dois campos distintos: o primeiro deles é a governança formalizada, expressa através das políticas institucionais da UFSC, como o Plano de Desenvolvimento Institucional, os Relatórios de Gestão e os Indicadores de Desempenho, já descritos e analisados neste estudo. O segundo é a governança na prática, no dia-a-dia da gestão universitária, revelados, parcialmente, através das respostas dos entrevistados, nos quais revelam uma ampla variedade de entendimentos do que sejam práticas de governança, expressos pelo padrão de relações exercidos nas unidades. É possível identificar a existência de lacunas entre esses dois campos, seja em virtude da flexibilidade interpretativa que o conceito de governança carrega (CEPIKU, 2008) - expresso por diferentes entendimentos, por parte dos gestores, do que venha a ser governança -, seja em função do fato de que a governança se apresenta em diversas áreas do conhecimento (SECCHI, 2009; DIAS; CARIO, 2014). De todo o modo, é fundamental ressaltar que os documentos institucionais não expressam o fenômeno da governança como um todo. A governança não se materializa completamente através dos documentos formais de uma instituição, mas por intermédio de processos relacionais exercidos

no dia a dia da gestão, através de negociação, confiança, alianças, tradições e compartilhamento de valores e responsabilidades (BOVAIRD; LOFFER, 2003; CEPIKU, 2008; DENHARDT; DENHARDT, 2015; HEIDEMANN; KISSLER, 2006).

A próxima seção discute os fatores críticos para a governança na Universidade Federal de Santa Catarina.

4.5 IDENTIFICAÇÃO DE FATORES CRÍTICOS E PRINCÍPIOS NORTEADORES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A UFSC NO TOCANTE À GOVERNANÇA PÚBLICA

O estudo da Governança Pública não se limita ao âmbito acadêmico. Organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - ODCE, a Federação Internacional dos Contadores – IFAC e o Banco Mundial desenvolvem, há anos, estudos referentes ao tema da governança e sua aplicabilidade na esfera pública. Além disso, organismos nacionais, como o Tribunal de Contas da União – TCU e o Governo Federal brasileiro, ao longo dos últimos anos, têm apresentado iniciativas variadas no envolvimento da Governança Pública no exercício da Administração Pública, seja por meio de decretos legislativos, guias e manuais.

O Banco Mundial, por meio do Relatório de Desenvolvimento Mundial: Governança e Direito (2017), atenta para o fato de que nos últimos 20 anos se atingiu taxas de crescimento até então inconcebíveis. Houve, por um lado, um aumento perceptível da desigualdade, fenômeno que transcendeu as fronteiras nacionais e, por outro, uma maior exigência para com a qualidade dos serviços, instituições e infraestruturas, a despeito dos orçamentos públicos e demais recursos estarem sobrecarregados. Ao situar a governança como requisito para atingir o desenvolvimento, o Banco Mundial (2017) não busca responder qual seria a política certa a ser adotada, mas por quais razões determinadas políticas foram tão bem sucedidas em certos contextos, e falhadas em outros. Responder essa questão exige uma revisão dos processos pelos quais os agentes do Estado e privados interagem e compartilham atribuições e responsabilidades no campo das políticas públicas.

O Banco Mundial (2017) conceitua governança como:

O processo por meio do qual atores estatais e não estatais interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 3).

O Banco Mundial (2017) situa a governança como o fio condutor que interliga as falhas das políticas públicas de países em desenvolvimento, e afirma que é necessário encontrar os valores contidos à eficácia das políticas públicas. O relatório elenca três vetores essenciais para atingir a eficácia das políticas públicas. São eles: o comprometimento, a coordenação e a cooperação. Esses elementos condicionam a eficácia nas políticas públicas, uma vez que “a eficácia das políticas depende não somente de quais políticas são selecionadas, mas também de como elas são selecionadas e implementadas” (BANCO MUNDIAL, p. 7, 2017). Dessa forma, é preciso levar em conta o ambiente estrutural onde as políticas públicas se desenvolvem, o que implica na interação entre os diversos atores que compõem a esfera pública. Além disso, a arena de negociação das políticas públicas pode se constituir de modo formal, como em parlamentos, tribunais e demais órgãos públicos, ou informal, como em redes exclusivas de contatos e acordos secretos, que podem se expressar tanto em níveis local, quanto nacional, internacional ou supranacional (BANCO MUNDIAL, 2017).

A governança não é matéria de estudos somente pelo Banco Mundial. A Federação Internacional dos Contadores – IFAC produziu, em 2001, um manual de boas práticas de governança aplicáveis ao setor público. O manual foi produzido pelo Comitê do Setor Público - PSC, uma comissão do Conselho da Federação Internacional de Contadores - CPS que trata das necessidades financeiras do setor público. Cabe à CPS emitir normas, diretrizes, estudos e trabalhos sobre auditoria e contabilidade no setor público. Esse manual foi atualizado para uma série de versões. Este trabalho utilizará como referência os relatórios produzidos em 2001 e 2014. Os documentos analisam os mecanismos de governança no setor público, e objetivam “melhorar a prestação de serviços com uma maior *accountability*, estabelecendo um *benchmark* para a boa governança no setor público” (IFAC, 2014, p. 7)²¹.

A Federação Internacional dos Contadores - IFAC (2014) conceitua governança como:

Os arranjos estabelecidos para garantir que os resultados fixados para as partes interessadas sejam definidos e alcançados. A função fundamental da boa governança é garantir que as entidades atinjam os resultados pretendidos enquanto atuam no interesse público em todos os momentos (IFAC, 2014, p. 10).²²

Enquanto o conceito proposto pelo IFAC (2014) evidencia o atingimento do interesse público como finalidade da governança, a concepção adotada pelo Banco Mundial traz mais

²¹ Texto original: Better service delivery and improved accountability by establishing a benchmark for aspects of good governance in the public sector.

²² Texto original: Governance comprises the arrangements put in place to ensure that the intended outcomes for stakeholders are defined and achieved. The fundamental function of good governance in the public sector is to ensure that entities achieve their intended outcomes while acting in the public interest at all times.

duas implicações. A primeira é que, a depender do contexto, determinados atores estatais irão exercer atribuições com maior ou menor grau que os atores não estatais - o que inclui as organizações da sociedade civil ou empresariais. Em segundo, que a governança se manifesta em diferentes níveis, em organizações de diversas naturezas - órgãos internacionais, instituições estatais e locais - de modo que há uma rede de interesses complexa (BANCO MUNDIAL, 2017).

Segundo o IFAC (2001), atualmente uma série de países desenvolvidos atravessam um processo de reavaliação do papel do governo em suas sociedades, e é nesse contexto que surge a importância da governança no âmbito dos governos. Para o IFAC (2001), enquanto a governança corporativa se estabelece no conselho de administração de uma organização privada, na esfera pública, o “conselho” é de difícil identificação, uma vez que eles operam em diferentes delimitações legais e gerenciais, precisam atender a uma variedade de objetivos políticos, econômicos e sociais, e são sujeitos a comandos externos. Desse modo, não é possível criar um único conjunto de recomendações de governança que sejam aplicáveis a todos os órgãos e entidades públicas; apenas princípios de boa governança mínimos e comuns são possíveis de serem desenvolvidos, pois, de acordo com o IFAC (2001):

O setor público é complexo, e suas entidades não operam dentro de um único plano legal ou organizacional. É importante, portanto, reconhecer a diversidade do setor público e os diferentes modelos de governança que se aplicam em diferentes países e setores, cada um com características únicas que requerem atenção especial e impõe conjuntos distintos de *accountabilities* (IFAC, 2001, p. 2).²³

O IFAC (2014) estrutura as características inerentes ao setor público, bem como seus papéis principais. Segundo o órgão, cabem ao setor público os papéis de: i) coordenação e liderança para desenvolver e promover um consenso entre todos os setores da sociedade; ii) regular entidades que atuam em setores econômicos específicos, com a finalidade de evidenciar os interesses dos cidadãos e atingir resultados sustentáveis; iii) utilizar-se de seu poder soberano para desenvolver atividades de base que não se fundamentem em compra e venda de mercadorias, como a execução de políticas públicas sociais que promovam igualdade e justiça. Além disso, o IFAC (2001) organiza determinadas razões pelas quais seja difícil aplicar a boa

²³ Texto original: The public sector is complex, and public sector entities do not operate within a common legislative framework or have a standard organizational shape or size. It is important, therefore, to recognize the diversity of the public sector and the different models of governance that apply in different countries and in different sectors, each of which has unique features that require special attention and impose different sets of *accountabilities*.

governança no setor público. São elas: i) uma ampla gama de objetivos políticos, econômicos e sociais definidos pela entidade pública; ii) sujeição de diversas formas de *accountability* para com diversos *stakeholders*, diferentemente do setor privado, que contém apenas seus clientes e acionistas.

No Brasil, o avanço da discussão da governança referente ao setor público se deu em função da crise fiscal dos anos 1980, contexto que exigiu uma nova composição político-econômica do Estado brasileiro, com a finalidade de torná-lo mais eficiente (TCU, 2014).

O Guia de Política de Governança Pública do Governo Federal (BRASIL, 2018) dispõe que a Governança Pública é um conceito extremamente utilizado em diferentes contextos, o que gera algumas dificuldades de interpretação, como a materialização do próprio conceito na esfera pública, podendo-se transformar num “ideal inatingível, ainda que sempre desejável” (BRASIL, 2018, p. 15). A instituição adequada da boa governança, de acordo com o documento, é fundamental, pois o processo de tomada de decisão passa a ser reflexo das demandas dos cidadãos, de modo que as ações praticadas no âmbito dos governos passam a afetar positivamente a vida pública. O Guia de Política de Governança Pública do Governo Federal destaca, sobre o Decreto nº 9.203/2017, já na seção de perguntas mais frequentes, o seguinte:

Apesar de ter uma importante vertente prescritiva, o Decreto nº 9.203, de 2017, tem como principal elemento a criação de um arcabouço institucional capaz de direcionar a atuação estatal por diferentes contextos, permitindo que a administração pública federal caminhe gradualmente no sentido de incorporar e aplicar as melhores práticas de governança. O contexto é fundamental (BRASIL, 2018, p. 83).

Este Guia de Política de Governança Pública foi produzido pelo Governo Federal no ano de 2018 e objetiva ser referência para a aplicação dos mecanismos previstos no Decreto nº 9.203/2017. Segundo o documento, a garantia de coordenação e sincronização entre as normativas do Decreto e a realidade prática da Administração Pública exige um manual que oriente, de forma estável e segura, os parâmetros de execução de Governança Pública. Trata-se de um documento destinado:

Aos gestores e autoridades responsáveis pela execução (alta administração e comitês internos de governança) e pela coordenação (Comitê Interministerial de Governança) da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, instituída por meio do Decreto nº 9.203, de 2017. Apesar da vinculação à política e ao decreto, o guia pode, ainda, ser útil para autoridades de outros Poderes e dos demais entes federativos (BRASIL, 2018, p. 17).

O Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal (2018) situa a governança como elemento fundamental de construção de uma sociedade mais justa e que atinja o desenvolvimento socioeconômico. Entretanto, o alcance da governança na esfera pública exige dois requisitos: i) instituições organizadas que orientem e legitimem as formas de tomada de decisão e ações executadas pela Administração Pública; ii) a burocracia pública. Segundo o documento, cabe ao modelo burocrático a execução das políticas públicas e assessoria aos líderes públicos, bem como “fornecer uma memória institucionalizada das políticas e da administração” (BRASIL, 2018, p. 13).

Segundo o próprio Guia de Política de Governança Pública do Governo Federal (2018), no que diz respeito ao histórico do desenvolvimento da política de governança no campo da administração pública federal, afirma o seguinte:

A ideia de concretizar uma política de governança surgiu da percepção de que era necessária uma condução integrada e coerente das diversas iniciativas setoriais isoladas de aprimoramento da governança. Para dar sustentação e unidade à política, foram utilizadas recomendações da literatura especializada e de organizações internacionais, notadamente da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que sintetizam as melhores práticas de governança. Tudo isso levando em consideração as principais fragilidades dos modelos de governança adotados no âmbito da administração pública federal (BRASIL, 2018, p. 16).

De acordo com o Guia de Política de Governança Pública instituído pelo Governo Federal (2018), os governos sempre dispõem de uma política de governança, seja explícita, seja implicitamente. Todo órgão e entidade da Administração Pública possui e executa um modelo de governança adequado às suas realidades e necessidades, mesmo que não formalizado e documentado. Nesse sentido, é usual que os órgãos e entidades da Administração Pública busquem aperfeiçoar sua governança de diversas formas, seja por meio de avaliação de política pública, correções em processos de trabalho, redefinição de estratégias organizacionais, dentre outros meios. (2018). Todavia, o referido documento situa como necessidade a constituição de um “conjunto predefinido de regras formais que favoreça a formulação e a implementação de políticas e serviços públicos que de fato atenderão às necessidades da sociedade” (BRASIL, 2018, p. 18). Partindo desse pressuposto, o documento conceitua política de governança como “um conjunto de políticas que são combinadas para estruturar como o governo funciona internamente e em relação ao público” (BRASIL, 2018, p. 39). É importante ressaltar que o conceito de governança utilizado pelo Guia de Política de Governança Pública foi orientado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e Banco Mundial.

Uma política de governança propõe um “constante e gradual processo de melhoria institucional” (BRASIL, 2018, p. 83), cujo foco está no equilíbrio das relações de poder entre os atores políticos a partir da capacitação do cidadão no processo de colaboração nos processos decisórios, assim como na “reconstrução da relação de confiança entre cidadão e instituição pública” (BRASIL, 2018, p. 83).

No que diz respeito ao papel da política de governança no governo federal, o Guia de Política de Governança Pública (2018) assim sustenta:

A política de governança estabelece um conjunto de regras formais que favorece a identificação de necessidades de cidadãos e empresas e contribui para que as políticas públicas necessárias sejam formuladas e implementadas, a partir da melhoria do ambiente institucional em cada órgão e em cada entidade da administração pública federal e da coordenação mais efetiva desse processo, o que ocorre por meio do Comitê Interministerial de Governança (BRASIL, 2018, p. 82).

Uma política de governança, segundo o referido documento, não garante que os interesses dos cidadãos se equilibrem totalmente com os das instituições, mas certamente melhora a probabilidade de isso ocorrer. Com uma política de governança apropriada na instituição é mais provável que a sociedade seja afetada positivamente por meio da entrega dos serviços provenientes das ações governamentais (BRASIL, 2018).

Cada instituição ou órgão constituinte da Administração Pública dispõe da prerrogativa de compor sua própria política de governança. Entretanto, há um rol de limitações para essa composição. Segundo o Guia de Política de Governança Pública, “a busca pela coordenação de iniciativas e pela harmonização de práticas e procedimentos pode, eventualmente, implicar alterações nos modelos de governança de algumas organizações” (BRASIL, 2018). O que o documento fixa são “alguns elementos mínimos a serem considerados por todos” (BRASIL, 2018, p. 83).

