



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

CLÉSIA MARIA DE OLIVEIRA

**GOVERNANÇA E EXCELÊNCIA NA UNIVERSIDADE FEDERAL
BRASILEIRA**

FLORIANÓPOLIS

2022

Clésia Maria de Oliveira

**GOVERNANÇA E EXCELÊNCIA NA UNIVERSIDADE FEDERAL
BRASILEIRA**

Tese submetida ao Programa de Pós-graduação em
Administração da Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do título de Doutora em
Administração.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Antônio de Melo

Florianópolis

2022

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

OLIVEIRA, CLÉSIA MARIA DE
GOVERNANÇA E EXCELÊNCIA NA UNIVERSIDADE FEDERAL
BRASILEIRA / CLÉSIA MARIA DE OLIVEIRA ; orientador, Pedro
Antônio de Melo, 2022.
271 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em
Administração, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Administração. 2. Governança Universitária. 3.
Excelência em Gestão. 4. Gestão Universitária. 5. Geração
de Valor para a Sociedade. I. Melo, Pedro Antônio de. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós
Graduação em Administração. III. Título.

Clésia Maria de Oliveira

Governança e Excelência na Universidade Federal Brasileira

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

Prof. Irineu Manoel de Souza, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Júlio Eduardo Ornelas Silva, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Profa. Gabriella Depiné Poffo, Dra.
Membro Externo
UniaVan

Prof. José Moreira da Silva Neto, Dr.
Membro Externo
Universidade Federal de Rondônia

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

Coordenador do Programa

Prof. Dr. Pedro Antônio de Melo
Orientador

Florianópolis, 20 de janeiro de 2022

Este trabalho é dedicado aos meus pais, Joaquim José de Oliveira e Maria José Leite de Oliveira (*in memoriam*) por forjarem o meu caráter, sustentado no exemplo de vida e luta para garantir o sustento dos muitos filhos ao tempo que mantinham acesa a esperança de dias melhores em uma nação forte e justa, tendo como propulsores a educação e a participação de todas as classes sociais nas decisões afetas ao destino do povo brasileiro.

AGRADECIMENTOS

Acima de todas as coisas a Deus, pelo dom da vida, pela energia vital renovada a cada manhã, me fortalecendo para enfrentar os desafios e perseverar, mesmo diante do aparentemente impossível.

Ao Prof. Dr. Pedro Antônio de Melo, meu orientador, por entender, compartilhar, ouvir, mostrar caminhos, trilhar junto, inserir-me em suas atividades e transmitir tranquilidade no acompanhamento do cronograma de execução dos trabalhos; pela dedicação enquanto Professor na graduação, no Mestrado Profissional em Administração Universitária (PPGAU) e no PPGA, bem como na chefia do departamento e coordenação do INPEAU, sobretudo nos esforços para realização do Colóquio Internacional de Gestão Universitária e para a implantação do programa “Escola de Gestores”, contribuindo significativamente para o desenvolvimento de lideranças para aplicação de tecnologias de gestão universitária resultantes das pesquisas desenvolvidas nessa linha, de forma que essas lideranças conduzam a UFSC no cumprimento de sua nobre missão e ao alcance de sua visão de futuro.

Ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro Socioeconômico e à Universidade Federal de Santa Catarina pela oportunidade de pesquisa e desenvolvimento acadêmico, profissional e pessoal, especialmente aos meus Professores do curso de Doutorado, nas pessoas dos Professores Doutores Maurício Roque Serva de Oliveira, Silvio Antônio Ferraz Cario, Eloise Helena Livramento Dellagnelo, Alexandre Marino Costa, Irineu Manoel de Souza e Lauro Francisco Mattei por todos os conhecimentos e experiências compartilhadas, o que em muito contribuíram para uma aprendizagem significativa, e juntos aos demais docentes do PPGA-UFSC, significar e consolidar o ensino *stricto sensu* das Ciências Administrativas em Santa Catarina e no Brasil.

Às minhas bancas de qualificação e de defesa, nas pessoas dos Professores Doutores, Alessandra de Linhares Jacobsen (UFSC), Raphael Schlickmann (UFSC), Osmar Siena (UNIR), Maria Berenice Alho da Costa Tourinho (UNIR), Irineu Manuel de Souza (UFSC), Júlio Eduardo Ornelas Silva (UFSC), José Moreira da Silva Neto (UNIR) e Gabriela Dapiné Poffo (UNIAVAN), por toda a dedicação e orientação.

Ao Magnífico Reitor Ubaldo Cesar Balthazar, à Vice-reitora Alacoque Lorenzini Erdmann e a todos os Pró-Reitores, Diretores e Secretários da UFSC que gentilmente concederam as entrevistas e contribuíram de forma imprescindível para esta pesquisa, compartilhando parte de seu mais precioso e escasso tempo.

Aos meus colegas Professores do curso de Administração da Universidade Federal de Rondônia (UNIR) por concordarem com o afastamento das atividades docentes e me incentivarem a cursar o Doutorado em Santa Catarina.

À FAPERO (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Rondônia) e à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior) que em conjunto propiciaram apoio financeiro ao projeto, fornecendo bolsa referente à “Chamada Nº 010/2016 - Programa de Bolsas de Mestrado e Doutorado Docente MS-DR/FAPERO/CAPES”, durante 26 meses, a qual contribuiu para proporcionar estrutura adequada em Florianópolis para me dedicar integralmente à realização dessa pesquisa.

Ao meu esposo Antônio Lúcio, pelo amor, companheirismo e dedicação nesses 37 anos de casados, aportes essenciais para o equilíbrio emocional, sobretudo nesses anos desafiadores conciliando o doutorado com o tratamento de saúde. Também aos nossos filhos, Jéssica e Michel, pelo amor incondicional ao longo da vida, e por juntos, como família, enfrentarmos cada fase tão difícil do tratamento.

Aos amigos do INPEAU, Júlio Ornelas, Maristela Bortolini, Thiago Cabral, Maurício Rissi, Andressa Sasaki, Salezio Schmitz Júnior, Grazielle Alano Gesser e Marília Ribas pelo companheirismo, trocas de boas energias e incentivo mútuo.

Aos colegas de turma pelos muitos momentos de aprendizagem que compartilhamos nas incontáveis madrugadas de estudo; e a todas as amigas, amigos e familiares: nora, enteados, irmã (o)s, cunhada (o)s e sobrinha (o)s residentes em Minas e em São Paulo - que contribuíram com muito estímulo e orações para que eu atingisse meu objetivo de conclusão do doutorado.

Enfim, agradeço, de coração, a todos aqueles que, de alguma maneira, contribuíram para a realização desse sonho.

Não haverá transformação efetiva da gestão pública sem uma vigorosa mudança alicerçada na instituição de novas práticas de gestão, que, por sua vez, estabeleçam novos hábitos e, por fim, substituam velhos por novos valores. Ao final desse longo e complexo ciclo estabelecer-se-á a cultura da excelência. Qualquer esforço no sentido de abreviar esse processo descamba fatalmente para o reformismo burocrático – rápido mas inútil que a administração pública brasileira teima em realizar, desde os anos 30 do século passado. A propósito, essa é a primeira prática que o GESPÚBLICA insiste em extinguir. A extinção é difícil pois é uma prática que o hábito transformou em cultura.

(Paulo Daniel Barreto Lima, 2006)

OLIVEIRA, Clésia Maria de. **Governança e Excelência na Universidade Federal Brasileira**. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2022. 271p.

RESUMO

Dentre os desafios postos à gestão das Universidades, tem-se a busca por instrumentos integradores de esforços que viabilizem o alcance de níveis de excelência seja no ensino, na pesquisa ou na extensão, em um ambiente de alta complexidade por envolver vários atores, com necessidades diversas e muitas vezes conflitantes. Dada a relevância destas instituições, o presente estudo teve como objetivo geral analisar como as práticas de Governança Pública na universidade impulsionam a busca pela excelência em gestão na geração de valor para a sociedade. Por meio de uma pesquisa qualitativa e descritiva, os objetivos específicos foram convertidos em quatro etapas operacionais: Caracterizar o ambiente da universidade a partir das concepções sobre governança pública, busca pela excelência em gestão, partes interessadas e geração de valor para a sociedade; Identificar as práticas de governança pública instituídas na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Revelar os elementos facilitadores ou dificultadores da busca pela excelência na geração de valor público na Universidade Federal de Santa Catarina, a partir das concepções e práticas de governança identificadas; Propor elementos para a formulação de framework de governança universitária que impulse a busca pela excelência na Universidade Federal de Santa Catarina. Como método de investigação foram adotados procedimentos apropriados ao Estudo de Caso com triangulação dos dados coletados em documentos institucionais, bases de dados estatísticos e por meio de entrevistas aplicadas aos gestores, sujeitos da pesquisa. Foram utilizadas técnicas de análise de conteúdo conduzidas pela busca por elementos que caracterizassem a governança enquanto mecanismo que contribua para o alinhamento da liderança e estratégia da universidade e seus respectivos controles com a busca pela excelência em gestão, de forma a alcançar resultados significativos na geração de valor para a sociedade. Os resultados mostram que as práticas de governança na Universidade encontram-se em processo de implantação ou já consolidadas; que não se aplicam na Universidade o modelo de excelência em gestão pública (MEGP), mas possuem um modelo próprio de busca por melhorias contínuas (resultados superiores), corroborado, sobretudo, pelo progresso científico, tecnológico e inovador nos serviços do conhecimento, indicado nos resultados obtidos nas avaliações padronizadas nacionais e internacionais (*rankings*) nas quais é submetida periodicamente. Contudo, a realidade vivida pelas universidades federais brasileiras nos últimos anos, de escassez de recursos, ameaças à sua autonomia e à legitimidade do seu processo eleitoral democrático, além das reiteradas tentativas de manchar a imagem das IES públicas por meio de notícias falsas ou descontextualizadas, vem mostrando a imprescindibilidade da relação das universidades com os seus stakeholders, em especial, de ampliação dos espaços de participação e envolvimento da sociedade, parte interessada legítima, nas universidades; e estas, uma melhor ocupação dos seus espaços nos contextos político, econômico e social. É relevante também que essa interação se traduza em aprendizado, para ambas as partes, de forma tal que, juntas, possam fomentar um ambiente no qual os serviços do conhecimento alcancem o seu real valor e reconhecimento político e social, assim como os resultados gerados pela universidade sejam decorrentes de um sistema de governança que impulse a busca pela excelência na geração de valor, de forma sustentável, com respostas efetivas e úteis às necessidades ou demandas de interesse público, convertidas em melhorias que promovam mudanças significativas ao seu entorno.

Palavras-chave: Governança Pública. Governança Universitária. Excelência em Gestão. Partes Interessadas. Gestão Universitária. Geração de Valor para a Sociedade.

ABSTRACT

Among the challenges posed to the management of Universities, there is the search for instruments that integrate efforts that enable the achievement of levels of excellence, whether in teaching, research or extension, in a highly complex environment as it involves several actors with different needs, diverse and often conflicting. Given the relevance of these institutions, this study aimed to analyze whether the Public Governance practices at the university drive the pursuit of excellence in management in generating value for society. Through a qualitative and descriptive research, the specific objectives were converted into four operational stages: To characterize the university environment from the conceptions of public governance, search for excellence in management, stakeholders and generation of value for society; Identify the public governance practices instituted at Brazilian federal universities and at the Federal University of Santa Catarina (UFSC); Reveal the elements that facilitate or hinder the pursuit of excellence in generating public value at the Federal University of Santa Catarina, based on the identified governance concepts and practices; Propose elements for the formulation of a university governance framework that encourages the pursuit of excellence at the Federal University of Santa Catarina. As an investigation method, appropriate procedures were adopted for the Case Study, with triangulation of data collected from institutional documents, statistical databases and through interviews applied to managers, the research subjects. Content analysis techniques were used, conducted by the search for elements that characterize governance as a mechanism that contributes to the alignment of the university's leadership and strategy and its respective controls with the search for excellence in management, in order to achieve significant results in the generation of value to society. The results show that governance practices at the University are in the process of being implemented or already consolidated; that the model of excellence in public management (MEGP) does not apply at the University, but they have their own model of search for continuous improvement (superior results, World Class standard), corroborated, above all, by the scientific, technological and innovative progress in the services of the knowledge, indicated in the results obtained in standardized national and international assessments (rankings) to which it is periodically submitted. However, the reality experienced by Brazilian federal universities in recent years, of scarcity of resources, threats to their autonomy and the legitimacy of their democratic electoral process, in addition to the repeated attempts to denigrate the image of public HEIs through false or out of context news, it has shown the indispensability of the relationship between universities and their stakeholders, in particular, the expansion of spaces for participation and involvement of society, a legitimate interested party, in universities; and these, a better occupation of their spaces in the political, economic and social contexts. It is also important that this interaction translates into learning for both parties, so that, together, they can foster an environment in which knowledge services reach their real value and political and social recognition, as well as the results generated by the university are the result of a governance system that drives the pursuit of excellence in generating value, in a sustainable way, with effective and useful responses to the needs or demands of public interest, converted into improvements that promote significant changes in its surroundings.

Keywords: Public Governance. University Governance. Excellence in Management. University Management. Interested parts. Generation of Value for Society.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Triângulo Estratégico	... 39
Figura 2 – Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública.	... 57
Figura 3 – Princípios de Governança	... 61
Figura 4 – Relação entre as perspectivas de observação da governança no setor público	... 62
Figura 5 – Relação entre governança e gestão.	... 64
Figura 6 – Modelo de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão	... 67
Figura 7 – Componentes e Mecanismos das Práticas de Governança	... 68
Figura 8 – Princípios Constitucionais e Fundamentos do Gespública.	... 84
Figura 9 – Etapas da Metodologia de Gerenciamento de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão	... 101
Figura 10 – Modelo Dinâmico do Ciclo PDCA	... 108
Figura 11 – Tipologia dos stakeholders: legitimidade, poder e urgência	... 130
Figura 12 – Visão sistêmica do Modelo de Excelência em Gestão Pública	... 140
Figura 13 – Processo e Etapas da Melhoria Contínua da Gestão	... 141
Figura 14 – Modelo de Universidade como sistema complexo segundo Marcovitch	... 148
Figura 15 – Modelo proposto de Universidade como um sistema complexo	... 152
Figura 16 – Relação entre as perspectivas de análise da Governança	... 162
Figura 17 – Síntese propositiva de conexão entre Governança, Excelência e Gestão	... 163
Figura 18 – Estrutura Organizacional da Administração Superior da Universidade	... 171
Figura 19 – Composição do Conselho Universitário da UFSC	... 172
Figura 20 – Nuvem de Palavras: Missão e Visão	... 187
Figura 21 – Práticas, Componentes e Mecanismos de Governança	... 213
Figura 22 – Universidade como um sistema complexo: entradas e saídas do sistema	... 233
Figura 23 – Universidade como um sistema complexo: Processamento	... 233
Figura 24 – Síntese propositiva de conexão entre Governança, Excelência e Gestão	... 234
Figura 25 – Universidade como um sistema complexo: Governança, Excelência e Geração de Valor	... 235
Figura 26 – Ciclo de controle e aprendizado: gestão e governança.	... 236
Figura 27 – Componentes e mecanismos das práticas de governança	... 237
Figura 28 – Relação de causa-efeito dos três elementos propostos para o framework na geração de valor para o cidadão e para a sociedade	... 239

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Conclusões acerca dos Estudos no Campo da Administração Pública	... 32
Quadro 2 – Variáveis observadas na comparação dos modelos Gerencial e Societal.	... 36
Quadro 3 – Sete Princípios–chaves do Novo Serviço Público	... 38
Quadro 4 – Principais características de cada movimento na Administração Pública	... 46
Quadro 5 – Elementos da concepção de Governança Pública e Autores Centrais	... 47
Quadro 6 – Evolução da definição de Stakeholder	... 51
Quadro 7 – Usuários externos das contas públicas e síntese dos interesses presumíveis	... 52
Quadro 8 – Tipos de Stakeholders segundo Lyra, Gomes e Jacovine	... 54
Quadro 9 – Fundamentos Constitucionais que orientam o MEGP	... 59
Quadro 10 – Princípios Básicos de Governança para o Setor Público	... 60
Quadro 11 – Função da governança e ações alinhadas ao interesse público	... 63
Quadro 12 – Funções da Governança e da Gestão	... 65
Quadro 13 – Evolução do Programa de Qualidade do Governo Federal	... 81
Quadro 14 – Diretrizes Gerais do Programa GesPública	... 85
Quadro 15 – Diretrizes para Simplificação do Atendimento ao Cidadão	... 86
Quadro 16 – Fatores intangíveis relevantes para o aprimoramento da gestão pública	... 90
Quadro 17 – Fases do Ciclo PDCA	... 108
Quadro 18 – Hierarquia do Planejamento nas Organizações	... 109
Quadro 19 – Normas e Regulamentos relacionados à integridade, riscos e controle	... 116
Quadro 20 – Técnicas para identificação dos stakeholders	... 125
Quadro 21 – Categorização dos stakeholders por importância	... 127
Quadro 22 – Usuários externos das contas públicas e síntese de seus interesses	... 129
Quadro 23 – Unidades, Subunidades e Sujeitos da Pesquisa	... 164
Quadro 24 – Etapas Operacionais de Desenvolvimento do Estudo	... 155
Quadro 25 – Objetivos Específicos, Fontes e Instrumentos de Coleta de Dados	... 165
Quadro 26 – Categorias, Fatores de Análise e Fontes	... 170
Quadro 27 – Concepções sobre governança	... 189
Quadro 28 – Comparativo entre grupos de stakeholders da UFSC em 2018 e Atual	... 200
Quadro 29 – Critério Governança do Modelo de Excelência em Gestão Pública	... 229

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Orçamento anual da UFSC por grupo de natureza de despesa, conforme LOA (em milhões de reais)	... 180
Tabela 2 – Receita do Tesouro e Receita Própria	... 181
Tabela 3 – Síntese dos resultados relativos aos Stakeholders da UFSC	... 208
Tabela 4 – Resultados da Avaliação das Práticas de Governança - TCU	... 214
Tabela 5 – Resultados da Avaliação das Práticas de Governança: Liderança (TCU)	... 216
Tabela 6 – Resultados da Avaliação das Práticas de Governança: Estratégia (TCU)	... 218
Tabela 7 – Resultados da Avaliação das Práticas de Governança: Controle (TCU)	... 220
Tabela 8 – Elementos que facilitam ou dificultam a busca pela excelência e a geração de valor na Universidade	... 224
Tabela 9 – Descritores para a Busca nas Bases	... 261
Tabela 10 – Total de trabalhos resultantes da busca nas bases Web Of Science e Redalyc	... 261
Tabela 11 – Principais palavras-chave encontradas nos 18 artigos selecionados	... 262

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Principais usuários das informações	... 135
Gráfico 2 – Orçamento das universidades federais (em R\$ bilhões)	... 175

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGECOM – Agência de Comunicação
ANDES – Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior
APG – Associação de Pós-Graduandos
APUFSC – Associação dos Professores da Universidade Federal de Santa Catarina
CA – Colégio de Aplicação
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
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
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONAES – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CUn – Conselho Universitário
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
CUn – Conselho Universitário
DAE – Departamento de Administração Escolar
DAE – Departamento de Assuntos Estudantis
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
DCE – Diretório Central dos Estudantes
DPGI – Diretoria de Planejamento e Gestão da Informação
SEAI – Secretaria Especial de Assuntos Institucionais
DPL – Departamento de Licitações
EC – Emenda Constitucional
EUA – Estados Unidos da América
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
GR – Gabinete da Reitoria
HU – Hospital Universitário
IES – Instituição de Ensino Superior
IFAC – International Federation of Accountants

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
IFES – Instituição(ões) Federal(ais) de Ensino Superior
IFSC – Instituto Federal de Santa Catarina
IIA – *The Institute of Internal Auditors*
INPEAU – Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação
MPOG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
NPM – New Public Management
OCDE – 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
SEGESP – Secretaria de Gestão de Pessoas
PRAE – Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis
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
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
SeTIC – Superintendência de Governança Eletrônica e Tecnologia da Informação e
SIC – Serviço de Informação ao Cidadão
SINOVA – Secretaria de Inovação
SINTER – Secretaria de Relações Internacionais
SINTUFSC – Sindicato de Trabalhadores em Educação das Instituições Públicas de Ensino
Superior do Estado de Santa Catarina
SSI – Secretaria de Segurança Institucional
STAE – Servidor Técnico Administrativo em Educação
TAE – técnico(s)–administrativo(s) em educação
TCU – Tribunal de Contas da União
TICs – Tecnologias da Informação e Comunicação
UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UNICAMP Universidade Estadual de Campinas
USP – Universidade Estadual de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	TEMA, PROBLEMA E PERGUNTA DE PESQUISA.....	16
1.2	OBJETIVOS.....	19
1.2.1	Objetivo Geral	19
1.2.2	Objetivos Específicos.....	20
1.3	JUSTIFICATIVA.....	20
1.4	DEFINIÇÃO DE TERMOS.....	24
1.5	ORGANIZAÇÃO DOS CAPÍTULOS DA TESE	27
2	REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO.....	29
2.1	NOVO SERVIÇO PÚBLICO E GOVERNANÇA PARA A GERAÇÃO DE VALOR 29	
2.1.1	Entre a Administração Pública Gerencial, Societal e o Novo Serviço Público: a Governança para a Geração de Valor	31
2.1.1.1	O Movimento da Governança Pública na Perspectiva do Desenvolvimento do Estado 40	
2.1.1.2	As partes interessadas, a coprodução dos bens e serviços públicos e a geração de valor para a Sociedade	48
2.1.2	Governança Pública, Riscos e Controle no Executivo Federal Brasileiro	57
2.1.2.1	Atributos, Princípios e Funções da Governança Pública	58
2.1.2.2	Os conceitos de Riscos e Controle nos distintos papéis da Governança e da Gestão	64
2.1.2.3	Práticas e Mecanismos de Governança: Liderança, Estratégia e Accountability.....	68
2.2	GESTÃO PARA A EXCELÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO.....	76
2.2.1	Da qualidade à excelência: a teoria em movimento.	77
2.2.2	A busca pela excelência em Gestão Pública	82
2.2.2.1	O Modelo de Excelência em Gestão Pública - MEG-P do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - Gespública	82
2.3	GESTÃO UNIVERSITÁRIA	93
2.3.1	Desafios emergentes: a gestão da responsabilidade, dos riscos e a busca de uma Teoria da Gestão Universitária	93

2.3.2	A gestão dos serviços do conhecimento e a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão na missão das Universidades.....	102
2.3.2.1	A funções Planejamento nas Universidades Federais brasileiras: da formalização do Planejamento Estratégico ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)	106
2.3.2.2	A função Avaliação nas Universidades Federais brasileiras: métricas do desempenho e sistema de Avaliação: Institucional, de Cursos e de Estudantes	110
2.3.2.3	A função controle nas Universidades: auditoria, controle interno e controle externo	113
2.4	A UNIVERSIDADE VISTA COMO UM SISTEMA COMPLEXO: IMPLICAÇÕES PARA A GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA, A BUSCA PELA EXCELÊNCIA E A GERAÇÃO DE VALOR.....	120
2.4.1	Pensamento Complexo e Stakeholders como elementos de complexidade para a gestão das Universidades	120
2.4.2	Concepções sobre governança, excelência e geração de valor no contexto da gestão universitária.	136
2.4.3	O <i>design</i> do sistema universidade num ambiente complexo: governança e excelência para a geração de valor.....	144
3	PERCURSO METODOLÓGICO	154
3.1	TIPO E DESENHO DA PESQUISA	155
3.2	<i>LÓCUS</i> E SUJEITOS DA PESQUISA	157
3.3	ETAPAS DA PESQUISA	159
3.4	DADOS: TIPOS, INSTRUMENTOS DE COLETA, FONTES E TRATAMENTO	160
3.5	FERRAMENTAS PARA ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	161
3.6	LIMITAÇÕES DA PESQUISA	166
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	169
4.1	CARACTERÍSTICAS E CONCEPÇÕES NA UNIVERSIDADE: GOVERNANÇA, EXCELÊNCIA, PARTES INTERESSADAS E GERAÇÃO DE VALOR.....	169
4.1.1	A Universidade Federal de Santa Catarina: características do <i>lôcus</i> da pesquisa.	169
4.1.2	Concepções sobre governança e excelência na universidade.....	181
4.1.2.1	Concepções sobre governança.....	182
4.1.2.2	Concepções sobre Excelência	185
4.1.3	Concepções sobre partes interessadas e geração de valor na universidade.....	190

4.1.3.1	Concepções sobre as partes interessadas – os Stakeholders das Universidades	190
4.1.3.2	Concepções sobre a geração de valor na universidade.....	202
4.2	AS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA INSTITUÍDAS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA.....	212
4.2.1	As práticas de Governança e o Perfil de Governança e Gestão Públicas na Universidade Federal Brasileira.....	214
4.2.2	As práticas de Governança na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).	215
4.3	FACILITADORES E DIFICULTADORES DA BUSCA PELA EXCELÊNCIA NA GERAÇÃO DE VALOR NA UNIVERSIDADE – A VISÃO DOS GESTORES.....	222
4.3.1	Os três principais elementos facilitadores ou dificultadores da Busca pela Excelência na geração de valor na Universidade.....	224
4.3.2	Demais Elementos que facilitam ou dificultam a Busca pela Excelência na geração de valor na Universidade	229
5	ELEMENTOS PARA A FORMULAÇÃO DE UM FRAMEWORK DE GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA.....	234
	Primeiro elemento: caracterizar o ambiente da universidade na perspectiva dos sistemas e do pensamento complexo.....	235
	Segundo elemento: Formalizar o sistema de governança e respectivas práticas relativas aos mecanismos Liderança, Estratégia e Controle, com delimitação dos papéis da governança e da gestão na universidade.	240
	Terceiro elemento: Formalizar o sistema de gestão universitária para a excelência	241
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	244
	REFERÊNCIAS	251
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM OS PARTICIPANTES DA GESTÃO SUPERIOR DA UFSC.....	265
	APÊNDICE B – PROTOCOLO PARA BUSCA SISTEMÁTICA DA LITERATURA	265

1 INTRODUÇÃO

As Universidades, como instituição pública, têm a complexa missão de preservação, geração e difusão do saber. Estudiosos e profissionais do campo ressaltam a grande importância das instituições universitárias visto que, além de retratar a Sociedade onde estão inseridas, têm uma importante função junto a essa Sociedade, seja na formação, no pensamento crítico, na produção de conhecimentos que favoreçam o desenvolvimento do país ou na concreticidade dos direitos sociais (CALDERÓN, 2008; RISTOFF; SEVEGNANI, 2006; CHAÚÍ, 2003; ANDRADE, 2002). Ademais, ao considerar o saber pelo prisma do direito do cidadão, a universidade valoriza a democratização e se desdobra para refrear a despersonalização e refletir uma sociedade em que os valores democráticos da cidadania sejam imperativo ético e político da vida universitária (BERNHEIM; CHAÚÍ, 2008).

A governança descreve o modo como os mecanismos, os processos e a gestão são conduzidos e utilizados, no cumprimento da missão e na busca dos objetivos almejados pela instituição, assim como a forma de relacionamento entre a instituição e seus diferentes públicos ou partes interessadas pertinentes. Quando aplicada no âmbito da educação superior pública, sobretudo nas universidades federais brasileiras, a governança revela a complexidade dos mecanismos de ajuste dessas organizações altamente especializadas, por nelas concentrarem autoridade, poder e autonomia (GESSER; OLIVEIRA; MACHADO, 2017; GESSER et al., 2021), além de estarem inseridas em diferentes ambientes institucionais com perspectivas distintas, seja com o foco nos mecanismos internos de ajuste à organização universitária ou nas estruturas de gestão desenvolvidas com os agentes da comunidade externa (BALBACHEVSKY, KERBAUY E FABIANO, 2016).

Nesse contexto, Silva (2016) destaca práticas de governança universitária, com base em três dimensões: **a transparência** (divulgação de informação para os diferentes segmentos universitários, divulgação de relatórios adicionais aos exigidos legalmente e apresentação de relatórios contábeis com padrões internacionais); **a prestação de contas** (divulgação de relatórios anuais de gestão, submissão à auditoria externa e divulgação de informações sobre a remuneração e benefícios dos gestores); e **a responsabilidade social** (ações de conformidade com as leis e regulamentos, código de conduta próprio e avaliação da imagem da organização e da satisfação de partes interessadas).

Em outras palavras, a governança universitária reflete a melhor forma de organização, altamente especializada e exigente, em um contexto de grande relevância para a qualidade da

formação profissional, a autonomia, o comprometimento com a pesquisa e a formação cidadã como um todo (SAMPAIO; SANTOS, 2016).

1.1 TEMA, PROBLEMA E PERGUNTA DE PESQUISA

As Instituições de Educação Superior (IES) constituem-se em sistemas educacionais de extrema relevância para o desenvolvimento científico e tecnológico do Brasil. A Universidade Federal, órgão público da administração direta, possui um conjunto de especificidades, a começar pela indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão. Especialmente a partir do processo de expansão e interiorização das Universidades públicas, ocorrido nas duas últimas décadas deste século, bem como em função do volume de recursos públicos nelas investidos, os desafios à gestão universitária são crescentes. E dada a pressão para que as Universidades melhorem a qualidade dos seus resultados entregues à sociedade, e também por delinear-se como uma estrutura matricial na qual suas dinâmicas integrativas se organizam parcialmente, tanto no interior quanto no exterior da instituição (KLEIN; PIZZIO; RODRIGUES, 2018), a superação desses desafios, via de regra, requer a integração e envolvimento de múltiplos atores, aspectos estes essenciais para a governança, sobretudo no setor público.

Consolidada e aprofundada inicialmente no contexto das corporações financeiras, a governança tem abarcado abordagem cada vez mais plural, de forma a configurar novos mecanismos de controle e suporte à gestão. Para tanto, teorias consagradas nas áreas da Administração e Economia passaram a ser revisitadas, dentre elas, a Teoria da Firma (COASE, 1937), Teoria dos Agentes ou da Agência (JENSEN; MECKLING, 1976), Teoria dos Stakeholders (FREEMAN, 1984), Estruturas de Propriedade (SHLEIFER; VISHNY, 1997; SILVEIRA, 2002, 2004), dentre outras. Com o objetivo de tipificá-la para outros contextos e ambientes, Governança, em sentido mais amplo, ou Governança Corporativa, focada em empresas ou corporações, tem amplitude de abordagem tanto para organizações privadas como públicas, tais como: Organizações Financeiras e Societárias (SILVEIRA, 2002; 2004), Fundos Setoriais (DERENUSSON, 2004), Arranjos Produtivos Locais (GRAÇA, 2007), Parques Científicos e Tecnológico, ambientado no Brasil (GIUGLIANI, 2011), Organizações de Ensino Superior, incluindo Universidades (DUARTE, 2007; AMARAL; SORNBERGER, 2014, BALBACHEVSKY, KERBAUY E FABIANO, 2016; GANGA CONTRERAS E NUÑEZ-MASCAYANO, 2018; GESSER et al., 2021), Secretarias de Desenvolvimento Regional (DIAS,

2012), acrescentando, a partir da presente pesquisa, um novo contexto: Universidades públicas Federais Brasileiras.

Como a literatura apresenta diferentes abordagens à governança pública, ou à governança aplicada no setor público, sua construção teórica tem sido influenciada por múltiplas narrativas. Seja no campo da ciência política, da economia ou da administração pública, as abordagens mostram a governança pública em uma perspectiva relacional, dinâmica, complexa e multidimensional. A direção que se percebe é em busca de uma gestão pública cada vez mais democrática, aberta e participativa: um Novo Serviço Público delineado com o propósito de criar valor público para a sociedade (MOORE; KHAGRAM, 2004; BENINGTON; MARK, 2011; DENHARDT, 2012; SECCHI, 2009).

Compreender o conceito de governança no setor público requer a reflexão sobre os atributos peculiares desse segmento, caracterizado por, historicamente, ter considerável dificuldade em determinar seus objetivos e formas mais eficientes de alcançá-los, bem como de mensurar os resultados de suas políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010; SECCHI, 2009). Quando essa configuração se soma às características da administração direta, de competição diminuída, fracos incentivos internos à motivação e direcionamento do comportamento da burocracia (EVANS, 2004), tende a levar esse tipo de organização a utilizar uma estrutura de governança do tipo hierárquica, ou seja, baseada na total internalização das atividades (DIXIT, 2002; EVANS, 2004; PERES, 2007).

Dentre os desafios postos à gestão das Universidades, tem-se a busca por instrumentos integradores de esforços que viabilizem o alcance de níveis de excelência na geração de valor público para a sociedade, seja no ensino, na pesquisa ou na extensão, em um ambiente de alta complexidade por envolver vários atores e grupos de interesse, com necessidades diversas e muitas vezes conflitantes (GESSER et al., 2021).

No Brasil, o tema governança nas universidades é pouco explorado e delineado sob as bases da governança corporativa ou da governança pública. No entanto, estudos conduzidos por Balbachevsky, Kerbauy e Fabiano (2016), mostram a governança na universidade brasileira como a combinação de dois modelos. O primeiro modelo tem por base a representação de interesses, fortemente calcados no dinamismo interno, em grande parte, fruto da acomodação de interesses divergentes na instituição. Já o segundo, tem a universidade como instrumento de política nacional e está alicerçado na capacidade de o Estado dar direção e sentido à mudança institucional. A composição dessas duas dinâmicas, para os autores, cria fatores relevantes de tensão na relação da universidade com a burocracia estatal.

Contudo, em sentido *stricto*, os estudos não deixam claro se existe ou como são as práticas de Governança Pública nos órgãos ligados ao executivo federal, sobretudo nas Universidades Federais brasileiras.

No contexto brasileiro, a excelência na gestão pública fundamenta-se nos princípios da administração pública conjugado com outros sete princípios ou orientações, os quais fazem parte dos “fundamentos constitucionais” orientadores do Modelo de Excelência em Gestão Pública – MEGP (BRASIL, 2014a).

Dentre os princípios, dois em especial se mostram diretamente relacionados com a Governança Pública: o “Princípio da participação social na governança das instituições” e o “Funcionamento em rede e parceria com a sociedade civil”. No primeiro caso, a própria Constituição Federal (CF) de 1988 prevê o hibridismo de práticas representativas e participativas, quando essa dispõe que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes, em uma democracia representativa ou diretamente por meio de uma democracia participativa (BRASIL, 1988). Já o segundo, representa a clara orientação constitucional, especialmente no tocante à Ordem Social (Título VIII da CF), para que se estabeleçam parcerias entre o Estado e a Sociedade Civil, por meio da ação articulada, complementar ou concorrente, no provimento de serviços de interesse social, de forma a fortalecer as relações de cooperação, dentro de um espírito de confiança mútua entre os agentes estatais e privados (BRASIL, 2014; 2014a; 2017).

Destarte, para que o Estado seja efetivo no provimento de serviços de interesse social, como os educacionais, em todos os níveis, e em especial na educação superior por ser o *locus* de formação de profissionais e em especial para os demais níveis de ensino, é imprescindível que se encontrem respostas efetivas às complexas variáveis do contexto atual da gestão universitária, como, questões relacionadas à autonomia, avaliação, missão, critério de qualidade, educação continuada, internacionalização e integração latino-americana (DUTRA, 2011; MINTZBERG, 2006; TOURINHO, 2013). Com isso, buscam compreender como instrumentos integradores de esforços podem proporcionar às universidades um ambiente organizacional de excelência, fundamentado na ética nos relacionamentos com todos os seus públicos, em todos os níveis e dimensões, sobretudo no que tange aos aspectos de cultivar a transparência, informar e respeitar os variados públicos e gerar valor social.

Embora esses aspectos sejam cruciais, o conhecimento produzido sobre o tema governança e sua aplicação em universidades federais brasileiras é incipiente; e dado os poucos artigos científicos localizados na literatura, depreende-se que há carência de investigação científica no Brasil acerca dessa temática (GESSER et al., 2021). Da mesma forma, a gestão

universitária, enquanto prática muitas vezes negligenciada nas Instituições de Educação Superior (MEYER JÚNIOR; SERMANN; MANGOLIM, 2004), prescinde de maior atenção e interpretação por parte dos estudiosos da administração (MEYER JÚNIOR, 2014).

Assim, dada a relevância dessas instituições – universidades federais brasileiras, o ponto focal que orientou o desenvolvimento do presente estudo e representa a questão geral (pergunta de pesquisa) está centrado no seguinte questionamento: Como as **práticas de governança pública na universidade impulsionam a busca pela excelência em gestão na geração de valor para a sociedade?**

Como desdobramento da questão geral foram agregadas questões específicas, com vistas à busca de respostas e à consecução do trabalho. São elas:

- (1) Como se caracteriza o sistema (ambiente) da universidade quanto às concepções sobre governança pública, busca pela excelência em gestão, partes interessadas e geração de valor público?
- (2) Quais são as práticas de governança pública instituídas na Universidade Federal de Santa Catarina?
- (3) Quais os elementos que facilitam ou dificultam a busca pela excelência na geração de valor público estão contidos nas concepções e práticas de governança pública na Universidade Federal de Santa Catarina?
- (4) Quais elementos propor para a formulação de um *framework* de governança universitária que impulsiona a busca pela excelência na gestão da Universidade Federal de Santa Catarina?

1.2 OBJETIVOS

Em busca de respostas a essas questões, foram estabelecidos os objetivos da pesquisa, geral e específicos, conforme se apresenta nos tópicos seguintes.

1.2.1 Objetivo Geral

Para possibilitar respostas à questão geral apresentada, o presente estudo tem como objetivo geral **analisar como as práticas de governança pública na universidade impulsionam a busca pela excelência em gestão na geração de valor para a sociedade.**

1.2.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos, que possibilitam a busca de respostas às questões específicas elaboradas foram estruturados em quatro etapas operacionais, quais sejam:

- (1) Caracterizar o ambiente da universidade a partir das concepções sobre governança pública, busca pela excelência em gestão, partes interessadas e geração de valor para a sociedade.
- (2) Identificar as práticas de governança pública instituídas na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
- (3) Revelar os elementos facilitadores ou dificultadores da busca pela excelência na geração de valor público na Universidade Federal de Santa Catarina, a partir das concepções e práticas de governança identificadas.
- (4) Propor elementos para a formulação de framework de governança universitária que impulse a busca pela excelência na Universidade Federal de Santa Catarina.

1.3 JUSTIFICATIVA

A busca pela excelência em gestão é um processo contínuo empreendido por organizações públicas e privadas ao redor do mundo, sobretudo por aquelas que necessitam estabelecer diferenciais de qualidade comparáveis a padrões internacionais. No Brasil, a Administração Pública tem se orientado, gradativamente nas últimas décadas, pela busca da melhoria dos serviços prestados à sociedade por meio da evolução de programas de qualidade levado a efeito pelo Governo Federal com propósito de consubstanciar a sua atuação para alcance das estratégias nacionais, em especial, o aumento da competitividade do País (BRASIL, 2014a; ALGARTE; QUINTANILHA, 2000). Desde 2005, a ênfase tem sido no Programa GesPública, uma política formulada com a premissa de que a gestão de órgãos e entidades públicos pode e deve ser excelente e comparável com padrões internacionais de qualidade em gestão, mas não pode e nem deve deixar de ser pública. Em uma nova fase, o GesPública que tem como instrumento o Modelo de Excelência em Gestão Pública – MEGP (BRASIL, 2014) reforça princípios e conceitos, tais como: o Foco no valor público entregue ao cidadão; a Simplicidade; a Agilidade; a Economicidade; a Escalabilidade e disponibilidade das soluções propostas; a Adaptabilidade e o aprendizado social; a Abertura e transparência; e a Cooperação radical e Inter setorial.

Assim, a excelência da gestão pública requer adoção de métodos e instrumentos de gestão adequados, eficazes e eficientes, que favoreçam o alcance de padrões elevados de desempenho e qualidade em todas as dimensões que compõem o MEGP (BRASIL, 2014a). Dentre as dimensões do MEGP, uma em especial integra o presente estudo: a dimensão Governança. Ao inserir a governança como uma das oito dimensões, o pressuposto do modelo é de que a governança seja um dos pilares para a busca da excelência, juntamente com as dimensões Estratégia e Planos; Público-alvo; Interesse Público e Cidadania; Informação e Conhecimento; Pessoas; Processos; e Resultados (BRASIL, 2014a)

Em ambientes dinâmicos e de pluralidade de ideias, que promovem mudanças continuamente, como é o caso das universidades, a gestão profissional fortalece a busca por alternativas no ato de gerenciar fundamentado em ações estratégicas e de avaliação permanente, para que seja sustentável. Assim, a Administração Universitária é compreendida como o “processo de planejar, organizar, liderar e controlar o trabalho dos membros da universidade, e de usar todos os seus recursos disponíveis para atingir os objetivos de: formar quadros profissionais de nível superior; realizar pesquisa e extensão; bem como dominar e cultivar o saber humano” (SCHLICKMANN; MELO, 2013, p. 6).

Com isso, do ponto de vista da importância, este estudo se justifica pelo aspecto teórico e prático, além de ser relevante tanto para os pesquisadores do campo da Administração Pública e Gestão Universitária quanto para os gestores de Universidades e formuladores de planos de longo prazo para a educação superior pública, como política pública de Estado. Do ponto de vista da geração de novos conhecimentos no campo da administração pública e da gestão universitária, justifica-se por considerar que as organizações públicas “constituem o principal instrumento estratégico de ação usado pela administração pública para a produção dos serviços públicos” (DENHARDT, 2012, p. xi) e, por isso, investigar e discutir a governança pública no âmbito dos órgãos do executivo federal e, especificamente uma governança que contribua para o alcance de melhorias que levem a padrões de qualidade comparáveis mundialmente pelas universidades públicas brasileiras, torna-se imperioso dado à relevância do papel do Estado no desenvolvimento de uma educação superior democrática e de qualidade, para além da perspectiva gerencialista (IGLESIAS, 2010; BRASIL 2014; 2014a; IFAC, 2013).

Ademais, a aplicação das teorias à prática torna-se vital para melhor se compreender o fator governança na qualidade da gestão pública e sua pertinência social. E por ser de natureza organizacional pública, discutir a governança e sua aplicação nas e pelas Instituições Federais de Educação Superior (IFES) pode contribuir para melhor compreensão da essência da função institucional que devem desempenhar enquanto atoras-chaves nas estratégias de

desenvolvimento da nação e da localidade na qual estão inseridas, principalmente, mas não limitada à formação de recursos humanos de alto nível nos diversos cursos de graduação e de pós-graduação *stricto-sensu* do país ou da Região, estejam ou não estas estratégias explícitas nos planos de longo prazo nacional ou regionalmente estabelecidos.

Ainda do ponto de vista teórico, há necessidade de novos estudos no campo da gestão universitária, uma vez em construção (SCHLICKMANN; OLIVEIRA; MELO, 2014), de forma a fortalecer os temas relativos a educação superior, planejamento, desenvolvimento e avaliação (incluindo indicadores) para consolidá-los como temáticas educacionais inerentes, transversais e integradas aos variados aspectos da formação de recursos humanos de alto nível nos diversos programas de pós-graduação *stricto-sensu* do país.

Do ponto de vista da viabilidade, o estudo mostra-se factível, uma vez que há amplo acesso ao material teórico disponível nas bases científicas de maior relevância para as ciências sociais, como *Web of Science* e Scopus, e, em específico, para o campo da Gestão Universitária, na base Redalyc, dentre outros. Outro aspecto importante refere-se à liberdade para a coleta de informações disponíveis nos sítios eletrônicos das Universidades e suas instâncias reguladoras e de avaliação – a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), bem como de órgãos de controle externo como o Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria Geral da União (CGU), responsáveis, dentre outras funções, pela elaboração de diretrizes para prestação de contas pelos órgãos públicos, inclusive as Universidades. A orientação de professores doutores com vasta experiência, tanto em pesquisas no campo quanto na prática da gestão universitária, também podem ser elencada como fator de viabilidade do estudo. Quanto ao custo do projeto, as visitas *in loco* necessárias foram custeadas com recursos próprios da pesquisadora, reforçados com a bolsa de doutorado patrocinada pela Capes, por meio da Fundação de Amparo à Pesquisa de Rondônia (FAPERRO).

Considera-se também como relevante neste estudo a caracterização do sistema (ambiente) das universidades em relação à governança pública e aos critérios de excelência em gestão uma vez que o que está implícito é a busca por geração de valor no serviço público num contexto específico: Educação Superior, aqui entendida como um bem público. Entende-se que neste ambiente estão inseridos os atores sociais e as instituições que se relacionam com o sistema, provendo a sua existência através da extração, consumo, produção ou comercialização de materiais e produtos provenientes do uso e manejo dos recursos disponíveis e, dentre estes, o conhecimento como o principal recurso manejado pela educação superior na produção de ciência, tecnologia e inovação.

Do ponto de vista da originalidade do estudo, foi realizada no primeiro semestre de 2017 exaustiva busca em bases científicas consolidadas, como Portal Periódico Capes, Web of Science, Scopus e Redalyc e não foram encontrados estudos que abordem os aspectos práticos da governança pública com abordagem à excelência em gestão, aplicadas no contexto de uma universidade pública, o que mostra ser um tema a ser explorado. Embora na busca pelo termo ‘governança universitária’ em sua tradução para o espanhol *gobernanza universitária* e para o inglês *university or university governance* tenham retornado dezenove estudos sobre governança e universidade, o mais antigo datado de 1994, quase que em sua totalidade as abordagens dizem respeito à dimensão política da governança e suas implicações nas relações com o Estado, muitos deles com ênfase nas Reformas do Estado.

O que mais se aproximou do estudo aqui pretendido e que envolve governança no contexto das universidades públicas foi desenvolvido por Bratianu e Pinzaru (2015), na Romênia. Estes autores pesquisaram a Governança da Universidade como uma força motriz estratégica e desenvolveram o estudo com o objetivo de analisar diferentes modelos de gestão das universidades, da Europa, Estados Unidos, Austrália e Japão para descobrir quais os fatores-chave de sucesso para a gestão das universidades para se tornar uma força motriz estratégica. No referido estudo, a Governança da Universidade foi definida como as formas constitucionais e processos por meio dos quais as universidades governam seus assuntos, ressaltando o papel importante da governança, não apenas para garantir a prestação de contas para os fundos recebidos do governo, mas na abertura da universidade para as necessidades mais amplas da sociedade.

O estudo de Bratianu e Pinzaru (2015) apresenta como conclusão que o modelo de governança da universidade nos EUA é semelhante, em muitos aspectos da governança corporativa, o que cria uma força motriz estratégica; no Reino Unido, o modelo Oxbridge, famoso pela gestão das universidades, baseia-se essencialmente no autogoverno acadêmico, porque foi derivado do conceito medieval de uma guilda de mestres reconhecidos pelo Papa como uma corporação acadêmica de ensino superior; já no Japão e Austrália, as universidades foram incorporadas com um impacto significativo na governança.

Assim, os potenciais resultados do estudo abrangendo a governança e a excelência na universidade pode ser considerado um encontro entre oportunidades. Oportunidade para as Universidades Federais, sobretudo, no cenário atual de escassez de recursos e cortes orçamentários com maior exigência de qualidade, eficiência e transparência no uso de recursos públicos – o que requer maior e melhor articulação com as partes interessadas (BALBACHEVSKY; KERBAUY; FABIANO, 2016). Oportunidade também para a

pesquisadora, parte deste sistema, como docente e pesquisadora de uma Universidade Federal, com uma vasta experiência na gestão da qualidade em unidades educacionais da educação básica e atuação como avaliadora de programas de excelência em gestão, como o GesPública e o PNQ, na implantação e auditoria de sistemas de gestão da qualidade baseados na norma ISO9000, bem como na presidência da Comissão que coordenou a elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018 da Universidade na qual atua.

1.4 DEFINIÇÃO DE TERMOS

Para uma melhor compreensão dos constructos desenvolvidos a partir da temática definida para a pesquisa, neste tópico são apresentados alguns termos-chave que serão utilizados com a especificação do real sentido que se quer dar à terminologia no presente estudo, seja empregando **termos** especializados, palavras antigas com sentido novo ou palavras que podem levar à dupla interpretação. São elas: Accountability, Busca pela Excelência em Gestão, Gestão Universitária, Governança Pública, Governança Universitária, Novo Serviço Público, Stakeholders / Partes interessadas, Valor Público, Valor para a Sociedade.

Accountability:

No serviço público, accountability pode ser compreendida como a prestação de contas e de responsabilização dos agentes públicos, num contexto de transparência para garantir a efetividade da aplicação dos recursos colocados à disposição dos órgãos e entidades. A prestação de contas não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, mas contemplar também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor para a organização e para as partes interessadas pertinentes. (IBGC, 2009; BRASIL 2014). A *Accountability* no setor público, como preconizam Romzek e Ingraham (2000), podem se categorizar em quatro tipos: hierárquica, profissional, legal e política, sendo as duas últimas as categorias mais encontradas (DUARTE ET AL, 2018), o que indica que “a fonte de expectativa e/ou controle localiza-se no ambiente externo, mais especificamente relacionado ao cumprimento das leis e ao oferecimento de resposta ao cidadão e aos órgãos de controle.” (p.459).

Busca pela Excelência em Gestão:

A busca pela excelência não visa o alcance da perfeição e sim a ausência da acomodação e da inércia. A excelência vem de dentro para fora, como uma vontade avassaladora de tornar algo melhor, para si mesmo e para os outros. Ao dar o primeiro passo, a

organização já estará andando ao encontro dela e para continuar no caminho é necessário desenvolver uma estrutura interior com fundamentos sólidos, numa perspectiva de aprendizagem e melhoria contínuas envolvendo reflexão-ação-reflexão-ação.... A busca pela excelência em gestão pública pressupõe atenção prioritária ao cidadão e à sociedade na condição de usuários do serviço público, de destinatários da ação decorrente do poder de Estado e de mantenedores do Estado. (REIS, 2010; LIMA, 2013)

Gestão Universitária:

A gestão universitária é uma teoria permeada pela administração de empresas e pela administração pública, mas que apresenta suas especificidades dada a complexidade das organizações sobre as quais encontram suas análises: as universidades. As instituições universitárias, por sua vez, além de retratar a Sociedade na qual estão inseridas, possuem uma importante e complexa missão de preservação, geração e difusão do saber, por meio da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão junto a essa Sociedade, seja na formação, no pensamento crítico, na produção de conhecimentos que favoreçam o desenvolvimento do país, na concreticidade dos direitos sociais ou na defesa do Estado Democrático de Direito. (MEYER JÚNIOR, 2014; BALDRIDGE, 1971; SCHMITZ JR, 2019)

Governança Pública:

Governança pública é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. As abordagens à Governança Pública na literatura estão relacionadas, por um lado, à melhoria do gerenciamento dos processos e atividades para alcance da eficiência, eficácia e efetividade, com transparência e responsabilização pela prestação de contas; e, por outro, a uma forma de coordenação de múltiplos atores políticos, administrativos, econômicos e sociais, tendo a cooperação como fio condutor do desenvolvimento que cada parte interessada deseja e o Estado como articulador principal dos atores para que a cooperação se efetive. (BIZERRA et al, 2011; BRASIL, 2014; 2017; DIAS, 2012).

Governança Universitária:

A Governança Universitária tem seu conceito formado a partir da aplicação da abordagem da governança (corporativa e pública) ao contexto universitário, sob dois pontos de vista distintos: o primeiro focado nos mecanismos de ajustamento internos à instituição e o segundo nas estruturas de coordenação que a universidade desenvolve com atores sociais

externos. Tendo em vista as características das universidades, sobretudo as universidades públicas, seu dinamismo, organização e lógica anárquica, a governança universitária pode ser compreendida como um conjunto de mecanismos complexos de ajuste que combinam lógicas hierárquicas, de mercado e de acordos mútuos colocados em prática para a coordenação de diferentes microambientes institucionais, a fim de melhor atender às demandas e aos desafios internos e externos para a geração de valor para a sociedade. (BALBACHEVSKY, KERBAUY, 2016; GANGA CONTRERAS E NUÑEZ-MASCAYANO, 2018; GESSER et al., 2021)

Novo Serviço Público:

O Novo Serviço Público é a teoria de administração pública proposta pelo professor Robert B. Denhardt e está alicerçada sobre sete princípios: “servir cidadãos e não consumidores; perseguir o interesse público; valorizar a cidadania e o serviço público; pensar estrategicamente, mas agir democraticamente; reconhecer a complexidade da prestação de contas; servir e não dirigir; e valorizar as pessoas e não a produtividade.”. (DENHARDT, 2012, p.60)

Stakeholders ou Partes Interessadas:

São pessoas, grupos de interesses, clientes, fornecedores, funcionários, governos, a comunidade que circunda ou convive com a organização, enfim, aqueles que interagem e podem exercer algum tipo de influência ou ser influenciado pelas atividades ou resultados da organização. Cada um deles, de acordo com sua especificidade, realiza trocas com a organização e, nessa interação espera que suas necessidades ou expectativas sejam atendidas. Para obter desempenho satisfatório, a organização pública deve buscar conhecer quem são os principais *stakeholders*, a *importância relativa de cada um deles* e o que esses esperam como resultados. (BRYSON, 1995; FALQUETO; HOFFMANN; GOMES, 2013)

Valor Público:

O valor público é compreendido como os resultados do aumento de eficiência e eficácia entregues para os cidadãos a partir da ação governamental, cujo conceito está diretamente ligado às questões que envolvem a legitimidade, o resgate da responsabilidade objetiva do Estado, em face da adoção de mecanismos privados e o envolvimento da sociedade na gestão dos serviços públicos. (MINTROM, LUETJENS, 2015; MOORE, 1994; MOORE, KHAGRAM, 2004).

Valor para a Sociedade:

Valor para a sociedade são os produtos e os resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização, que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos. (DENHARDT, 2012, MOORE, KHAGRAM, 2004, BRASIL, 2014)

1.5 ORGANIZAÇÃO DOS CAPÍTULOS DA TESE

O presente estudo foi estruturado em **seis** capítulos, incluindo o primeiro, no qual este tópico se insere. Os demais capítulos são constituídos pelo Referencial Teórico-Empírico, Percorso Metodológico, Resultados e Discussão, Proposição de Elementos para um Framework de Governança, Considerações Finais e Referências

No capítulo dois – Referencial Teórico-empírico, é apresentada a fundamentação teórica de referência para embasar a construção dos instrumentos de coleta, a discussão e a análise dos dados, constituída de quatro subcapítulos: (i) Novo Serviço Público e Governança para Geração de Valor, com abordagens à Administração Pública Gerencial, ao Novo Serviço Público, à Governança Pública, às Partes Interessadas, à Geração de Valor Público e aos Riscos e Controle no Executivo Federal Brasileiro ; (ii) Gestão para a Excelência no Serviço Público, com resgate teórico da gestão da qualidade à busca pela excelência em gestão, com descrição do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública, instituído pelo Governo Federal; (iii) Gestão Universitária, com discussões acerca do movimento que busca consolidar uma teoria da Gestão Universitária e abordagens à gestão dos recursos materiais, financeiros, tecnológicos, humanos, organizacionais e legais da Universidade, bem como aos desafios para a gestão dos serviços do conhecimento que envolvem a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão; e (iv) Governança Universitária e a Busca pela Excelência nas Universidades Federais Brasileiras, no qual são abrangidos aspectos teóricos e práticos da literatura acerca das concepções sobre governança e excelência nas Universidades, dos stakeholders como elementos de complexidade para a gestão, dos desafios emergentes da gestão da responsabilidade e dos riscos, culminando na universidade vista como um sistema complexo com as implicações para a governança Universitária, a busca pela excelência e a geração de valor.

No capítulo três, Percursos Metodológicos, são abordados: o tipo e desenho da pesquisa; o lócus e os sujeitos da pesquisa; as etapas operacionais da pesquisa; as variáveis de

estudo; os tipos, os instrumentos de coleta, as fontes de dados; as etapas da pesquisa e as ferramentas análise e forma de apresentação dos resultados; e as limitações da pesquisa.

No capítulo quatro, Resultados e Discussão, são abordados os resultados obtidos a partir do tratamento e análise dos dados coletados, na mesma sequência dos objetivos específicos estabelecidos. No primeiro tópico são apresentadas e discutidas as características e concepções da governança, excelência, partes interessadas e geração de valor na universidade. No segundo, as práticas de governança instituídas na universidade. No terceiro, os facilitadores e dificultadores da busca pela excelência e da geração de valor na universidade, na visão dos gestores.

No capítulo cinco são apresentados os elementos propostos para a formulação de um framework de governança universitária que impulsionem a busca pela excelência na geração de valor pela Universidade.

Por fim no capítulo seis, Considerações Finais, são apresentadas as respostas encontradas para as questões geral e específicas direcionadoras do estudo, a conclusão, limitações importantes da pesquisa e possibilidades de novos estudos complementares a partir dos achados da tese.

Após o capítulo seis seguem as Referências e os Apêndices.

2 REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO

O referencial teórico representa a base teórica e conceitual de todo trabalho científico. Especificamente no presente estudo traz os autores e obras que o fundamentam teoricamente e ajuda na demonstração do arranjo teórico que vai ser testado na busca pela resposta à pergunta de pesquisa: **Como as práticas de governança pública na universidade impulsionam a busca pela excelência em gestão na geração de valor para a sociedade?**

Para embasar a construção dos instrumentos de coleta, a discussão e a análise dos dados, este capítulo constitui-se de quatro subcapítulos: (i) Novo Serviço Público e Governança para Geração de Valor, com abordagens à Administração Pública Gerencial, ao Novo Serviço Público, à Governança Pública, às Partes Interessadas, à Geração de Valor Público e aos Riscos e Controle no Executivo Federal Brasileiro ; (ii) Gestão para a Excelência no Serviço Público, com resgate teórico da gestão da qualidade à busca pela excelência em gestão, com descrição do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública, instituído pelo Governo Federal; (iii) Gestão Universitária, com discussões acerca do movimento que busca consolidar uma teoria da Gestão Universitária e abordagens aos desafios para a gestão dos serviços do conhecimento que envolvem a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão; e (iv) Governança Universitária e a Busca pela Excelência nas Universidades Federais Brasileiras, no qual são abrangidos aspectos teóricos e práticos da literatura acerca das concepções sobre governança e excelência nas Universidades, dos stakeholders como elementos de complexidade para a gestão, dos desafios emergentes da gestão da responsabilidade e dos riscos, culminando na universidade vista como um sistema complexo com as implicações para a governança Universitária, a busca pela excelência e a geração de valor.

2.1 NOVO SERVIÇO PÚBLICO E GOVERNANÇA PARA A GERAÇÃO DE VALOR

A administração pública como uma ciência subsidiária da própria administração, incorpora muito da administração de negócios ou administração de empresas (DENHARDT, 2012). Exemplos são as clássicas funções do administrador – planejar, organizar, executar, dirigir e controlar - também exercidas pelos administradores públicos; e a abertura de uma nova empresa ou órgão público para oferta de novos produtos ou serviços, os quais inevitavelmente vão requerer a criação formal da organização, a definição dos objetivos e estratégias de atuação, estruturação e formalização dos processos-chaves relacionados às atividades-fim e meios,

especificação e adoção de tecnologias e corpo funcional com as competências essenciais ao desenvolvimento do processo cognitivo no exercício das funções e papéis organizacionais (SALM; MENEGASSO, 2009).