O Guia de Política de Governança Pública estrutura determinadas particularidades que uma política de governança deve abranger. A primeira particularidade é a natureza da *accountability* no sistema político. Para o Guia de Política de Governança Pública instituído pelo Governo Federal (BRASIL, 2018), uma política de governança deve prever determinados mecanismos que tenham a capacidade de responsabilização do governo e os atores que o compõem para com seu desempenho, seja dentro do próprio setor público quanto fora dele. Apesar do documento reconhecer possíveis retardos para com as atividades governamentais resultantes da instituição desses mecanismos, esses riscos não são problemáticos de serem assumidos diante dos benefícios que eles trazem.

A segunda dimensão é o conjunto de procedimentos de transparência para os cidadãos. Os cidadãos, numa democracia, possuem o direito de terem conhecimento acerca da atuação do governo perante a eles. Isso inclui decisões de qualquer natureza. Significa dizer que “as ações do sistema administrativo devem ser transparentes e permitir que os cidadãos acessem e contestem as decisões administrativas” (BRASIL, 2018, p. 39).

A promoção do Estado de Direito é a terceira particularidade. Apesar de estar relacionado às dimensões A e B, a promoção do Estado de Direito, num regime democrático, é fundamental, uma vez que, do ponto de vista dos cidadãos, seus direitos são amparados; do ponto de vista das empresas privadas, “pois garante que os contratos serão executáveis e que as decisões do governo não serão caprichosas” (BRASIL, 2018, p. 39).

A quarta particularidade é a aproximação dos funcionários do setor público. O Guia de Política de Governança Pública instituído pelo Governo Federal (2018) sustenta que o atingimento da boa governança no âmbito das instituições públicas exige um bom tratamento dos funcionários que nelas desempenham. Isso requer, ainda, “pessoas capacitadas e motivadas, que trabalhem pelo interesse público” (BRASIL, 2018, p. 39), concursados ou não, desde que utilizem de suas habilidades como ferramentas para trabalhar em prol do governo, visando atingir o interesse público.

A quinta particularidade é o uso de princípios anteriores para a prestação de serviços aos cidadãos. O referido documento sustenta que uma política de governança não deve se limitar ao olhar interno e intraorganizacional, mas também enxergar os processos relacionais do ponto de vista de fora do governo. Desse modo, a governança “é mais do que apenas estabelecer as condições sob as quais os negócios podem funcionar com o mínimo de interferência” (BRASIL, 2018, p. 39).

De acordo com o Guia de Política de Governança Pública do Governo Federal (2018), uma política de governança se justifica por uma tríade de razões, conforme ilustra a figura 11:

Figura 11 - Funções de uma política de governança.



Fonte: elaborado pelo autor (2020), com base em Brasil (2018).

A primeira delas é o fortalecimento da confiança nas instituições. O documento argumenta que políticas públicas desprovidas de legitimidade geram duas consequências negativas: tendem a ter custos maiores de execução e participação voluntária pode ficar danificada. O tema da confiança é fundamental na esfera pública, uma vez que a desconfiança gera um ciclo de mais burocracia e ineficiência na prestação dos serviços (BRASIL, 2018). Segundo o documento:

Portanto, um dos principais papéis da política de governança é garantir que a atuação pública seja tida como legítima pelo cidadão, de forma a fortalecer o cumprimento voluntário de regras sociais e a reduzir a necessidade de controles mais rígidos e burocráticos (BRASIL, 2018, p. 22).

A segunda função é o fomento à coerência e a promoção da coordenação. Segundo o documento proposto pelo Governo Federal, a coexistência de diversos modelos de governança no âmbito de uma instituição é um dos grandes problemas da Administração Pública. Corroborando com o IFAC (2014), o Governo Federal reconhece que a Administração Pública não se materializa apenas num único e plano geral. Pelo contrário, cada órgão e entidade dispõe de recursos, características e objetivos distintos, o que exige não um modelo geral de governança para todos eles, mas “patamares mínimos de boa governança e a criação de um arranjo institucional flexível que permita adequações e particularizações” (BRASIL, 2018). Além disso, um modelo de governança nunca estará finalizado. Trata-se, segundo o Governo Federal (2018), de um processo constante de desenvolvimento a partir da dinâmica adaptável dos modelos de governança no campo da Administração Pública. O Guia de Política de Governança Pública (2018) define, ainda, que:

A busca por um modelo de governança mais equilibrado, no qual as necessidades dos cidadãos são melhor identificadas e atendidas, deve ser permanente. O que funciona em um contexto pode não funcionar mais em outro. Por isso, boas práticas de governança não são receitas universais e atemporais, devendo ser constantemente reexaminadas, ainda que já tenham se provado exitosas (BRASIL, 2018, p. 23).

De acordo com o Guia de Política de Governança Pública (2018), há algumas barreiras para a instituição de uma política de governança. São elas: i) mescla entre interesses públicos e privados; ii) a legislação utilizada em excesso, pois detém a capacidade de burocratizar (*red tape*)²⁴ e atrasar a execução das políticas públicas; iii) falta de pessoas qualificadas; iv) erros de coordenação institucionais.

A terceira e última função é estabelecer patamares mínimos de governança. Uma política de governança objetiva instituir diretrizes mínimas para todos os órgãos e entidades governamentais no âmbito federal, a fim de equilibrar as distâncias de políticas de governança. Segundo o Guia de Política de Governança Pública (2018), esses patamares mínimos de governança se materializam a partir do Art. 6º do Decreto nº 9.203/2017: i) métodos de acompanhamento de resultados; ii) respostas para melhoria de desempenho das instituições; e iii) formas de processo decisório baseado em evidências.

Sendo assim, pode-se considerar que essas diretrizes mínimas têm como finalidade sistematizar padrões mínimos de governança para todas as instituições, ainda que muitas vezes elas disponham de objetivos, diretrizes e características próprias (BRASIL, 2018).

Em síntese, uma política de governança, de acordo com o Guia de Política de Governança: a) eleva a probabilidade de serviços públicos capazes de atenderem as demandas reais dos cidadãos; b) contribui para a possibilidade dos serviços públicos impactarem mais positivamente a sociedade; c) possibilita a recuperação da confiança dos cidadãos para com a atuação do governo; d) institui mecanismos e diretrizes de desenvolvimento de objetivos e estratégias de forma coletiva e coordenada; e) proporciona o alinhamento entre os objetivos das instituições governamentais e os interesses dos cidadãos.

O quadro 33 sintetiza o conceito, funções, as dimensões e os benefícios de uma política de governança.

²⁴ O Dicionário de Cambridge conceitua *red tape* como o conjunto de regras e processos oficiais considerados desnecessários no âmbito das organizações, pois atrasam a entrega de resultados desejados. Trata-se de uma disfunção da burocracia, expressa pelos excessos de papelório, de regras e de procedimentos formais.

Quadro 33 - Conceito, funções, dimensões e benefícios de uma política de governança.

Conceito	Funções	Dimensões	Benefícios
Conjunto de políticas que são combinadas para estruturar como o governo funciona internamente e em relação ao público.	Fortalece a confiança nas instituições; Fomenta a coerência e promover a coordenação; Estabelece patamares mínimos de governança.	Natureza da <i>accountability</i> no sistema político; Conjunto claro de procedimentos para que os cidadãos saibam como são tomadas as decisões relativas a eles; Promoção do Estado de Direito; Capacitação e motivação dos funcionários do setor público. Uso dos princípios anteriores para prestar serviços aos cidadãos.	Eleva a probabilidade de serviços públicos capazes de atenderem as demandas reais dos cidadãos; Contribui para a possibilidade de os serviços públicos impactarem mais positivamente a sociedade; Possibilita a recuperação da confiança dos cidadãos para com a atuação do governo; Institui mecanismos e diretrizes de desenvolvimento de objetivos e estratégias de forma coletiva e coordenada; Proporciona o alinhamento entre os objetivos das instituições governamentais e os interesses dos cidadãos.

Fonte: elaborado pelo autor (2020), com base em Brasil (2018).

A pergunta de nº 6 do questionário buscou entender, por parte dos gestores da UFSC, se a universidade avançou em relação à política de governança nos últimos cinco anos. A pergunta dispõe de três opções de resposta: “Sim”, “não”, e “não sei responder”, e foi respondida por 29 pessoas. 14 gestores afirmaram que sim, que a UFSC avançou com sua política de governança nos últimos cinco anos, o que representa 48,3% do total de respondentes.

Já 12 gestores responderam que não, que a universidade não avançou em sua política de governança nos últimos cinco anos, e isso representa 41,4% do total de respostas. Finalmente, 3 pessoas responderam que não sabiam afirmar se sim ou se não, o que representa 10,3% dos entrevistados. A figura 12 sintetiza as informações das respostas da questão nº 6 do questionário:

Figura 12 - Avanços em relação à política de governança da UFSC nos últimos cinco anos.



Fonte: dados primários (2020).

Percebe-se que a maior parte dos gestores universitários da UFSC defendem que a universidade avançou com sua política de governança nos últimos cinco anos. Com o objetivo de aprofundar a análise, foi elaborada a questão de nº 11 da entrevista, que buscou entender se o gestor percebeu avanços ou retrocessos em relação à governança na UFSC nos últimos cinco anos, e de que forma isso ocorreu. Destaca-se as respostas dos entrevistados E1, E2, E3 e E6:

Olha, eu não consigo nem te responder com segurança, porque nós passamos por muitos desafios. A morte do Prof. Cancellier foi um marco inabalável na instituição, e nós lutamos a cada dia para trazer novos ares, novos olhares sobre a instituição. Acho que o esperar da gestão é algo que fortalece o processo de governança, então nós tivemos muitos avanços sim, como reuniões de colegiado. O Reitor tem uma característica ímpar de integrar, ouvir, fazer interrelações entre as áreas, mostrar potencialidades de cada área para o desenvolvimento institucional. Isso foi um grande avanço. Nós chegamos em 2016 com uma expectativa enorme na gestão. Fui abraçada, acolhida e apoiada pelo Prof. Cancellier. Foi um baque institucional enorme que a gestão sofreu. Não só o sentimento das pessoas, mas a gestão e sua organicidade, porque apesar do luto, nós precisaríamos ser gestores, e alguns vácuos ficaram, mas

eu acredito que a superação de equipe, de ações de colegiado, porque nessa mesma linha que eu trabalho, o reitor também trabalha. Raras as reuniões que ele faz com um Pró-reitor, sozinho. Sempre há interligação entre as áreas, e isso é importante no desenvolvimento de nossas ações e principalmente no desenvolvimento da [...] (E1).

Eu percebo avanço muito grande. Coisas que a gente não ouvia falar dentro da universidade que fico feliz, como Compliance, por exemplo, integridade. Eu faço reunião com o [...] na SINOVA. Saio de lá tendo que a assinar termo de responsabilidade e mais um monte de coisa. Eu vejo pessoas preocupadas com o PDI, por mais que não seja ainda do jeito que a gente queria, mas está todo mundo preocupado tentando fazer as coisas acontecerem. Agora a gente tem Comitê de Governança Digital, então a gente está melhorando muito os meios de comunicação, a governança de toda a universidade. Os órgãos de controle dentro da universidade a gente está... eu estou percebendo uma certa integração. No passado tivemos problemas recentes com a Corregedoria, e isso gera um problema grave e interno, e para a governança isso fica péssimo. Agora está um clima muito mais harmônico. A gente consegue conversar com Auditoria, Procuradoria, todo mundo integrado, então quando esses órgãos estão trabalhando, fazendo o seu papel, eu vejo que a gente melhorou muito. Um indicador disso para mim é a questão da assertividade nas prestações de contas. Quando a gente faz prestações de contas nos nossos projetos, e recentemente a gente é aprovado em todas, nos últimos, a gente está mostrando que nossos mecanismos melhoraram muito de governança, de controle [...] Então acho que melhorou muito todo o sistema de governança da universidade, não só da nossa, de todas, e aí é um pouco mérito dos órgãos de controle, porque o TCU tem exigido muito práticas de governança. Governo Federal também tem batido nisso. Tem-se falado tanto que a gente acaba tendo que adotar, muitas vezes por imposição legal, mas acaba sendo muito positivo para nós (E2).

Eu acho que avança, mas ela avança muito mais em função do que nos é colocado sobretudo pelos órgãos de controle, pelos órgãos externos, do que necessariamente pela nossa capacidade de propor alguma coisa diferente. [...] Eu acho que a universidade é tão complexa na sua gestão que quando a gente para pra pensar e propor algo que seja mais estratégico, a gente é atropelado por pequenas crises e demandas, e falo disso com muita tranquilidade, pois desde que assumi em maio de 2016, cada vez que a gente começava a tentar pensar numa evolução para o modelo de governança, para aprofundar e aprimorar algumas etapas, vinha uma pequena crise e nos atropelava. Então acho que é isso, a gente tem avançado porque a gente tem cada vez mais, e aí o serviço público de modo geral tem sido cobrado para adotar medidas de gestão de risco, de controle mais rigoroso dos processos, enfim. Mas veja que no caso em particular do [...], ele é mais um espaço de mediação com as estruturas outras do que necessariamente um espaço de concepção de estratégias. Então, se você me perguntasse de um modo geral, na universidade, eu acho que a gente conseguiu avançar muito, por exemplo, em áreas como os processos associados das estruturas da PROAD: compras, licitação, a gente consegue, os pregões, gestão patrimonial, então no olhar descentralizado eu acho que a universidade avançou bastante, e sobretudo, e isso eu digo com toda a tranquilidade, na área de atuação dos técnicos. [...] Conheço a universidade. Fui aluno de graduação desde 1983, veja quanto tempo faz isso, estou fazendo 27 anos de docência, e conheci uma instituição e hoje conheço outra. Acho que ela avançou muito, não só no aspecto da governança, mas se a governança aqui entendida como o funcionamento e o cotidiano da universidade, nós avançamos bastante (E3).