Apesar do domínio da visão convencional, argumentos importantes de contraponto sempre estiveram presentes e, recentemente, impulsionaram novo foco no debate entre Nova Gestão Pública e o Novo Serviço Público (DENHARDT, 2012). Esse debate tem posicionado os estudiosos e os profissionais diante de escolhas, às vezes paradoxais em relação ao futuro da teoria e da prática da administração pública. E, dentro desse debate, também se insere a governança pública, como elemento-chave na transição para uma forma democrática de relacionamento estado-sociedade com a inclusão de uma cidadania engajada e esclarecida.

Este campo de conhecimento, embora recente, tem sido objeto de inúmeros estudos ao redor do mundo, publicados em variados meios e formas e que, em muito, vêm contribuindo para o entendimento da evolução e consolidação da administração pública como campo científico. Nos argumentos de Denhardt (2012, p. XIV), para se cumprir a promessa da administração pública como ciência, é preciso “um redirecionamento na maneira como enxergamos o campo” e leve à preocupação “não meramente com a administração governamental, mas também com o processo mais abrangente de governança e administração da mudança” que objetive de fato “alcançar valores societários publicamente definidos”.

Destarte, neste capítulo, considera-se relevante compreender esse movimento de transição entre a Nova Gestão Pública e o Novo Serviço Público e a contribuição de ambos ao processo mais abrangente de governança e administração da mudança que levem ao alcance de valores societários publicamente definidos, como sugerido por Denhardt (2012), sobretudo pelo fato de que as Universidades Federais, lócus do presente estudo, integram a administração pública indireta do executivo federal brasileiro, e também por ser a Educação superior pública um investimento alto que deve ser assumido pelo Estado como política estratégica de desenvolvimento.

Assim, para desenvolver este subcapítulo a partir de contribuições teóricas acerca do “Novo Serviço Público e Governança para a Geração de Valor”, considerou-se essencial uma abordagem integrada de temáticas imprescindíveis à compreensão do caminho teórico e prático percorrido por estudiosos e operadores da gestão pública, nesse movimento de transição entre a Nova Gestão Pública (*New Public Management - NPM*) e o Novo Serviço Público (*New Public Service - NPS*) e suas respectivas contribuições no processo mais abrangente de governança e administração da mudança. As abordagens foram estabelecidas em dois tópicos, com seus respectivos complementos: (i) Entre a Administração Pública Gerencial, Societal e o

Novo Serviço Público: a Governança para a Geração de Valor (2.1.1), subdividido em Movimento da Governança Pública na Perspectiva do Desenvolvimento do Estado (2.1.1.1) e As partes interessadas e a Geração de Valor Público (2.1.1.2); (ii) Governança Pública, Riscos e Controle no Executivo Federal Brasileiro (2.1.2), com abordagens acerca dos Atributos, Princípios e Funções da Governança Pública (2.1.2.1), Os Conceitos de Riscos e Controle nos distintos papéis da Governança e da Gestão (2.1.2.2) e Práticas e Mecanismos de Governança: Liderança, Estratégia e Accountability (2.1.2.3).

2.1.1 Entre a Administração Pública Gerencial, Societal e o Novo Serviço Público: a Governança para a Geração de Valor

Debates recentes no campo da administração pública, sobretudo nos Estados Unidos, valendo de estudos do campo da ciência política, de estudos organizacionais e outras áreas, caminham no sentido da estratégia em ação ao enfatizar que “as organizações públicas (repartições e órgãos do governo) constituem o principal instrumento estratégico de ação usado pela administração pública para a produção de serviços públicos” (DENHARDT, 2012, p. VI).

Em termos históricos deste campo de estudo, dentre os teóricos pioneiros que buscaram analisar a administração pública, dois em especial são indicados por Denhardt (2012): Woodrow Wilson, que se ocupou em entender a tensão entre política e administração pública e buscar na gestão administrativa princípios científicos que contribuiriam na melhoria da eficiência das organizações governamentais; e Dwight Waldo que buscou estabelecer o campo de conhecimento sobre economia política enfatizando a liberdade como tema importante.

Contemporâneos, Wilson e Waldo construíram visões diferentes da administração pública (DENHARDT, 2012). O primeiro considerava que a administração, seja pública ou privada, era a mesma e que as instituições governamentais seriam mais eficientes se geridas como a firma; e defendia a separação entre política e administração para que não houvesse influência de uma sobre a outra. Segundo Denhardt (2012), assim como fez Frederick Taylor para a administração da firma, Woodrow Wilson também buscou a cientificidade moderna para a gestão das instituições governamentais. Em polo oposto, segundo Denhardt (2012), Waldo defendia que a análise da administração pública deveria ter como base a teoria política e a história das ideias e observou que os primeiros escritos sobre administração pública acabaram por influenciar os escritos posteriores. Dessa forma, aquilo que foi incluído ou deixado de fora em seus estudos pelos pioneiros do campo, consolidou-se como base para as pesquisas

posteriores, distanciando o campo da política e o aproximando da administração (DENHARDT, 2012).

Ao revisar os vários estudos anteriores sobre o campo da Administração Pública, com fins de examinar trabalhos representativos e que contemplassem os compromissos e as visões de vários grupos e épocas, Denhardt (2012) constatou haver “mais consistência entre os diversos teóricos do que imaginava encontrar” (p. XIII), nas dimensões: trabalho dominante; teoria da aprendizagem; teoria organizacional; os profissionais do campo; teoria e prática; e governo e governança. O quadro 1 sintetiza as conclusões acerca de cada dimensão do estudo.

Quadro 1 – Conclusões acerca dos Estudos no Campo da Administração Pública

Dimensão	Conclusão
1. Trabalho dominante	Embora distintas teorias de organização pública, o trabalho dominante centrou-se na elaboração de um ‘modelo racional de administração’ e de uma visão de <i>accountability</i> democrática baseada implicitamente na dicotomia política e administração.
2. Teoria da Aprendizagem	A abordagem limitou-se a um entendimento positivista da aquisição de conhecimento, deixando de reconhecer ou de promover formas alternativas de enxergar as organizações públicas, uma vez que não conseguiu integrar explicação, compreensão e crítica nas teorias de organização pública.
3. Teoria Organizacional	A abordagem limitou-se aos interesses instrumentais expressos nas estruturas hierárquicas, não reconhecendo ou promovendo a busca de <i>designs</i> organizacionais alternativos, por não ter conseguido integrar as questões de controle, consenso e comunicação.
4. Os Profissionais do campo	Por consequência, os profissionais tiveram a impressão de que as teorias de organização pública não tratavam de seus interesses, uma vez que não lhes ofereciam especificamente um contexto moral para a ação pessoal no processo de governança.
5. Teoria e Prática	Apesar do domínio da visão convencional, sempre houve argumentos importantes de contraponto e que recentemente impulsionaram novo foco no debate entre Nova Gestão Pública e o Novo Serviço Público. Esse debate posiciona os estudiosos e os profissionais diante de escolhas dramáticas em relação ao futuro da teoria e da prática da administração pública.
6. Governo e Governança	Os desafios se tornam ainda mais importantes na medida em que se deslocam de um foco exclusivo no governo para um foco mais abrangente na governança, sobretudo na governança democrática em rede.

Fonte: adaptado de Denhardt (2012, p. xiii)

Conforme aponta Denhardt (2012), embora o foco dos estudos no campo da administração pública ter sido na elaboração de um ‘modelo racional de administração’ e de uma visão de *accountability* democrática baseada implicitamente na dicotomia política e administração, os desafios do campo se tornam mais importantes com o deslocamento do foco exclusivo no governo para o foco mais abrangente em governança democrática, por envolver vários atores.

Das conclusões trazidas por Denhardt (2012), sintetizadas no quadro 1, muitas das limitações apresentadas constituem também em oportunidades de avanço em estudos no

campo de administração pública – o que, em certa medida, já se observa nas abordagens acerca da governança pública, governança no setor público, governança em rede, governança democrática. Um exemplo de temas abordados nos estudos sobre governança são as questões relativas ao controle, consenso e comunicação apresentadas por Denhardt (2012) nas limitações da teoria das organizações. Outro exemplo são os estudos no campo da Gestão Universitária que, também, apresentam-se como formas alternativas de enxergar as organizações públicas, no caso, as universidades, em suas especificidades.

Modelo organizacional que desfrutou notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo foi a burocracia weberiana ou modelo burocrático, atribuído a Max Weber, sociólogo alemão que analisou e sintetizou suas principais características (SECCHI, 2009). Este padrão de administração pública, alicerçado na forma mecânica de pensar, tinha como principais características: a eficiência como objetivo central; a igualdade social como valor; relação fechada com o ambiente; poder do estado rigidamente centralizado; controle e previsibilidade como funções administrativas enfatizadas; elaboração de políticas públicas pela dimensão política e execução pela dimensão administrativa (SECCHI, 2009; DIAS, 2012). Em suma, um modelo reconhecido por enfatizar a hierarquia, verticalização, rigidez e insulamento.

Novo modelo normativo pós-burocrático, a administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*), emerge para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores como eficiência, eficácia e competitividade (SECCHI, 2009). Caracterizado pela importação direta de técnicas e modelos da administração de negócios privados para a instituição governamental, esse movimento que iniciou nos Estados Unidos, disseminou por todo o mundo.

Ao analisar o contexto histórico brasileiro nas últimas décadas do século XX, verifica-se que os brasileiros se engajaram no processo de redemocratização do país, em busca de uma reforma do Estado que considerasse construir um modelo de gestão pública capaz de torná-lo mais atento ao interesse público, mais aberto às necessidades dos cidadãos e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos. Daquele contexto, Paes de Paula (2005), em seus estudos identifica dois projetos políticos em desenvolvimento e disputa, as vertentes gerencial e societal, ambas se consideravam portadoras de um novo modelo de gestão pública em busca da ampliação da democracia no país.

Segundo a autora, o primeiro projeto se inspira na Nova Gestão Pública, vertente gerencial que se constituiu no Brasil durante os anos 1990, no governo do ex-presidente

Fernando Henrique Cardoso. E o segundo, encontra-se em desenvolvimento e tem como principal referencial a vertente societal que se manifesta nas experiências alternativas de gestão pública democrática e “possui suas raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país” (PAES DE PAULA, 2005, p.37) como os movimentos sociais, partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e as organizações não governamentais.

A origem da vertente da qual deriva a administração pública societal está ligada à tradição mobilizatória brasileira, que alcançou o seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país. Após o golpe de 1964, essas mobilizações retornaram na década de 1970, período no qual a Igreja Católica catalisou a discussão de problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), inspirada pelos ideais da teologia da libertação e da educação popular. Promovendo os clubes de mães, os grupos de estudos do Evangelho e os encontros de jovens, as CEBs se consolidaram como um espaço alternativo para a mobilização política ao estimular a participação popular no debate das dificuldades cotidianas, contribuindo para a formação de lideranças populares (PAES DE PAULA, 2005, p.39).

A inserção da participação popular na gestão pública como cerne dessa mobilização atingiu seu ápice no período da elaboração da Constituinte brasileira, em meados da década de 1980. Naquele momento, diferentes forças políticas fizeram-se presentes com oferta de propostas para formular um novo referencial das relações entre Estado e sociedade, cada qual fundamentada na sua visão de como a democracia deveria ser construída no Brasil. Embora todas centradas na reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país, tinham em comum dois questionamentos principais: o Estado como protagonista da gestão pública e a ideia de público como sinônimo de estatal.

A origem da vertente gerencialista se estabelece em meio ao intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990. Segundo Paes de Paula (2005, p.37), esse debate se situa no contexto do movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos e “está relacionado com o gerencialismo, ideário que floresceu durante os governos de Margareth Thatcher e de Ronald Reagan.”. Em ambos os países, o modelo gerencialista tem como base a cultura do empreendedorismo, reflexo do capitalismo flexível que se consolidou por meio da criação de valores e condutas que orientam a organização de forma a garantir controle, eficiência e competitividade (PAES DE PAULA, 2005).

No entanto, para Denhardt (2012, p.209), mesmo que algumas técnicas tenham se mostrado proveitosas, “a rápida transposição dos valores dos negócios para o setor público levanta questões substanciais [...]”. Segundo o autor, essas questões estariam centradas na

relação entre os administradores públicos e os servidores públicos, sobretudo, pelo foco que o modelo trazia na avaliação do desempenho.

Na análise dos modelos gerencial e societal, Paes de Paula (2005) aponta seus pontos positivos e limites. Do modelo gerencial, os aspectos positivos destacados foram: possuir clareza em relação à organização do aparelho do Estado e métodos de gestão; alguns métodos gerencialistas melhorando a eficiência do setor público, especialmente no campo econômico-financeiro. Em maior número, os limites compreendem: centralização do processo decisório e ausência de estímulos à elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social; ênfase mais nas dimensões estruturais do que nas sociais e políticas da gestão; implantação de um modelo de reforma e gestão pública inspirado nas recomendações e no design sugerido pelo movimento internacional de reforma do Estado; e não haver proposta nova para a organização do aparelho do Estado (PAES DE PAULA, 2005).

Quanto ao modelo societal, seus aspectos positivos estão relacionados à busca pela elaboração de um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais; e por construir instituições políticas e políticas públicas mais abertas à participação social e voltadas para as necessidades dos cidadãos. Suas limitações envolvem a não elaboração de alternativas de Gestão de forma mais sistemática e coerentes com seu projeto político; e, por não ter conseguido ainda desenvolver uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública (PAES DE PAULA, 2005).

Em seu estudo, Paes de Paula (2005) também analisa em uma perspectiva comparada a administração pública gerencial e a administração pública societal, examinando os dois modelos de gestão pública a partir de seis variáveis de observação: a origem, o projeto político, as dimensões estruturais enfatizadas na gestão, a organização administrativa do aparelho do Estado, a abertura das instituições à participação social e a abordagem de gestão.

Com essa análise comparativa, Paes de Paula (2005) facilita a compreensão dessas dimensões e deixa claro que a administração pública societal é um modelo originalmente brasileiro, que emerge dos movimentos sociais, com ênfase na dimensão sociopolítica e tem como abordagem de gestão a social que privilegia as experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo cultura e participação. Em corrente oposta, a administração pública gerencial origina no movimento internacional iniciado na Inglaterra e Estados Unidos, que enfatiza as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, com abordagem de gestão baseada no gerencialismo que adapta

recomendações gerenciais e de empreendedorismo para o setor público. As variáveis observadas na comparação dos modelos por Paes de Paula (2005) são apresentadas no quadro 2.

Quadro 2 – Variáveis observadas na comparação dos modelos Gerencial e Societal.

	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa	Dimensão sociopolítica
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três níveis governamentais	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas

Fonte: Paes de Paula (2005, p. 41)

Enfim, como mostra o quadro 2, as experiências brasileiras apontam para uma administração pública em dois polos distintos, cada qual enfatizando, de um lado, dimensões valorizadas pelo mercado – a econômico-financeira e institucional-administrativa; e, do outro, dimensão valorizada pela sociedade – sociopolítica. Contudo, para que se tenha um novo serviço público que verdadeiramente gere valor público de forma equilibrada para todas as partes interessadas, é preciso que, também de forma equilibrada, todas essas dimensões sejam conjugadas, realinhadas e repensadas. Seria essa a promessa do Novo Serviço Público apresentado por Denhardt?

Com a proposta de *New Public Service* ou um Novo Serviço Público, Denhardt (2007; 2012) põe ênfase no objeto da administração pública: atender às demandas do grupo social para a qual se direciona. O Novo Serviço Público (NSP) deriva da tradição humanística democrática

na administração pública e se interessa pelas questões de cidadania e da comunidade, ao contrário da Nova Gestão Pública (NGP), no Brasil mais conhecida como administração pública gerencial, que, tendo origem na interpretação convencional ou dominante da administração pública, é valorizada pelos modelos de mercado e pela economia da escolha pública e se preocupa em reduzir o tempo de espera, aumentar a eficiência e a produtividade do governo (DENHARDT, 2007; 2012).

O NSP concebido por Denhardt (2012), emerge como crítica à teoria dominante da Administração Pública, considerada como um modelo racional de Administração com pelo menos três limitações a saber: (i) tem como base uma visão estreita e restritiva da razão humana; (ii) ancora-se em um entendimento incompleto da aquisição do conhecimento; e (iii) impede a adequada conexão entre teoria e prática.

Apesar de o NSP constituir-se como uma proposta emergente, seus fundamentos remontam às décadas de 1970 e 1980 e se ancoram tanto na Teoria Política democrática como em abordagens alternativas à gestão pública e ao design organizacional, dentro de uma tradição humanística da Teoria da Administração (ABREU; HELOU; FIALHO, 2013).

Contudo, ao descrever o novo serviço público, Denhardt (2013, p.265) aponta dois temas que o fundamentam - “promover a dignidade e o valor do novo serviço público” e “reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público enquanto valores proeminentes da administração pública.”, e sete princípios-chaves: (1) Servir cidadãos e não consumidores; (2) Perseguir o interesse público; (3) Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; (4) Pensar estrategicamente, agir democraticamente; (5) Reconhecer que a *accountability* não é simples; (6) Servir, no lugar de dirigir; e (7) Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade.

Dentre os princípios-chaves elencados, o quarto – “pensar estrategicamente e agir democraticamente” é um dos mais críticos para se promover qualquer processo de mudança com alinhamento e equilíbrio das dimensões priorizadas pelos modelos gerencialista e societal. Com os cidadãos envolvidos no processo de governança seriam raras as chances de as dimensões sociais, políticas, econômicas, institucionais e administrativas serem consideradas de forma fragmentada e por um único motivo: os cidadãos são ao mesmo tempo afetados por todas essas dimensões.

E, ainda, se nesse “agir democraticamente” todas as partes interessadas - os *stakeholders*, também ocuparem seus assentos nesse sistema de governança, juntamente com os administradores públicos - um ator chave dentro dessa governança, tendo o governo como meio voltado para alcance dos valores compartilhados pela sociedade, seriam grandes as

chances de alcançar as mudanças almejadas com um modelo de administração pública que verdadeiramente persiga os interesses públicos e, com isso, gere valor público social, econômico, institucional, administrativo, ambiental e politicamente desejado. No quadro 3 são descritos cada um dos princípios enfatizados por Denhardt.

Quadro 3 – Sete Princípios-chaves do Novo Serviço Público

Princípio	Descrição
1. Servir cidadãos, não consumidores	Como o serviço público é visto como uma extensão da cidadania, tanto o governo quanto os cidadãos precisam abrir mão de seus interesses de curto prazo, assumindo novos papéis na construção de uma sociedade civil mais engajada.
2. Perseguir interesses públicos	No NSP o administrador não é mais o árbitro do interesse público, mas, sim, um ator-chave dentro de um sistema de governança que inclui inúmeros <i>stakeholders</i> ; e o governo é um meio voltado para o alcance de valores compartilhados pela sociedade.
3. Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo	Os administradores públicos trabalham dentro de redes políticas complexas e seu trabalho deve envolver os cidadãos no desenvolvimento de políticas públicas, o que informa a política e constrói a cidadania.
4. Pensar estrategicamente e agir democraticamente	As políticas e os processos devem ser elaborados mediante processos de colaboração, para que os cidadãos possam envolver-se no processo de governança ao invés de buscar apenas satisfazer suas demandas de curto prazo.
5. Reconhecer que <i>accountability</i> não é simples	O <i>accountability</i> no serviço público envolve o equilíbrio entre normas e responsabilidades que pressupõe questões morais, direito público e interesse público. Assim, os administradores públicos devem corresponder a normas, valores e preferências do complexo sistema de governança público.
6. Servir no lugar de dirigir	Os servidores públicos devem usar uma liderança baseada em valores para ajudar os cidadãos a articular e satisfazer seus interesses compartilhados. Devem compartilhar poder e liderar com compromisso, integridade, respeitando e conferindo poder à cidadania.
7. Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade	As organizações públicas têm mais chance de ser bem-sucedidas se operarem por meio de processos de colaboração e liderança compartilhada que tenham por base o respeito pelas pessoas.

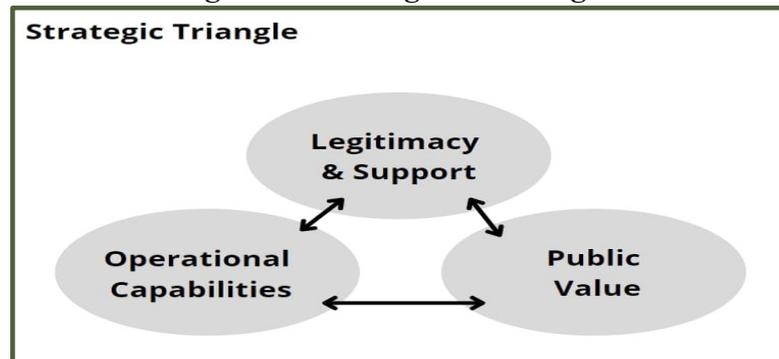
Fonte: elaborado pela autora com base em Denhardt (2013).

No novo serviço público, segundo Denhardt (2012), importa a ideia de fazer a diferença para tornar o mundo um lugar melhor e, por isso “[...] o novo serviço público é construído sobre a ideia do interesse público, a ideia de administradores públicos a serviço dos cidadãos [...] totalmente engajados àqueles que o servem” (p. 276). Neste sentido, o autor apresenta o NSP como uma visão poderosa para os administradores públicos de agora e do futuro visto que opera no contexto de uma governança democrática em rede.

Nesse mesmo sentido de envolvimento com os cidadãos e outros atores, a abordagem de criação de valor público desenvolvida por Moore e Khagram (2004) utiliza a imagem de um triângulo, adaptado do triângulo estratégico utilizado por organizações privadas (figura 1), que destaca três questões fundamentais, relacionadas à gestão da estratégia, gestão política e gestão da eficiência: (1) qual o "valor público" importante a organização procura produzir?; (2) quais

"fontes de legitimidade e apoio" poderiam ser invocadas para autorizar a organização a tomar medidas e fornecer os recursos necessários para sustentar o esforço para criar esse valor?; e (3) com quais "capacidades operacionais", incluindo novos investimentos e inovações, poderia a organização contar (ou desenvolver) para entregar os resultados desejados?

Figura 1 – Triângulo Estratégico



Fonte: Moore e Khagram (2004, p.3).

Na perspectiva de Moore e Khagram (2004), a gestão da estratégia se relaciona ao “valor público” (*public value*) e neste caso, a estratégia tem de ser substantivamente valiosa, no sentido da geração de produtos ou serviços de alto valor agregado para as partes interessadas e a baixo custo em termos de dinheiro e autoridade.

Da mesma forma, a gestão política estaria vinculada à “legitimidade e apoio” (*legitimacy & support*), com a estratégia legítima e politicamente sustentável, para que possa atrair continuamente tanto autoridade como recursos do meio político autorizador, para o qual presta contas e pelo qual é responsável por resultados (MOORE; KHAGRAM, 2004).

Assim, na gestão da eficiência, associada às “capacidades operacionais” (*operational capabilities*), a estratégia precisa ser operacional e administrativamente factível, no sentido de que as atividades autorizadas e valiosas possam ser praticadas pela organização com a ajuda de outros atores inseridos com fins de contribuir para o alcance dos objetivos (MOORE; KHAGRAM, 2004).

E, neste contexto, a existência de uma cidadania engajada e esclarecida é crítica para a governança democrática, que pressupõe vários atores atuando em conjunto rumo ao alcance de objetivos, como será mostrado nos tópicos seguintes, uma vez que o comportamento humano não é apenas questão de auto interesse, mas também envolvem valores, crenças e preocupação com os outros (DENHARDT, 2013).

Como consequência, em busca de um bem maior, o interesse público transcende o auto interesse individual e os cidadãos tornam-se capazes de atuar em conjunto com o governo e outros atores, rumo a um desenvolvimento que seja socialmente justo, economicamente viável

e ambientalmente correto, ancorado em um Novo Serviço Público que traz a governança democrática e em rede como uma visão poderosa para os administradores públicos de agora e do futuro.

2.1.1.1 O Movimento da Governança Pública na Perspectiva do Desenvolvimento do Estado

Na perspectiva do desenvolvimento do Estado, a governança pública busca expandir e superar o paradigma de uma administração pública associada a um papel de estado como executor direto no desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços públicos, com um modelo burocrático espelhado em organizações mecanicistas caracterizadas por hierarquia, verticalização, rigidez, insulamento. Exatamente em sentido oposto ao modelo mecanicista, a governança pública, baseia-se em modelos orgânicos, flexíveis, orientados para resultados, com mecanismos amplos de *accountability*, controle e permeabilidade, em múltiplos arranjos com a participação de diversos atores - estado, terceiro setor, mercado, dentre outros, no desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços (BRASIL, 2014; DIAS, 2012; RAQUEL, 2012).

A crise financeira global e os impasses do desenvolvimento nas economias centrais deram força, ao menos nos países periféricos, à busca e consolidação de novos perfis de política econômica. No contexto brasileiro emergem novas correntes interpretativas do desenvolvimento, das estratégias nacionais que o sustentam, bem como da relevância do papel do Estado como ator-chave na dinâmica social e promotor do desenvolvimento, tanto na definição de mecanismos de controle e governança, quanto na articulação dos demais atores para implementação das estratégias (CARNEIRO, 2012; BRESSER-PEREIRA, 1997; DIAS, 2012). Governança, neste contexto, está intimamente ligada à ação dos agentes públicos e pode ser entendida como a capacidade financeira, gerencial e técnica de um governo para formular e implementar suas políticas e, assim, atingir as metas definidas coletivamente (ARAÚJO, 2002).

Na América Latina e no Brasil, se nos anos 80 podiam-se atribuir certos casos de subdesenvolvimento a um excesso de dirigismo, por outro lado, estudos indicavam que o Estado deveria ser capaz de tornar viável a eficiência do mercado, instando quadros normativos que gerassem o equilíbrio entre os interesses públicos e privados (BOYER, 1999; IGLESIAS, 2006). Especificamente no Brasil, a abertura comercial desenvolvida no plano Collor, o Estado não cumpriu esse papel, uma vez que (i) não gerou previamente estímulos de setores de tecnologia, sincronizando investimentos e inovações para ultrapassar a barreira do atraso; (ii) constatou-se uma “quebradeira” quase imediata de segmentos inteiros e, apesar da

modernização de alguns setores no longo prazo, o custo foi alto demais; (iii) instaurou-se um desequilíbrio político do governo, impedindo a geração de um ambiente ou cultura propícia a geração de inovações locais, retraindo investimentos; e (iv) não se efetivou nenhuma reforma política e tributária que estimulasse a busca pela inovação (IGLESIAS, 2006).

Politicamente, o neoliberalismo ataca a ideia central do estado como guardião do interesse público. Um dos argumentos utilizados é de que o Mercado em larga escala proporciona melhor eficiência do uso dos recursos, portanto, não pode haver nenhum interesse que não o conduzido por ele (CHANG, 1999). Com isso, a lógica de mercado está voltada predominantemente à contínua busca do lucro e da acumulação da riqueza. Por isso, tende a negar sistematicamente a proteção da justiça e da liberdade individual e promove-se um espaço social cada vez mais impróprio à vida, devido a lacunas existentes para dar conta de uma sociedade complexa, apontadas por diversos autores da ciência da administração. Ainda na lógica do liberalismo econômico, o mercado é o melhor dos mecanismos de controle, já que, através da concorrência, obtém-se, em princípio, os melhores resultados e os menores custos, sem a necessidade do uso do poder, seja ele exercido democrática ou hierarquicamente (BRESSER PEREIRA, 1997).

Assim, com a crise financeira mundial em 1998 torna-se aparente a incapacidade do Consenso de Washington em fundamentar políticas econômicas capazes de engendrar processos de desenvolvimento mais duradouros na América Latina, o que levou a críticas recorrentes de suas concepções e, mais que isso, à derrota prática das coalizões políticas que davam sustentação à sua implementação (CARNEIRO, 2012). Logo, era de se esperar que a próxima década possibilitasse superar o dilema Estado/mercado, visto que, de um lado, o sucesso do desenvolvimento se deve à complementaridade dessas duas lógicas e não à afirmação de uma delas (BOYER, 1999; CARNEIRO, 2012).

Nos anos 2000, na América Latina e no Brasil, assistiu-se à retomada do crescimento econômico associado à melhoria da distribuição da renda, resultantes não só de um contexto internacional benigno, mas de outras práticas de política econômica progressivamente mais distantes do neoliberalismo e do Consenso, dando suporte ao ressurgimento do pensamento desenvolvimentista em alguns países, como o Brasil, com a eleição, em 2002, de Luís Inácio Lula da Silva. A partir de então, na visão de estudiosos no assunto, o pensamento desenvolvimentista no Brasil de hoje pode ser estruturado em duas grandes vertentes: o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012; CARNEIRO, 2012; BASTOS, 2012), ambos de origens diversas, tanto na academia quanto em práticas de governos e de partidos.

Pensado sob o prisma do “tipo ideal”, já em 2003, o novo desenvolvimentismo teve seu conceito lançado por Bresser-Pereira, contrapondo-o tanto ao consenso de Washington quanto ao antigo desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012). Nasce de uma postura crítica às políticas econômicas neoliberais, consubstanciada em altas taxas de juros e moeda apreciada e sua incompatibilidade com o crescimento. Postula que o velho-desenvolvimentismo e sua ênfase excessiva no papel do Estado na política industrial estariam superados e, por fim, que o desenvolvimento econômico seria conseguido pelo manejo apropriado dos preços relativos - juros, câmbio e salários - por parte do Estado e que ao mercado caberia todo o resto (CARNEIRO, 2012; BASTOS, 2012).