A universidade já trabalha com a governança. Quando o governo cria um decreto, ele está pensando nas repartições públicas, onde tem o chefe, o diretor, os funcionários, e tal, não tem nenhuma participação, nenhuma estrutura de governança [...] isso eu falo das repartições públicas, da Administração Pública como um todo. Só que existem as universidades. As universidades são estruturas que já são, pela sua especificidade, ela já, desde a década de 70 que ela já tem uma estrutura colegiada, tem o Conselho Universitário, tem as Câmaras, então a estrutura acadêmica é uma estrutura que

trabalha com a governança, então nós temos o Conselho Universitário, que é o conselho administrativo no sistema de governança. Temos as Câmaras de Graduação, de Pós-Graduação, de Pesquisa e de Extensão. Temos o Conselho de Curadores, que vai organizar e verificar a aplicação de recursos. Nos centros temos os Conselhos da Unidade, que basicamente ali que traça toda a política do centro. Depois tem os cursos, o colegiado dos cursos de graduação, de pós-graduação, do departamento, então isso aí já é um sistema de governança, porque tem todo um sistema de gestão dentro daqueles [...] O que acontece na universidade: essa governança que acontece teoricamente tem uma estrutura para funcionar bem, por sua vez, quem coordena toda essas diversas ações de governança é um docente, como o da Química, um professor que é o gestor [...]. O que precisaria na parte acadêmica? Uma profissionalização da gestão desse pessoal da área acadêmica para realmente tomarem decisões. Eles têm as estruturas excelentes para tomarem decisões, mas precisaria ter um pouco mais para tomarem as decisões [...] Então de um lado tu tem a parte mais estrutural e falta ter as pessoas capacitadas para realmente desenvolver esse trabalho de governança. Do outro lado tem dois sistemas: o sistema administrativo, aí não tem colegiado, não tem nada. Aí fica a cargo do gestor: se o gestor é bom, ótimo, se não é bom, nada funciona. Aí é a sorte do Reitor de escolher pessoas que tocam aquele setor. Vamos pegar um exemplo assim: o [...] tem um gestor bom. É um cara preparado, assim. Ele pode desenvolver estruturas pensando na transparência, pensando no envolvimento das pessoas, pensando em como o público está recebendo as ações. Pensando em critérios éticos. Ele não precisa ter uma estrutura como tem na parte acadêmica, mas ele pode desenvolver algumas ações, e a tomada de decisão pautada nesses princípios, no caso. Então ali vai muito de uma política de capacitação de gestores. A universidade sempre se esforçou, mas não tem um programa permanente de formação de gestores, que seria importante. Tem a Escola de Gestores, mas não é efetivo ainda, na verdade. [...] A governança vai avançando, vai avançando, mas tem muitas dificuldades, por exemplo: critérios para ocupação de chefias, critérios para distribuição de recursos, um sistema de transparência realmente bom, e não tem. Ela tem todas as condições para ter esses sistemas, tem o potencial, mas efetivamente ela não consegue colocar em prática. Então às vezes nós temos lá um gestor que não seria para aquele cargo, mas está ali por contingências políticas. Essa é a dificuldade. Talvez... eu até já fiz uma proposta nessa direção: cargos, por exemplo, de departamento, deveria ser só questão técnica. Pró-reitor, escolhe e tal. Mas até o departamento deveria ser questões técnicas mesmo. Poderia ter um sistema de avaliação, e poderia selecionar pessoas para ocupação de cargos, e tu tem um diploma, poderia ocupar um cargo de CD-4, que é diretor de departamento. Aí eu sou reitor, eu tenho tantos cargos, tantos técnicos que tem aquele certificado de que tem uma formação universitária, conhecimento daquela área, aí eu vou ajustando. Eu vou escolhendo alguém. Ou poderia ter uma eleição e tal. Mas em linhas gerais: falta um pouco mais de critério para a escolha, de definição de gestores na parte administrativa. Poderia evoluir nessa área, que seria muito importante (E6).

Os entrevistados E1 e E3 comentaram sobre a morte do Prof. Luiz Carlos Cancellier de Olivo, que exercia o cargo de reitor da UFSC a partir de 2016, e que cometeu suicídio no dia 02 de outubro de 2017, em Florianópolis.

O entrevistado E1 comenta sobre avanços na governança que se materializam através de reuniões de colegiado, hábitos de diálogos, integração e relações entre as áreas. O entrevistado E2 também percebe avanços na governança da UFSC, e exemplifica através de programas de *Compliance*, maiores preocupações com o PDI da UFSC, comitê de governança digital, aprimoramento dos meios de comunicação, assertividade na prestações de contas, e também reconhece o mérito dos órgãos de controle nesse processo em decorrência da exigência

desses órgãos para com as práticas de governança. O entrevistado E3 também considera que o avanço da governança na UFSC se deu muito em decorrência do trabalho dos órgãos de controle externos à universidade. O entrevistado E3 também cita o desenvolvimento no âmbito dos processos administrativos da PROAD, como compras, licitações e gestão patrimonial. Também cita a qualificação dos funcionários técnicos administrativos da UFSC. O entrevistado E6 comenta sobre a falta de uma política permanente de profissionalização dos Técnicos Administrativos, e que, apesar de haver ótimas estruturas para tomarem as decisões, falta maiores qualificações para a tomada de decisão. O referido entrevistado também comenta sobre a falta de critérios para ocupação de chefias, falta de critérios para distribuição de recursos e um sistema de transparência efetivo. O quadro 34 sintetiza as informações referentes à pergunta nº 11 da entrevista.

Quadro 34 – Avanços e lacunas na política de governança da UFSC.

Avanços	Lacunas
Reuniões de Colegiado.	Política permanente de capacitação dos gestores.
Prática de dialogar, ouvir e integrar as áreas.	Sistema de avaliação com critérios para ocupação de chefias com base nas qualificações do funcionário.
Mostrar potencialidades de cada área para o desenvolvimento institucional.	Critérios para distribuição de recursos.
Programas de <i>Compliance</i> .	Sistema de transparência efetivo.
Maiores preocupações com o PDI.	
Comitê de Governança Digital.	
Maior integração com Órgãos de Controle.	
Maior assertividade nas prestações de contas.	
Melhor qualificação dos Técnicos Administrativos em Educação.	

Fonte: dados primários (2020).

A pergunta de nº 8 do questionário buscou compreender, por parte dos gestores universitários da UFSC, quais dimensões da Governança Pública Universitária a universidade dispõe de condições de desenvolver no atual momento. A pergunta dispõe de 11 opções de respostas, fundamentadas nos princípios da governança universitária propostos por Foletto e Tavares (2014), referenciados na fundamentação teórica deste estudo. São eles: processo

decisório e forma de participação na gestão; autonomia universitária; dimensão política da universidade; performance institucional; controle institucional e social; indicadores quantitativos e qualitativos; financiamento; perspectiva de longo prazo; indissociabilidade; diferença e diversidade; formação de gestores universitários. A figura 13 sintetiza as informações referentes à pergunta nº 8 do questionário.

Figura 13 - Dimensões da Governança Pública Universitária que a UFSC pode desenvolver atualmente.

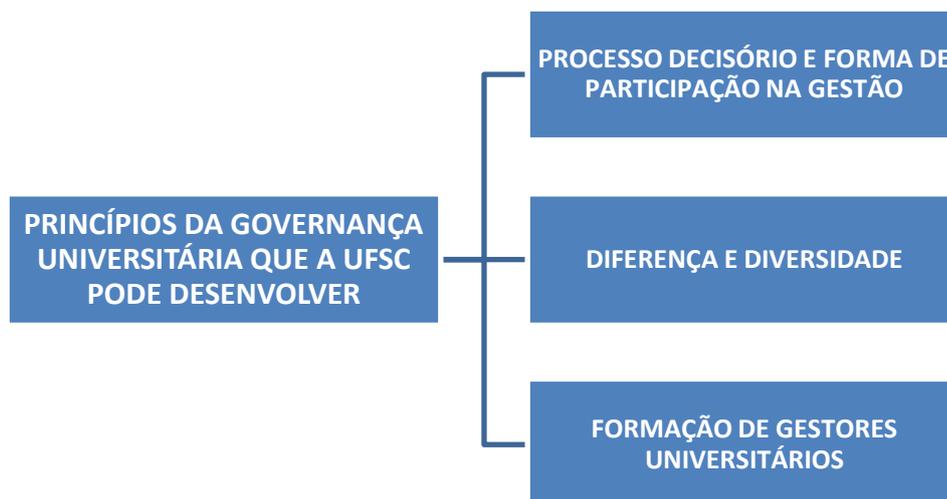


Fonte: dados primários (2020).

As três dimensões da Governança Pública Universitária que a UFSC dispõe de capacidade de desenvolver no atual momento, de acordo com a percepção dos gestores da universidade, são: a) processo decisório e forma de participação na gestão, com 21 respostas; b) formação de gestores universitários, com 21 respostas; c) diferença e diversidade, com 19 respostas.

A figura 14 apresenta os princípios da Governança Pública Universitária que a UFSC pode desenvolver no atual momento:

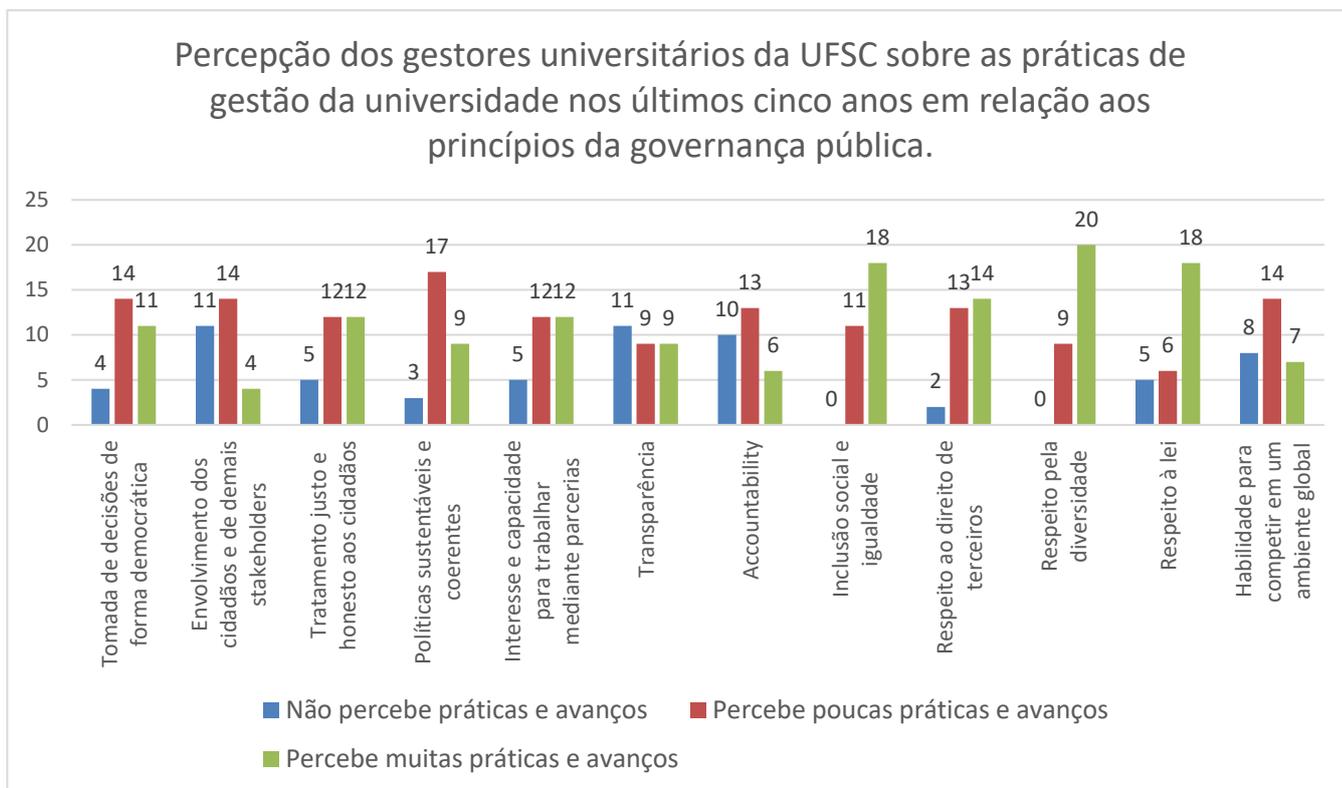
Figura 14 - Princípios da Governança Universitária que a UFSC pode desenvolver no atual momento.



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

A pergunta de nº 11 do questionário tentou entender, numa escala de 1 a 3, como o gestor universitário da UFSC percebe as práticas de gestão da universidade nos últimos cinco anos em relação aos princípios da Governança Pública propostos por Bovaird (2005). Conforme explicitado na fundamentação teórica, Bovaird (2005) estrutura determinados elementos-chave para a Governança Pública. São eles: tomada de decisões de forma democrática; envolvimento dos cidadãos e demais *stakeholders*; tratamento justo e honesto aos cidadãos; políticas sustentáveis e coerentes; interesse e capacidade para trabalhar mediante parcerias; transparência; *accountability*; inclusão social e igualdade; respeito pela diversidade; respeito aos direitos de terceiros; respeito à lei; habilidade para competir em um ambiente global. A figura 15 sintetiza as informações a respeito dessa pergunta.

Figura 15 - Percepção dos gestores universitários da UFSC sobre as práticas de gestão da universidade nos últimos cinco anos em relação aos princípios da Governança Pública.



Fonte: dados primários (2020).

As práticas de gestão da UFSC que mais avançaram nos últimos cinco anos em relação aos princípios da Governança Pública foram: a) respeito pela diversidade, com 20 escolhas; b) respeito à lei e inclusão social e igualdade, com 18 escolhas; c) respeito ao direito de terceiros, com 14 escolhas.

Já as práticas de gestão da UFSC em relação aos princípios da Governança Pública que obtiveram poucas práticas e avanços foram: a) políticas sustentáveis e coerentes, com 17 escolhas; b) tomada de decisões de forma democrática, envolvimento dos cidadãos e demais *stakeholders*, e habilidade para competir em um ambiente global, cada qual com 14 escolhas; c) *accountability*, com 13 escolhas.

Por sua vez, as práticas de gestão da UFSC em relação aos princípios da Governança Pública que os gestores universitários não perceberam práticas e avanços foram: a) transparência e envolvimento dos cidadãos e de demais *stakeholders*, cada qual com 11 escolhas; b) *accountability*, com 10 escolhas; c) habilidade para competir em um ambiente global, com 8 escolhas.

O quadro 35 sintetiza as informações referentes às perguntas 8 e 11 do questionário.

Quadro 35 – Informações referentes às perguntas 8 e 11 do questionário.