Reflexões sobre o social-desenvolvimentismo, na visão de alguns estudiosos, segundo Bresser Pereira e Theuer (2012) são ainda fragmentadas, por ter menor inserção acadêmica e em grande parte permear debates partidários sobre políticas de governo. A ideia chave está na dimensão social como eixo do desenvolvimento, o que significa uma inversão de prioridades em relação ao velho e ao novo-desenvolvimentismo. Como estratégia de crescimento, tem-se a ampliação e generalização do consumo de massas, fundamentada na redistribuição de renda, como determinante (BIELSCHOWSKY, 2012; CARNEIRO, 2012; BASTOS, 2012).

Por outro lado, o Social-desenvolvimentismo, em sua essência tem um ponto de partida muito forte, que é o reconhecimento da relevância do mercado interno como esteio do crescimento em economias como a brasileira. Propõe uma inversão radical nos determinantes do crescimento – o círculo virtuoso do crescimento de Bielschowsky (2000) que seria aumento de salários / ampliação de consumo popular / investimentos / aumento de produtividade que resultaria novamente em aumento de salários e assim sucessivamente. Com isso, o sucesso da estratégia estaria condicionado à criação suficiente de empregos, disponibilidade de recursos fiscais e atenuação da restrição externa, a partir de quatro eixos distintos e complementares: i) a melhoria da distribuição da renda; ii) a ampliação da infraestrutura econômica e social; iii) a reindustrialização via adensamento de cadeias; e iv) a expansão do setor baseado em recursos naturais.

No estudo sobre estratégia de desenvolvimento, Bielschowsky (2012) contribui na organização conceitual para o debate brasileiro sobre desenvolvimento, em sua dimensão econômica, e desenha uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil com base na ideia de existência de três frentes de expansão, movidas pela demanda - os três “motores do investimento”: consumo de massa, recursos naturais e infraestrutura. O autor enfatiza a relevância de se acionarem dois “turbinaidores” desses motores do desenvolvimento, que são a inovação tecnológica e a reativação de encadeamentos produtivos tradicionais. Parte da ideia

de que as principais causas da expansão do mercado de consumo de massa estão centradas: (1) no rápido aumento da massa salarial; (2) na transferência de renda à população pobre; (3) na estabilidade e queda nos preços dos produtos; e (4) na forte ampliação do crédito.

No entanto, para que uma estratégia de desenvolvimento se efetive, faz-se necessário uma administração pública democrática e aberta, pautada na legitimidade, coletividade em busca de resultados não apenas econômicos, mas que sejam significativos para uma cidadania engajada, esclarecida e crítica, fatores preponderantes para a concepção de governança pública como processo dinâmico (KOOIMAN, 2003; DIAS, 2012).

Nessa perspectiva, a Governança Pública como processo dinâmico significa o ensaio de um modelo de Administração Pública no qual as atividades de um governo são pensadas e realizadas considerando que as demandas sociais não são uma responsabilidade isolada deste agente, do mercado ou da sociedade civil (DIAS, 2012). De acordo com Dias e Cário (2014), o novo papel do Estado e a efetividade de sua estratégia de desenvolvimento estariam diretamente relacionados com a capacidade de coesão dos atores envolvidos em sua construção que, por sua vez, têm interesses e racionalidades de ação próprios, embora capazes de atuar em conjunto em busca de um bem maior: o interesse público.

Assim, considerando que os sistemas sociais podem ser diferentes em função do tipo de ação racional-intencional ou de interação que predomina na sua construção, a atuação do Estado deve ser permeada pelo objetivo da promoção da qualidade dos relacionamentos e dos processos. Isso seria, então, fruto de uma Administração Pública de enfoque pluralista, aberto para outros participantes, em que as alianças e redes políticas configuram-se em um novo no qual as relações estruturais seriam pautadas no consenso e na cooperação.

Sobretudo no contexto atual no qual parece quase um consenso de que a corrupção é considerada a causa maior de toda a pobreza e atraso dos países que vivem na periferia em relação às nações desenvolvidas (OCDE, 2011), “a boa governança e a ética são essenciais para erradicar a pobreza e para a adesão a um desenvolvimento sustentável” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.188). Um compromisso do qual as universidades, sobretudo as públicas, não podem se abster, seja no âmbito do ensino, da pesquisa, da extensão ou da gestão.

Dessa forma, se o modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado ou pelas organizações públicas não tiverem como base os princípios da boa governança como estratégias para desenvolver o comprometimento coletivo que direcione no sentido do desenvolvimento com qualidade de vida adequado à sua população, e com equilíbrio nas dimensões econômica, social e ambiental, dificilmente será considerado sustentável.

Ainda na perspectiva do desenvolvimento do Estado, o movimento da governança pública (GP) também é discutido por Secchi (2009) como um modelo relacional, por oferecer “uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo” (p.349). Nessa perspectiva de governança pública, o Estado tem um papel preponderante de orquestrador, direcionador estratégico, indutor e fomentador essencial para a ativação e orientação das capacidades dos demais atores. No entanto, o contexto brasileiro apontou alguns problemas.

Para Bresser Pereira (1997), a reforma do Estado envolveria quatro problemas interdependentes: (1) um problema econômico-político - a delimitação do tamanho do Estado, o que envolveria as ideias de privatização, publicização e terceirização; (2) outro também econômico-político - a redefinição do papel regulador do Estado, que diz respeito ao maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado; (3) um econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo, uma vez que com aumento da governança tem-se um aspecto financeiro que é a superação da crise fiscal; um estratégico, que é a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social; e um administrativo - a superação da forma burocrática de administrar o Estado; e (4) um político - o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar. No aumento da governabilidade estão incluídos dois aspectos: a legitimidade do governo perante a sociedade, e a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses.

Nessa perspectiva, torna-se significativo o movimento de governança pública como forma de gestão e de relacionamento do Estado com a Sociedade. Com isso, no campo da Administração Pública e da Ciência Política, “governança” é um termo que teve seu uso potencializado a partir do panorama desenhado nas últimas décadas do século XX, quando a Crise do Estado se instalou e demandou uma nova relação entre o Estado e a sociedade, levando o conceito a assumir posição central no debate acerca das consequências disso para o desenvolvimento.

A concepção de Governança Pública, como sugere Dias (2012), surge como uma promessa de contribuição para o avanço da reflexão acerca de uma das questões não respondidas por Guerreiro Ramos: Como fazer com que o Estado seja o coordenador executivo de um projeto de desenvolvimento pautado na perspectiva multicêntrica e paraeconômico, afastando a sociedade moderna dos efeitos negativos da unidimensionalidade? Com isso, visto a importância de abordagens multidisciplinares, a Governança Pública foi também pensada a

partir dos pressupostos da abordagem substantiva econômica de Polanyi e da Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais e seu respectivo paradigma paraeconômico de Guerreiro Ramos (DIAS, 2012).

Nesse sentido, a Governança Pública é discutida, por Dias (2012), como uma junção e complementação de elementos dos modelos burocrático, gerencialista e democrático, com a adição da democracia deliberativa e direta, que funciona como uma forma de controle social. A democracia deliberativa, nessa perspectiva, apresenta aspectos da dimensão política e sua ênfase está na reforma das instituições onde as decisões são tomadas. A lógica que permeia essa perspectiva consiste no reconhecimento de que a democracia representativa permite que os cidadãos comuns exerçam influência adequada sobre as decisões políticas. O que a diferencia dos demais conceitos de democracia é o pressuposto de que a legitimidade de uma decisão não está no reconhecimento de que esta representa a vontade de todos, mas é resultado de uma tomada de decisão deliberada por todos e complementada por comunicação e discussão dos cidadãos. Ao contrário, a democracia direta pressupõe que o envolvimento dos cidadãos pode se dar pelo simples voto, como ocorre com os plebiscitos e referendos (DIAS, 2012).

Com esta junção e complementação, a governança pública direciona-se no sentido de conjugar as demandas por eficiência e eficácia idealizadas pela abordagem gerencialista e burocrática, respectivamente, propondo a reunificação entre política e administração no campo da Administração Pública, além de preconizar a participação dos atores representantes das diversas esferas sociais, tanto na formulação quanto na implementação das políticas públicas. Em seu estudo, Dias (2012) apresenta de forma comparada as características principais dos movimentos tradicionais da administração pública burocrática e gerencialista e da governança pública. Nessas características, a ideia de complementariedade é reforçada, indicando a emergência da Governança Pública nos estudos voltados à transformação do papel do Estado para um projeto de Administração Pública que garanta a qualidade da prestação do serviço público, que não se inviabilize em termos de estrutura e custo e que se movimente no sentido de um projeto democratizante que prevê a representatividade das diversas esferas da sociedade.

Dessa forma, fica claro na comparação que, além da superação da dissociação entre política e administração que fomenta a politização dos atores, Governança Pública diferencia-se dos demais movimentos por enfatizar a cooperação e o processo de coordenação estatal dessas interações em uma dimensão administrativa, isto é, o administrador público efetivo deixa a função de “controlador do sistema para assumir a postura de facilitador das relações, passando a caber ao representante do Estado o papel de coordenador de tais relações” (Dias, 2012, p.138).

O quadro 4 traz as principais características de cada movimento na Administração Pública.

Quadro 4 - Principais características de cada movimento na Administração Pública

Características	Burocrático	Gerencialista	Governança Pública
Objetivo central	Eficiência (processo)	Eficácia (resultado)	Eficiência e eficácia
Valor buscado	Igualdade social	Equidade Social	Equidade Social e Responsividade (administrar o público para o público)
Relação com ambiente	Fechada	Aberta	Aberta
Poder do Estado	Rigidamente centralizado	Descentralizado <i>downward</i>	Descentralizado <i>downward, upward e outward</i> .
Processo de Policy Making	Momentos distintos: elaboração pela dimensão política e execução pela dimensão administrativa	Distinção atenuada: trabalham juntos sob comando político	Distinção superada: reunificação entre política e administração
Funções administrativas enfatizadas	<ul style="list-style-type: none"> • Controle e previsibilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Controle e planejamento. • Adota a participação de outros atores, mas na lógica da racionalidade instrumental, ou seja, para melhorar os resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfatiza a coordenação do processo cooperativo e das redes. • Adota a participação de outros atores, mas na lógica da racionalidade também substantiva . • Adota mecanismos de democracia (representativa e direta) para corresponder à ideia de multicentrismo social. • Mantém funções controle e planejamento, mas insere, neste último, a aderência ao contexto específico (local ou regional).

Fonte: adaptado de Dias (2012, p.103)

Além disso, como parte dos resultados obtidos para o objetivo específico de desenvolver uma concepção teórica de Governança Pública buscando delinear a sua gênese e identificar os respectivos elementos, Dias (2012) contribui significativamente com seu estudo ao trazer o que ela denomina elementos da concepção de Governança Pública, constituídos a partir dos trabalhos dos especialistas que estudam as experiências anglo-saxãs e mais comumente referenciados nas publicações brasileiras, como Kooiman (2003), Pierre e Peters (2000) e Rhodes (2010).

O Quadro 5 apresenta os cinco elementos da concepção de Governança Pública.

Quadro 5 – Elementos da concepção de Governança Pública e Autores Centrais

Elementos da concepção de Governança Pública	Autores centrais na definição do elemento
E1 - Coprodução do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil.	Kooiman (2003); Pierre; Peters (2000)
E2 - Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações.	Kooiman (2003); Pierre; Peters (2000); Rhodes (2010)
E3 - Delegação da autoridade estatal em três direções: downward, outward e upward, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes.	Pierre; Peters (2000); Rhodes (2010)
E4 - Ênfase na eficiência e eficácia associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos.	Pierre; Peters (2000)
E5 - Planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional.	Kooiman (2003); Pierre; Peters (2000); Rhodes (2010)

Fonte: Adaptado de Dias (2012, p.137)

Estes cinco elementos identificados no quadro 5, ressalta Dias (2012), “é fruto justamente do fato de a abordagem de um autor transpassar a abordagem de outro, confirmando a presença dele no movimento”, isto é, o quadro 5 ilustra o especialista que tem, na sua abordagem, “a ênfase naquele elemento, não significando, que este não tenha sido tratado na abordagem dos demais especialistas adotados nessa concepção teórica” (p.137).

Dentre os cinco elementos identificados, dois em especial foram pouco abordados até então: Delegação da autoridade estatal em três direções: *downward*, *outward* e *upward*, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes (E3) e Planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional (E5). Em termos de Governança Pública, o deslocamento do poder estatal está como uma estratégia voltada ao arranjo estrutural de um modelo de Administração Pública. Isso decorre do fato de que a Governança Pública se manifesta de maneiras diferentes nos níveis local, nacional e internacional, assim como as instituições e políticas também exercem papéis diferentes em cada um desses níveis (PIERRE; PETERS, 2000). Nessa perspectiva, três direções podem ocorrer: na primeira, o deslocamento do poder do sistema político central para sistemas regionais e locais (*downward*); na segunda, o deslocamento do poder para cima, no sentido de organizações transnacionais – como a União Europeia e a Organização Mundial do Comércio – OMC (*upward*); e na terceira, o deslocamento do controle para instituições externas com devido poder discricionário e que atuam como extensão da competência do Estado (*outward*)

Com base no conjunto de elementos concebidos, Dias (2012) ressalta que os cinco elementos em conjunto caracterizam a Governança Pública como “um movimento que se reconhece como um jeito de governar em que a cooperação é o fio condutor do desenvolvimento

que cada esfera social deseja, além de evidenciar que este movimento deve ser coordenado pelo Estado, porém com menos governo e mais governança.” (p. 137). Essa concepção de governança se alinha à perspectiva apresentada por Secchi (2009), quando este afirma que os novos modelos compartilham características essenciais e, portanto, não são modelos de ruptura. Exemplo dessa não ruptura é a ênfase na eficiência e eficácia associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos, um dos elementos apresentados por Dias (2012).

Assim, é possível inferir que esses elementos da concepção de governança pública compartilham características essenciais tanto dos modelos burocráticos e gerencial abordados por Dias (2012) e Secchi (2009), quanto do Novo Serviço Público concebido por Denhardt (2007;2012; 2013) e da Administração Pública Societal debatida por Paes de Paula (2005). Contudo, cabe ressaltar o argumento de Secchi (2009) de que, em certa medida, as reformas na administração pública avançam mais em autopromoção ou retórica do que em fatos concretos. Isso porque muitos esforços empreendidos nessa reforma podem se transformar facilmente em políticas simbólicas, se burocratas e políticos tentarem manipular a percepção do público em relação ao desempenho dos governos e órgãos da administração pública.

Importante observar que alguns dos termos presentes nos cinco elementos citados por Dias (2012) foram também abordados dentre os princípios ou na função da governança pública (tópico 2.1.2.1). E que além da superação da separação política e administração, a Governança Pública enfatiza a cooperação, a coprodução e a coordenação estatal dessas interações: o administrador público efetivo assume a postura de facilitador das relações (Estado, Organizações e Sociedade Civil), deixando o papel de controlador do sistema, e o representante do Estado, o papel de coordenador dessas relações. Tem-se, então, que o relacionamento do Estado e das organizações públicas com os seus variados públicos ou partes interessadas legítimas, na produção conjunta (coprodução) dos bens e serviços de interesse público, é um dos propulsores da geração de valor para a sociedade, tema central do próximo tópico.

2.1.1.2 As partes interessadas, a coprodução dos bens e serviços públicos e a geração de valor para a Sociedade

Na dimensão institucional-legal, a participação do usuário na Administração Pública como princípio foi introduzida pela Emenda Constitucional (EC) 19/98, notadamente reconhecida por realizar a reforma administrativa em um período de crise econômico –

financeira, pelo qual perpassava o Estado brasileiro, dando novo enunciado ao § 3.º do art. 37 da Constituição (BRASIL, 1988), que assim estabelece:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 3.º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observando o disposto no art. 5.º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (BRASIL, 1988).

Passadas mais de uma década e meia de instituída a EC 19/98 e, de nesse ínterim, inúmeros ordenamentos jurídicos disciplinarem as formas de participação do usuário na administração pública, no ano 2014, com o propósito de integrar as políticas voltadas à gestão das estruturas, das pessoas e da governança pública, além de promover um modelo de gestão pública democrática, voltado para resultados, a Secretaria de Gestão Pública (SEGEP) do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, lança a versão atualizada dos critérios de excelência do GesPública (BRASIL 2014a) e do Guia Metodológico da Carta de Serviços ao Cidadão (BRASIL, 2014b). Nessa nova versão, o critério Liderança dá lugar à Governança, tornando, assim, uma das oito dimensões do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005 (BRASIL, 2005).

Nessa concepção, a Governança inserida como dimensão no MEGP do Programa GesPública vem ratificar não apenas a importância da participação do cidadão-usuário instituída pela EC 19/98, mas também mostrar o necessário protagonismo dos órgãos e entidades públicas na articulação dos demais atores para implementação das estratégias e alcance de resultados superiores de qualidade na prestação dos serviços públicos, que traduzem a busca pela excelência.² O pressuposto do modelo é de que a governança seja um dos pilares para a busca

¹ O art. 5.º, X trata do respeito à privacidade e o XXXIII do direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse ou de interesse coletivo em geral.

² No tópico 2.2 a gestão para a excelência e a busca pela excelência na gestão pública serão foco das discussões.

da excelência em gestão pública, em equilíbrio e alinhamento com as demais dimensões: Estratégia e Planos; Público-alvo; Interesse Público e Cidadania; Informação e Conhecimento; Pessoas; Processos; e Resultados (BRASIL, 2014a).

Porém, como descrito no tópico anterior, se o relacionamento do Estado e das organizações públicas com os seus variados públicos ou partes interessadas legítimas, na coprodução dos bens e serviços de interesse público (SALM, MENEGASSO, 2009) é um dos propulsores da geração de valor para a sociedade, trilhar o caminho da busca pela excelência na gestão dos serviços públicos, na concepção trazida por Denhardt (2012), dentro da teoria do Novo Serviço Público, prescinde do entendimento, pela organização, de quem são as suas partes interessadas com as quais estará se relacionando no processo de coprodução dos bens e serviços públicos e para quem ou quais (público-alvo) serão direcionadas as energias traduzidas em respostas efetivas e úteis às necessidades e demandas (beneficiários legítimos).

As partes interessadas, aqui neste estudo também nominada *stakeholders*, são pessoas, grupos de interesses, clientes, fornecedores, funcionários, governos, a comunidade que circunda ou convive com a organização, enfim, aqueles que interagem e podem exercer algum tipo de influência ou ser influenciado pelas atividades ou resultados da organização. Cada um deles, de acordo com sua especificidade, realiza trocas com a organização e, nessa interação, espera que suas necessidades ou expectativas sejam atendidas. Para obter desempenho satisfatório, a organização pública deve buscar conhecer quem são os principais *stakeholders*, *a importância relativa de cada um deles na produção (ou coprodução) do bem ou serviço público*; e o que esses esperam como resultados gerados, preservados ou entregues em termos de valor agregado pelas atividades de uma organização pública (BRYSON, 1995; FALQUETO; HOFFMANN; GOMES, 2013; PLATT NETO et al, 2007; MENEZES; VIEIRA; SANTOS, 2020).

Em busca de analisar o perfil da produção recente sobre Teoria dos Stakeholders nos periódicos nacionais, Menezes, Vieira e Santos (2020) a partir de uma revisão de literatura, selecionaram 271 artigos publicados, entre 2014 e 2019, em 92 periódicos do estrato superior do Qualis/CAPES em Administração e áreas afins. Os autores apontam que “a pesquisa sobre o tema é crescentemente colaborativa” e que a definição de Stakeholder de Freeman e o modelo de análise de Mitchell, Agle e Wood são os mais empregados.” (MENEZES; VIEIRA; SANTOS, 2020, p.119).

Outra contribuição do estudo de Menezes, Vieira e Santos (2020) foi mostrar a evolução na definição de stakeholder desde a década de 1960 aos anos 2000, conforme apresentado no quadro 6.

Quadro 6 – Evolução da definição de Stakeholder

DEFINIÇÃO DE STAKEHOLDER	
Década de 1960	Ator sem o suporte do qual a organização não poderia existir (Stanford Research Institute, 1963 como citado em Freeman, 1984, p. 31).
Década de 1980	Ator que pode afetar e ser afetado pelas atividades da organização (Freeman, 1984), seja mediante ações, comportamentos ou políticas, que tem interesse no problema e na sua solução (Mason & Mitroff, 1981), e pode reivindicar a atenção, os recursos ou os outputs da organização (Bryson, 1988).
Década de 1990	Ator com o qual a organização se relaciona que reivindica ou dispõe de propriedade e direitos sobre as atividades da organização (Clarkson, 1995), cujo interesse é urgente e a quem importa dar satisfação (Carroll, 1991), tende a ter um tratamento diferenciado (Philips, 1997), e que possui interesse legítimo de participar da organização (Donaldson & Preston, 1995).
Década de 2000	Ator que possui poder e influência (Bourne & Walker, 2005), pois usa o poder para influenciar o comportamento e o desempenho da organização (Gomes & Gomes, 2007). Esse ator cria e captura valor econômico em suas interações com a organização (Garcia-Castro & Aguilera, 2015).

Fonte: Menezes, Vieira e Santos (2020, p.123)

Conforme se observa no quadro 6, a definição de a definição de *Stakeholder* inicia na década de 1960 com uma caracterização mais genérica, no sentido de afetar ou ser afetado e evolui para outras características que adicionam aspectos específicos e auxiliam na caracterização desse ator, com atributos como detenção de direitos de propriedades ou recursos da organização, que tem legitimidade, urgência e pode usar o poder para influenciar o comportamento e o desempenho da organização.

Na perspectiva de Menezes, Vieira e Santos (2020, p.123), “a multiplicidade de definições existentes parece ser uma decorrência do fato de que os teóricos tendem a captar diversos aspectos referentes à relação entre os *Stakeholders* e a organização.”, além de que na evolução, os conceitos parecem ser construídos de forma complementar ou a aperfeiçoar as definições anteriores. Como contribuição teórica-metodológica, os autores identificam lacunas na literatura e tendências, apresentando como sugestão de pesquisas futuras o diálogo entre a geração de valor e a teoria dos stakeholders.

Outro importante estudo conduzido por Platt Neto et al (2007) acerca da publicidade e transparência das contas públicas, identificou pelo menos 12 grupos de usuários externos das contas públicas: Cidadãos, contribuintes ou eleitores; Fornecedores; Sindicatos; Empresários; Investidores (pessoas ou instituições); ONGs: associações entre outros; Partidos políticos; Pesquisadores e estudantes; Instituições de crédito; Governos em outras esferas ou poderes; Governos estrangeiros; e Mídia (rádio, TV e jornais).

O quadro 7 apresenta os usuários e seus presumíveis interesse na divulgação das contas públicas.

Quadro 7 - Usuários externos das contas públicas e síntese dos interesses presumíveis

USUÁRIOS	SÍNTESE DOS INTERESSES PRESUMÍVEIS
Cidadãos, contribuintes ou eleitores	Exercer a participação política e o controle social, auxiliando a escolha e a atuação de governantes que atendam aos seus anseios.
Fornecedores	Decidir pela venda ao Estado por meio do conhecimento da demanda e da capacidade de pagamento. Acompanhar licitações e pagamentos pelos órgãos públicos.
Sindicatos	Negociar remunerações, condições de trabalho e benefícios de servidores públicos, aposentados e pensionistas.
Empresários	Decidir pela continuidade dos negócios, considerando alterações da carga tributária e do incentivo à atividade econômica pelo Estado bem como oportunidades de captação de empregados e dirigentes para os seus quadros
Investidores (pessoas ou instituições)	Análise de risco quanto à compra de títulos da dívida pública, entre alternativas de investimentos afetadas pelo Estado.
ONGs: associações entre outros	Acompanhar e fiscalizar a ação governamental de acordo com suas finalidades e identificar áreas ou núcleos de cooperação ou suporte para as suas atividades.
Partidos políticos	Embasar suas críticas e propostas governamentais (planos de governo), inclusive por meio da alocação dos recursos públicos em ensino, pesquisa e extensão.
Pesquisadores e estudantes	Desenvolver estudos acadêmico-científicos sobre o Estado, sua gestão e as finanças públicas. Localizar oportunidades e/ou concentração dos recursos potenciais ou reais destacados para a entidade.
Instituições de crédito	Embasar suas decisões de concessão de crédito ao Estado.
Governos em outras esferas ou poderes	Fiscalizar o uso de recursos, decisão de auxílio técnico e financeiro, instituição ou alteração das normas vigentes.
Governos estrangeiros	Decidir pela cooperação e auxílio financeiro, na forma de empréstimos ou doações (transferências).
Mídia (rádio, TV e jornais)	Divulgar notícias e matérias investigativas.

Fonte: Platt Neto et al (2007, p. 87)

Observa-se pelo quadro 7 que os interesses informacionais que perpassam as mais diversas dimensões, não apenas a econômico-financeira, onde são originadas as contas públicas divulgadas, mas também a social, política, tecnológica. Conhecer quem são os grupos de interesse de uma organização e suas necessidades de informação é um passo importante para a tomada de decisão na administração pública, o que vai além da garantia do atendimento às normas legais. As iniciativas de transparência e publicidade constituem “uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população.” (PLATT NETO ET AL, 2007, p.87).

Nesse mesmo contexto, a Teoria dos Stakeholders vem despontando no ambiente empresarial e acadêmico com o objetivo de mostrar a importância de gerenciar preferências ou interesses dos envolvidos, de forma direta ou indireta, via ações da organização (FREEMAN, 1984; GOMES, 2015). Desde a obra seminal de Freeman (1984), marco histórico no desenvolvimento dessa teoria, o tema tem sido tratado em várias frentes, com diferentes perspectivas de estudos tais como: a necessidade de inclusão dos *stakeholders* nas estratégias organizacionais e as decorrências disso; a necessidade de se identificar a influência dos

stakeholders em relação à organização e as suas diferentes categorias - sendo considerada na atualidade como uma teoria consolidada e reconhecida, inclusive fora do ambiente acadêmico (FROOMAN, 1999; MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997; HOURNEAUX JUNIOR; CORRÊA, 2012; GOMES, 2015).

Por outro lado, a necessidade estratégica da gestão de *stakeholders* tem sido vista como crítica para as organizações, sobretudo, no tocante à identificação daqueles que devem ser considerados nos sistemas de mensuração de desempenho nas organizações e a razão pela qual eles devem ou não serem incluídos nestes, o que ainda depende de um maior desenvolvimento de modelos que cumpram esse propósito (FREEMAN, 1984; FROOMAN, 1999; HOURNEAUX JUNIOR; CORRÊA, 2012; BRYSON, 1995; FALQUETO; HOFFMANN; GOMES, 2013).

Na análise do desempenho das organizações do setor público, também é preciso considerar se as expectativas dos *stakeholders* foram ou não atendidas. Para Bryson (1995), para se obterem desempenhos satisfatórios, os gestores de organizações públicas devem buscar conhecer quem são os principais *stakeholders* e o que esses esperam como resultado. Contudo, identificar quem realmente é *stakeholder* não é uma tarefa fácil e requer critérios. Além de identificação, a importância dos *stakeholders* deve estar fundamentada em elementos, como exemplo, no grau de contribuição para a competitividade da organização (WATERHOUSE; WHELLES, 1997); ou em seu poder de influência sobre a organização (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997; FROOMAN, 1999; LYRA; GOMES; JACOVINE, 2009).

Uma forma de categorização de *stakeholders* é apresentada por Mitchell, Agle e Wood (1997), na perspectiva de três atributos: (1) poder - que um indivíduo exerce sobre o outro, e pode ser de natureza coercitiva (por força ou ameaça), normativa (base na legislação ou formas de comunicação) ou utilitária (recursos ou informações que detém); (2) legitimidade - percepção generalizada de que as ações de um determinado ente são apropriadas ou desejáveis (de acordo com o contexto socialmente construído) e pode ser individual, organizacional ou social; e (3) urgência - grau com o qual precisam de atenção (a necessidade imediata de ação é determinante no tempo de resposta da organização às demandas dos *stakeholders*). Com a combinação desses três atributos, Mitchell, Agle e Wood (1997) sugerem sete tipos diferentes de *stakeholders*, os quais foram descritos por Lyra, Gomes e Jacovine (2009), conforme mostra o quadro 8.

Quadro 8 - Tipos de *Stakeholders* segundo Lyra, Gomes e Jacovine

- 1) **Adormecido:** possui poder para impor sua vontade na organização, porém não tem legitimidade ou urgência e, assim, seu poder fica em desuso, tendo pouca interação com a empresa. A organização deve conhecer esse stakeholder para monitorar seu potencial em conseguir um segundo atributo (legitimidade ou urgência);
- 2) **Arbitrário:** possui legitimidade, mas não tem poder de influenciar a empresa. A atenção que deve ser dada a essa parte interessada diz respeito à responsabilidade social corporativa, pois tende a ser mais receptiva;
- 3) **Reivindicador:** quando o atributo mais importante na administração do stakeholder for urgência, ele será reivindicador. Sem poder e sem legitimidade, não é capaz de gerar grande influência na empresa, porém deve ser monitorado quanto ao potencial de obter um segundo atributo;
- 4) **Dominante:** tem sua influência na empresa assegurada pelo poder e pela legitimidade. A empresa necessita despender muita atenção a esse stakeholder;
- 5) **Perigoso:** possui poder e urgência, mas não há legitimidade, o que existe é um stakeholder coercitivo e possivelmente violento para a organização;
- 6) **Dependente:** tem alegações com urgência e legitimidade, porém depende do poder de um outro stakeholder para ver suas reivindicações sendo levadas em consideração;
- 7) **Definitivo:** quando possui poder e legitimidade, já praticamente se configura como definitivo. Quando, além disso, alega urgência, deve-se dar atenção imediata e a esse stakeholder.

Fonte: elaborado com base em Falqueto; Hoffmann e Gomes (2013, p.4-5)

Outra forma de categorização foi desenvolvida por Frooman (1999), que indica as estratégias que os *stakeholders* podem adotar para influenciar o processo de tomada de decisão nas organizações. Nessa concepção, existem quatro tipos de estratégias de influência fundamentadas na premissa de que a necessidade de recursos que a firma possui provê oportunidade para que outros possam obter controle sobre ela. São elas: i) retenção direta (aquelas em que há uma descontinuidade no repasse de recurso por parte do *stakeholder* à firma, com a intenção de promover uma mudança organizacional); ii) uso direto (aquelas em que o *stakeholder* manipula o fluxo de recursos para a firma, seja por retenção ou por uso; iii) retenção indireta) e iv) uso indireto (o *stakeholder* exercer a influência por meio de um aliado, com a manipulação do fluxo de recursos pelo aliado à firma).

Nas estratégias de uso, o *stakeholder* continua a fornecer o recurso, porém com algumas restrições. Nesse continuum, as estratégias de retenção determinam se a firma obtém um recurso, enquanto a estratégia de uso busca propiciar condições para a continuidade do fornecimento do recurso. Em ambos os casos, o *stakeholder* demanda uma mudança comportamental da organização (FROOMAN, 1999; FALQUETO; HOFFMANN; GOMES, 2013). No modelo apresentado por Frooman (1999), o relacionamento de dependência do *stakeholder* e da firma direcionam a escolha da estratégia de influência: uma baixa dependência da firma em relação ao *stakeholder*, significa que o *stakeholder* passa a utilizar estratégias de influência indiretas e de retenção de recursos; em uma alta dependência, o *stakeholder* utiliza

estratégias diretas e de uso; se o relacionamento é marcado pelo poder da firma, o *stakeholder* utilizará uma estratégia de influência indireta de uso.

Assim, a Teoria de Stakeholders vem para quebrar paradigmas sobre o principal objetivo do mundo capitalista dos negócios, que antes centrava exclusivamente na geração de lucro para os acionistas, para mostrar que a organização precisa criar valor para todas as partes interessadas, e não somente para os acionistas. Isso se deve à real importância do relacionamento da organização com seus diferentes públicos ou partes interessadas, sejam estes públicos stakeholders internos ou externos à organização.

Com importância significativa para a compreensão do processo de criação de valor pelas organizações, em meados da década de noventa do século passado, Mark Moore, em seu livro *Criando o Valor Público* (1995), apresentou a estrutura de um triângulo estratégico referente à teoria e à prática da criação de valor público em contextos e países distintos. O intuito do autor foi demonstrar o efetivo trabalho dos gestores públicos na criação de valor público e o cumprimento de sua autorização, realização e legitimação.

Neste pensamento, o valor público compreende os resultados do aumento de eficiência e eficácia entregues para os cidadãos a partir da ação governamental, seja na aplicação de políticas públicas ou na oferta de bens ou serviços públicos, cujo conceito está diretamente ligado às questões que envolvem a legitimidade, o resgate da responsabilidade objetiva do Estado, em face da adoção de mecanismos privados e o envolvimento da sociedade na gestão dos serviços públicos (MINTROM, LUETJENS, 2015; MOORE, 1995; MOORE, KHAGRAM, 2004).

Já o valor para a sociedade pode ser compreendido como os produtos ou os resultados gerados, preservados ou entregues, decorrentes das atividades de uma organização, que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos. (DENHARDT, 2012, MOORE, KHAGRAM, 2004, BRASIL, 2014)

Percebe-se, porém, na literatura, que a noção de interesse público ainda se apresenta bastante controversa, de um lado, por envolver aspectos políticos, jurídicos e administrativos (GRAZIANO, 1997; MEIRELLES, 2003; BANDEIRA DE MELLO, 2008; MATHIAS-PEREIRA, 2014; FONSECA, 2017), além de estar associada à ideia de opinião pública (CHILDS 1967); e do outro, e que a torna mais abstrata e complexa do que parece, por envolver o embate entre público e privado, ao tempo que consiste em ser mais que um somatório de interesses individuais (BANDEIRA DE MELLO, 2008).

Contudo, o interesse público ganha um papel central na teoria do Novo Serviço Público (NSP) desenvolvida por Denhardt (2013). Inicialmente, ao apontar o interesse público dentro de um dos dois temas que o fundamentam - “promover a dignidade e o valor do novo serviço público” e “reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público enquanto valores proeminentes da administração pública.” (p.265). Em seguida, ao inserir o interesse público como o segundo dos sete princípios-chave do NSP. Neste princípio, que ele denominou ‘Perseguir Interesses Públicos’, o pressuposto é que no NSP o administrador público não é mais o árbitro do interesse público e sim um ator-chave dentro do sistema de governança que inclui inúmeros *stakeholders*, sendo o governo um meio voltado para o alcance de valores compartilhados pela sociedade (DENHARDT, 2013).

Assim, seja para a criação de valor público ou para a geração de valor para a sociedade, compreender o significado de interesse público é essencial, sobretudo em uma “Administração Pública constituída por servidores públicos imbuídos de um ethos público e que reificam diariamente, em cada decisão e ação, o interesse público” (CARVALHO, 2018, p.3), tanto no contexto dos fundamentos e princípios do novo serviço público (DENHARDT, 2013) quanto da nova governança pública (RUNYA; QIGUI; WEI, 2015).

Por fim, dada a importância do interesse público e do relacionamento das universidades com suas partes interessadas para a geração de valor para a sociedade, o subcapítulo 2.4 traz uma abordagem da universidade vista como um sistema complexo, na qual, os stakeholders se inserem como elementos de complexidade para a gestão universitária, sob a lente do pensamento complexo. Também, a partir da construção teórica, propõe-se o design do sistema universidade num ambiente de complexidade, a partir da premissa de imprescindibilidade da governança para alinhar a busca pela excelência com a geração de valor para a sociedade, e em concordância com Denhardt (2013), quando afirma que o interesse público se concretiza de melhor forma por servidores públicos e por cidadãos comprometidos com contribuições significativas para a sociedade, bem como por compreender que a governança, para ser efetiva, deve refletir a maneira como os diversos atores se organizam, interagem e procedem para gerar e entregar valor para a sociedade, mesmo em meio a turbulências, como ocorre na atualidade, com a crise gerada pela pandemia do coronavírus em todo o planeta.

O tópico seguinte, a governança pública é discutida sob a perspectiva dos riscos e do controle, conforme diretrizes estabelecidas pelos órgãos de controle externo, especificamente para o executivo federal brasileiro.

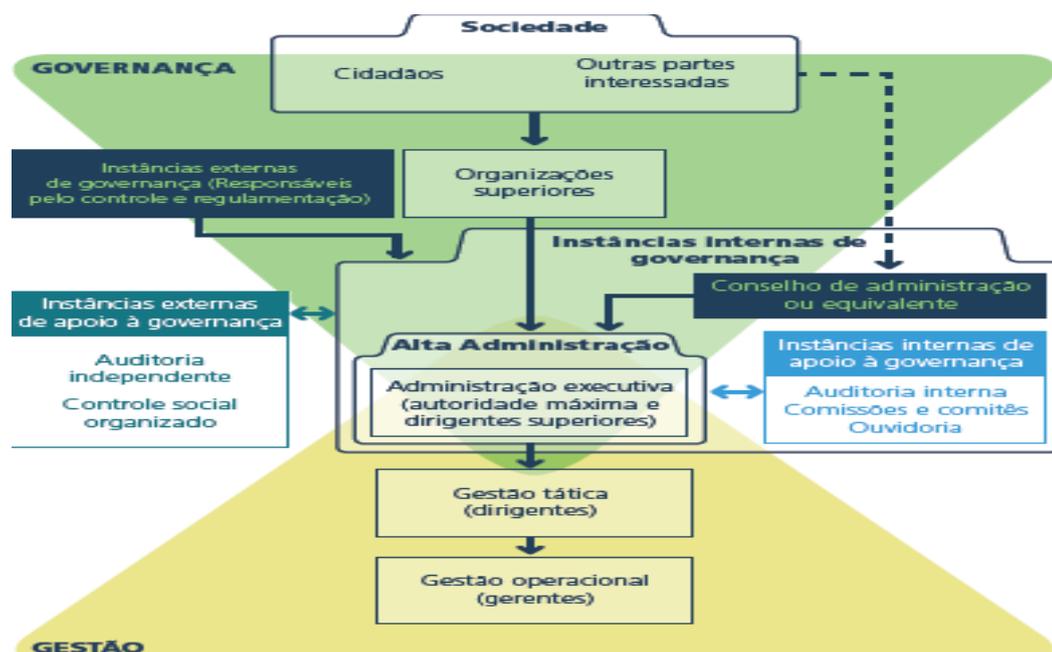
2.1.2 Governança Pública, Riscos e Controle no Executivo Federal Brasileiro

Em alinhamento às tarefas indicadas pela norma ISO/IEC 38500:2008, a qual fornece um framework para a governança de tecnologias da Informação (TI) para ajudar o mais alto nível das organizações a compreender e cumprir as suas obrigações legais, regulamentares e éticas no contexto da utilização de TI de suas organizações, a governança de órgãos e entidades da administração pública federal brasileira envolve três funções básicas: avaliar, direcionar e monitorar (BRASIL, 2014).

Nessa concepção, para que a governança dos órgãos e entidades seja efetiva, essas três funções básicas devem ser exercidas de forma a **avaliar** o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros; **direcionar** e orientar a preparação, articulação e coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas, assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e **monitorar** os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, cotejando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

No exercício dessas três importantes funções da governança, é imprescindível que os órgãos e entidades da administração pública compreendam como está estruturado e como funciona o sistema de governança no qual estão inseridos. Isso porque o sistema de governança, representado de forma simplificada na figura 2, indica a maneira como diversos atores se organizam, interagem e procedem, para obterem como resultado, a boa governança.

Figura 2 – Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública.



Fonte: Brasil (2014, p. 28)

Neste sistema estão representadas as estruturas administrativas, que são as instâncias da governança, bem como os processos e instrumentos de trabalho, o fluxo de informações e o comportamento das pessoas envolvidas de forma direta ou indireta na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização.

De forma a facilitar a compreensão de alguns dos elementos explícitos ou implícitos neste sistema, este subcapítulo, que aborda a governança pública, os riscos e controles no executivo federal brasileiro foi estruturado em três tópicos, a seguir apresentados. O primeiro, trata sobre os Atributos, Princípios e Funções da Governança Pública; o segundo, apresenta os conceitos de Riscos e Controle nos distintos papéis da Governança e da Gestão; e o terceiro, descreve as Práticas e Mecanismos de Governança: Liderança, Estratégia e Accountability.

2.1.2.1 Atributos, Princípios e Funções da Governança Pública

No centro de toda a discussão sobre governança pública um componente essencial são os princípios. A palavra princípio tem origem no latim, *principium*, com o sentido de ser o primeiro instante de algo, o início, o começo (SUNDFELD, 1995). Na definição dada por Sundfeld (1995, p.18), princípios são as “ideias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de se organizar”. Embora um princípio não seja uma regra explícita, ele pode ser utilizado como base para o estabelecimento de regras, se assim o for necessário. Nesse caso, as regras se configuram como normas que prescrevem imperativamente uma exigência a ser cumprida. No contexto das organizações, o princípio organizacional refere-se às declarações de missão, visão, valores e políticas que servem de guia para a tomada de decisão e sinalizam o caminho a ser perseguido pela organização (BRASIL, 2014a).

Na administração pública, os princípios são norteadores das políticas públicas e da ação concreta na realização do serviço público; servem de interpretação das demais normas jurídicas, apontando caminhos que devem ser seguidos pelos aplicadores da lei. Em termos jurídicos, os princípios procuram eliminar lacunas, oferecendo coerência e harmonia para o ordenamento jurídico (BRASIL, 2014a).

No tocante à gestão do Estado no Brasil, os princípios constitucionais específicos para a administração pública foram estabelecidos no artigo 37 da Constituição: “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade,

publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988). Vale lembrar que, diferentemente da atividade privada, que é financiada com recursos de particulares e legítimos interesses capitalistas, a atividade pública é financiada com recursos públicos, oriundos de contribuições compulsórias de cidadãos e empresas, os quais são direcionados para a prestação de serviços públicos e produção do bem comum. Neste sentido, “a administração pública tem como destinatários de suas ações cidadãos, sociedade e partes interessadas³, demandantes da produção do bem comum e do desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2014a, p. 10).

Importante ressaltar que os princípios da administração pública brasileira, em conjunto com outros sete princípios ou orientações, fazem parte dos “fundamentos constitucionais” (quadro 9) que orientam o Modelo de Excelência em Gestão Pública – MEGP (BRASIL, 2014a).

Quadro 9 - Fundamentos Constitucionais que orientam o MEGP

FUNDAMENTOS
1 Legalidade
2 Princípio da Separação entre os Poderes.
3 Orientação fundamental à consecução dos objetivos da República Federativa do Brasil
4 Princípio da centralidade dos direitos individuais e sociais
5 Princípio da descentralização federativa
6 Princípio da participação social na governança das instituições.
7 Funcionamento em rede. Parceria com a sociedade civil
8 Os princípios da administração pública brasileira

Fonte: Elaborado com base em Brasil (2014a, p.11-12)

Dentre os fundamentos apresentados no quadro 9, dois em especial parecem estar diretamente relacionados com a Governança Pública, até aqui descrita. São eles: o “Princípio da participação social na governança das instituições” e o “Funcionamento em rede e Parceria com a sociedade civil”. No primeiro caso, a Constituição Federal (CF) prevê o hibridismo de práticas representativas e participativas, quando essa dispõe que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes, em uma democracia representativa ou diretamente por meio de uma democracia participativa. Assim, torna essencial o fortalecimento da participação social nos processos de formulação, acompanhamento, avaliação e controle de políticas públicas, sobretudo nos serviços sociais prestados diretamente à população.

O segundo caso representa a clara orientação constitucional, especialmente no tocante à Ordem Social (Título VIII da CF), para que se estabeleçam parcerias entre o Estado e a

³ O conceito de partes interessadas no âmbito da administração pública é ampliado em relação ao utilizado pela iniciativa privada, pois as decisões públicas devem considerar não apenas os interesses dos grupos mais diretamente afetados, mas, também, o valor final agregado para a sociedade (BRASIL, 2014a, p.10).

Sociedade Civil, por meio da ação articulada, complementar ou concorrente, no provimento de serviços de interesse social, de forma a fortalecer as relações de cooperação, dentro de um espírito de confiança mútua entre os agentes estatais e privados (BRASIL, 2014a).

Na mesma direção, os princípios básicos de governança para o setor público brasileiro (quadro 10) foram incorporados, pelo TCU, na condição de órgão de controle, em um guia referencial que reúne e organiza as boas práticas de governança pública, as quais, se bem observadas, podem contribuir também com a melhoria do desempenho de órgãos e entidades públicas.

Quadro 10 – Princípios Básicos de Governança para o Setor Público

PRINCÍPIO E REFERÊNCIA UTILIZADA
a) Legitimidade: princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado. Admite o ceticismo profissional de que nem sempre o que é legal é legítimo. (BRASIL, 2012)
b) Equidade: promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis - liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros -, políticos e sociais - saúde, educação, moradia, segurança (BRASIL, 2010c).
c) Responsabilidade: diz respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações (IBGC, 2010).
d) Eficiência: é fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto (BRASIL, 2010c).
e) Probidade: trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. Enfim, refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança (IFAC, 2001).
f) Transparência: caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.
g) Accountability: As normas de auditoria da Intosai conceituam accountability como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (BRASIL, 2011). Espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2010).

Fonte: Brasil, 2014 (p. 49-50)

Nesse documento, o TCU utiliza como base os sete “princípios da boa governança” sugeridos pelo Banco Mundial: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*” (BRASIL, 2014, p.49). Para o TCU (BRASIL,

2014), o guia referencial além de esclarecer e incentivar os agentes públicos na adoção de boas práticas de governança, funciona também como um guia para as ações dele próprio, TCU, na melhoria de sua governança interna.

No entanto, apenas um conjunto de princípios não é suficiente para que se tenha a governança no setor público. De acordo com diretrizes do Banco Mundial (WORLD BANK, 2007), para ser efetiva, a governança pública deve pressupor a existência: de um Estado de Direito; de uma sociedade civil participativa no que tange aos assuntos públicos; de uma burocracia imbuída de ética profissional; de políticas planejadas de forma previsível, aberta e transparente; e de um braço executivo que se responsabilize por suas ações (gestão). Nesse sentido, a governança relaciona-se também com processos de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; de controle, monitoramento e prestação de contas (BRASIL, 2014).

Contudo, os princípios básicos da governança pública conforme, apresentados no quadro 10 foram sintetizados em uma nova versão. O Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017) apresenta uma nova versão dos princípios e diretrizes da governança pública, definidas com base em: (i) recomendações mais atuais de organizações internacionais especializadas no tema, em especial a OCDE e o Banco Mundial; (ii) referenciais de governança do Tribunal de Contas da União; e (iii) uma revisão da literatura especializada. Os novos princípios de governança, nessa nova versão, passam a ser seis, conforme mostra a figura 3.

Figura 3 – Princípios de Governança



Fonte: elaborado com base em Brasil (2017)

A capacidade de resposta (do inglês, *responsiveness*) representa a competência de uma instituição pública para atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos. A integridade, em geral, representa a busca pela prevenção da corrupção e pelo fortalecimento dos padrões morais de conduta. Contudo, a integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de princípios, valores e normas éticas comuns, de forma a dar sustentação e priorizar o interesse público sobre os interesses privados. A confiabilidade (do inglês, *reliability*) está relacionada à capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos cenários econômico, social e político. A melhoria regulatória (do inglês, *better regulation*) representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em

um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas. Portanto, não se restringe, à regulação econômica de setores específicos realizada pelas agências reguladoras. Prestação de contas e responsabilidade (no inglês, *accountability*) representa a vinculação necessária, notadamente na administração de recursos públicos, entre decisões, condutas e competências e seus respectivos responsáveis.

Em um contexto no qual o processo decisório é orientado por sistemas que privilegiam a gestão de riscos (princípios da integridade e da capacidade de resposta), é refletido em ações consistentes com a missão da instituição (princípio da confiabilidade) e é ancorado em evidências previamente reunidas (princípio da melhoria regulatória), a *accountability* se transforma em uma consequência natural da atuação pública. (BRASIL, 2018, p. 51)

A transparência, um dos pilares para a construção de um governo aberto, reflete o compromisso da administração pública com a divulgação de atividades e informações confiáveis, relevantes e tempestivas à sociedade.

Nesse sentido, a primeira função pretendida para os princípios e diretrizes de governança é servir como um elemento de conexão entre esses princípios constitucionais e a atuação do agente público. Dessa forma, pretende-se que este tenha preceitos mais práticos para que sua atuação se mantenha centrada no cidadão e no cumprimento cada vez mais fiel de sua missão pública. Portanto, a aplicação coordenada e contextualizada desses princípios é essencial para uma boa governança pública (BRASIL, 2017)

Como perspectiva de observação, a governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas: (i) sociedade e Estado – definem as regras e dos princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e criam as condições estruturais de administração e controle do Estado; (ii) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas - se ocupa das políticas públicas e das relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; (iii) órgãos e entidades – garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; e (iv) atividades intraorganizacionais – ocupa-se em reduzir os riscos, otimizar os resultados e agregar valor aos órgãos ou entidades (BRASIL, 2014). A figura 4 mostra a relação entre essas quatro perspectivas de observação.

Figura 4 - Relação entre as perspectivas de observação da governança no setor público



Fonte: Brasil (2014, p.10)

Essas quatro perspectivas de observação da governança no setor público possuem uma relação de interdependência e complementariedade tal que as estruturas de governança estabelecidas sob a perspectiva de órgãos e entidades devem estar alinhadas e integradas às estruturas existentes nas demais perspectivas; e da mesma forma, estratégia, políticas e iniciativas que afetem mais de uma organização devem ser coordenadas de modo a garantir a efetividade dos resultados (BRASIL, 2014).

Sobre essa interdependência, para a *International Federation of Accountants* – IFAC (2013), a função da governança é garantir que as ações das organizações estejam alinhadas com o interesse público, como mostra o quadro 11.

Quadro 11 - Função da governança e ações alinhadas ao interesse público

Função da Governança para Alinhamento com o Interesse Público
(a) a integridade e os valores éticos;
(b) a abertura e o engajamento das partes interessadas;
(c) a definição de resultados e de benefícios sustentáveis em termos econômicos, sociais e ambientais;
(d) a definição de intervenções necessárias para potencializar e otimizar resultados e benefícios;
(e) o desenvolvimento das capacidades das organizações, da liderança e dos indivíduos necessárias àquele fim;
(f) a gestão de riscos e de desempenho sustentado por controles internos e instrumentos robustos de gestão das finanças públicas; e
(g) a transparência e a accountability, possível por meio da implementação de boas práticas, como prestação de contas e responsabilização.

Fonte: adaptado de IFAC (2013)

As sete ações relativas às funções da governança pública do quadro 11 mostram alinhamento entre o IFAC, as perspectivas de análise do TCU, a dimensão governança do GesPública e as orientações do Banco Mundial acerca da Governança Pública. Com uma análise conjunta da figura 4 e do quadro 11, é possível inferir que, enquanto as funções da governança pública se vinculam às três perspectivas: sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; e órgãos e entidades, as funções da gestão alinham-se à perspectiva de análise “atividades intraorganizacionais”, a partir de ações como implantar programas; garantir

a conformidade com as regulamentações; revisar e reportar o progresso de ações; garantir a eficiência administrativa; manter a comunicação com as partes interessadas; e avaliar o desempenho e aprender. E esta é a principal distinção entre governança e gestão, como é mais bem explicitado no tópico seguinte.

2.1.2.2 Os conceitos de Riscos e Controle nos distintos papéis da Governança e da Gestão

Na perspectiva do controle, o Tribunal de Contas da União faz uma distinção entre Gestão e Governança e define a Governança no Setor Público como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2014, p.10).

Governança, neste sentido, relaciona-se com processos de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; de controle, monitoramento e prestação de contas. A gestão relaciona-se à rotina, à operação no dia-a-dia, nos processos-chaves de planejamento, execução, controle e ação relacionados a programas e organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão, de forma a reduzir os riscos, otimizar os resultados e agregar valor. A figura 5 ilustra bem essa distinção.

Figura 5 - Relação entre governança e gestão.



Fonte: BRASIL (2014, p.32)

No papel da governança, a função avaliar envolve o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros. A função direcionar inclui orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) de forma a assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos. Quanto à função monitorar, esta compreende o monitoramento ou acompanhamento dos resultados, do desempenho e do cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as

expectativas das partes interessadas. O quadro 12 mostra exemplos de funções da governança e da gestão.

Quadro 12 - Funções da Governança e da Gestão

São Funções da Governança	São Funções da Gestão
<ul style="list-style-type: none"> a) definir o direcionamento estratégico; b) supervisionar a gestão; c) envolver as partes interessadas; d) gerenciar riscos estratégicos; e) gerenciar conflitos internos; f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e g) promover a <i>accountability</i> (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência. 	<ul style="list-style-type: none"> a) implementar programas; b) garantir a conformidade com as regulamentações; c) revisar e reportar o progresso de ações; d) garantir a eficiência administrativa; e) manter a comunicação com as partes interessadas; e f) avaliar o desempenho e aprender.

Fonte: elaborado pela autora com base em BRASIL (2014, p.31)

Conforme mostra o quadro 12, no papel da gestão, estão responsabilidades diretamente relacionadas com a eficácia, no sentido de cumprir as ações priorizadas para atingir as metas estabelecidas; e com a eficiência das ações, que devem ser realizadas da melhor forma possível, em termos de custo-benefício. Nessa perspectiva, a gestão tem como premissa a existência de um direcionamento superior (governança) e que aos agentes públicos cabe garantir que ele seja executado da melhor maneira possível em termos de eficiência. Por outro lado, a governança, que também se ocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade, tem como questões-chaves para as quais busca resposta: “Como obter o maior valor possível? Como, por quem e por que as decisões foram tomadas? Os resultados esperados foram alcançados?” (BRASIL, 2014, P.32).

Em suma, a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais e a governança se ocupa em fornecer o direcionamento. Enquanto a gestão se responsabiliza pelo planejamento, execução, controle e ação no manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, a governança se ocupa em monitorar, supervisionar e avaliar a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas.

Assim, considerando os princípios e funções da governança pública apresentados neste tópico, a governança pública também pode ser compreendida da forma que sugere Bizerra et al (2011): como um conjunto de princípios básicos e práticas que conduzem a administração pública ao alcance da eficiência, eficácia e efetividade nos seus resultados, a partir de um melhor gerenciamento dos seus processos e atividades e da promoção da prestação de contas responsável (*accountability*) com transparência de suas ações (BIZERRA et al, 2011).

Nos distintos papéis da governança e gestão, os conceitos de Riscos e Controle estão intrinsecamente relacionados. De acordo com a International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI, 2016), uma organização que agrega instituições de Auditoria de todos os continentes, o desafio da governança nas organizações do setor público é determinar quanto risco aceitar na busca do melhor valor para os cidadãos e outras partes interessadas. E para identificar, reduzir ou mitigar os riscos que a organização tenha optado por responder, políticas e procedimentos de controles devem ser estabelecidos pela gestão em todos os níveis e em todas as funções, o que inclui controles internos preventivos e detectivos que respondam a possível materialização de eventos de risco (BRASIL 2014).

O risco, neste contexto, representa o efeito que a incerteza tem sobre os objetivos da organização; ou “a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a realização ou alcance dos objetivos, combinada com o impacto dessa ocorrência sobre os resultados pretendidos” (TCU, 2018a, p. 8). Inerente a qualquer atividade, o risco dificilmente pode ser eliminado. De forma genérica, o risco pode ser entendido como potencial perigo, ameaça ou insucesso de uma ação ou um empreendimento, em função de uma ocorrência eventual, incerta e que não depende necessariamente da vontade dos interessados.

Por outro lado, há inúmeros “riscos inerentes à gestão dos recursos públicos, às operações das agências públicas e à fiscalização dos resultados desses processos” (VIEIRA; BARRETO, 2019, p.98). Fazer a gestão desse risco, segundo Vieira e Barreto (2019), vem a ser o elemento-chave para que os órgãos e entidades públicos efetivamente gerem valor para a sociedade. No entendimento do TCU (2017a):

Quando a gestão de riscos é corretamente implementada, de forma sistemática, estruturada e oportuna, gera benefícios que impactam diretamente cidadãos e outras partes interessadas da organização ao viabilizar o adequado suporte às decisões de alocação e uso apropriado dos recursos públicos, o aumento do grau de eficiência e eficácia no processo de criação, proteção e entrega de valor público, otimizando a conformidade e o desempenho, elevando os resultados entregues à sociedade (TCU, 2017a, p. 10).

Com o intuito de orientar os órgãos e as entidades públicas no processo de implantação da gestão de riscos e controle, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) publicou no ano 2017 um Manual, cujo objetivo foi apresentar a Metodologia de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão (BRASIL, 2017a). Segundo o Ministério, a metodologia “tem por finalidade orientar a identificação, a avaliação e a adoção de respostas aos eventos de riscos dos processos da unidade, a partir do Método de Priorização de Processos, bem como instruir sobre o monitoramento e reporte.” (BRASIL, 2017, p. 2)

De acordo com as orientações contidas no referido manual, o modelo deve ser entendido “como um conjunto de instrumentos institucionais que assegurem o alcance dos objetivos estratégicos” (BRASIL, 2017a, p.16), além de subsidiar a tomada de decisão, contribuir para o aprimoramento dos processos e mitigar a ocorrência de potenciais desvios, por meio da gestão eficaz da integridade, riscos e controles internos. A figura 6 traz a representação do modelo de gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão.

Figura 6 - Modelo de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão



Fonte: Brasil (2017a, p.16)

Como mostra a figura 6, os instrumentos institucionais que viabilizam a implementação do gerenciamento de integridade, riscos e controles internos da gestão, no âmbito do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) são quatro: (i) a política de gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão, baseada em três normativas (IN Conjunta MP/CGU nº 01/2015, Programa de Integridade do MP - Portaria nº 150/2016 e Boas Práticas em Gestão de Riscos no Setor público.); (ii) as instâncias de supervisão, nos níveis estratégico, tático e operacional; (iii) a metodologia de gerenciamento de integridade, riscos e controles internos da gestão (que integra as três normativas, a política e

orientações contidas no COSO II⁴); e (iv) a solução tecnológica (que abrange o Sistema de Riscos e o Mapa de Riscos do MP). Observa-se pela figura, que o modelo tem como escopo os Planos Estratégicos, os Programas, os Projetos, os processos e consideram a natureza dos riscos tanto orçamentário-financeiro quanto não orçamentário-financeiro (BRASIL, 2017a).

E para cumprir esse papel no monitoramento, supervisão e avaliação da atuação da gestão, a Governança se ancora nos mecanismos de liderança, estratégia e accountability (anteriormente denominado mecanismo controle). O accountability é integrado por três componentes: gestão de riscos e controle interno; auditoria interna; e *accountability* e transparência.