Dimensões da Governança Universitária que a UFSC pode desenvolver no atual momento	Maiores práticas e avanços de gestão da UFSC sob a ótica da Governança Pública	Poucas práticas e avanços de gestão da UFSC sob a ótica da Governança Pública	Nenhuma prática ou avanço de gestão em relação aos princípios da Governança Pública
<p>Processo decisório e forma de participação na gestão;</p> <p>Formação de gestores universitários;</p> <p>Diferença e diversidade.</p>	<p>Respeito pela diversidade;</p> <p>Respeito à lei;</p> <p>Respeito ao direito de terceiros.</p>	<p>Políticas sustentáveis e coerentes;</p> <p>Tomada de decisões de forma democrática, envolvimento dos cidadãos e demais stakeholders,</p> <p>Habilidade para competir em um ambiente global;</p> <p><i>Accountability.</i></p>	<p>Transparência;</p> <p>Envolvimento dos cidadãos e de demais <i>stakeholders</i>;</p> <p><i>Accountability</i>;</p> <p>Habilidade para competir em um ambiente global.</p>

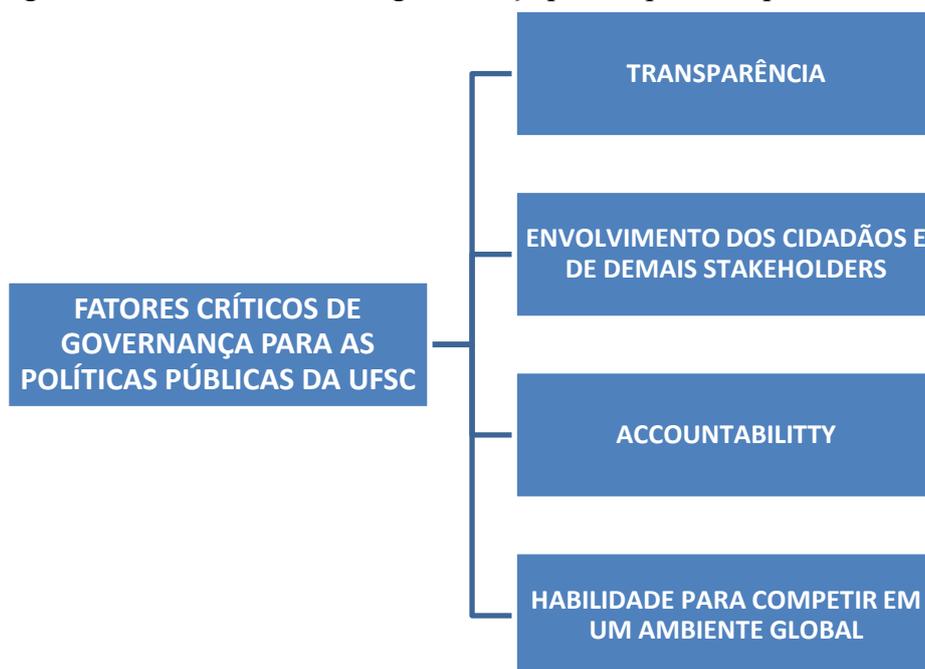
Fonte: elaborado pelo autor (2020).

A partir desta pesquisa, definem-se como fatores críticos os princípios da Governança Pública propostos por Bovaird (2005) que não obtiveram práticas ou avanços de gestão na UFSC nos últimos cinco anos, que são:

- a) Transparência;
- b) Envolvimento dos cidadãos e de demais *stakeholders*;
- c) *Accountability*;
- d) Habilidade para competir em um ambiente global.

A figura 16 ilustra os fatores críticos para a consolidação da governança na UFSC.

Figura 16 - Fatores críticos de governança para as políticas públicas da UFSC.



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Também foi estruturada a pergunta de nº 13 do questionário, que buscou compreender quais são os fatores essenciais para a construção de uma política de governança para a UFSC. Cabe ressaltar que houve um equívoco na formulação dessa questão, pois o pesquisador percebeu, no decorrer de seus estudos, que toda instituição possui uma política de governança, mesmo que não esteja formalizada. A pergunta recebeu 29 respostas, conforme ilustra o quadro 36:

Quadro 36 – Fatores críticos para a política de governança para a UFSC.

Respondentes	Fatores críticos para a política de governança para a UFSC
Questionário	<ul style="list-style-type: none"> - Boa vontade dos gestores; participação da comunidade administrativa. - Interesse político, entretanto, a atual gestão não manifesta o mínimo interesse. - Maior transparência dos processos, maior agilidade, maior interação entre execução e meios de torná-los mais ágeis e transparentes, aplicabilidade e execução do que está planejado no PDI. - Compreensão da comunidade acadêmica da necessidade de descentralização das decisões. - Ter parcerias com universidades europeias mais antigas para entender o que a universidade tem de especial e comum; discutir o que a academia tem e pode oferecer à sociedade; acolher pessoas com problemas de acessibilidade, não binários, indígenas, socialmente carentes; traçar objetivos a médio e longo prazo, que envolvam ensino, pesquisa e extensão, além de inclusão social ampla. - Transparência a comunidade interna e externa, participação dos agentes.

	<ul style="list-style-type: none"> - Maior agilidade e maior autonomia para os campi e equidade entre a sede e os campi fora da sede. - O principal fator é a vontade política de reconhecer a importância da governança e também parar de se esconder atrás da autonomia universitária e passar a fazer o que é correto e produtivo. - Entender que ela não é equiparável a iniciativa privada e seus métodos de gestão já é um grande começo. - Habilidade para envolvimento da comunidade universitário na construção do PDI. - A impressão que tenho é que ADM central não conhece muito a realidade dos setores/Unidades da UFSC. Em dez anos que estou no Depto. BOT nunca recebemos a visita de Reitor ou pró-reitores. O diretor de centro veio 1 vez visitar o setor. Eu não acredito em uma boa administração se você não conhece as realidades dos grupos que vc coordena. Como decidir prioridades? Como sanar problemas estruturais? Como direcionar verba? O PDI é um documento superficial com um plano de ideias, mas essas ideias não saem do papel se não houver ação e para agir é preciso conhecer os problemas de perto. Sou chefe do depto. BOT há 4 anos e nesse tempo reformei sozinho o Casarão da Fazenda Assis Brasil onde o campus universitário começou e durante todo esse tempo não recebi visita de ninguém. Essa sensação de abandono por parte da adm central é muito ruim e gera um distanciamento. - Muito sindicalista - A política já existe. Só usar. Não é porque não se tem uma política escrita com o nome de política de governança que não existe. Ela já existe, basta aprimorar e adaptar os conceitos já existentes aos novos decretos. - Vontade política e liderança para propor e executar um plano considerando médio e longo prazo. - Maior autonomia financeira, melhor amparo jurídico, maior autonomia administrativa. gestores comprometidos e competentes (diferente de preenchimento de vagas de gestão pela troca por apoio político), coerência (não engessar a burocracia) e sustentabilidade. - Transparência e distribuição de vagas funcionais de acordo com as necessidades atuais e, não como está hoje. Redistribuir a força de trabalho onde está será melhor utilizada, sem pensar politicamente na próxima eleição. - Accountability, Respeito ao direito de terceiros, Inclusão social e igualdade, Políticas sustentáveis e coerentes, Parcerias externas, etc. - 1. Aprimoramento das práticas de comunicação; 2. Estímulo à participação; Unificação dos sistemas de informação; 3. Ampliação do financiamento; 4. Contratação de servidores técnicos; 5. Simplificação de procedimentos; 6. Formação obrigatória e efetiva (principalmente administrativa) de servidores quando do ingresso na instituição; entre outras. - Aproximação entre os atores da gestão, nos seus diferentes níveis; participação estudantil; participação popular; aproximação com o poder público no âmbito municipal, estadual e federal; ampliar e assegurar a autonomia universitária. - Menos política partidária e apego a ideologias e mais ação para que a UFSC cumpra seus compromissos sociais e estatutários, dentro de um ambiente harmônico. - Não sei responder. - Liderança e tomada de decisão. - Comando. - Planejamento. Formação de Gestores. Gestão Colegiada. - Boa comunicação, transparência, equipe interdisciplinar e qualificada. - Participação das pessoas em todos os níveis. - Coordenação, cooperação e respeito às regras. - Em meu entendimento a UFSC já possui uma política de governança.
--	---

Fonte: dados primários (2020).

Com base na literatura estudada ao longo desta pesquisa, nas entrevistas realizadas, nos questionários implementados, nos estudos de organismos nacionais e internacionais, sintetiza-se princípios norteadores das políticas públicas para a UFSC no tocante à Governança Pública, conforme ilustra o quadro 37:

Quadro 37 – Princípios norteadores das políticas públicas para a UFSC no tocante à Governança Pública.

Princípio	Descrição
P1	O estudo da política pública abre um leque de novas possibilidades de atuação do governo. Trata-se da percepção de que a prestação de serviços públicos não se limita somente aos entes governamentais. Essa percepção surge a partir do fenômeno de multiplicação de funções demandadas para a Administração Pública, que transcendem sua capacidade em resolvê-las. Em uma realidade caracterizada pela fluidez e complexidade nas dinâmicas sociais, a política pública ganha um novo papel: resolver os crescentes problemas de natureza pública com eficiência a partir da articulação com outros atores e com compartilhamento de responsabilidades (HEIDEMANN; SALM, 2014; HEIDEMANN; SALM, 2009; DENHARDT; DENHARDT, 2015; BEVIR, 2007; FREY, 2000).
P2	A governança é o elemento que interliga as políticas públicas nos países em desenvolvimento e viabiliza sua eficácia. A análise das políticas públicas sob o prisma da governança não deve responder somente quais políticas devem ser implementadas, mas como serão desenvolvidas, e por quais motivos certas políticas foram bem sucedidas em determinados contextos, e falhadas em outros. Isso exige uma avaliação dos processos de governança no campo das políticas públicas, ou seja, os processos pelos quais atores estatais e não estatais interagem e compartilham responsabilidades (BANCO MUNDIAL, 2017).
P3	Uma política pública que considere a governança deve tratar da cidadania não somente como um <i>status</i> legal, mas de forma democrática. Implica em considerar a capacidade do sujeito em atuar no sistema político, o que exige das pessoas espírito cooperativo, respeito, confiança e tolerância. O interesse público é resultante do engajamento dos cidadãos na arena de negociação das políticas

	<p>públicas. Considerar a governança no processo de desenvolvimento de uma política pública exige ponderar a cidadania sob o viés democrático, pois ela eleva a legitimidade do governo para com o povo, aumenta as chances de atingir melhores resultados políticos e auxilia no cumprimento do objetivo democrático (DENHARDT; DENHARDT, 2015; PUTNAM, 2006).</p>
P4	<p>Os três vetores que determinam a eficácia das políticas públicas são o comprometimento, a coordenação e a cooperação. O comprometimento consiste na confiança nas políticas para certificar sua credibilidade. A coordenação é o alinhamento das crenças e preferências, e na decisão de trabalhar em sincronia a partir da crença de que todos os atores que compõem o ambiente político-social visam o desenvolvimento da sociedade. A cooperação consiste no cumprimento voluntário e disponível dos cidadãos em colaborar uns com os outros para o atingimento do bem comum (BANCO MUNDIAL, 2017).</p>
P5	<p>A arena de negociação das políticas públicas é o espaço que a governança se revela, e pode se manifestar nos níveis local, nacional, internacional ou supranacional, e de modo formal ou informal. As políticas públicas são resultado de ações dentro de ambientes político-sociais complexos a partir da interação entre atores estatais e não estatais que possuem diferentes responsabilidades e interesses; uns com maior responsabilidade, outros com menos, a depender do contexto e dos objetivos da política pública, de modo que há uma fluidez nos papéis desses atores. Deve-se considerar a distribuição de poder na arena de negociação das políticas públicas, que podem interferir diretamente no desenho e na implementação das políticas (BANCO MUNDIAL, 2017).</p>
P6	<p>Enquanto a governança consiste em um conceito positivista, a “boa governança” é um conceito normativo. Apesar de uma série de organismos internacionais e nacionais desenvolverem guias e práticas do que venha a ser "boa governança", ela deve ser resultado do acordo coletivo entre os <i>stakeholders</i> partícipes da UFSC, ou da rede de políticas públicas da instituição, tendo em vista que, além das universidades serem detentoras de autonomia universitária, elas se caracterizam pela sua complexidade, heterogeneidade e pluralidade em relação aos demais entes do sistema público brasileiro. A governança não se materializa somente em um plano legal e organizacional, mas em diversos deles, e se expressa de distintas maneiras em função do contexto legal e organizacional que</p>

	se insere. Quando aplicada no campo das universidades, sua complexidade aumenta, haja vista as necessidades dessas instituições de instrumentos de gestão variados e diferenciados (BOVAIRD; LOFFLER, 2016; IFAC, 2001; MEYER, 2014; RIZZATTI; RIZZATTI JUNIOR, 2004).
P7	A autonomia universitária consiste em um poder de autogoverno inseparável da ideia de universidade, delimitada a um rol de assuntos internos e dependente da participação democrática da comunidade universitária. Em contrapartida, a autonomia universitária exige que haja responsabilização da UFSC para responder por serviços públicos de ensino de qualidade e boa gestão dos recursos públicos. Na medida que a UFSC dispõe e amplia sua autonomia universitária, cabe a ela a responsabilidade de desenvolver os elementos necessários para a sua própria governança. Os critérios para uma boa governança devem ser criados, identificados, escolhidos e avaliados com base na autonomia universitária e a partir dos <i>stakeholders</i> que constituem a comunidade universitária da UFSC (DURHAM, 1989; FÁVERO, 2004; RANIERI, 1994; SAINT, 2009; WANDERLEY, 2017).

Fonte: elaborado pelo autor (2020), com base em Banco Mundial (2017), Bevir (2007), Frey (2000), Bovaird Loffler (2016), Denhardt e Denhardt (2015), Durham (1989), Fávero (2004), Heidemann e Salm (2009), Heidemann e Salm (2014), IFAC (2001), Meyer (2014), Putnam (2006), Ranieri (1994), Rizzatti e Rizzatti Junior (2004), Saint (2009), Wanderley (2017).

A última pergunta do questionário, de nº 14, foi dedicada a perguntar quais mudanças e alterações os gestores universitários da UFSC proporiam para a política de governança da instituição. O quadro 38 ilustra a respostas dessa pergunta:

Quadro 38 – Mudanças para a política de governança da UFSC.

Respondentes	Mudanças para a política de governança da UFSC
Questionário	<ul style="list-style-type: none"> - Proporia a criação de um setor que trate apenas de políticas de governança. - Cair na real, entender o mundo atual e enfrentar seus problemas com pragmatismo e sem ideologias. - Formação de GT de apoio a soluções práticas e aplicáveis para tornar os processos menos burocráticos e mais adequados às necessidades do dia a dia da universidade. - Nenhuma. - Divulgar amplamente para a sociedades as ações da UFSC no ensino, pesquisa e extensão, tanto no sentido lato como no sentido de ações de inclusão social nos seus vários espectros (indígenas, não binários, acessibilidade, carentes). - Complicado responder essa questão.