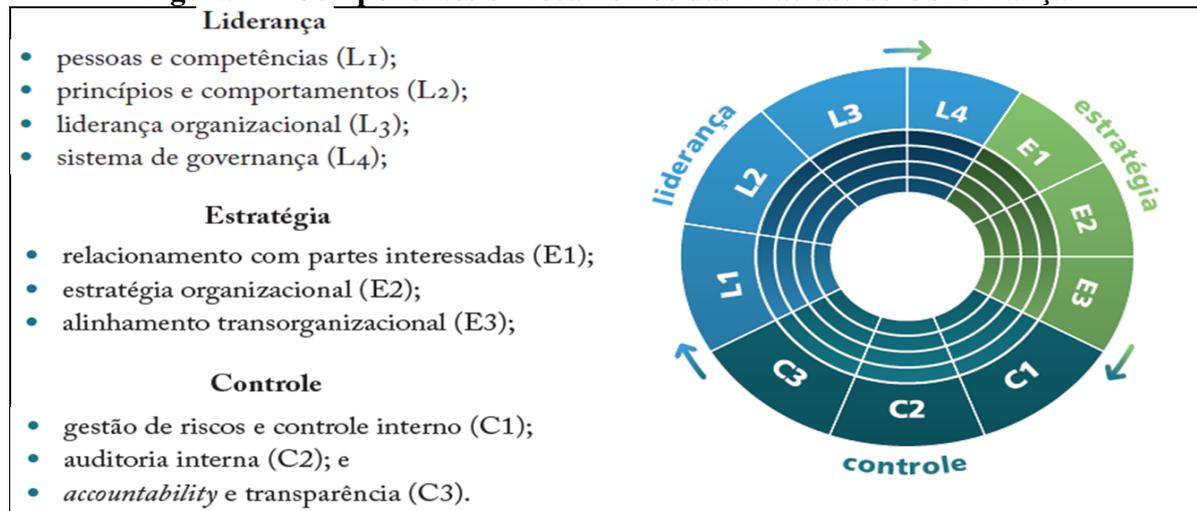
Esses três mecanismos e seus principais componentes são definidos e organizados pelo TCU como “práticas de governança”, as quais são mais bem detalhadas no tópico seguinte. Especificamente o controle, além de ser parte essencial dos processos organizacionais e também emergir como um mecanismo da governança, mostra-se altamente relevante para o presente estudo, como um elo entre a governança e a excelência. Por esse motivo, estará também presente no tópico 2.3.3.4, que aborda a função controle nas Universidades.

2.1.2.3 Práticas e Mecanismos de Governança: Liderança, Estratégia e Accountability

Na definição de governança utilizada pelo TCU há menção a um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão. Isso posto, para que as práticas tenham potencial de implantação, além das funções de governança apresentadas no tópico anterior, o Guia de Referência do TCU (BRASIL, 2014) também estabelece as Práticas de Governança, seus mecanismos e componentes, com abrangência para órgãos e entidades da Administração Pública brasileira.

Nesse sentido, as práticas de governança são estruturadas em três mecanismos: liderança, estratégia e controle, e estes, por sua vez, em sete componentes, como mostra a figura 7. As práticas relativas aos componentes liderança, estratégia e controle foram estabelecidas de forma integrada às funções básicas da governança de avaliar, direcionar e monitorar a gestão, respectivamente. Vinculados a cada componente, foi associado um conjunto de práticas, cuja finalidade é de contribuir para que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam alcançados.

⁴ *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* - entidade sem fins lucrativos, dedicada à melhoria dos relatórios financeiros através da ética, efetividade dos controles internos e governança Corporativa. (COSO, 2007).

Figura 7 – Componentes e Mecanismos das Práticas de Governança

Fonte: Adaptado dos Referenciais TCU (BRASIL, 2014, p.38)

Uma análise das funções específicas da governança que foram apresentadas no quadro 8 do tópico anterior possibilita, a título de inferência, associar cada uma das funções aos mecanismos e componentes da figura 7.

Para as duas primeiras funções, definir o direcionamento estratégico e supervisionar a gestão se incorporam o mecanismo Liderança e seus quatro componentes: pessoas e competências (L1), princípios e comportamentos (L2), liderança organizacional (L3) e sistema de governança (L4). Para a terceira função, envolver as partes interessadas, se vinculam o mecanismo Estratégia e seus três componentes: relacionamento com as partes interessadas (E1), estratégia organizacional (E2) e alinhamento transorganizacional (E3). Por fim, para as funções quatro a sete, gerenciar riscos estratégicos; gerenciar conflitos internos, auditar e avaliar o sistema de gestão e controle e promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência se vinculam o mecanismo Controle e seus três componentes: gestão de riscos e controle interno (C1), auditoria interna (C2) e *accountability* e transparência (C3).

Nas práticas relativas ao mecanismo liderança, os componentes vinculados mostram a relevância de alguns temas que há muito vêm sendo discutidos tanto na academia quanto nas práticas organizacionais, sejam públicas ou privadas e que passam a ser também incorporadas à governança em seu aspecto prático. Dentre os temas, destacam-se: pessoas e competências essenciais; coordenação e delegação de competência; valores éticos e padrão de comportamento; visão sistêmica, ambiente, fluxos e processos organizacionais. O quadro 10 apresenta as práticas relativas ao mecanismo Liderança com respectivos componentes e suas definições.

Quadro 10 - Práticas relativas ao mecanismo Liderança

DEFINIÇÃO	
L1 - Pessoas e competências	Os resultados de qualquer organização dependem fundamentalmente das pessoas que nela trabalham. Por essa razão, a organização deve contar com profissionais que possuam as competências necessárias. No contexto da governança, é fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais. Para isso, as boas práticas preconizam que os membros da alta administração devem ter as competências necessárias para o exercício do cargo. (BRASIL 2014, p.40)
L2 - Princípios e comportamentos	No empenho pela excelência na prestação de serviços, as organizações devem contar, em seu quadro, com pessoas que possuam as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) necessárias e que demonstrem elevados padrões de conduta ética. A IFAC (2013) orienta que um dos princípios da boa governança consiste no comprometimento da alta administração com valores éticos, com integridade e com observância e cumprimento da lei. Portanto, é papel dos dirigentes exercer a liderança na promoção de valores éticos e de altos padrões de comportamento (OCDE, 2004). Os padrões de comportamento exigidos das pessoas vinculadas às organizações do setor público devem estar definidos em códigos de ética e conduta formalmente instituídos, claros e suficientemente detalhados, que deverão ser observados pelos membros da alta administração, gestores e colaboradores (IFAC, 2001). (BRASIL 2014, p.43)
L3 - Liderança organizacional	O modelo de liderança organizacional, também chamado de sistema de liderança (BRASIL, 2013b), decorre da aplicação dos princípios da coordenação, da delegação de competência (BRASIL, 1967) e do modelo de governança adotado. Por esses princípios fundamentais, a alta administração estabelece uma estrutura de unidades e subunidades funcionais, nomeia gestores para chefiá-las e a eles delega autoridade (mandato legal e poder sobre os recursos alocados) para executar os planos em direção ao cumprimento dos objetivos e das metas institucionais. A responsabilidade final pelos resultados produzidos sempre permanece com a autoridade delegante. Por isso, a alta administração é responsável pela definição e avaliação dos controles internos que mitigarão o risco de mau uso do poder delegado, sendo a auditoria interna uma estrutura de apoio comumente utilizada para esse fim. (BRASIL 2014, p.45)
L4 - Sistema de governança	Sistema de governança refere-se ao modo como os diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. Engloba as instâncias internas e externas de governança, fluxo de informações, processos de trabalho e atividades relacionadas a avaliação, direcionamento e monitoramento da organização. Depreende-se daí que o alcance de uma boa governança pela organização depende fundamentalmente da definição e implantação de um sistema de governança ao mesmo tempo simples e robusto. (BRASIL 2014, p.47)

Fonte: elaborado pela autora com base em Brasil (2014, p.40-47)

Pelas definições apresentadas no quadro 10 em essência, nas práticas relativas ao componente liderança, os membros da alta administração devem ter as competências necessárias para o exercício do cargo (Pessoas e Competências); os dirigentes devem exercer a liderança na promoção de valores éticos e de altos padrões de comportamento (Princípios e Comportamentos); a alta administração estabelece uma estrutura de unidades e subunidades funcionais, nomeia gestores para chefiá-las e a eles delega autoridade para executar os planos em direção ao cumprimento dos objetivos e das metas institucionais, com a responsabilidade final pelos resultados produzidos sempre da autoridade delegante (Liderança Organizacional); e modo como os diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança (Sistema de Governança).

Em relação às práticas relativas ao mecanismo controle, são ressaltados, dentre outros, aspectos relacionados à gestão de riscos e controle interno, com a preocupação que a alta administração deve ter em determinar quanto risco aceitar na busca do melhor valor para os cidadãos e demais partes interessadas.

Fato interessante e prático sobre integridade, riscos e controles, uma avaliação feita pela OCDE, no ano 2011, sobre o sistema de integridade da administração pública brasileira, constatou que, na última década, o governo brasileiro havia promovido uma série de reformas em seu setor público, tendo o aprimoramento da governança pública como elemento-chave da agenda de reforma política do país, com o objetivo de tornar o governo mais eficiente, aperfeiçoar a prestação de contas e responsabilização e prevenir a corrupção (OCDE, 2011, p.3).

A Administração Pública Federal definiu um número grande de unidades de integridade na Administração Pública Federal. Entre 2002 e 2010, a quantidade de Unidades de Ouvidoria aumentou de 40 para 157. Existem mais de 200 comissões de ética, e 30 Corregedorias investigando violações das normas éticas e eventuais casos de desvio de conduta. Esses órgãos se somam às autoridades centrais na área da integridade, entre elas a Controladoria-Geral da União, a Comissão de Ética Pública, o Departamento de Polícia Federal e o Ministério Público Federal. Enquanto as autoridades responsáveis pela promoção da integridade definem as respectivas políticas e normas, compete aos órgãos públicos sua respectiva implementação. (OCDE, 2011, p.3)

Além de reconhecer os importantes progressos realizados pela Administração Pública Federal, o relatório indica caminhos para que o Governo brasileiro fortaleça suas reformas para promoção de integridade e de anticorrupção: i) a integração da gerência de riscos operacionais como elemento central de responsabilidade da gestão; ii) a garantia de condições adequadas aos órgãos responsáveis pela proteção de recursos públicos; iii) a ampliação dos esforços na avaliação do impacto de instituições e medidas de integridade; e, iv) o aumento da coordenação nos níveis de formulação e execução das políticas, a fim de desenvolver comprometimento coletivo. O quadro 11 apresenta as definições para as práticas relativas ao mecanismo Controle.

Quadro 11 - Práticas relativas ao mecanismo Controle

DEFINIÇÃO	
COMPONENTES	<p>C1 - Gestão de riscos e controle interno</p> <p>O desafio da governança nas organizações do setor público é determinar quanto risco aceitar na busca do melhor valor para os cidadãos e demais partes interessadas, o que significa prestar serviço de interesse público da melhor maneira possível (INTOSAI, 2016). O instrumento de governança para lidar com esse desafio é a gestão de riscos. O risco inerente pode ser conceituado como aquele intrínseco à atividade que está sendo realizada. Se o risco inerente estiver em um nível não aceitável para a organização, controles internos devem ser implementados pelos gestores para mitigar esses riscos. (BRASIL 2014, p.57)</p>
	<p>C2 - Auditoria interna</p> <p>A auditoria interna existe basicamente para avaliar a eficácia dos controles internos implantados pelos gestores. Trata-se de uma atividade independente e objetiva de avaliação (<i>assurance</i>) e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia uma organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gestão de riscos, controle e governança (IIA, 2011). Recentemente, a função da auditoria interna se expandiu, avaliando não só os processos de controle, mas também o processo de gestão de risco e a governança da organização. (BRASIL 2014, p.59)</p>
	<p>C3 -Accountability e transparência</p> <p>Os membros da alta administração e dos conselhos de administração ou equivalente são os responsáveis por prestar contas de sua atuação e devem assumir, integralmente, as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2009). Tradicionalmente, a implementação do sistema de governança deve incluir mecanismos de prestação de contas e de responsabilização para garantir a adequada <i>accountability</i>. A IFAC (2013) acrescenta a estes mecanismos a necessidade de um contexto de transparência para garantir a efetividade da <i>accountability</i>. A prestação de contas não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, mas contemplar também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor para a organização (IBGC, 2009). (BRASIL 2014, p.61)</p>

Fonte: elaborado pela autora com base em Brasil (2014, p.57-61)

Outros aspectos também enfatizados no quadro 11 referem-se à auditoria interna, compreendida como atividade independente e objetiva de avaliação (*assurance*) e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; e à *accountability* e transparência, com a preocupação centrada na responsabilidade dos membros da alta administração e dos conselhos de administração ou equivalentes com a prestação de contas de sua atuação, com dever de assumir, integralmente, as consequências de seus atos e omissões.

Em relação às práticas relativas ao mecanismo Estratégia, os componentes vinculados expressam a importância das estratégias de relacionamento com os *stakeholders* ou partes interessadas, das estratégias organizacionais e suas etapas de formulação, desdobramento em planos de ação e acompanhamento de sua implementação; e alinhamento com a integração de vários atores por meio de mecanismos institucionalizados que capacite a coordenação de múltiplos atores políticos, administrativos, econômicos e sociais. O quadro 12 mostra as práticas relativas ao mecanismo estratégia, seus mecanismos e respectivas definições.

Quadro 12 - Práticas relativas ao mecanismo Estratégia

DEFINIÇÃO	
E1- Relacionamento com partes interessadas	Considerando o necessário foco das organizações na prestação de serviços com eficiência, o alinhamento de suas ações com as expectativas das partes interessadas é fundamental para a otimização de resultados. De forma geral, essas organizações precisam satisfazer gama complexa de objetivos políticos, econômicos e sociais, o que as submete a um conjunto de restrições e influências externas diferentes daquelas enfrentadas por empresas do setor privado (IFAC, 2001). Logo, um modelo de governança deve propiciar o equilíbrio entre as legítimas expectativas das diferentes partes interessadas, a responsabilidade e discricionariedade dos dirigentes e gestores e a necessidade de prestar contas (IFAC, 2001). Para garantir esse alinhamento, é essencial que as organizações estejam abertas a ouvir as partes interessadas para conhecer necessidades e demandas; avaliem o desempenho e os resultados organizacionais; e sejam transparentes, prestando contas e fornecendo informações completas, precisas, claras e tempestivas (IFAC, 2001). (BRASIL 2014, p.49)
E2 - Estratégia organizacional	O papel fundamental atribuído às organizações públicas é o de, por meio dos serviços prestados, ampliar, de forma sistêmica e integrada, o bem estar social e as oportunidades aos cidadãos. Para cumprir bem sua função, a administração pública deve possuir os recursos adequados e o capital humano necessário de modo a atuar com eficácia, eficiência, efetividade e economicidade em benefício da sociedade. Para isso é importante traçar claramente seus objetivos, definir sua estratégia de atuação e adotar ferramentas capazes de orientar as ações de melhoria. A organização, a partir de sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e da sua missão institucional, deve formular suas estratégias, desdobrá-las em planos de ação e acompanhar sua implementação (BRASIL, 2010), oferecendo os meios necessários ao alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados. (BRASIL 2014, p.52)
E3 - Alinhamento transorganiza- cional	MARINI e MARTINS (2006) defendem a necessidade de integração horizontal entre as políticas públicas, o que significa que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas entidades devem ser alinhados para se reforçarem mutuamente. Nos casos de políticas de natureza transversal, especialmente, é essencial que haja mecanismos institucionalizados de coordenação, de forma a criar condições para a atuação conjunta e sinérgica, evitando ainda superposições ou esforços mutuamente contraproducentes. Para atender sua finalidade, de garantir o bem comum, o setor público precisa ser capaz de coordenar múltiplos atores políticos, administrativos, econômicos e sociais. Nesse sentido, é importante manter a coerência e o alinhamento de estratégias e objetivos entre as organizações envolvidas; institucionalizar mecanismos de comunicação, colaboração e articulação entre os atores envolvidos; e regular as operações. Cada um dos múltiplos atores dentro do governo tem seus próprios objetivos. Assim, para a governança efetiva, é preciso definir objetivos coerentes e alinhados entre todos os envolvidos na implementação da estratégia para que os resultados esperados possam ser alcançados. A obtenção de resultados para a nação exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto. Do contrário, a fragmentação da missão e a sobreposição de programas tornam-se realidade generalizada no âmbito do governo e muitos programas transversais deixam de ser bem coordenados. Ao trabalharem em conjunto, as organizações públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas nacionais, os objetivos ou os propósitos coletivos. (BRASIL 2014, p.55)

Fonte: elaborado pela autora com base em Brasil (2014, p.49-55)

Com as definições contidas no quadro 12 fica evidente o enquadramento que se faz das organizações públicas como sistemas orgânicos, abertos, com interação contínua com o seu ambiente e em um processo dinâmico de trocas imprescindíveis com os demais atores partícipes desse sistema. Mostra também a preocupação que devem ter as organizações públicas em

estarem abertas a ouvir as partes interessadas para conhecer necessidades e demandas; avaliarem o desempenho e os resultados organizacionais; e serem transparentes, prestando contas e fornecendo informações completas, precisas, claras e tempestivas, como formas de assegurar o alinhamento com seus *stakeholders* e com outras organizações (IFAC, 2001; BRASIL, 2014).

Cabe lembrar, especificamente no que se refere ao setor público, que a crise fiscal dos anos 1980 exigiu novo arranjo econômico e político internacional, o que propiciou discutir a governança na esfera pública e resultou no estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas: transparência, integridade e prestação de contas (IFAC, 2001).

Desde então, outros trabalhos foram publicados, como: (i) o estudo nº 13- Boa governança no setor público -, da *International Federation of Accountants* – IFAC, em 2001; (ii) o *Australian National Audit Office* – ANAO, em 2003; (iii) o Guia de melhores práticas para a governança no setor público, que ratifica os princípios preconizados pela IFAC e acrescenta outros três: liderança, compromisso e integração; (iv) do Guia de padrões de boa governança para serviços públicos, publicação conjunta pelo *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* – CIPFA e pelo *Office for Public Management Ltd* – OPM, em 2004, cujos seis princípios alinham-se aos já apresentados, com ênfase na eficiência e na eficácia e reforçou a tendência de tornar o setor público mais eficiente e ético (BRASIL, 2014; MATIAS-PEREIRA, 2010).

Outras iniciativas importantes, segundo Matias Pereira (2010) também foram tomadas por organizações como o *Independent Commission for Good Governance in Public Services* – ICGGPS; o Banco Mundial; e o *Institute of Internal Auditors* – IIA, além da IFAC, do CIPFA e do OPM, que avaliaram as condições necessárias à melhoria da governança nas organizações públicas e reiteraram que, para melhor atender aos interesses da sociedade, é importante garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os *stakeholders* (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada).

Dessa forma, essas organizações entendem que a boa governança no setor público possibilita uma série de benefícios, pois permite, dentre outros: a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos; b) garantir que a organização

seja, e pareça, responsável para com os cidadãos; c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito; d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos; e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão; f) dialogar com e prestar contas à sociedade; g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos; h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores; i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade; j) institucionalizar estruturas adequadas de governança; k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais); l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles; m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos; n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis; o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade - confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis (IFAC, 2013b; BRASIL, 2014).

Assim, com as práticas de governança estabelecidas, o TCU traz contribuição significativa para que práticas de boa governança no setor público no Brasil sejam implantadas pelos órgãos e entidades públicos e o país alcance os benefícios que a boa governança promete. Além de esclarecer e incentivar os agentes públicos na adoção de boas práticas de governança, o Referencial também foi tomado como um guia para as ações do próprio TCU na melhoria de sua governança interna, o que, desde 2013 propiciou uma ampla evolução na estrutura das secretarias de controle externo localizadas em Brasília, que passaram a ser especialistas em determinada função de governo; e, em 2014, revisaram o modelo das unidades localizadas nos estados, especializando e regionalizando sua atuação, com a criação, para todas elas, de quatro coordenações-gerais para facilitar as funções direcionamento e monitoramento de sua atuação, além de passarem a focar sua atuação em temas de grande interesse ao desenvolvimento do país, como saúde, educação, meio ambiente, dentre outros (BRASIL, 2014).

Cabe aqui chamar atenção para o fato de que o Guia Referencial do TCU (BRASIL, 2014) não tem força de lei, portanto, a sua utilização é facultativa aos órgãos e entidades públicas. Contudo, é sabido que, com esse conjunto de práticas elencadas no Referencial e a vontade dos agentes públicos desses órgãos ou entidades em conhecê-lo e aplicá-lo, mais bem capacitados estarão e, por consequência, adquirem melhores condições de avaliar o ambiente de governança no qual estão inseridos, o que pode fomentar apresentação de propostas ao TCU que contribuam para o aprimoramento tanto das práticas quanto do próprio Referencial.

Neste sentido, as Universidades Públicas, enquanto órgãos vinculados ao poder executivo federal, responsáveis por parcela considerável de recursos públicos nelas investidos e, principalmente, por ter como missão *produzir*, sistematizar, socializar e aplicar o *conhecimento* nos diversos campos do saber por meio da indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão poderiam ser as precursoras tanto na implantação das práticas de boa governança, como também na produção, sistematização e socialização desse conhecimento, como descrito até aqui, de tamanha relevância para toda a sociedade. É exatamente neste caminho que se insere parte da questão norteadora deste estudo: as práticas de Governança Pública na Universidade impulsionam a busca pela excelência na geração de valor para a sociedade?

Em continuidade, nos próximos capítulos, são discutidos os outros três temas-chave: Gestão para a Excelência no Serviço Público, Gestão Universitária e Governança Universitária e a Busca Pela Excelência nas Universidades Federais Brasileiras – as quais, juntamente com a governança, dão o suporte necessário à busca de respostas à questão norteadora dessa pesquisa.

2.2 GESTÃO PARA A EXCELÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO

O propósito desse subcapítulo é conceituar a excelência como modelo de gestão no serviço público, além de explicar as mudanças nos modelos de Administração Pública, apresentar o progresso do programa de qualidade, as razões de se buscar a excelência como fator primordial na Gestão Pública, além dos princípios constitucionais e fundamentais, as diretrizes gerais do Programa GesPública, e as diretrizes para simplificação do atendimento ao cidadão.

O significado de excelência, usualmente na literatura ou no cotidiano organizacional, diz respeito à qualidade do que é muito bom ou ao estado ou qualidade de excelente, muito bom e de grandeza. Neste sentido, para se falar em gestão para a excelência no serviço público, é preciso compreender o que vem a ser qualidade e como ela se insere no contexto da administração pública, em especial no Brasil. Embora o uso do termo qualidade não siga um delineamento semântico estrito e terminativo, a depender do campo de conhecimento que faça o seu uso, algumas controvérsias podem surgir. Dada a amplitude do uso, não somente no meio acadêmico e técnico, mas, também, no popular, a palavra qualidade, como uma expressão guarda-chuva, abriga variados objetos e conceitos como por exemplo: produtividade, eficácia, eficiência e efetividade.

A título de exemplo, nas ciências econômicas e no campo da administração, a expressão qualidade tem seu uso ora voltado para o nível de satisfação do usuário em relação à sua perspectiva preliminar, ora à correspondência entre os atributos e os métodos utilizados na elaboração de um produto ou um serviço e ora relacionado à ausência de defeitos (CROSBY, 1979; WEINBERG, 1991; DEMING, 1990; JURAN, 2004). Já, nas ciências sociais e humanas, a definição passa pela ideia de que qualidade denota a excelência mediante a expectativa das pessoas, sejam elas ou não usuárias ou clientes. Como preceitua Demo (2001), o conceito de qualidade converge para a concepção de excelência e contentamento, especialmente quando a expressão se refere à atividade humana.

Neste estudo importa o conceito e o uso da expressão qualidade no contexto das organizações públicas e, principalmente, no contexto das organizações universitárias. E, para trilhar este caminho e conhecer os diversos enfoques dados à qualidade, utiliza-se, neste estudo, como referência a divisão cronológica que considera a evolução do conceito de qualidade em quatro momentos históricos, conforme proposto por Garvin (1992) como as eras da inspeção, do controle estatístico, da garantia da qualidade e da gestão da qualidade total.

Assim, nos três tópicos que constituem este capítulo são abordados os temas: (i) Da qualidade à excelência: a teoria em movimento; e (ii) A busca pela excelência em gestão, com o modelo de excelência em gestão pública aplicável ao contexto brasileiro - o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, aplicado por diferentes órgãos e entidades públicas como instrumento de gestão para mudança, em busca de maior efetividade dos resultados gerados para o cidadão e demais partes interessadas.

2.2.1 Da qualidade à excelência: a teoria em movimento.

No contexto brasileiro, as duas últimas décadas do século XX foram marcadas por significativas mudanças nos modelos de administração pública, como tratado na seção 2.1 deste referencial. E, em certa medida, dentre outros objetivos, as mudanças perseguiram a qualidade, ou a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e à sociedade.

Nos estudos sobre qualidade presentes na literatura é quase um consenso entre os pesquisadores de que é mais fácil perceber do que propriamente definir o que é qualidade (FILARDI et al, 2016). Contudo, o tema qualidade foi discutido ao longo do século passado por inúmeros estudiosos, alguns deles pelas contribuições trazidas ao contexto dos sistemas de gestão da qualidade tornaram-se seminais, como Feigenbaum, Deming, Crosby, Juran, Ishikawa, Garvin, Carr e Littman (GARVIN, 1992; FILARDI et al, 2016; MIGUELES;

ZANINI, 2015). Para estes autores considerados clássicos, a qualidade está associada ao valor percebido pelo indivíduo ou cidadão (WEINBERG, 1991; CARR; LITTMAN, 1992); à melhoria de processos (DEMING, 1990; FEIGENBAUM, 1994; ISHIKAWA, 1986), à ausência de defeitos (JURAN, 2004), ou à conformidade com as especificações (CROSBY, 1979; 1994).

Em seu estudo, Garvin (1992) mapeou a evolução do conceito de qualidade e estabeleceu uma divisão cronológica que considera quatro momentos históricos aos quais denominou Eras da Qualidade e consistia em: era da inspeção, era do controle estatístico, era da garantia da qualidade e era da gestão da qualidade total.

A primeira, era da Inspeção, inicia com o advento da produção em massa, possibilitada pelos avanços da Revolução Industrial, quando surge a figura do inspetor de qualidade. Nesta fase, início do século XX, a administração científica focalizou a atenção industrial na eficiência operacional e propôs a racionalização do trabalho operário com estabelecimento de métodos adequados de produção que resultaram em aumento da produtividade (GARVIN, 1992).

A segunda, era do Controle Estatístico, emerge com a introdução dos gráficos de controle desenvolvidos por Shewhart nos laboratórios da *Bell Telephone* e paralelamente, o Departamento de Controle da Qualidade para dar tratamento aos problemas da qualidade de forma preventiva nas diversas fases do processo de produção (GARVIN, 1992). Nessa fase, a escassez de produtos, durante e após a Segunda Guerra Mundial, tornou a qualidade um critério essencial e o controle estatístico da qualidade, ainda incipiente nas empresas, passa a ser exigido com muito rigor pelas Forças Armadas Norte Americanas que inseriu, em um amplo programa de treinamento em estatística, o seu pessoal de compras e os da indústria bélica. Deming, especialista em estatística, foi responsável pela concepção e execução dessa capacitação (GARVIN, 1992).

A terceira, era da Garantia da Qualidade, é marcada pela percepção de estreita relação entre a falta de qualidade e seu gerenciamento. O desenvolvimento da qualidade adquire um enfoque preventivo e a garantia da qualidade resulta, assim, da aplicação conjunta da Teoria dos Sistemas e dos princípios do controle de qualidade estabelecidos por Deming na segunda era. Surgem, então, como desdobramento dessa fase, a quantificação dos custos da qualidade, o controle total da qualidade, a engenharia da confiabilidade e o zero defeito. Em sua obra *Quality Control Handbook*, Joseph Juran publica um modelo de Custos da Qualidade por ele desenvolvido, ampliando, assim, a ênfase na qualidade, de aspectos técnicos da fábrica, para uma visão mais abrangente que envolvia todos os aspectos do gerenciamento de toda a organização (GARVIN, 1992; FILARDI et al, 2016; JURAN, 2004).

Ainda nesta fase, os preceitos de criação de um departamento de engenharia da qualidade de Feigenbaum iniciados na fase anterior, evoluíram para os princípios básicos do *Total Quality Control* – TQC, conhecido no Brasil como Controle da Qualidade Total, cujo foco se centrava na satisfação do cliente (FILARDI et al, 2016). Nessa perspectiva, a combinação da concepção ocidental de Feigenbaum e a oriental de Kaoro Ishikawa consagrou o entendimento de que a qualidade seria uma responsabilidade de todos e seria coordenada e orientada por uma gerência da qualidade. Diferentemente de Feigenbaum, que considerava a qualidade como tratada por especialistas e em departamentos específicos, Ishikawa desenvolveu no Japão abordagem na qual a promoção da qualidade deveria envolver todos os funcionários (CAMPOS, 1994; GARVIN, 1992).

Por fim, a quarta era – Gestão da Qualidade Total ou *Total Quality Management* (TQM) tem início no final da década de 1970 com a invasão do mercado americano pelos produtos japoneses de alta qualidade, mostrando que essa nova fase representava a soma e consequência da aplicação das três outras que a precederam e, por isso, inseria a gestão da qualidade como componente de estratégia e competitividade.

Nesse período, os pensadores do gerenciamento Peter Drucker e Alford Sloan, que influenciaram no pós-guerra as maiores organizações americanas a adotarem abordagens da administração por objetivos, deixando de seguir as ideias de Shewhart, Juran, Deming e Feigenbaum, passaram a ser desacreditados pelos dirigentes de organizações quando estes percebem a perda de mercado para os produtos japoneses. Com isso, no final da década de 1970, os Estados Unidos foram forçados a repensar o processo de manufatura na busca de competitividade no mercado internacional (GALVÃO, 2001; FERREIRA, 2003).

Nessa concepção estratégica, a Gestão da Qualidade Total passa, a partir da década de 1980, a receber uma abordagem integrada que envolve todos os processos organizacionais no atendimento à satisfação do cliente, dentro dos enfoques da moderna Gestão Estratégica de Porter, Mintzberg, Prahalad e Hamel, dentre outros (SLACK, 1999; GARVIN, 1992). Com esse novo enfoque, a qualidade passa a inspirar a disseminação de conceitos, ferramentas e melhores práticas no contexto de certificações, programas e prêmios ao redor do mundo (SLACK, 1999).

Com a importância dada à busca pela qualidade pelas empresas e organizações para se manterem competitivas, diversos organismos passam a criar premiações baseadas em critérios que consideram a busca pela excelência, em termos da qualidade alcançada pelas candidatas. Dentre os principais prêmios apresentados na literatura, dois são destacados: o prêmio Deming, japonês – o mais antigo; e o prêmio Malcolm Baldrige, Norte Americano - único que reconhece

formalmente a excelência tanto de organizações públicas quanto privadas (FILARDI et al, 2016).

O prêmio Deming, mais antigo e de abrangência global, reconhece indivíduos e empresas por suas contribuições para o campo da Gestão da Qualidade Total (GQT) ou que implementaram com sucesso o programa. Além de mais antigo, o prêmio Deming é o mais amplamente reconhecido sobre qualidade no mundo (EVANS; LINDSAY, 1993). Já o Malcolm Baldrige National Quality Award (BALDRIGE, 2016) premia a excelência do desempenho de organizações norte-americanas de negócio, saúde, educação e setores sem fins lucrativos. O prêmio é administrado pelo Programa de Excelência de Desempenho Baldrige e pelo Instituto Nacional de Padrões e Tecnologia, uma agência do Departamento de Comércio dos EUA. Avalia as organizações com base em três critérios: (1) os critérios de excelência de desempenho, (2) valores e conceitos básicos e (3) diretrizes de pontuação (BALDRIGE, 2016).

No início da década de 1990 no Brasil, com a substituição de importações pela consolidação da indústria nacional, o TQM começou a ganhar espaço. Iniciativas como a criação da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP), de Prêmios Estaduais e Setoriais e do Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP), evidenciaram o empenho brasileiro em participar da corrida internacional da qualidade. A criação do PBQP, como parte da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), o qual se fundamentava na inserção do país no contexto internacional de competitividade e globalização, tornou possível a adoção das Normas ISO 9000 no Brasil com a criação do CB-25 - Comitê Brasileiro da Qualidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), bem como contribuiu para a concepção do modelo para o Sistema Brasileiro de Certificação (ALGARTE; QUINTANILHA, 2000).

Em 1992, inspirado no Prêmio norte americano, tem início o primeiro ciclo de avaliação do Prêmio Nacional da Qualidade (PNQ), baseado nos critérios de excelência do Prêmio Malcolm Baldrige (FERREIRA, 2003; 2012; FILARDI, AT AL, 2016). A avaliação, com pontuação em uma escala de 1000 pontos, passa a ser realizada anualmente com objetivo de verificar a aderência da organização aos Fundamentos da Excelência em gestão, que são os valores identificados nas organizações de sucesso com níveis de qualidade “Classe Mundial” (FNQ, 2017)

No contexto da administração pública brasileira, esses prêmios inspiraram o desenvolvimento de programas que estimulassem a busca pela excelência em termos de qualidade e produtividade (FERREIRA, 2003; 2012). De 1990 a 2005, quatro marcos

caracterizaram a evolução dos programas de qualidade e produtividade da administração pública brasileira, conforme mostra o quadro 13.

Quadro 13 - Evolução do Programa de Qualidade do Governo Federal

Ano	Programa	Objetivos
1990	Sub Programa da Qualidade e Produtividade na Administração Pública	Gestão de processos
1996	QPAP – Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública	Sistema de gestão
2000	PQSP – Programa de Qualidade no Serviço Público	Gestão de atendimento ao cidadão
2005	GESPÚBLICA - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização.	Gestão por resultado orientada ao cidadão

Fonte: Adaptado do documento GesPública (BRASIL, 2009).

A criação do Subprograma da Qualidade e Produtividade na Administração Pública amplia os objetivos do PBQP, com foco na disseminação entre os servidores públicos do uso das ferramentas da qualidade para análise e melhoria dos processos. Com as novas diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, dentre os objetivos, um se relacionava ao aumento da governança do estado e de sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência para o atendimento dos cidadãos (ALGARTE; QUINTANILHA, 2000).

Em 1995, o Subprograma é reestruturado e se torna o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública QPAP, que deixa o foco no servidor público e no processo para uma dimensão mais abrangente e institucional das organizações e do sistema de gestão. O QPAP adota, em 1997, os ciclos de autoavaliação e melhoria da gestão, utilizando como referência os critérios de excelência em gestão, categoria Administração Pública criada pelo PNQ com a ideia de transpor para o setor público o modelo de excelência em gestão (ALGARTE; QUINTANILHA, 2000).

Com objetivo de mobilizar as organizações a participarem do processo de autoavaliação e estabelecer ciclos contínuos de melhoria e aprendizagem, em 1998, é criado o Prêmio Qualidade do Governo Federal (PQGF) para reconhecer as organizações públicas pelo bom desempenho gerencial e organizacional. Com isso, o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade é reestruturado e passa a contar com 13 metas de mobilização nacional, sendo uma voltada para a melhoria da satisfação dos usuários da administração pública e da medição do nível dessa satisfação (ALGARTE; QUINTANILHA, 2000). Em 1999, com a extinção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o Ministério do Planejamento incorpora temporariamente a estrutura da Reforma do Aparelho do Estado e, em janeiro de 2000, por meio do Decreto nº 3.335, o Programa Nacional de Desburocratização retorna e tem seu nome alterado para Programa de Qualidade no Serviço Público (PQSP). O PQSP muda o

foco de envolvimento dos servidores com a melhoria dos processos, para um programa geral, de orientação do serviço público para o ambiente externo (BRASIL, 2009).

Em 2001 o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade é extinto para dar lugar a uma organização não governamental denominada Movimento Brasil Competitivo, criada com o objetivo de ampliar o escopo de atuação do Programa na promoção da competitividade e da gestão.

Por fim, em 2005, o PQSP é reestruturado e passa a ser denominado Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005 (BRASIL, 2005).

2.2.2 A busca pela excelência em Gestão Pública

Em janeiro de 2012, como resultado da fusão da Secretaria de Gestão e da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é criada a Secretaria de Gestão Pública (SEGEP) com a missão de integrar as políticas voltadas à gestão das estruturas, das pessoas e da governança pública, além de promover um modelo de gestão pública democrática, voltado para resultados (BRASIL, 2014a; 2014b).

Para cumprir essa missão, a SEGEP propõe a revitalização do Programa GesPública e a criação de comitês técnicos para conduzir as seguintes modificações: (1) revisão dos critérios de excelência do sistema de gestão pública, para incorporação dos princípios e valores da administração pública democrática, voltada para resultados e da linguagem própria do setor público, preservando seu alinhamento aos critérios de excelência da FNQ; (2) refinamento no conteúdo dos cursos do GesPública e definição de estratégia descentralizada de execução ; (3) relançamento do PQGF; (4) fortalecimento da rede de colaboradores e do modelo de atuação dos núcleos do Programa; e (5) aprimoramento da metodologia da Carta de Serviços.

Em 2014, a SEGEP lança a versão atualizada dos critérios de excelência do GesPública (BRASIL 2014a) e do Guia Metodológico da Carta de Serviços ao Cidadão (BRASIL, 2014b).

2.2.2.1 O Modelo de Excelência em Gestão Pública - MEG-P do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - Gespública

A Administração Pública no Brasil, como visto no tópico anterior, vem, gradativamente, nas últimas décadas em busca da melhoria dos serviços prestados à sociedade por meio da evolução de programas de qualidade levado a efeito pelo Governo Federal. Desde 2005, a ênfase tem sido no Programa GesPública, um modelo de gestão preocupado com os resultados e voltado à obtenção de melhores níveis de qualidade e eficiência nos serviços

prestados aos cidadãos, por meio da aplicação de variadas tecnologias de gestão com propósito de consubstanciar a sua atuação para alcance das estratégias nacionais, em especial, o aumento da competitividade do País. O GesPública vem rompendo com o paradigma burocrático no setor público brasileiro, como indicam Fowler, Mello e Costa Neto (2011, p.849):

O Programa GESPÚBLICA é um convite para uma libertação dos rituais burocráticos, a fim de que se criem administrações comprometidas com valores institucionais que visem o favorecimento da sociedade. Uma das vertentes do Programa é a desburocratização, que busca a eliminação do excesso de burocracia, mediante a desregulamentação e a simplificação de procedimentos.

Trata-se de uma política formulada com a premissa de que a gestão de órgãos e entidades públicas pode e deve ser excelente e comparável com padrões internacionais de qualidade em gestão, mas não pode e nem deve deixar de ser pública. O campo de aplicação do GesPública envolve toda a administração pública, pois é uma questão de Estado, responsabilidade das três esferas de governo – Federal Estadual e Municipal, constituindo em um grande desafio em razão de sua complexidade e de seu impacto na execução das políticas públicas, com efeitos importantes na qualidade dos serviços prestados aos cidadãos (FOWLER; MELLO; COSTA NETO, 2011). Nesta nova fase, o GesPública reforça antigas “bandeiras” que defende e o caracteriza, tais como a cultura do método, a cultura da excelência e o senso de comunidade que o Programa historicamente desenvolveu e adiciona novos princípios e conceitos essenciais ao trabalho que é desenvolvido, tendo como um dos maiores objetivos a mobilização da administração pública brasileira na direção da geração de resultados que tragam melhorias para a sociedade.

Dentre os princípios e fundamentos do Programa GesPública, que toma como foco o valor público entregue ao cidadão e à sociedade, estão os cinco princípios básicos da administração pública integrados a doze fundamentos. Os cinco princípios, previstos no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), os quais condicionam o padrão a ser seguido pelas organizações públicas são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Quanto aos fundamentos, estes foram construídos sob as bases: da orientação por processos e informações; Liderança e constância de propósito; aprendizado organizacional; Cultura da Inovação, Desenvolvimento de parcerias, Comprometimento com as pessoas; Gestão participativa; Controle social; Responsabilidade Social; Pensamento sistêmico, Visão de futuro; e Geração de Valor.

Cada um dos fundamentos tem aplicabilidade tanto na iniciativa privada como no serviço público, todavia com focos e orientações diferenciadas. Contudo, no setor público, o pressuposto é de que, com base nesses fundamentos, sobretudo no valor público entregue ao

cidadão; na Simplicidade; na Agilidade; na Economicidade; na Escalabilidade e disponibilidade das soluções propostas; na Adaptabilidade e no aprendizado social; na Abertura e transparência; e na Cooperação radical e Inter setorial, os serviços públicos podem ser excelentes e refletir um valor a ser entregue aos cidadãos e à sociedade. A figura 8 apresenta o conjunto de princípios e fundamentos que orientam a concepção do modelo de excelência em gestão pública.

Figura 8 - Princípios Constitucionais e Fundamentos do GesPública.



Fonte: Brasil (2014a)

Como mostra a figura 8, os cinco princípios constitucionais estão intrinsecamente ligados aos Fundamentos do GesPública.

Assim, a excelência da gestão pública requer adoção de métodos e instrumentos de gestão adequados, eficazes e eficientes, que favoreçam o alcance de padrões elevados de desempenho e qualidade em todas as dimensões que compõem o modelo, que pode ser representado graficamente como um sistema constituído por oito dimensões integradas, interdependentes e em constante interação: (1) Governança; (2) Estratégia e Planos; (3) Público-alvo; (4) Interesse Público e Cidadania; (5) Informação e Conhecimento; (6) Pessoas; (7) Processos; e (8) Resultados (BRASIL, 2014a, p. 20).

Em termos de amplitude de atuação, a busca pela excelência na gestão pública proposta pelo Programa GesPública tem como base a Rede Nacional de Gestão Pública, fundamentada, desde a origem, no estabelecimento de parcerias voluntárias entre pessoas e organizações mobilizadas para a promoção da excelência da gestão pública brasileira (BRASIL, 2009). O quadro 14 apresenta as diretrizes gerais do programa GesPública.

Quadro 14 - Diretrizes Gerais do Programa GesPública

1. Os produtos e serviços do GesPública são produzidos com recursos públicos e ações voluntárias de pessoas e organizações e oferecidas gratuitamente aos órgãos e às entidades públicas brasileiras. Por esse motivo é proibida a venda de tais produtos e serviços e a utilização do nome do Programa para fins comerciais.
2. Os usuários diretos do GesPública são os governos e os órgãos e entidades públicos que integram a Administração Pública brasileira.
3. Os resultados diretos do GesPública acontecem nos governos, órgãos e entidades públicos.
4. Os cidadãos e a sociedade são usuários diretos dos órgãos e entidades responsáveis por processos que se posicionam na ponta das cadeias prestadoras de serviços públicos.
5. A evidência do bom desempenho do GesPública se dará pela demonstração da melhoria contínua da qualidade do sistema de gestão e dos ganhos sociais de seus usuários.
6. Os órgãos e entidades públicos que implementam um ou mais “produtos” do GesPública tais como a autoavaliação, simplificação e melhorias de processos, cartas de serviço, pesquisa de satisfação de usuários e premiação, são considerados participantes do Programa.
7. As organizações públicas ou privadas que, de alguma forma, apoiam o GesPública em sua estratégia de disseminação e assistência aos órgãos e entidades públicos são consideradas organizações integrantes da Rede Nacional de Gestão Pública (RNGP).
8. As pessoas, servidores públicos ou não, que executam alguma atribuição oficialmente reconhecida no âmbito do GesPública em sua missão de disseminação e assistência aos órgãos e entidades públicos, são considerados integrantes da Rede Nacional de Gestão Pública (RNGP).
9. A gestão e a execução das ações do GesPública são feitas de forma descentralizada, mediante delegação a organizações e pessoas voluntárias.
10. Todas as pessoas e organizações que atuam no GesPública, de forma permanente ou temporária, estão submetidas ao Código de Ética do Programa.

Fonte: elaborado pela autora com base em BRASIL (2009, p.37).

O Programa GesPública instrumentaliza as organizações públicas interessadas na busca pela excelência em gestão por meio da disseminação gratuita do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) que contém os critérios de excelência aplicáveis à gestão pública e de seus instrumentos correlatos (BRASIL, 2014a), como: Carta de Serviço ao Cidadão Guia de Simplificação de Processos, Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação do Cidadão, Instrumento de Auto Avaliação e Guia de Gestão de Processos (BRASIL, 2014a; 2014b).

A Carta de Serviços, documento que é elaborado por órgãos ou entidades públicas, torna explícito aos cidadãos quais os serviços prestados por suas unidades, como acessar e obter esses serviços; quais são os compromissos com o atendimento e os padrões estabelecidos para este atendimento. Em termos legais, a exigência da Carta de Serviços se estabeleceu por meio do Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, que dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil e institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” (BRASIL, 2009).

O Guia “d” Simplificação Administrativa, elaborado para auxiliar qualquer organização pública interessada na simplificação de seus processos e normas, tem como foco a eliminação de exigências que geram fluxos desconexos na tramitação de documentos ou na

realização das atividades e que não agregam valor nem ao serviço prestado pela organização e, por consequência, nem pelo Estado. Em suma, ataca diretamente o desperdício recorrente quando da execução de etapas desnecessárias nos processos de rotina e, ao mesmo tempo, a morosidade no atendimento ao cidadão. O quadro 15 apresenta o disposto no Art.1º do Decreto nº 6.932/2009 que dispõe sobre a simplificação do atendimento ao cidadão:

Quadro 15 – Diretrizes para Simplificação do Atendimento ao Cidadão

Art. 1º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal observarão as seguintes diretrizes nas relações entre si e com o cidadão:

- I - presunção de boa-fé;
- II - compartilhamento de informações, nos termos da lei;
- III - atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade;
- IV - racionalização de métodos e procedimentos de controle;
- V - eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido;
- VI - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao cidadão e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações;
- VII - utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos; e
- VIII - articulação com Estados, Distrito Federal, Municípios e outros poderes para a integração, racionalização, disponibilização e simplificação de serviços públicos prestados ao cidadão.

Fonte: elaborado pela autora com base no Ddecreto nº 6.932 (BRASIL, 2009)

O Guia “d” foi criado com a concepção de uma ferramenta de trabalho, eminentemente prática, para realizar a análise e melhoria de processos organizacionais, o que contribui para o cumprimento pelos órgãos do disposto nos itens IV, V e VI, como observado no quadro 15. O documento está organizado em uma sequência lógica de 10 passos, subdivididos em 4 grandes etapas: planejamento da simplificação; mapeamento do processo; análise e melhoria dos processos; e implementação das melhorias (BRASIL, 2009).

Em relação ao Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação, este é uma metodologia de pesquisa que objetiva, de forma padronizada, a obtenção de opinião do nível de satisfação dos usuários de um serviço público. Desenvolvido de forma a se adequar a qualquer organização pública prestadora de serviço direto ao cidadão ou não, o Pesquisa.Gov (BRASIL, 2017) é um sistema online de pesquisa que, além de facilitar a investigação do nível de satisfação dos usuários de um serviço público, realiza o levantamento de informações que subsidiam o processo de tomada de decisão. O sistema permite a elaboração de pesquisas aplicáveis sob diferentes formatos como: e-mail, web link, totens e formulário impresso, além de gerar gráficos para facilitar a análise dos dados coletados e a geração de relatórios.

Na perspectiva do cidadão, parte integrante e relevante nessa iniciativa, o sistema foi concebido para possibilitar a ele um canal de participação na avaliação dos serviços públicos

ofertados pelas instituições governamentais através da pesquisa de satisfação. Na perspectiva dos gestores e servidores públicos, permite a identificação dos fatores de serviços considerados prioritários para a implementação de melhoria, dos principais problemas com os serviços e da visão dos cidadãos usuários sobre a qualidade na sua prestação. Ademais, contribui no estímulo à cultura da pesquisa, o que permite o estabelecimento de indicadores e padrões de qualidade para o serviço público - informações valiosas para aprimorar a gestão e a qualidade dos serviços (BRASIL, 2017).

Outro instrumento importante para Autoavaliação da Gestão Pública – IAGP-250 pontos, está disponível para as organizações interessadas identificarem seus pontos fortes e os aspectos gerenciais menos desenvolvidos e que devem ser objeto das ações de aperfeiçoamento. Trata-se de um instrumento construído para orientar os avaliadores internos das organizações públicas brasileiras nos processos de avaliação e melhoria da gestão e de elaboração e implementação de planos de melhoria da gestão.

O guia prático para a avaliação da Gestão Pública – GAGP 250 Pontos (BRASIL, 2015) reúne informações, conceitos, fundamentos, métodos e técnicas do IAGP 250 pontos e seu uso permite também que órgãos e entidades públicos possam identificar e atuar na implementação de ciclos contínuos de avaliação de seus sistemas de gestão, oportunizando o conhecimento das práticas, dos resultados atuais e seu alinhamento aos requisitos do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP). A manutenção cíclica do processo de avaliação assegura que os resultados da gestão se mantenham ao longo do tempo e se tornem efetivos, isto é, resultados sustentáveis na perspectiva temporal e sustentados na perspectiva dos efeitos e impactos que a melhoria na gestão pode trazer (BRASIL, 2015).

Ao realizar a primeira avaliação, a organização pública estabelece o “marco-zero” da gestão em relação ao MEGP e na continuidade, a aplicação em ciclos periódicos de avaliação permite medir e descrever a evolução dos resultados alcançados pela organização. Nessa concepção, o processo de melhoria contínua da organização se estabeleceria no seguinte fluxo: (1) Auto avaliação; (2) Elaboração do Plano de Melhoria da Gestão (PMG); (3) Validação Externa da Autoavaliação e do PMG; (4) Implementação das melhorias e monitoramento; e (5) Reinício do Ciclo. Para que surtam os efeitos desejados de melhoria, o referido Guia recomenda que a avaliação seja realizada periodicamente, não devendo ultrapassar dois anos, de forma a gerar dados históricos comparativos que possibilitarão a análise do grau de evolução dos esforços da organização e o redirecionamento sistemático de suas ações de melhoria, visando a excelência da sua gestão (BRASIL, 2015).

Também um instrumento importante dentre os disponibilizados pelo GesPública, o Guia de Gestão de Processos foi concebido para orientar a modelagem e a gestão de processos voltados ao alcance de resultados nos serviços públicos (BRASIL, 2011). Em sua descrição, consta a reflexão acerca de características de validade dos produtos e serviços prestados, de referências quanto a normas e conhecimentos observadas, de recursos consumidos e de insumos necessários à tomada de decisão com qualidade pelas pessoas e pelas instituições públicas.

A necessidade de desenvolvimento do Guia de Gestão de Processos tem origem na constatação de que as várias iniciativas conduzidas no Governo relacionadas à gestão de processos de negócio carecem de integração, o que dificulta ou impossibilita o compartilhamento de resultados nos moldes de cadeias de valor intra e entre instituições. Esta ausência de integração traz consequências para a execução de iniciativas prioritárias do Ministério do Planejamento, como exemplo a implementação do Decreto 6.932/ 2009 de simplificação do atendimento ao cidadão e o alinhamento da visão de processos à de dados que viabilizaria a implementação de solução de TI mais racionais e integradas - foco do e-GOV, o Governo Eletrônico Brasileiro.

Como mostrado até aqui, os instrumentos colocados à disposição dos órgãos e entidades públicas brasileiras, carta de serviço ao cidadão, guia de simplificação de processos, instrumento padrão de pesquisa de satisfação do cidadão, instrumento de auto avaliação e guia de gestão de processos são ferramentas essenciais para dar o pontapé inicial em busca de um sistema de melhoria da gestão dos serviços públicos. Contudo, o número de organizações públicas que se abriram para a implantação das melhorias em seu sistema de gestão, com base no GesPública, é incipiente (FOWLER, 2008). E quando se trata de Universidades Públicas Federais, é inexistente, como mostrou estudo desenvolvido por Fowler, Mello e Costa Neto (2011) que investigou a utilização de Programas de Qualidade (GESPÚBLICA) nas Universidades Federais brasileiras.

Mesmo assim, neste estudo, o décimo segundo fundamento do Programa Gespública – Geração de Valor – tem o seu lugar de destaque, seja na abordagem ao Novo Serviço Público, à Governança Pública ou na Busca pela Excelência em Gestão. A geração de valor, como fundamento na perspectiva da busca pela excelência é compreendida como o alcance de resultados econômicos, sociais e ambientais ou de resultados de processos que os potencializam, em níveis de excelência, e que atendam às necessidades e expectativas das partes interessadas.

No entanto, como assevera Fernandes (2009), a “resistência na adoção de tecnologias de gestão [...] repercute na difícil melhoria da produtividade e da eficiência da máquina estatal,

que causa impacto significativo na competitividade global do país” (p.9), o que traz consequências indesejadas na manutenção de uma base econômica sólida e impossibilita também a obtenção dos recursos necessários para aplicação nas demandas sociais. Nessa perspectiva, os problemas se acumulam mais rapidamente do que evolui a capacidade de trazer soluções e respostas, sobretudo quando se trata de resolver problemas complexos. Convive-se, no serviço público, com uma enormidade de problemas simples que tumultuam as rotinas e deixam as pessoas fatigadas (MIGUELES; ZANINI, 2015) e, de modo geral, trabalha-se muito, embora o senso comum desacredite, “mas, ainda assim, a percepção geral é de que o Estado é inimigo do cidadão em alguns momentos, inerte em outros e sequestrado por interesses particulares em vários.” (p. xi).

Contudo, os estudos de Migueles e Zanini (2015), mostram que na área pública, o papel dos ativos intangíveis e dos mecanismos de coordenação informal na efetividade da gestão são espaços de atuação e oportunidades de desenvolvimento institucional e organizacional. Segundo os autores, ao contrário da iniciativa privada que vem há vários anos estudando e desenvolvendo estratégias de atuação na perspectiva dos ativos intangíveis e dos mecanismos de coordenação informal no aprimoramento das organizações, os paradigmas da gestão pública e do direito administrativo, no Brasil, tendem a focar no lado oposto: na redução da discricionariedade do tomador de decisão e no controle sobre o desenrolar da sua atividade; e no aprimoramento dos mecanismos já existentes, sem reconhecer, muitas vezes, que esses paradigmas são a fonte de muitos dos problemas e não a solução. Dessa forma, nos estudos sobre o aprimoramento do Estado, a importância da organização e do fenômeno organizacional, tende a não ser contemplada de forma adequada (MIGUELES; ZANINI, 2015), o que reforça a ideia de que “a cultura nacional e a forma como nossos arranjos institucionais se desenvolveram ao longo da nossa história criam barreiras adicionais à autonomia do agente, funcionário ou servidor público.”(p.xiii). E os espaços de atuação sobre os fatores organizacionais intangíveis não dependem de grandes reformas administrativas ou revoluções nas formas do Estado atuar.

Dentre os fatores organizacionais, os intangíveis são percebidos por Migueles e Zanini (2015) como relevantes para o aprimoramento da gestão pública. Esses fatores pressupõem, segundo os autores, “a autonomia do executante e a sua capacidade de agir orientado por valores, reduzindo a distância entre a tarefa prescrita e a tarefa real, contribuindo para o desenvolvimento organizacional e para o aprimoramento dos processos e das tarefas.” (MIGUELES; ZANINI, 2015, p. xii). O quadro 16 apresenta os seis percebidos como relevantes para o aperfeiçoamento da gestão pública;

Quadro 16 – Fatores intangíveis relevantes para o aprimoramento da gestão pública

Fatores	Descrição
1. Cultura Organizacional	Elementos que definem: (a) a identidade da organização, sua razão, sua razão de existir e permite projetar no futuro marcos para a evolução da organização, na forma como articula missão e visão; (b) os valores que devem nortear o processo decisório e as formas de interação humana no seu interior; e (c) os resultados em termos de reconhecimento que a instituição quer obter, e o tipo de disciplina operacional e desenvolvimento organizacional necessário para atingi-lo.
2. Confiança	O nível de confiança das pessoas umas com as outras dentro da instituição, dos subordinados na liderança e vice-versa.
3. Valor da Marca	O que o nome da instituição deve significar para os cidadãos e para a sociedade, e como fazer para produzir esse resultado.
4. Grau de Autonomia	O grau de autonomia dos membros da organização e o suporte que lhes é dado para agir de forma alinhada com os valores e focados nos resultados é fundamental para a gestão do conhecimento, para a inovação em gestão e para o aprimoramento institucional/organizacional.
5. Contexto Organizacional	Um contexto organizacional mais ou menos capacitante para o surgimento de lideranças e para a gestão da mudança.
6. Suporte para Resultados	O suporte necessário para a ação de lideranças orientadas para os resultados

Fonte: elaborado pela autora com base em Migueles e Zanini (2015, p. xii)

Segundo Migueles e Zanini, há uma clara tendência em “coisificar” os intangíveis ou reduzi-los a coisas. “Coisas têm preço e valor em si. Um ativo intangível não. [...]Um intangível só é um ativo de fato quando existe dentro de um conjunto de relações onde este aumenta a promessa de entrega de valor futuro da organização.” (MIGUELES; ZANINI, 2015, p. xviii). Dessa forma, o valor de um ativo intangível depende de um conjunto de relações, então não se pode fazer a sua gestão como se faz dos tangíveis. Pode-se dizer que a gestão integrada de ativos intangíveis vem a ser a gestão das relações que dão sustentação a esses intangíveis.

Alguns traços da cultura nacional observados no contexto organizacional também dificultam a gestão e podem representar passivos intangíveis para as organizações públicas e privadas. A cultura, reconhecida como fator de coordenação informal e flexível que dá origem a um contexto mais ou menos capacitante para a gestão da inteligência competitiva, para a diferenciação e a inovação, opera como “uma espinha dorsal para a gestão integrada dos ativos intangíveis” (MIGUELES; ZANINI, 2015, p. xviii). Dentre os passivos intangíveis encontram-se fatores da cultura nacional tais como: propensão ao autoritarismo, distância em relação ao poder, forte aceitação da desigualdade, foco no curto prazo, planejamento reativo e baixa confiança institucionalizada e nas pessoas. Esses fatores criam dificuldades para gestão, na medida em que conferem distanciamento social entre o topo e a base, entre o legislador e a

sociedade, entre o tomador de decisão e aqueles por ela afetados, permitindo que a decisão seja geradora de desperdícios e autoritária; interferem sobremaneira no alinhamento entre pares e entre líderes e subordinados; inibe contribuições espontâneas, comprometendo a eficiência no trabalho em equipe; e não raro, a quantidade de pessoas envolvidas na gestão e no controle desses processos não está sendo alocada em áreas onde esse efetivo produziria resultados mais nobres e estratégicos. Como culturas funcionam “como um universo de profecias autorrealizáveis” e tendem a “criar círculos viciosos de manutenção delas mesmas” (MIGUELES; ZANINI, 2015, p. xviii), a solução pode estar no desenvolvimento de uma nova forma de gestão capaz de lidar com esses problemas ao tempo que gera alinhamento e sinergias internas para uma entrega mais consistente de valor para a sociedade.