	<ul style="list-style-type: none"> - Maior controle interno das ações docentes (buscar mecanismos efetivos de cumprimento e equidade de carga horária). - Efetivar de forma prática os mecanismos de progressão funcional, evitando os desvios que ocorrem na sua realização. - Aumentar a distribuição equitativa de recursos humanos e financeiros entre a sede e campi fora da sede. - Maior representatividade e autonomia dos campi fora da sede, considerando as características de cada região de implantação. - Interesse em ser transparente e efetivo. - A gestão de uma universidade assemelha a gestão de uma nação, sob o princípio da democracia republicana, Reitor é presidente, pros reitores ministros, diretores de centro governadores, chefes de departamentos prefeitos e coordenadores de cursos vereadores. - Colegiados atuam como legislativo, Administração Central Executivo, Órgãos de controle como judiciário. - Desta forma gerir uma universidade é gerir um micro estado nação, não entendo que modelos de gestão empresariais sejam aplicáveis, neste caso. - Além da construção de um PDI de forma participativa, estabelecimento de critérios para ocupação de CDs e FGs na UFSC, equidade no tratamento dos servidores docentes e técnico administrativos, desenvolvimento de um sistema de transparência efetiva para as decisões tomadas pela UFSC. - Eu só acredito em boa administração quando o gestor sai do seu gabinete e percorre o ambiente de trabalho para ouvir as pessoas. Muitas coisas podem ser facilmente resolvidas com uma conversa. O que sinto da adm da UFSC é que a burocracia prende demais o gestor no seu gabinete e pouca coisa se resolve. - Mais empenho em defender a ufsc - Nenhuma, já existe muita coisa. Só usar e aplicar. - Fomentar a autonomia, com accountability, dos centros e Departamentos. - Lei orgânica para a Universidade. - Inserir agilidade e coerência na política de governança da UFSC, sistema burocrático 4.0 e política de incentivo e formação aos servidores para captação de recursos financeiros para o ensino, pesquisa e extensão. - Distribuição de vagas funcionais de acordo com as necessidades atuais e, não como está hoje. Redistribuir a força de trabalho onde está será melhor utilizada, sem pensar politicamente na próxima eleição; - Redistribuição dos recursos institucionais, respeitando os setores que produzem mais, mas sendo justo com os setores que não conseguem arrecadar e são extremamente necessários à nossa sociedade; - Readequar a política de progressão funcional, pois hoje, o docente que não produz nada, não participa da administração e as vezes nem ministra o mínimo de carga horária docente, progride da mesma forma que aqueles que se dedicam ao funcionamento da Universidade. - Readequar a pontuação para as progressões funcionais, conforme o nível e classe - Valorizar os setores que divulgam a Universidade, das mais diversas formas, com a preferência em bolsas e auxílios - Facilitar a exoneração das "maçãs podres" ou, pelo menos as punições administrativas, pois, por impressão própria, nem são abertos, pois se sabe que não acontecerá nada além de todo o desgaste durante o mesmo. - Maior agilidade na tomada de decisão por parte da direção, e estabelecimento de diretrizes claras para quem está na "ponta". - No que tange a questão da simplificação dos procedimentos seria interessante conceber todas as práticas em termos de "demanda (de problemas)" e "oferta (de soluções)", destarte a criação de um "modelo de relatório de gestão" (também simplificado e unificado). Todavia, para realizar uma prática consistente de governança considero fundamental que
--	---

	<p>a universidade não funcione 365 dias por ano, mas exista um momento de interrupção das rotinas convencionais para que se possa avaliar e planejar com abrangência e num momento próprio.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aprimorar a aproximação entre os atores da gestão, nos seus diferentes níveis; ampliação da participação estudantil; ampliação da participação popular; aprimorar a aproximação com o poder público no âmbito municipal, estadual e federal; trabalhar fortemente, articulada com outras IFES e com a ANDIFES para ampliar e assegurar a autonomia universitária. - É difícil. Precisaria substituir os interesses pessoais, os interesses particulares de de grupos internos, de grupos ideológicos e de outros grupos externos à UFSC, incluindo partidos políticos, por ações que façam a UFSC ser mais transparente e cumpridora de seus compromissos sociais e estatutários. - Controle da evasão e divulgação de indicadores universitários fidedignos - Não falta capacidade à UFSC; talvez falte vontade em termos de país. - Formação dos Gestores. - Transparência. - Participação do público e mais praticidade nas ações. - Incluir cooperação - Não sugiro mudança, mas sim maior aplicabilidade.
--	--

Fonte: dados primários (2020).

Com a identificação dos fatores críticos e a sumarização da matriz de princípios norteadores da Governança Pública para as políticas públicas da Universidade Federal de Santa Catarina, conclui-se o quarto e último objetivo específico da pesquisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar a política de Governança Pública da Universidade Federal de Santa Catarina. As etapas para a conclusão do objetivo foram: i) caracterizar como a Governança e Autonomia Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina são percebidas pelos gestores universitários; ii) caracterizar a historicidade da Governança Pública na UFSC; iii) descrever instrumentos de governança desenvolvidos pela UFSC; iv) identificar fatores críticos e princípios norteadores da Governança Pública para as políticas públicas da Universidade Federal de Santa Catarina.

Para contribuir para a pesquisa deste estudo, delimitou-se como universo os gestores estratégicos da UFSC, abrangendo todos os Órgãos Executivos Centrais, constituídos pela Reitoria, Vice-Reitoria, Pró-Reitorias e Secretarias; a primeira categoria dos Órgãos Executivos Setoriais da Administração Superior, composto pela Diretoria de *Campus* Fora de Sede; e todos os Órgãos Executivos Setoriais da Administração das Unidades, constituídos pelas Diretorias de Unidades e Chefias de Departamentos de todos os cinco *campi* da UFSC: Florianópolis, Araranguá, Blumenau, Curitibanos e Joinville.

O primeiro objetivo específico do estudo buscou caracterizar como a Governança e Autonomia Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina são percebidas pelos gestores universitários.

Quanto ao perfil dos gestores universitários da UFSC, a pesquisa constatou que os gestores da alta administração da universidade possuem os dois maiores níveis de titulação acadêmica: pós-graduação em nível de doutorado e mestrado. A pesquisa não identificou gestores da alta administração da universidade que possuem apenas titulação acadêmica de pós-graduação em nível de especialização, ou em quaisquer outras titulações de graduação, nível médio ou fundamental. A pesquisa constatou, ainda, que mais da metade dos gestores universitários da UFSC têm mais de 10 anos de experiência na universidade, com 58,6% do total de respondentes. E que os gestores da alta administração possuem de 2 a 5 de experiência de trabalho na instituição, no mínimo.

No que tange à percepção sobre governança, a pesquisa constatou que todos os gestores universitários entrevistados dispõem de uma boa compreensão do que venha a ser governança, apesar de algumas diferenças nos discursos. Essa diferença de concepções sobre o que venha a ser governança é natural, tendo em vista que governança é um conceito alvo de diversos entendimentos e aplicações. Quando comparados os entendimentos de governança por

parte dos gestores universitários com os conceitos apresentados pela literatura acadêmica, identificam-se duas lacunas: primeiro, a abrangência de papéis e responsabilidades que o setor privado e terceiro setor devem assumir (HEIDEMANN; SALM, 2009; RONCONI, 2011), através das parcerias público-privadas (CEPIKU, 2008) e, em segundo, o exercício de regras informais de sociabilidade, como acordos, alianças, confiança e comunicação, no processo de implementação das políticas públicas (HEIDEMANN; KISSLER, 2006; BANCO MUNDIAL, 2017).

Quanto à percepção dos gestores universitários sobre a autonomia universitária, todos os gestores universitários da UFSC apresentaram compreensões alinhadas aos conceitos acadêmicos, e destacaram a emergência para que as universidades disponham de condições institucionais para o exercício da autonomia universitária. Além disso, um gestor universitário entrevistado na pesquisa destacou que o conceito de autonomia universitária se relaciona com o papel da universidade na contemporaneidade, na relação entre o poder e conhecimento, e na relação da UFSC com órgãos de controle e Governo Federal. Cita, ainda, os desdobramentos da autonomia universitária que se alinham às dimensões acadêmicas: autonomia administrativa, financeira e acadêmica.

Em relação à percepção sobre relações entre governança e autonomia universitária, a pesquisa concluiu que, como a universidade dispõe de autonomia, ela deve desenvolver os elementos necessários para sua própria governança, de modo que os critérios para a chamada "boa governança" devem ser criados, identificados e escolhidos com base na autonomia universitária. Essa afirmativa se alinha aos escritos de Bovaird e Loeffler (2016), que sustentam que a boa governança se trata de um conceito normativo, e que a aplicabilidade dessa "boa governança" deve se dar mediante negociação e acordo entre os *stakeholders* que compõem uma organização, uma área geográfica ou uma rede de políticas públicas. Além disso, a autonomia universitária tem exercido influência sobre a governança no campo das universidades de forma significativa, pois ela passa a ser encarada sob a ótica da *accountability*, que pressupõe que, se por um lado as instituições universitárias dispõem de uma certa liberdade e flexibilidade para controlar seu próprio destino diante dos desafios a serem enfrentados (autonomia universitária), em contrapartida, é prevista a responsabilização dessas instituições para que elas desenvolvam serviços públicos de qualidade e que sejam importantes para a sociedade (SAINT, 2009).

No que diz respeito à percepção sobre relações entre a UFSC com Governo Federal e Órgãos de Controle, a pesquisa constatou que, quando questionados se o Governo Federal

desenvolver legislações como o Decreto nº 9.203/2017 e órgãos de controle, como o TCU publicar guias de recomendações de boas práticas de governança para o setor público, aplicáveis às universidades, interfere na autonomia dessas instituições, 37,9% afirmaram que não; 37,9% responderam que sim, e 24,1% não souberam responder, o que demonstra uma incerteza quanto à questão trazida aos respondentes. Além disso, a análise de todas as respostas dos entrevistados permite concluir que a UFSC enxerga os órgãos de controle de forma positiva, e reconhece sua importância, seja em relação ao setor público em geral, seja para com a sociedade. Todavia, determinados gestores universitários perceberam que certas orientações originárias dos órgãos de controle, embora importantes, não se aplicam às universidades públicas como um todo em decorrência de suas particularidades institucionais. Mesmo assim, percebe-se o esforço da UFSC para desenvolver seus processos organizacionais e em melhorar suas pontes de comunicação com os órgãos de controle. Uma unidade pesquisada, por exemplo, já está desenvolvendo métodos de aplicação do Guia de Boas Práticas Proposto pelo TCU para sua unidade, e notando que seus processos intraorganizacionais estão se tornando mais eficientes e eficazes.

O segundo objetivo desta pesquisa buscou em descrever a historicidade da Governança Pública na Universidade Federal de Santa Catarina nas políticas institucionais da UFSC a partir de duas dimensões de análise. A primeira, pela compreensão da quantidade de vezes que o termo "governança" aparece nos documentos dessas políticas. A segunda tenta compreender o sentido do vocábulo "governança" presente nos textos desses documentos.

Quanto aos Planos de Desenvolvimento Institucionais - PDI, ao analisar os documentos desde 2004, a pesquisa constatou um aumento considerável do uso do termo "governança" nos documentos. Enquanto no PDI 2004-2009 o vocábulo "governança" inexistia ao longo do texto, já no PDI 2020-2024 o mesmo termo aparece 38 vezes, alonga-se para as mais diversas áreas da administração universitária, e passou a ser observado pela UFSC como requisitos essenciais para o atingimento da Missão e da Visão da universidade. Entretanto, com base nas entrevistas, constata-se que o desenvolvimento do PDI pode ser aprimorado no que tange aos processos de comunicação por ser um essencial componente de planejamento da UFSC.

No que tange aos Indicadores de Desempenho do PDI UFSC 2020-2024, a pesquisa concluiu que há 160 iniciativas estratégicas alinhadas à dimensão "governança" do PDI 2020-2024, e a unidade da universidade que mais reúne iniciativas estratégicas para o atingimento dos objetivos institucionais é a Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas -

PRODEGESP, seguido do Gabinete da Reitoria - GR e pela Secretaria de Planejamento e Orçamento - SEPLAN.

Quanto aos Relatórios de Gestão, a pesquisa identificou que houve uso considerável do termo "governança" nesses documentos, mas que a maior parte da utilização desse vocábulo ocorreu no contexto da governança em Tecnologia da Informação. Entretanto, houve um aumento do número de vezes que o termo "governança" foi utilizado nos relatórios de gestão a partir de 2016, no momento em que houve a reestruturação do Hospital Universitário em função da adesão da EBSEH na instituição, e em outro momento, em 2017, com a criação do Comitê Permanente de Governança, Riscos e Controles da UFSC.

A historicidade da governança nas políticas institucionais da UFSC permite a compreensão, por parte da UFSC, do que venha a ser governança. As políticas institucionais da universidade demonstram essas mudanças históricas, tanto por intermédio da compreensão do que venha a ser governança, quanto pelos métodos de desenvolvimento dessas políticas institucionais. Todavia, identifica-se lacunas a serem desenvolvidas nas políticas institucionais da UFSC, no que tange à metodologia construída no PDI da universidade.

O terceiro objetivo do estudo buscou descrever instrumentos de governança desenvolvidos pela Universidade Federal de Santa Catarina. Os instrumentos de governança se desdobram em práticas de governança e processos de tomada de decisões. As práticas de governança identificadas pela pesquisa, por intermédio das entrevistas, são: estudo da política pública; socialização e transparência das informações; rotatividade dos diretores da unidade; processos de pagamento feito por duas pessoas, para garantir segurança; estrutura de acompanhamento orçamentário mensal; criação de um setor responsável pela política de gestão de riscos da universidade; mapeamento de processos; hábito de ouvir todas as categorias de funcionários e mantê-los informados; busca por qualidade, eficiência e contribuição com todos os setores da universidade; divulgação de recursos pela unidade; reuniões por internet, com transmissão ao vivo; indicação de membros para participar dos conselhos da universidade. Já quanto aos processos de tomada de decisões, identificou-se, em sua maioria, decisões colegiadas.

O quarto objetivo do estudo identificou fatores críticos e princípios norteadores da Governança Pública para as políticas públicas da Universidade Federal de Santa Catarina. A pesquisa constatou avanços e lacunas na política de governança da UFSC. Quanto aos avanços, notou-se: reuniões de colegiado, prática de dialogar, ouvir e integrar as áreas; mostrar potencialidades de cada área para o desenvolvimento institucional; programas de *compliance*;

maiores preocupações com o PDI; comitê de governança digital; maior integração com órgãos de controle; maior assertividade nas prestações de contas; melhor qualificação dos técnicos administrativos em educação. Quanto às lacunas, a pesquisa identificou: política permanente de capacitação dos gestores; sistema de avaliação com critérios para ocupação de chefias com base nas qualificações do funcionário; critérios para distribuição de recursos e sistema de transparência efetivo.

A pesquisa também constatou que, dentre as dimensões da Governança Pública Universitária propostas pela literatura acadêmica, quais são as que a UFSC dispõe de capacidade de desenvolver no atual momento. São elas: i) processo decisório e forma de participação na gestão; ii) formação de gestores universitários; iii) diferença e diversidade. Quanto aos fatores críticos de governança para as políticas públicas da UFSC, a pesquisa identificou com base nos princípios de Governança Pública propostos por Bovaird (2005) a partir das práticas de gestão da UFSC que menos obtiveram avanços nos últimos cinco anos. São eles: i) transparência; ii) envolvimento dos cidadãos e de demais stakeholders; iii) accountability; e habilidade para competir em um ambiente global.

O também propôs princípios norteadores da Governança Pública para as políticas públicas da Universidade Federal de Santa Catarina com base na literatura pesquisada ao longo deste estudo, nas entrevistas realizadas, nos questionários implementados. Sintetizou-se uma matriz com sete princípios norteadores da Governança Pública para as políticas públicas da UFSC:

- a) A governança é o elemento que interliga as políticas públicas nos países em desenvolvimento e viabiliza sua eficácia (BANCO MUNDIAL, 2017);
- b) Uma política pública que considere a governança deve tratar da cidadania não somente como um status legal, mas de forma democrática (DENHARDT; DENHARDT, 2015; PUTNAM, 2006);
- c) Os três vetores que determinam a eficácia das políticas públicas são o comprometimento, a coordenação e a cooperação (BANCO MUNDIAL, 2017);
- d) A governança se revela na arena de negociação das políticas públicas, e pode se manifestar tanto nos níveis local, nacional, internacional ou supranacional, de forma formal ou informal (BANCO MUNDIAL, 2017);
- e) Mesmo que organismos nacionais e internacionais desenvolvam guias e práticas do que venha a ser "boa governança", trata-se de um conceito normativo, ao contrário da governança, que consiste num conceito positivista. Significa dizer que a "boa governança" deve

ser resultado da negociação coletiva entre os stakeholders partícipes da UFSC, ou da rede de políticas públicas da instituição (BOVAIRD; LOFFLER, 2016; IFAC, 2001; MEYER, 2014).

f) A autonomia universitária consiste em um poder de autogoverno inseparável da ideia de universidade. Todavia, ela exige responsabilização da UFSC para responder por serviços públicos de ensino de qualidade, bem como boa gestão dos recursos públicos. Uma vez que a UFSC dispõe e amplia sua autonomia universitária, cabe a ela a responsabilidade de desenvolver os elementos necessários para sua própria governança (DURHAM, 1989; FÁVERO, 2004; RANIERI, 1994; SAINT, 2009; WANDERLEY, 2017).

g) A análise conjunta entre Governança Pública e políticas públicas não se limita a questões meramente técnicas, mas abrange relações político-culturais entre governantes, governados e agentes do setor privado, visto que os processos relacionais dos atores que compõem a arena de negociação das políticas públicas pode não ocorrer democraticamente (CKAGZANAROFF, 2017).

No campo da Administração Universitária, políticas públicas e governança se relacionam de forma dinâmica. A política pública, seja como uma diretriz para enfrentar um problema público (SECCI; COELHO; PIRES, 2019), seja como um conjunto de decisões correlacionadas (JENKINS *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), tem como um grande desafio a conciliação de diferentes demandas da comunidade política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Nesse sentido, a relação entre governança e políticas públicas, no campo da Administração Universitária, é de entrelaçamento e retroalimentação: de um lado, as políticas públicas de educação superior norteiam a governança na gestão das universidades. De outro, a governança influencia a gestão das políticas públicas, pois ela envolve a dinâmica das atividades governamentais (DYE, 2013), passa a responsabilizar a sociedade no exercício de determinadas funções de governança na prestação de serviços públicos (HEIDEMANN; SALM, 2009), como, por exemplo, na etapa de identificação dos problemas públicos (KINGDON, 2014). Além disso, as democracias modernas são marcadas por uma fluidez institucional, o que evidencia a necessidade de ação de mecanismos de governança (BEVIR, 2007). Todavia, conforme o referido autor, a forma de se concretizar o entrelaçamento entre governança e políticas públicas dependerá da teoria de governança a ser adotada. De todo modo, as universidades exigem uma série de funções de governança a serem desempenhadas pela comunidade universitária que as constituem, tanto por se estabelecerem como instituições heterogêneas e complexas, quanto por exigirem instrumentos de gestão particularizados (BOVAIRD; LOFFLER, 2016; DURHAM, 1989; FÁVERO, 2004; IFAC, 2001; MEYER,

2014; RANIERI, 1994; RIZZATTI; RIZZATTI JUNIOR, 2004; SAINT, 2009; 9999WANDERLEY, 2017).

Dito isto, constata-se que a pesquisa concluiu seu objetivo: analisar a política de Governança Pública da Universidade Federal de Santa Catarina. Apesar de a universidade apresentar avanços consideráveis, seja no que diz respeito à percepção dos gestores universitários do que venha a ser governança, ou por meio dos instrumentos de governança desenvolvidos e aplicados, seja através de suas políticas institucionais, a pesquisa identificou lacunas a serem preenchidas, pontos a serem considerados e desenvolvidos pela gestão universitária. De todo o modo, é natural que seja assim, afinal, tanto a governança quanto a universidade são objetos de constante desenvolvimento.

5.1.1 Contribuições Teórico-Práticas do Estudo

Esta seção sintetiza as contribuições teórico-práticas da pesquisa.

Quadro 39 – Contribuições teórico-práticas do estudo.

CARACTERIZAÇÃO DA GOVERNANÇA E AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA DA UFSC SOB A PERCEPÇÃO DOS GESTORES UNIVERSITÁRIOS	Quanto à descrição do perfil dos gestores universitários, identificou-se que os gestores da alta administração da UFSC possuem, no mínimo, de 2 a 5 anos de experiência de trabalho na instituição.
	Quanto ao conhecimento dos gestores universitários da UFSC sobre o termo “governança”, conclui-se que 93,1% dos gestores da UFSC conhecem o termo, enquanto somente 6,9% desconhecem.
	Todos os gestores universitários entrevistados compreendem o que venha a ser governança, apesar de haver algumas diferenças nos pontos de vista alegados, o que é natural, tendo em vista a multiplicidade de significados do termo governança.
	Identificou-se a falta de dois elementos inerentes à governança quando comparados com a literatura acadêmica. Primeiro, a previsão de funções e responsabilidades a serem assumidas pelo mercado privado e terceiro setor, de forma horizontal (HEIDEMANN; SALM, 2009; RONCONI, 2011), por intermédio

	<p>das parcerias público-privadas (CEPIKU, 2008). E segundo, a prática de regras informais nas relações sociais, como confiança, comunicação, negociação, alianças e acordos, para implementar as políticas públicas (HEIDEMANN; KISSLER, 2006; BANCO MUNDIAL, 2017).</p>
	<p>Os entrevistados sustentam uma visão sobre autonomia universitária alinhada aos conceitos acadêmicos. Ambos os respondentes destacaram a importância de que haja condições institucionais para o exercício da autonomia universitária.</p>
	<p>Sobre as relações entre governança e autonomia universitária, identifica-se que, como a universidade dispõe de autonomia, cabe a ela desenvolver os elementos necessários para a sua própria governança, e que os critérios para uma boa governança devem ser criados, identificados e escolhidos com base na autonomia.</p>
	<p>Identificou-se uma multiplicidade de opiniões a respeito do Decreto nº 9.203/2017. Alguns gestores sustentam que a legislação é adequada e coerente, enquanto outros disseram que a norma não atende às particularidades de uma universidade pública federal. Outros gestores declararam desconhecerem a norma.</p>
	<p>Quanto às opiniões dos gestores da UFSC sobre possíveis interferências na autonomia universitária pelo Decreto nº 9.203/2017 e por guias de boas práticas de governança do TCU, houve divergências de opiniões: alguns gestores afirmaram que não interferem na autonomia, enquanto outros afirmaram que sim. Outros não souberam responder.</p>
	<p>A UFSC percebe os órgãos de controle com bons olhos, e reconhece sua importância tanto no sistema público em geral quanto para com a sociedade.</p>
	<p>Em alguns casos, os entrevistados perceberam orientações originárias dos órgãos de controle como importantes, mas que não se aplicavam às universidades públicas em geral em função de suas particularidades institucionais.</p>

	<p>É nítido o empenho da UFSC tanto em melhorar constantemente seus processos quanto em estabelecer diálogos melhores e mais diplomáticos com os órgãos de controle.</p>
	<p>Algumas unidades da UFSC estão aplicando o Guia de Boas Práticas de Governança proposto pelo TCU, com algumas adaptações, e percebendo seus processos se tornando mais eficientes e eficazes.</p>
<p>DESCRIÇÃO DA HISTORICIDADE DA GOVERNANÇA PÚBLICA NA UFSC</p>	<p>O PDI 2004-2009 da UFSC não apresenta o termo “governança” em seu texto.</p>
	<p>O PDI 2010-2014 apresenta o termo “governança” somente em um caso. O vocábulo está vinculado ao objetivo nº 21 da universidade</p>
	<p>O PDI 2015-2019 apresenta o termo “governança” nove vezes, sendo que, em uma delas, percebe-se pela primeira vez na UFSC, a preocupação conjunta entre melhorar a governança e ampliar a transparência da universidade.</p>
	<p>O PDI 2020-2024 apresenta o termo “governança” 38 vezes. O vocábulo passou a ser vinculado para demais áreas da Administração Universitária, e passou a ser encarado como um componente essencial para atingir a Missão e a Visão da instituição.</p>
	<p>Nos Indicadores de Desempenho do PDI 2020-2024, as três unidades que mais carregam responsabilidades nas iniciativas estratégicas são a Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas - PRODEGESP, o Gabinete da Reitoria - GR, e a Secretaria de Planejamento e Orçamento - SEPLAN.</p>
	<p>Quanto aos Relatórios de Gestão da UFSC, o termo “governança” aparece constantemente nesses documentos, embora a maior parte dos casos o vocábulo esteja vinculado à Tecnologia da Informação. No entanto, identificou-se uma maior amplitude de significados do termo a partir de 2016, com a consideração, por parte dos administradores da UFSC, que a governança foi componente essencial de reestruturação do Hospital Universitário</p>

	em função da adesão da EBSEH na instituição. Outro marco importante da governança na UFSC se deu em 2017, com a criação do Comitê Permanente de Governança, Riscos e Controles da UFSC.
	Os documentos institucionais da UFSC demonstram que houve um maior entendimento por parte da universidade do que venha a ser governança, pelo menos sob as dimensões formal e institucional. No entanto, ainda há lacunas a serem preenchidas, principalmente no que diz respeito à metodologia para a construção do PDI. A própria governança precisa ser melhor utilizada para o desenvolvimento deste documento.
<p>DESCRIÇÃO DE INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA DESENVOLVIDOS PELA UFSC</p>	Os instrumentos de governança se desdobram em práticas de governança e processos de tomadas de decisões.
	Práticas de Governança: estudo da política pública, socialização e transparência das informações, rotatividade dos Diretores da unidade, processos de pagamentos feitos por duas pessoas, para garantir segurança, estrutura de acompanhamento orçamentário mensal; criação de um setor responsável pela política de gestão de riscos da universidade, mapeamento de processos, hábito de ouvir todas as categorias de funcionários e mantê-los informados, busca por qualidade, eficiência e contribuição com todos os setores da universidade, divulgação de recursos recebidos pela unidade, reuniões por internet, com transmissão ao vivo, indicação, pela unidade, de membros para participar dos conselhos da universidade.
	Tomada de Decisões: decisões acadêmicas (colegiadas), e administrativas, com foco em descentralização.
<p>IDENTIFICAÇÃO DE FATORES CRÍTICOS E PRINCÍPIOS NORTEADORES DA</p>	<p>As três dimensões da Governança Pública Universitária que a UFSC dispõe de capacidade de desenvolver no atual momento são:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Processo Decisório e Forma de Participação na Gestão; - Formação de Gestores Universitários;

<p>GOVERNANÇA PÚBLICA PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DA UFSC</p>	<p>- Diferença e Diversidade.</p>
	<p>As práticas de gestão da UFSC que mais avançaram nos últimos cinco anos em relação aos princípios da Governança Pública foram:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Respeito pela Diversidade; - Respeito à Lei e Inclusão Social e Igualdade; - Respeito ao Direito de Terceiros.
	<p>As práticas de gestão da UFSC em relação aos princípios da Governança Pública que obtiveram poucas práticas e avanços foram:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Políticas Sustentáveis e Coerentes; - Tomada de Decisões de Forma Democrática; - Envolvimento dos Cidadãos e demais Stakeholders; - Habilidade para Competir em um Ambiente Global; - Accountability.
	<p>Fatores Críticos - As práticas de gestão da UFSC em relação aos princípios da Governança Pública que os gestores universitários não perceberam práticas e avanços foram:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transparência; - Envolvimento dos Cidadãos e de demais Stakeholders; - Accountability; - Habilidade para Competir em um Ambiente Global.
	<p>Sete Princípios Norteadores da Governança Pública para as Políticas Públicas da UFSC:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A governança é o elemento que interliga as políticas públicas nos países em desenvolvimento e viabiliza sua eficácia (BANCO MUNDIAL, 2017); 2. Uma política pública que considere a governança deve tratar da cidadania não somente como um status legal, mas de forma democrática (DENHARDT; DENHARDT, 2015; PUTNAM, 2006);

	<p>3. Os três vetores que determinam a eficácia das políticas públicas são o comprometimento, a coordenação e a cooperação (BANCO MUNDIAL, 2017);</p> <p>4. A governança se revela na arena de negociação das políticas públicas, e pode se manifestar tanto nos níveis local, nacional, internacional ou supranacional, de forma formal ou informal (BANCO MUNDIAL, 2017);</p> <p>5. Mesmo que organismos nacionais e internacionais desenvolvam guias e práticas do que venha a ser "boa governança", trata-se de um conceito normativo, ao contrário da governança, que consiste num conceito positivista. Significa dizer que a "boa governança" deve ser resultado da negociação coletiva entre os stakeholders partícipes da UFSC, ou da rede de políticas públicas da instituição (BOVAIRD; LOFFLER, 2016; IFAC, 2001; MEYER, 2014).</p> <p>6. A autonomia universitária consiste em um poder de autogoverno inseparável da ideia de universidade. Todavia, ela exige responsabilização da UFSC para responder por serviços públicos de ensino de qualidade, bem como boa gestão dos recursos públicos. Uma vez que a UFSC dispõe e amplia sua autonomia universitária, cabe a ela a responsabilidade de desenvolver os elementos necessários para sua própria governança (DURHAM, 1989; FÁVERO, 2004; RANIERI, 1994; SAINT, 2009; WANDERLEY, 2017).</p> <p>7. A análise conjunta entre Governança Pública e políticas públicas não se limita a questões meramente técnicas, mas abrange relações político-culturais entre governantes, governados e agentes do setor privado, visto que os processos relacionais dos atores que compõem a arena de negociação das políticas públicas pode não ocorrer democraticamente (CKAGZANAROFF, 2017).</p>
--	--

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.
- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. Editora Companhia das Letras, 2018.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças públicas, democracia e accountability**. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- AMARAL, Alberto. MAGALHÃES, António. O conceito de stakeholder e o novo paradigma do ensino superior. **Revista Portuguesa de Educação**, 2000, 13(2), pp. 07-28.
- APPOLINÁRIO, Fabio. **Metodologia Da Ciência**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- ARRUDA, June Alves de; BARROS, Gustavo Filice de. **Governança Universitária: um Panorama Mundial**. Gestión de la Gobernanza y la Estrategia orientadas al Desarrollo Sustentable. XVIII Coloquio Internacional de Gestión Universitaria, 2018.
- BALBACHEVSKY, Elizabeth. Governança na pesquisa científica: reflexões sobre a prática da pesquisa contemporânea e a experiência brasileira. **Sociologias**, v. 19, n. 46, 2017.
- BALBACHEVSKY, Elizabeth; KERBAUY, Maria Teresa; FABIANO, Neylor De Lima. A Governança universitária em transformação: a experiência das universidades públicas brasileiras. **KOGA-ITO, Cristiane Y.; LUCA, Tania R. de. Escola UNESP de liderança e gestão: instrumento para excelência da gestão institucional**. São Paulo: Cultura Acadêmica, p. 125-38, 2016.
- BALDRIDGE, J. Victor. **Power and conflict in the university**. New York: John Wiley & Sons, 1971.
- BAQUERO, Marcelo. Construindo uma Outra Sociedade: o Capital Social na Estruturação de uma Cultura Política Participativa no Brasil. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 21, p. 83-108, nov. 2003.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70.3 2009.
- BERNHEIM, Carlos T; CHAUI, Marilena S. **Desafios da Universidade na Sociedade do Conhecimento: cinco anos depois da Conferencia sobre ensino superior**. Brasília: UNESCO, 2008.
- BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, 2011.
- BEVIR, Mark. **Encyclopedia of governance**. Sage, 2007.

BIANCHETTI, Lucídio; SGUISSARDI, Valdemar. **Da Universidade à Commoditycidade ou de como e quando, se a educação/formação é sacrificada no altar do mercado, o futuro da universidade se situaria em algum lugar do passado**. São Paulo: Mercado das Letras, 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BOVAIRD, Tony. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. **International review of administrative sciences**, v. 71, n. 2, p. 217-228, 2005.

BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke (Ed.). **Public management and governance**. Routledge, 2016.

BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 69, n. 3, p. 313-328, 2003.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASIL. **Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994**. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. 1994.

BRASIL. **Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**: Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 19 setembro. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. 2004.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**: Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. Portaria nº 21, de 21 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o sistema e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2017a. educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior Cadastro e-MEC. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 dez. 2017, p.29-33. 2017a.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 4. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, jan-abr 1996.

BRUNNER, J. Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. University governance: typology, dynamics and trends. **Revista de educación**, v. 355, n. 2, p. 137-159, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional**. In: O direito na fronteira das políticas públicas [S.l: s.n.], 2015.

BURIGO, Carla Cristina Dutra; DE LINHARES JACOBSEN, Alessandra; WIGGERS, Ludmila. Mestrado Profissional em Administração Universitária: desafios e perspectivas no processo da gestão universitária. **Navus-Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 6, n. 2, p. 68-78, 2016.

BURIGO, Carla Cristina Dutra; PERARDT, Susany. A concepção de universidade e a inter-relação com o processo da gestão universitária. **Revista da FAE**, v. 19, n. 1, p. 80-93, 2016.

BURIGO, Carla Cristina Dutra; RAMOS, Cléia Silveira. O processo de gestão de desenvolvimento do espaço público na universidade: uma prática educativa e social. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 7, n. 3, p. 43-60, 2014.

CAMPANTE, Rubens. O Patrimonialismo em Faoro e Weber e Sociologia Brasileira. **ADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro**, Vol. 46, nº 1, pp. 153 a 193. 2003.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CASTELLO, Rebecca; VIDAL, Josep Pont. A governança nas Instituições de Ensino Superior. **GIGAPP Estudios Working Papers**, v. 5, n. 83-90, p. 168-184, 2018.

CAVALCANTE, Joseneide Franklin. **Educação superior: conceitos, definições e classificações**. MEC, 2000.

CEPIKU, Denita. Public governance: research and operational implications of a literature review. In: CEPIKU, Denita; MENEGUZZO, Marco; SENESE, Mariastefania. **Innovations in publi management and governance in Italy**. Roma: Aracne, 2008, p. 97-113.

CHAUÍ, Marilena. A universidade sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n.24, p. 5-15, set./dez. 2003.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. A relação entre gestão de política pública e governança. **GIGAPP Estudos Working Papers**, v. 4, n. 72-78, p. 345-359, 2017.

COLOSSI, Nelson; BERNARDES, José Francisco. Transformações globais, crise-mudança em instituições universitária: algumas considerações. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 1, n. 1, p. 75-88, 2007.

COSTIN, Claudia. **Administração pública**. Elsevier, 2010.

COUTINHO, Clara Pereira. **Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas**. Leya, 2014.

COUTO, Rogéria Moreira et al. Governança nas instituições de ensino superior: análise dos mecanismos de governança na Universidade Federal de Santa Catarina à luz do modelo multilevel governance. 2018. **Dissertação (mestrado)**. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Florianópolis, 2018.

CRESWELL, John W. Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto. In: **Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2010. p. 296-296.

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.

DE CASTRO ALCÂNTARA, Valderí; PEREIRA, José Roberto; SILVA, Érica Aline Ferreira. Gestão social e governança pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, p. 11-29, 2015.

DEMO, Pedro. **Sociologia: uma introdução crítica**. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 1995.

DENHARDT, Janet V; DENHARDT, Robert B. **O Novo Serviço Público: servir, em vez de dirigir**. 4ª ed. Nova Iorque & Londres.: Taylor & Francis Group, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31ª ed., São Paulo: Forense, 2018.

DIAS, Taisa. **Governança Pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional**. 2012. 356 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferras. Governança pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**. V. 17. n. 3, 2014.

DUNN, William N. **Public policy analysis**. Routledge, 2018.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A autonomia universitária: extensão e limites. **ensino superior: conceito e dinâmica, São Paulo, EDUSP**, 2006.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **A autonomia universitária: o princípio constitucional e suas implicações**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior, Universidade de São Paulo, 1989.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy: Pearson new international edition**. Pearson Higher Ed, 2013.

FIELDEN, John. **Global trends in university governance**. The World Bank, 2008.

FOLETTTO, Paulo Renato; TAVARES, Sergio Marcus Nogueira. Especificidades da governança universitária: alguns aspectos. **Gestão Universitária: Os Caminhos para a Excelência**, p. 153, 2014.

FRANCO, MEDP; MOROSINI, Marília Costa. Gestão democrática e autonomia universitária: educação superior no Brasil e o Mercosul. **SGUISSARDI, W.; FRANCO, MEDP; MOROSINI, MC; Internacionalização, gestão democrática e autonomia universitária em questão**, v. 12, 2005.

FREY, Klaus Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **POLÍTICA & SOCIEDADE**, VOL. 3, NO. 5, 118-138. 2004.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 21, p. 211-259, ISSN 0103-138, jun 2000.

FÁVERO, Maria de Lourdes Albuquerque. Autonomia e poder na universidade: impasses e desafios. **Perspectiva**, v. 22, n. 1, p. 197-226, 2004.

GAVENTA, John. **Towards participatory local governance: Six propositions for discussion**. **Currents**, v. 28, p. 29-35, 2002.

GESSER, Grazielle Alano. **Accountability e transparência como elementos de governança nas universidades públicas brasileiras**. 2018. 257 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Universitária, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

GESSER, Grazielle Alano; OLIVEIRA, Clésia; MACHADO, Marília Ribas. **Governança universitária: contribuições teóricas**. XVII Colóquio Internacional de Gestão Universitária. Universidade, desenvolvimento e futuro na Sociedade do Conhecimento. 2017.

GIL, António Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. Atlas, 1989.

GOERGEN, Pedro. Ciência, sociedade e universidade. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 19, n. 63, p. 53-79, maio/ago. 1998.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**, São Paulo, v. 26, n. 1. **jan/jun**, p. 99-117, 2000.

HAQUE, M. Shamsul. Significance of accountability under the new approach to public governance. **International Review of Administrative Sciences**, v. 66, n. 4, p. 599-617, 2000.

HEIDEMANN, Francisco Gabriel, SALM, José Francisco (orgs.), **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Editora da UnB, 2009.

- HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelo de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. Política pública: seus ciclos e subsistemas—uma abordagem integral. **São Paulo: Campus**, 2013.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **Governance in the public sector: a governing body perspective: international public sector study (Study 13)**. New York, Aug. 2001. Disponível em <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. July 2014. Disponível em: <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/contributing-global-economy/publications/international-framework-good-governance-public-sector>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- KENNETT, Patricia. **Governance, globalization and public policy**. Edward Elgar Publishing, 2008.
- KERR, Clark. **Os usos da universidade**. Editora da UnB, 2005.
- KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2nd Pearson Education Limited. 2014.
- 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.
- KLEIN, Karla; PIZZIO, Alex; RODRIGUES, Waldecy. Governança universitária e custos de transação nas universidades da Amazônia Legal Brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 143, p. 455-474, 2018.
- KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. **Public policy: Politics, analysis, and alternatives**. Cq Press, 2018.
- LEFORT, Claude. O que é burocracia. **Política & Sociedade**. **São Paulo: Nacional**, p. 155, 1979.
- MARCONI, MDA; LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. 7 Edição. Editora Atlas, São Paulo, 2017.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2009.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. Editora Atlas SA, 2014.

MCCORMICK, Robert E.; MEINERS, Roger E. University governance: A property rights perspective. **The Journal of Law and Economics**, v. 31, n. 2, p. 423-442, 1988.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2014.

MELO, Pedro Antônio de. **A cooperação universidade/empresa nas universidades públicas brasileiras**. 2002. 330 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

MEYER JÚNIOR, Victor. A prática da administração universitária: contribuições para a teoria. **Revista Universidade em Debate**, v. 2, n. 1, p. 12-26, 2014.

MEYER, B.; MEYER JR., V. “Managerialism” na gestão universitária: uma análise de suas manifestações em uma instituição empresarial. **Revista Gual**, 6 (3), 2013.

MINTZBERG, Henry. Administrando governos, governando administrações. **Revista do Serviço público**, v. 49, n. 4, p. 148-163, 1998.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33ª Edição. Editora Atlas Jurídico. São Paulo, 2016.

MORÉ, Rafael Pereira Ocampo.; GONÇALO, C. R.; VARGAS, S. M. L.; BUCCIOR, E. R.; CEMBRANEL, P. Capacidade absorptiva no contexto da inovação: Um estudo bibliométrico. *Desenvolve - Revista de Gestão do Unilasalle*, v. 3, p. 113-126, 2014.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, v. 37, n. 2, p. 353-381, 2012.

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, 2011.

PALMEIRAS, JENIFER DE BRUM; SGARI, ROSANI; SZILAGYI, CARLOS LEONARDO SGARI. **Desafios da Gestão Universitária: Competência e Desempenho: uma reflexão crítica na gestão**. 2015.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de administração de empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Administrativo Descomplicado*. 24ª Edição Revista e Atualizada. São Paulo: Editora Método, 2016.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de administração pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 145, p. 946-961, 2018.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988**. Edusp, 1994.

RIBEIRO FILHO, Wander Fernandes; VALADARES, Josiel Lopes. GOVERNANÇA: UMA NOVA PERSPECTIVA DE GESTÃO APLICADA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **The Journal of Engineering and Exact Sciences**, v. 3, n. 5, p. 0721-0723, 2017.

RIBEIRO, Raimunda Maria da Cunha. Os desafios contemporâneos da gestão universitária: discursos politicamente construídos. In: **IV Congresso Ibero-americano de Política e Administração da Educação, Porto, Portugal**. 2014.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: Métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1985.

RIZZATTI, Gerson; RIZZATTI JUNIOR, Gerson. **Organização Universitária: mudanças na administração e nas funções administrativas**. IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. 2004.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Realização do Potencial de Accountability dos Pareceres Prévios do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**. 2011. Tese (Doutorado em Administração) - Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, 2011.

ROCZANSKI, Carla Regina Magagnin. **O Sistema de Governança e a Autonomia nas Instituições de Ensino Superior Públicas Brasileiras e Portuguesas**. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração, UFSC, Florianópolis, 2020.

ROCZANSKI, Carla Regina Magagnin. **Universidade Pública e Accountability: O caso da Universidade do Estado de Santa Catarina UDESC**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração, UFSC, Florianópolis, 2009.

RODRIGUES, Gabriel Mario. **Desafios da gestão universitária contemporânea**. Porto Alegre: Artmed, 2011, p. 97-110.

RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia (public governance: a challenge to democracy). **Emancipação**, v. 11, n. 1, 2011.

SAGAN, Carl. **O mundo assombrado pelos demônios: a ciência vista como uma vela no escuro**. Editora Companhia das Letras, 2006.

SAINT, William. Guiding universities: Governance and management arrangements around the globe. **Human Development Network. World Bank**. 2009. Disponível em: http://sitere.sources.worldbank.org/EXTHDOFFICE/Resources/54857261239047988859/University_Governance_and_Management.pdf]. Acesso em: 11 de ago de 2020.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 11, n. 25, p. 83-104, 2009.

SCHLICKMANN, Raphael; MELO, Pedro Antônio de. **Administração universitária: em busca de uma epistemologia**. Avaliação, Campinas; Sorocaba, v. 17, n. 1, p. 155-178, mar. 2012.

SCHLICKMANN, Raphael; MELO, Pedro Antônio de. O que se entende por administração universitária no Brasil? In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NAS AMÉRICAS, 13, 2013, Buenos Aires. **Anais**. Florianópolis, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/114899>>.

SCHLICKMMAN, Raphael. **Administração universitária: desvendando o campo científico no Brasil**. 2013. 294 f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

SCHWARCZ, Lilia M. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARCZ, Lilia M; STARLING, Heloísa M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública [online]**. 2009, vol.43, n.2, pp.347-369. ISSN 0034-7612.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos. Esquemas de Análise**, Casos Práticos, v. 2, 2010.

SECCHI; Leonardo.; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos**. 3. ed. Cengage Learning. 2019.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação & Sociedade**, v. 29, n. 105, p. 991-1022, 2008.

SOUSA, Ana Maria Costa de. Gestão acadêmica atual. IN: COLOMBO, Sonia Simões e RODRIGUES, Gabriel Mario. **Desafios da gestão universitária contemporânea**. Porto Alegre: Artmed, 2011, p. 97-110.

STEFANO, NARA MEDIANEIRA et al. **Elementos da inovação e empreendedorismo na gestão universitária: análise bibliométrica da literatura**. 2017.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. editora FGV, 2006.

SPELLER, Paulo, ROBL, Fabiane; MENEGHEL, Stela Maria. **Desafios e perspectivas da educação superior brasileira para a próxima década**. Brasília: UNESCO, CNE, MEC, 2012. 164 p.

TAVARES, Sergio Marcus Nogueira. Governança no ensino superior privado. IN: COLOMBO, Sonia Simões e RODRIGUES, Gabriel Mario. **Desafios da gestão universitária contemporânea**. Porto Alegre: Artmed, 2011, p. 175-190.

TEIXEIRA, António. Desconstruindo a universidade: Modelos universitários emergentes mais abertos, flexíveis e sustentáveis. **Revista de Educación a distancia**, n. 32, 2012.

TEIXEIRA, Odilon Inácio et al. **Avaliação das práticas de governança em política pública: um estudo de caso da política de educação básica, relativa ao ensino médio, do governo do estado do Pará**. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **10 passos para a boa governança**. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/10-passos-para-a-boa-governanca.htm>. Acesso em 12 de set. de 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração pública**. Brasília, DF.: TCU, 80 p. 2014. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp>. Acesso em 12 de set. de 2019.

TRIVIÑOS, Augusto NS. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo. Editora Atlas S.A. 1987.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Portal UFSC**. 2020. Disponível em <https://ufsc.br/>. Acesso em junho de 2020. 2020a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Estatuto da UFSC**. 2020. Disponível em <http://cun.orgaosdeliberativos.ufsc.br/estatuto-da-ufsc/> Acesso em junho de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Relatório de gestão 2014**. Disponível em: <http://dpgi.seplan.ufsc.br/relatorio-de-gestao/>. Acesso em: junho de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Relatório de gestão 2015**. Disponível em: <http://dpgi.seplan.ufsc.br/relatorio-de-gestao/>. Acesso em: junho de 2020. 2015a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Relatório de gestão 2016**. Disponível em: <http://dpgi.seplan.ufsc.br/relatorio-de-gestao/>. Acesso em: junho de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Relatório de gestão 2017**. Disponível em: <http://dpgi.seplan.ufsc.br/relatorio-de-gestao/>. Acesso em: junho de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Relatório de gestão 2018**. Disponível em: <http://dpgi.seplan.ufsc.br/relatorio-de-gestao/>. Acesso em: junho de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI 2020-2024**. Disponível em: <https://pdi.ufsc.br/o-pdi-2020-2024/>. 2020b. Acesso em: junho de 2020. 2020b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Indicadores de Desempenho do PDI 2020-2024**. Disponível em: <https://pdi.ufsc.br/indicadores-de-desempenho/>. Acesso em: junho de 2020. 2020d.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI 2004-2009**. Disponível em: <https://pdi.ufsc.br/pdi-2004-2009/>. Acesso em: junho de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI 2010-2014**. Disponível em: <https://pdi.ufsc.br/pdi-2010-2014/>. Acesso em: junho de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI 2015-2019**. Disponível em: <https://pdi.ufsc.br/pdi-2015-2019/>. Acesso em: junho de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Regimento Geral**. Disponível em: <http://cun.orgaosdeliberativos.ufsc.br/regimento-geral-da-ufsc/>. 2020c.

VERGARA, Sylvia. Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 5. Ed. São Paulo. Editora Atlas. 2004.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **O que é universidade**. Brasiliense, 2017.

WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington D.C., 1992

WORLD BANK. **Governance and the Law**. Washington D.C., 2017.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**. Bookman editora, 2015.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de pesquisa**—2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração – Universidade Federal de Santa Catarina. 2013.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

Prezado(a) Gestor(a),

Eu, Nicolas Rufino dos Santos, Técnico Administrativo em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina e aluno de pós-graduação do curso de Administração Universitária da UFSC (PPGAU), estou realizando uma pesquisa para minha dissertação de mestrado profissional sob a linha de pesquisa intitulada Políticas Públicas e Sociedade, sob orientação do Prof. Dr. Rafael Pereira Ocampo Moré, com o objetivo de analisar a política de Governança Pública na Universidade Federal de Santa Catarina. A dissertação é intitulada "Política Pública de Governança na Educação Superior: um Estudo de Caso na Universidade Federal de Santa Catarina".

Sua resposta é de extrema relevância para esta pesquisa. Não há respostas corretas, tampouco incorretas. Por favor, responda o questionário apenas uma única vez.

O questionário dispõe de 14 perguntas e seu preenchimento dura em torno de 15 minutos. Ressalto que está assegurado o seu anonimato, bem como o sigilo das respostas.

Em caso de dúvidas ou problemas para responder o questionário, sinta-se livre para entrar em contato comigo por e-mail: nicolas.rufino@ufsc.br

Muito obrigado por sua ajuda.

Atenciosamente,

Nicolas Rufino dos Santos

Técnico Administrativo em Educação

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Florianópolis - Santa Catarina – Brasil

nicolas.rufino@ufsc.br

1. Qual o seu nível de formação?

- Ensino Fundamental.
- Ensino Médio.
- Graduação.
- Pós-graduação em nível de especialização.
- Pós-graduação em nível de mestrado.

- Pós-graduação em nível de doutorado.
- Outro: _____.

2. Há quanto tempo você trabalha na Universidade Federal de Santa Catarina?

- Até 2 anos.
- De 2 a 5 anos.
- De 5 a 10 anos.
- Mais de 10 anos.

3. Você conhece o termo "governança"?

- Sim.
- Não.

4. Você considera relevante que a UFSC possua uma política de governança?

- Sim.
- Não.
- Não sei responder.

5. Descreva as práticas e ações de governança adotadas em sua unidade nos últimos cinco anos.

6. Você percebeu avanços em relação à política de governança na UFSC nos últimos cinco anos?

- Sim.
- Não.
- Não sei responder.

7. Baseando-se no Plano de Desenvolvimento Institucional da UFSC (PDI 2020-2024), você considera adequada a política atual de governança da UFSC?

- Sim.
- Não.
- Não sei responder.

8. Das dimensões da Governança Pública Universitária listadas abaixo, qual ou quais você considera que a UFSC tenha capacidade de desenvolver no atual momento?

- Processo decisório e forma de participação na gestão.
- Autonomia universitária.
- Dimensão política da universidade.
- Performance institucional.
- Controle institucional e social.
- Indicadores quantitativos e qualitativos.
- Financiamento.
- Perspectiva de longo prazo.
- Indissociabilidade.
- Diferença e diversidade.
- Formação de gestores universitários.

9. Qual a sua opinião sobre o Decreto nº 9.203/2017, no qual dispõe sobre a política de governança para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fixa o conceito de Governança Pública, e estabelece princípios, diretrizes e mecanismos para seu exercício?

10. O fato do Governo desenvolver legislações como o Decreto nº 9.203/2017 - no qual dispõe sobre a política de governança para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fixa o conceito de Governança Pública, e estabelece princípios, diretrizes e mecanismos para seu exercício - e órgãos de controle, como Tribunal de Contas da União, desenvolver guias de recomendações de boas práticas de governança no setor público, ambas aplicáveis às universidades, interfere na autonomia dessas instituições?

- Sim.

- Não.

- Não sei responder.

11. Numa escala de 1 a 3, e de modo geral, como você percebe as práticas de gestão da UFSC dos últimos cinco anos em relação aos princípios de Governança Pública listados abaixo?

1 - Não percebe práticas e avanços.

2 - Percebe poucas práticas e avanços.

3 - Percebe muitas práticas e avanços.

- Tomada de decisões de forma democrática.
- Envolvimento dos cidadãos e das partes interessadas (Stakeholders).
- Tratamento justo e honesto aos cidadãos.
- Políticas sustentáveis e coerentes.
- Interesse e capacidade para trabalhar em parcerias.
- Transparência.
- Accountability.
- Inclusão social e igualdade.
- Respeito ao direito de terceiros.
- Respeito pela diversidade.
- Respeito à lei.
- Habilidade para competir em um ambiente global.

12. Na sua opinião, qual o nível de aplicabilidade dos princípios de Governança Pública para a UFSC listados abaixo?

1 - Não sei responder.

2 - Não aplicável.

3 - Pouco aplicável.

4 - Aplicável.

- Tomada de decisões de forma democrática.
- Envolvimento dos cidadãos e demais partes interessadas (Stakeholders)
- Tratamento justo e honesto aos cidadãos.
- Políticas sustentáveis e coerentes.
- Interesse e capacidade para trabalhar em parcerias.
- Transparência.
- Accountability.
- Inclusão social e igualdade.
- Respeito ao direito de terceiros.

- Respeito pela diversidade.
- Respeito à lei.
- Habilidade para competir em um ambiente global.

13. Na sua opinião, quais são os fatores essenciais para a construção de uma política de governança para a UFSC?

14. Quais mudanças e alterações você proporia para a política de governança da UFSC?

APÊNDICE B – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

BLOCO A – PRÁTICAS DE GOVERNANÇA NA UNIDADE

1. Há quanto tempo você trabalha na Universidade Federal de Santa Catarina?
2. O que você entende por governança?
3. O que você entende por transparência?
4. Quais são as atuais práticas de governança adotadas em sua unidade?
5. De que forma essas práticas de governança foram desenvolvidas?
6. Como se dá o processo de tomada de decisões em sua unidade?
7. Quais atores foram envolvidos no processo de tomada de decisões de sua unidade?
8. Quais são os critérios para a tomada de decisões adotados em sua unidade? Como esses critérios foram definidos?
9. Quais os maiores desafios que você enfrenta em sua unidade?

BLOCO B – POLÍTICA DE GOVERNANÇA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

10. Como se deu a participação de sua unidade na construção do PDI UFSC 2020-2024?
11. De modo geral, você percebeu avanços ou retrocessos em relação à governança na Universidade Federal de Santa Catarina nos últimos cinco anos?
12. Quais são os fatores que você considera essenciais/críticos para o desenvolvimento da Governança na Universidade Federal de Santa Catarina?
13. Quais mudanças e alterações você proporia na governança da Universidade Federal de Santa Catarina?

BLOCO C – GOVERNANÇA E AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

15. O que você entende por autonomia universitária?
16. Você enxerga relações entre autonomia universitária e a governança no âmbito da UFSC? Se sim, de que forma?
17. Como você enxerga o fato do Governo Federal e órgãos de controle, como Tribunal de Contas da União, publicarem guias de recomendações de boas práticas de governança no setor público, aplicáveis também às universidades? Você considera que isso afeta a autonomia das universidades?

**APÊNDICE C – UNIDADES PARTICIPANTES DA PESQUISA NO FORMATO
QUESTIONÁRIO**

Cód.	Nível	Campus	Unidade
1	Administração Superior/ Órgãos Executivos Centrais	Florianópolis	Reitoria
2			Vice-Reitoria
3			Pró-Reitoria de Graduação
4			Pró-Reitoria de Pós-Graduação
5			Pró-Reitoria de Pesquisa
6			Pró-Reitoria de Extensão
7			Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis
8			Pró-Reitoria de Administração
9			Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas
10			Secretaria de Planejamento e Orçamento
11			Secretaria de Relações Internacionais
12			Secretaria de Educação à Distância
13			Secretaria de Inovação
14			Secretaria de Cultura e Arte
15			Secretaria de Esportes
16			Secretaria de Ações Afirmativas e Diversidades
17			Secretaria de Aperfeiçoamento Institucional
18			Secretaria de Segurança Institucional
19			Secretaria de Obras, Manutenção e Ambiente
20	Administração Superior/ Órgãos Executivos Setoriais/ Diretoria de Campus Fora de Sede;	Florianópolis	Diretoria do Centro de Ciências Agrárias - CCA
21			Diretoria do Centro de Ciências da Educação - CED
22			Diretoria do Centro de Ciências da Saúde - CCS
23			Diretoria do Centro de Ciências Físicas e Matemáticas - CFM
24			Diretoria do Centro de Ciências Jurídicas - CCJ
25			Diretoria do Centro de Comunicação e Expressão - CCE
26			Diretoria do Centro de Desportos - CDS
27			Diretoria do Centro de Ciências Biológicas - CCB
28			Diretoria do Centro de Filosofia e Ciências Humanas - CFH
29			Diretoria do Centro Socioeconômico - CSE
30			Diretoria do Centro Tecnológico - CTC
31	Administração de Unidades/ Órgãos Executivos Setoriais/ Diretoria de Unidades.	Araranguá	Diretoria Campus Araranguá/ Centro de Ciências, Tecnologias e Saúde - CTS

32		Blumenau	Diretoria Campus Blumenau/ Centro Tecnológico, de Ciências Exatas e da Educação - CTE
33		Curitiba	Diretoria do Campus Curitiba/ Centro de Ciências Rurais - CCR
34		Joinville	Diretoria do Campus Joinville/ Centro Tecnológico de Joinville - CTJ
35	Administração de Unidades/ Órgãos Executivos Setoriais/ Chefia de Departamentos.	Florianópolis	Departamento de Aquicultura
36			Departamento de Ciência e Tecnologia dos Alimentos
37			Departamento de Engenharia Rural
38			Departamento de Fitotecnia
39			Departamento de Zootecnia
40			Departamento de Ciências Fisiológicas
41			Departamento de Ciências Morfológicas
42			Departamento de Microbiologia e Parasitologia
43			Departamento de Bioquímica
44			Departamento de Botânica
45			Departamento de Ecologia e Zoologia
46			Departamento de Biologia Celular, Embriologia e Genética
47			Departamento de Estudos Especializados em Educação
48			Departamento de Ciência da Informação
49			Departamento de Metodologia de Ensino
50			Departamento de Educação do Campo
51			Departamento de Análises Clínicas
52			Departamento de Ciências Farmacêuticas
53			Departamento de Cirurgia
54			Departamento de Clínica Médica
55			Departamento de Enfermagem
56			Departamento de Odontologia
57			Departamento de Nutrição
58			Departamento de Patologia
59			Departamento de Pediatria
60			Departamento de Saúde Pública
61			Departamento de Ginecologia e Obstetrícia
62			Departamento de Fonoaudiologia
63			Departamento de Física
64			Departamento de Química
65			Departamento de Matemática
66			Coordenadoria Especial de Oceanografia

67			Departamento de Direito
68			Departamento de Design e Expressão Gráfica
69			Departamento de Jornalismo
70			Departamento de Língua e Literatura Estrangeiras
71			Departamento de Língua e Literatura Vernáculas
72			Departamento de Artes
73			Departamento de Libras
74			Departamento de Gestão, Mídias e Tecnologia
75			Coordenação Especial de Cinema
76			Departamento de Educação Física
77			Departamento de Antropologia
78			Departamento de Ciências Sociais
79			Departamento de Filosofia
80			Departamento de Geociências
81			Departamento de História
82			Departamento de Psicologia
83			Departamento de Geologia
84			Departamento de Sociologia e Ciência Política
85			Departamento de Ciências da Administração
86			Departamento de Ciências Contábeis
87			Departamento de Economia e Relações Internacionais
88			Departamento de Serviço Social
89			Departamento de Automação e Sistemas
90			Departamento de Arquitetura e Urbanismo
91			Departamento de Engenharia Civil
92			Departamento de Engenharia Elétrica e Eletrônica
93			Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas
94			Departamento de Engenharia Mecânica
95			Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental
96			Departamento de Engenharia Química e Engenharia de Alimentos
97			Departamento de Informática e Estatística
98			Engenharia do Conhecimento
99		Araranguá	Departamento de Energia e Sustentabilidade
100			Departamento de Ciências da Saúde
101			Departamento de Computação
102			Coordenadoria Especial de Física Química e Matemática
103			Coordenadoria Especial Interdisciplinar de Tecnologias da Informação e Comunicação

104		Blumenau	Departamento de Engenharia de Controle, Automação e Computação	
105			Departamento de Ciências Exatas e Educação	
106			Departamento de Matemática	
107			Departamento de Engenharia Têxtil	
108			Coordenadoria Especial de Engenharia de Materiais	
109		Curitiba	Departamento de Agricultura, Biodiversidade e Florestas	
110			Coordenadoria Especial de Biociências e Saúde Única	
111			Coordenadoria Especial de Ciências Biológicas e Agrônomicas	
112			Departamento de Ciências Naturais e Sociais	
113		Joinville	Departamento de Engenharias da Mobilidade	
TOTAL			113 unidades de pesquisa.	