E para buscar a excelência na geração de valor para a sociedade é preciso remover nas organizações públicas, as barreiras que atuem como fontes de resistência à mudança e buscar uma abordagem integrativa que capte esses fatores e os fenômenos que os envolvem como sintomas de questões mais profundas e persistentes. E essas barreiras devem ser removidas para que se rompa com este “círculo vicioso de distância de poder, foco no curto prazo, planejamento reativo e priorização dos controles sobre o desenvolvimento de mecanismos de governança.” (MIGUELES; ZANINI, 2015, p. xxxiv).

Embora sejam muitos os fatores de resistência e desarticulação na busca pelo aprimoramento organizacional e institucional, Barbieri (2013) enfatiza que a adaptação a mudanças pelos seres humanos, geralmente, traz desconforto e em certa medida, sofrimento, principalmente quando os erros mais comuns ocorridos nos processos de mudanças em diversos tipos de organizações, não são tratados preventivamente. Segundo Barbieri (2013), esses erros podem estar relacionados: (i) à complacência e acomodação por sucesso no passado; (ii) a uma frágil aliança das lideranças e dos agentes de mudanças – pessoas chaves alinhadas e aliados para a condução da mudança; (iii) a não levar em conta o poder da visão em seu papel fundamental de direcionar, alinhar e inspirar ações das pessoas; (iv) à inadequada comunicação da visão, não deixando claro os benefícios potenciais da mudança e os sacrifícios a curto prazo. É preciso uma comunicação geradora de forte credibilidade que conquiste os corações e mentes dos envolvidos no processo; (v) à permissão da continuidade de obstáculos bloqueadores da nova visão, tais como a estrutura organizacional com missões de cargos muito reduzidas e especializadas, remuneração e avaliação de performance não adequadas que podem forçar as pessoas a escolher entre a nova visão e seus próprios interesses; (vi) a falha na criação de vitórias em curto prazo – devem ser criados objetivos e metas de curto prazo, os quais, uma vez atingidos, precisam ser comemorados, em uma demonstração de que o trabalho está no caminho

certo, produzindo bons resultados; (vii) a celebrar a vitória muito cedo – as pessoas são tentadas a cantar vitória e a diminuir o ritmo e o esforço da mudança, ainda cedo, nos anos iniciais do início dos trabalhos, após obtenção de melhoria de performance, quando na realidade os resultados mais profundos podem levar muito mais tempo; e (viii) a inadequada correlação da mudança com a cultura corporativa – na organização, até que as normas sociais e os valores compartilhados sejam diretamente relacionados aos novos comportamentos e processos, sempre haverá o risco de deterioração e regressão logo que as pressões associadas aos esforços de mudança não mais existam.

Por fim, Migueles e Zanini (2015) sugerem como um instrumento de mudança, a gestão estratégica de ativos intangíveis, uma vez que ela contribui na estrutura e orientação para a missão e para a visão por meio da ação orientada por valores.

A gestão estratégica de ativos intangíveis [...] permite o realinhamento dos indivíduos aos desafios da estratégia de forma coordenada e oferece uma bússola para o desenvolvimento das competências, habilidades e atitudes no trabalho, capazes de gerar cooperação com foco em resultados superiores. É ela que nos orienta no difícil exercício de sair do mundo das ideias, dos ideais teórico-abstratos e construir soluções efetivas, no domínio prático-concreto. É ela, também, que nos obriga a prestar contas das consequências práticas das nossas crenças, pois põem-lhes à prova, na forma como nos obriga a incluir os desafios que emergem dos dados empíricos nas nossas formulações estratégicas. (MIGUELES; ZANINI, 2015, p. xxxvii).

O caminho para a mudança passa, portanto, pelo reconhecimento da existência desses fatores para considerá-los de forma objetiva ao elaborar o planejamento para aprimorar as condições de entrega dos resultados, sobretudo para a sociedade.

E como se pôde perceber, neste capítulo, o modelo de excelência em gestão pública do Programa Gespública é uma das melhores tecnologias de gestão estratégica já desenvolvidas para a realidade do serviço público brasileiro. Como ferramenta, são incontáveis e significativas as contribuições que pode trazer à governança e gestão das universidades públicas, na busca por melhoria dos processos que potencializem, em níveis de excelência, o alcance de resultados que atendam às necessidades e expectativas de suas partes interessadas, que se traduzam em melhorias na qualidade de vida da população, e impulsionem o desenvolvimento econômico, social e ambiental de maneira sustentável.

Por fim, concluídos os capítulos iniciais do referencial teórico com as incursões no Novo Serviço Público e Governança para a Geração de Valor (2.1) e Gestão para a Excelência no Serviço Público (2.2), no próximo subcapítulo a Gestão Universitária será revelada a partir de três perspectivas: (1) Em busca de uma Teoria da Gestão Universitária (2.3.1); (2) A gestão dos serviços do conhecimento e a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão - a missão

das Universidades (2.3.2); e (3) Desafios emergentes: a Gestão da Responsabilidade e dos riscos na Universidade (2.3.3).

2.3 GESTÃO UNIVERSITÁRIA

Como toda organização social formada por pessoas, as universidades também são entidades socioculturais emanadas de ideais, crenças e valores da sociedade e tem como função principal contribuir para a realização das necessidades e expectativas dessa sociedade em busca da melhoria da qualidade de vida de toda a população (COLOSSI; BERNARDES, 2007).

Sob o enfoque da metáfora orgânica que focaliza as organizações como sistemas vivos e, como tal, em um contínuo processo de trocas com os seus ambientes (BERTALANFLY, 1975), as universidades como sistemas complexos recebem influências das mais variadas formas, sendo essas influências constituídas de riscos e oportunidades. As trocas que se estabelecem são cruciais para a própria manutenção da forma de sistema aberto, uma vez que, nas interações com o ambiente, as universidades podem desenvolver padrões de relacionamento que permitam a elas se adaptarem ao ambiente e evoluírem, proporcionando a automanutenção (MORIN, 2011; SERVA, 1992).

Contudo, independentemente de serem públicas ou privadas, a depender da forma de condução de suas atividades acadêmicas e administrativas, as universidades podem se tornar mais ou menos eficientes. E sendo públicas, o custo dessa ineficiência para a sociedade pode ser demasiadamente alto, dada a relevância das atividades desenvolvidas nessas instituições nos processos indissociáveis de ensino, pesquisa e extensão.

Adicionado a essa relevância o crescimento observado nas últimas décadas na abertura de novas universidades públicas e privadas, não se pode mais aceitar amadorismos em sua gestão ou qualquer tipo de ineficiência ou omissão por parte de seus dirigentes.

Assim, para uma abordagem sistêmica à gestão universitária, nos próximos tópicos ela será observada a partir de quatro perspectivas: Desafios emergentes: a Gestão da Responsabilidade, dos riscos e a busca de uma Teoria da Gestão Universitária (2.3.1); A gestão dos serviços do conhecimento e a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão - a missão das Universidades (2.3.2).

2.3.1 Desafios emergentes: a gestão da responsabilidade, dos riscos e a busca de uma Teoria da Gestão Universitária

A universidade pública brasileira, devido à responsabilidade que lhe é atribuída em direção ao desenvolvimento da sociedade e da Nação, há muito vem mantendo em suas agendas constantes debates envolvendo questões, dentre outras, sobre a sua verdadeira missão, quais suas funções primordiais, qual público deve atender e priorizar ou como se integrar e comportar frente às novas dinâmicas do complexo ambiente político, econômico, social e ambiental no qual está inserida (GESSER et al., 2021). Para ajudar a construir essas respostas é importante conhecer elementos que se inserem como desafios emergentes à gestão e à própria sobrevivência das universidades, tais como a gestão da responsabilidade e dos riscos, de forma que o debate fomentado sobre esses elementos, contribua na busca de uma Teoria da Gestão Universitária que abarque toda a complexidade do fenômeno.

Afinal, é preciso encontrar alternativas para que as universidades cumpram a razão de sua existência, que vai além da formação de profissionais competentes para o mercado. Envolve ações por meio do ensino, pesquisa e extensão que visam a construção de um mundo melhor, “aliando produção e disseminação do conhecimento ao desenvolvimento da cidadania e melhoria da qualidade de vida da sociedade” (NOVO; MELO, 2004, p.17).

Dessa forma, para cumprir o seu papel com a coordenação e envolvimento de tantos atores, a instituição universitária se desdobra em diferentes missões, visões e valores, sobretudo quando o seu fazer envolve as mais diferentes áreas da ciência (SCHMITZ JÚNIOR, 2019). O que reforça a necessidade de se construir uma teoria que verdadeiramente abarque toda a importância e complexidade da gestão universitária.

A complexidade da organização universitária tem sido evidenciada na literatura por muitos estudiosos de variados campos do conhecimento, o que vem contribuindo tanto para a geração de conhecimento sobre o fenômeno da educação superior e o ambiente no qual ela ocorre, quanto para subsidiar as práticas de gestão acadêmica e administrativa nas universidades, além de fortalecer a gestão universitária como campo de estudo a ser explorado (FREITAS JÚNIOR, 2009; MEYER JÚNIOR, 2014; SANTOS ET AL, 2015).

Fatores como processo decisório colegiado, objetivos abrangentes e concorrentes, resultados difíceis de mensurar por serem abstratos, autonomia versus financiamento, dentre outros a serem apresentados e discutidos no capítulo 2.4, contribuem para conformar essa complexidade (BALDRIDGE, 1971; BALDRIDGE ET AL, 1977; COHEN E MARCH, 1974; CLARK, 1984; BIRNBAUM, 1988). Neste caminho, as dificuldades de se operar com um conceito de “decisão perfeita” ou decisão racional, já destacada desde a década de 1960 por March e Simon (1967), tiveram algumas restrições adicionadas por Birnbaum (1988) para o contexto da universidade, como exemplo, a exigência de um processo de cálculo e comparação

para a decisão racional. Segundo o autor, na medida em que a universidade opera com objetivos concorrentes e de caráter bastante abrangente, reduzir as consequências a termos quantitativos e comparar as alternativas se tornam aspectos extremamente subjetivos. Outro fator restritivo e abstrato apontado, ao considerar o objeto da universidade, diz respeito à necessidade de se ter uma variável que mensure o nível de satisfação ou de conformidade dos resultados esperados e efetivados (Clark, 1984).

De fato, na literatura recente, são poucos os estudos que têm nas práticas da gestão universitária enquanto fenômeno observado, o seu cotejo com as teorias existentes no campo da administração pública ou de empresas, da sociologia ou da educação, motivo pelo qual se carece de maior atenção e desenvolvimento de pesquisas sobre esse tema (MEYER JÚNIOR, 2014; SANTOS ET AL, 2015). Uma teoria da gestão universitária ainda está em processo de construção nos centros de estudos e pesquisas especializados na gestão de Instituições de Ensino Superior, existentes em países desenvolvidos como EUA e Inglaterra, por exemplo (MEYER JÚNIOR, 2014); e no Brasil, continua muito restrito a pequenos grupos de pesquisas em algumas Universidades, como é o caso da UFSC (SCHLICKMANN, OLIVEIRA E MELO, 2014; SANTOS ET AL, 2015).

Tem-se, então, que como campo científico, a administração universitária foi objeto de estudo conduzido por Schlickmann, Oliveira e Melo (2014). Tendo por base a abordagem sobre o campo científico de Bourdieu, o estudo teve analisado como estava constituída a administração universitária enquanto campo científico no Brasil. Os resultados apontaram, dentre outros, a identificação de 233 agentes- pesquisadores, 17 grupos de pesquisa e 18 cursos de pós-graduação *stricto sensu* em administração atuando no campo científico da administração universitária no Brasil, conforme os critérios utilizados. Além disso, evidenciaram a presença de temas relacionados às teorias da administração na produção científica da área, porém, com prevalência de temas considerados específicos da área, não necessariamente relacionados à administração, mas ao ensino ou à educação superior (SCHLICKMANN, OLIVEIRA E MELO, 2014).

Em outro estudo, Santos et al (2015) realizou um levantamento bibliométrico das publicações científicas em periódicos sobre “gestão universitária” no período de 2004 à 2014. Como contribuição, os resultados mostraram: (i) um portfólio de 21 trabalhos alinhados com o tema; (ii) a revista Gestão Universitária na América Latina- GUAL (UFSC) contendo o maior número de publicações; (iii) como autores mais citados: Henry Mintzberg, Michael Porter e Peter Drucker (reconhecidos na área de administração); João Ferreira de Oliveira e Antônio Carlos Gil, respectivamente reconhecidos nos estudos sobre educação e metodologia; e (iv) as

palavras mais recorrentes encontradas: avaliação, gestão, universidade, instituições, processo. Nas conclusões, os autores ressaltam a necessidade de maiores pesquisas e publicações sobre o tema (SANTOS ET AL, 2015).

A título de exemplo dessa a necessidade de maiores pesquisas e publicações sobre o tema, a Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), uma das mais importantes organizações de fomento à pesquisa no campo das ciências administrativas, inseriu em seu principal evento de âmbito internacional – o EnAnpad, que ocorre anualmente desde 1997 (ANPAD, 2021), um tema específico para abordar a relação Universidade, Sociedade e Estado na contemporaneidade.

O EnANPAD é um espaço de interlocução entre pares e, nesse sentido, privilegia e estimula o debate aprofundado e a interação entre os participantes. Esse debate torna-se importante, uma vez que todo texto publicado em anais de evento científico é um texto provisório - working paper - mesmo que decorrente de pesquisa concluída. A partir dos debates e das críticas recebidas durante o evento, o autor poderá aperfeiçoar seu trabalho e submetê-lo a um periódico, dando sequência ao processo de divulgação científica. Além disso, o EnANPAD proporciona a oportunidade de interação social entre pares, de modo a alavancar a formação e o fortalecimento de redes de pesquisa. (ANPAD, 2021, [s.p.]).

Ao inserir a relação Universidade, Sociedade e Estado na contemporaneidade como um tema no evento, a ideia é fomentar o debate sobre a universidade, frente à centralidade de uma instituição cujos compromissos ultrapassam os campos do ensino, da pesquisa e da extensão. Nesse sentido, 15 questionamentos, dos mais abrangentes aos mais contextualizados, são apontados como oportunos na condução dos estudos (ANPAD, 2021, [s.p.]). São eles:

1. Por que e como preservar a educação superior como direito humano universal, reconhecido como necessidade social e dever dos Estados?
2. O que entender por autonomia universitária e liberdade acadêmica?
3. Quais são os limites éticos e políticos da universidade como a conhecemos?
4. Que elementos definem uma instituição com tamanha variação de contornos e significados?
5. A gestão universitária contemporânea é compatível com as transformações vivenciadas pela sociedade?
6. Como proteger a universidade de mercantilismos, corporativismos e negacionismos?
7. Durante e após a pandemia, quais foram e quais poderão ser as contribuições da universidade ao novo normal?
8. Qual é a relação entre o modelo hegemônico de internacionalização e as geopolíticas desiguais de conhecimento?
9. Quais são as consequências do acirramento da competição entre universidades, seja por reconhecimento em rankings exógenos, docentes e discentes produtivos/promissores ou fontes de financiamento?

10. Diante das limitações orçamentárias, como alcançar padrões de excelência no que se refere à produção e à difusão de conhecimento?
11. Quais são as responsabilidades da universidade frente aos processos de inclusão social e redução de desigualdades?
12. Quais são as disfuncionalidades e as zonas de obsolescência da universidade quando considerados os propósitos e os destinos do conhecimento; a interdisciplinaridade; a relação entre educação e formação cidadã e a democratização do acesso (aliada aos desafios da permanência discente)?
13. Quais papéis os servidores Técnico-Administrativos em Educação podem exercer na gestão universitária e em atividades-fim, notadamente na pesquisa e na extensão?
14. O que é possível aprender com as arquiteturas universitárias e os novos arranjos institucionais criados a partir do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI)?
15. Afinal, tendo em mente o contexto internacional, mas problematizando dilemas, condicionantes e urgências nacionais, que universidade queremos e para quem?

Conforme os questionamentos apresentados, que podem direcionar os estudos como questões de pesquisa na problematização, o foco desse tema centra-se, portanto, em produções que considerem a universidade como uma instituição em constante transformação. Sobretudo, o que se espera é que os estudos

[...] favoreçam “o entendimento de caminhos deliberados e/ou emergentes para a rede de instituições de ensino superior em tempos de demandas crescentes, de escassez de meios e de incertezas – potencializadas por novas relações sociais, tecnologias de produção e comunicação e restrições sanitárias pós-pandemia.

Assim, neste tema, serão priorizados os estudos que revelem o âmbito público da educação, traduzido em projetos universitários arrojados e socialmente relevantes, suportados por abordagens teórico-metodológicas críticas e propositivas, com foco na gestão universitária que abrange a gestão acadêmica, no que tange a tríade ensino, pesquisa e extensão e a gestão administrativas em todas as suas dimensões.

Na mesma direção, no contexto do Novo Serviço Público e da governança pública, a necessária prestação de contas e responsabilidade vem contribuindo para conformar a complexidade da gestão universitária, visto que não envolve apenas os princípios de mercado – que se centralizam no orçamento público e no atingimento de metas, vai muito além. A prestação de contas, que muitas vezes parece ser exclusiva e restrita ao desempenho econômico-financeiro, deve abranger também os demais fatores, tangíveis ou intangíveis que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor para a organização e para as suas partes interessadas pertinentes. (DENHARDT, 2012; IBGC, 2009; BRASIL 2014).

Nos preceitos trazidos pelo Novo Serviço Público, Denhardt (2012) assevera que, diante dessa complexidade, os administradores públicos devem considerar a relação

democrática com os cidadãos e ir além dos ditames, bem como as relações morais baseadas na democracia e na participação dos cidadãos. Ações estas que demandam um estilo de liderança baseado em valores comunitários e democráticos. Um dos princípios, servir mais que dirigir, traz uma perspectiva do novo papel da liderança na condução dos serviços públicos: mais do que ser um dirigente, o administrador público deve levar em conta o papel do serviço público de “servir” a comunidade e conciliar seus interesses de forma participativa e democrática. Com isso, a produtividade fica em segundo plano, colocando-se em evidência o cidadão e o servidor, este como agente fomentador da cultura democrática e aquele com peça chave à construção comunitária (DENHARDT, 2012; SCHMITZ JÚNIOR, 2019).

Na dimensão institucional-legal, o Princípio da Responsabilidade da Administração está prevista no § 6.º do art. 37 da Constituição (BRASIL, 1988), que assim estabelece:

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Nestes termos, os elementos da responsabilidade objetiva da Administração Pública são: agente que aja na qualidade de ente estatal, dano ressarcível, conduta imputável ao Estado, nexos causal e ainda, o direito de regresso contra o responsável. Assim, a Constituição Federal de 1988 trouxe, como novidade acerca da responsabilidade civil prevista no art. 37, par. 6º, a sujeição passiva das pessoas jurídicas de direito privado, quando prestadoras de serviço público, com claro objetivo da ampla reparação ao lesado, além de incluir também as hipóteses em que esta função estatal é desenvolvida por particulares (CARRASQUEIRA, 2006).

No contexto das finanças públicas, a Constituição federal, em seu art.165 (BRASIL, 1988), instituiu a obrigatoriedade do estabelecimento de leis, de iniciativa do Poder Executivo, relacionados aos três instrumentos que compõem o sistema orçamentário brasileiro: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. [...] (BRASIL, 1988).

A lei orçamentária anual, de acordo com o § 5º do Art. 165, deve compreender: (I) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; (II) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e (III) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (BRASIL, 1988).

Do ponto de vista dos recursos financeiros e orçamentários, inclusive nas universidades federais, o orçamento público é uma ferramenta imprescindível de planejamento e execução das finanças públicas que deve estar a serviço do planejamento financeiro e nele incluídos os mecanismos necessários para minimizar os riscos derivados de variações na receita e na despesa pública. A elaboração da proposta orçamentária pelos órgãos e entidades vinculados ao executivo federal, ocorre, basicamente, em cinco etapas. No caso do orçamento das universidades federais, as etapas têm início na Secretaria de Orçamento Federal (SOF), passa pelo Ministério da Educação (MEC), pelas Universidades, retorna ao MEC (para consolidação) e à SOF (para comparar limites, programas e ajustar as propostas setoriais) que remete ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) para decisão; e retorna à SOF para consolidação e formalização do projeto de lei orçamentária anual (PLOA), que é enviada ao Congresso Nacional para aprovação.

Nesse contexto, a responsabilidade dos órgãos, entidades e agentes públicos tem sido enfatizada na literatura na última década, a partir da introdução da accountability como um dos pilares da governança pública. No serviço público, accountability pode ser compreendida como a prestação de contas e de responsabilização dos agentes públicos, num contexto de transparência para garantir a efetividade da aplicação dos recursos colocados à disposição dos órgãos e entidades (BRASIL, 2017). Uma política de governança pública deve prever determinados mecanismos que tenham a capacidade de responsabilização do governo e dos atores que o compõem para com seu desempenho, dentro do próprio setor público ou fora dele.

No campo político, a accountability está relacionada à democracia, uma vez que o regime democrático exige a responsabilização dos governantes pela prestação de contas, de forma que o equilíbrio entre as demandas da sociedade e as repostas dadas pelo governo sejam

verificáveis, assegurando a correta aplicação dos recursos (DENHARDT, 2012; SCHMITZ JÚNIOR, 2019). Neste sentido,

A accountability democrática implica a governança baseada em feedback, no aprendizado com a experiência e no consentimento informado dos governados. Os cidadãos não são os autores iniciais de leis e orçamentos, nem os criadores da ordem política em que vivem. Mas eles não são impotentes. Embora a maioria das decisões seja feita por representantes eleitos, representantes nomeados e outros detentores de poder, os governantes ainda têm a obrigação de prestar contas adequadamente aos governados. (OLSEN, 2018, p.26)

De acordo com Olsen (2018), é difícil para os tomadores de decisão, em democracias que funcionam bem, não responderem aos pedidos de prestação de contas sem perder a legitimidade. O poder sem *accountability*, *nessa perspectiva*, é ilegítimo. E o governo que não presta contas, incorre em um déficit democrático e uma ilegítima ordem política.

No contexto das universidades, a autonomia tem também exercido forte influência sobre a governança no sentido de que, sob a ótica da *accountability*, pressupõe-se que as universidades disponham de certa liberdade e flexibilidade para controle do seu próprio destino, diante dos desafios que precisam enfrentar. No entanto, a responsabilidade que recai sobre ela como agente primordial do desenvolvimento em todas as dimensões, traz, ao mesmo tempo, a responsabilização dessas instituições para que elas desenvolvam serviços públicos de qualidade e de importância para a sociedade ao tempo que tenham eficiência no gasto público (SAINT, 2009; BRASIL, 1988).

A *Accountability* no setor público, como preconizam Romzek e Ingraham (2000), podem se categorizar em quatro tipos: hierárquica, profissional, legal e política, sendo as duas últimas as categorias mais encontradas (DUARTE ET AL, 2018), o que indica que “a fonte de expectativa e/ou controle localiza-se no ambiente externo, mais especificamente relacionado ao cumprimento das leis e ao oferecimento de resposta ao cidadão e aos órgãos de controle.” (p.459). Por outro lado, uma das particularidade que uma política de governança deve abranger é a natureza da *accountability* na dimensão política. Segundo o Guia de Política de Governança Pública instituído pelo Governo Federal (BRASIL, 2018), embora reconheça possíveis retardos para com as atividades governamentais resultantes da instituição desses mecanismos, os riscos, comparados aos benefícios que a *accountability* traz é um problema a ser superado para o avanço da governança nas organizações públicas.

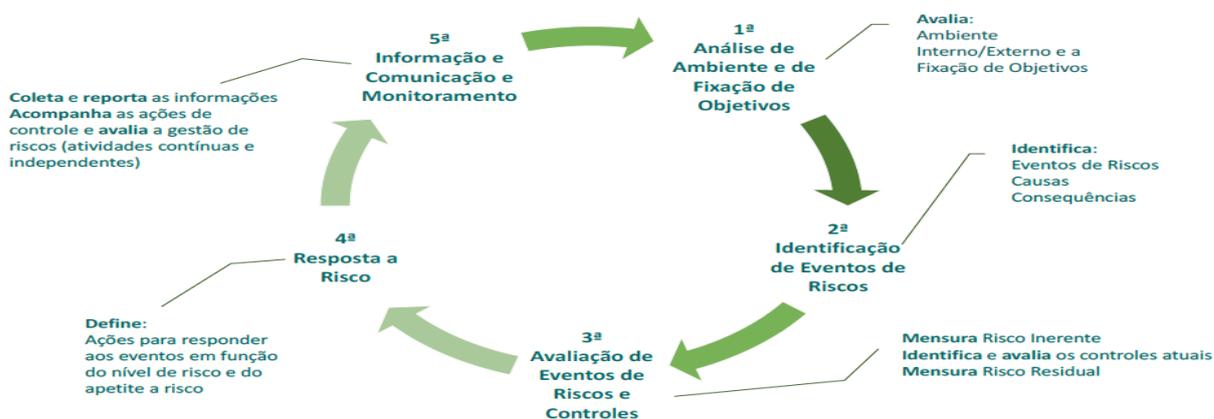
Conforme visto dentre as funções de governança e de gestão, gerenciar riscos estratégicos faz parte das funções da governança, enquanto o controle, em conjunto com o planejamento, execução e ação, são inerentes à gestão e se integram aos processos organizacionais. Em alguns casos a atividade de controle aborda diversos riscos e as vezes são

necessárias diversas atividades para resposta a apenas um risco. De acordo com o TCU (2017), a implantação da gestão de riscos em uma organização “é um processo de aprendizagem organizacional, que começa com o desenvolvimento de uma consciência sobre a importância de gerenciar riscos e avança com a implementação de práticas e estruturas necessárias à gestão eficaz dos riscos.” (p. 20).

Do ponto de vista prático, a aplicação da metodologia de gerenciamento de integridade, riscos e controles internos da gestão, conforme abordada no tópico 2.1.2.2, prescinde de que os macroprocessos/processos das unidades estejam claramente definidos e priorizados.

Tal metodologia foi estabelecida em cinco etapas: análise do ambiente e fixação de objetivos; identificação de eventos de riscos, avaliação de eventos de riscos e controles, resposta ao risco; e informação, comunicação e monitoramento. A Figura 9 descreve as cinco etapas e a ação preponderante em cada uma delas.

Figura 9 – Etapas da Metodologia de Gerenciamento de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão



Fonte: Brasil (2017, p.22)

O processo se torna efetivo quando a organização se baseia em uma abordagem consistente para gerenciar riscos em atividades relevantes, e desenvolve uma cultura organizacional profundamente aderente aos princípios e práticas da gestão de riscos, num processo contínuo de melhorias da gestão.

Por fim, sem pretensão de abranger todos os aspectos relacionados à complexidade das organizações universitárias e de sua gestão, tema relevante para a governança e a busca pela excelência, este subcapítulo discutiu aspectos também importantes e críticos que envolvem o contexto atualmente vivido pelas universidades federais brasileiras. É inegável que os desafios

postos à gestão das universidades, frente à complexidade do contexto no qual elas se inserem, vão muito além da inclusão, no seu fazer, dos desafios emergentes aqui apresentados, como a gestão dos riscos e da responsabilidade ou da accountability.

Desde sua gênese, as universidades estão submetidas a processos de transformação e movimentos que colocam suas razões de ser em xeque. Os esforços para justificar a sua relevância têm exigido capacidade de reconfiguração, preservando as responsabilidades originais e sugerindo novos desafios. Contudo, a historiografia da universidade permite afirmar que suas transformações nunca foram capazes de satisfazer plenamente às expectativas sociais. (ANPAD, 2021 [S.P.]).

Aliados a esses desafios, as 15 questões introduzidas como temas centrais de pesquisa pela Anpad, alguns dos quais também abordados no presente estudo, reforçam a necessidade e importância de se produzir novos estudos em busca de uma teoria da Gestão Universitária. Nessa direção, o próximo subcapítulo traz as discussões sobre a abordagem acerca da dimensão mais importante e que traz a essência da gestão universitária: a gestão dos serviços do conhecimento, relacionados ao tripé ensino, pesquisa e extensão, no cumprimento da missão institucional da universidade.

2.3.2 A gestão dos serviços do conhecimento e a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão na missão das Universidades.

A nova dinâmica econômica decorrente do processo de globalização posicionou o conhecimento no centro da competitividade global. Como principal ativo captado, produzido, ensinado, reproduzido, disseminado, preservado nas e pelas universidades em suas atividades fins e indissociáveis de ensino, pesquisa e extensão, o conhecimento científico e tecnológico, por ser um grande propulsor do desenvolvimento de uma nação, insere as universidades como organizações estratégicas nesse ambiente competitivo.

Diante deste cenário, com a evolução do governo eletrônico no Brasil, o conceito de “Governo Orientado a Serviços” vem trazendo novos elementos para o centro dessa dinâmica nas universidades, tal como o comércio eletrônico (e-business) e o relacionamento eletrônico (*e-relationship*) vêm impondo nas relações tanto do mercado quanto da sociedade organizada. Nessa linha, conceitos como transparência, serviços eletrônicos, otimização do tempo e dos processos de trabalho, segurança da informação, dentre outros, vêm impondo novo ritmo nos processos de relacionamentos entre a universidade e sociedade, com base significativa nos recursos digitais “para promover o compartilhamento dos seus conhecimentos acadêmicos, aplicando-os na busca de soluções e na construção de estratégias para o desenvolvimento da sociedade” (FREITAS JÚNIOR, 2009, P.154).

Nessa dinâmica, novas formas de organização e cooperação surgiram entre as fontes de conhecimento e diferentes atores, como governos, setor produtivo, universidades, centros de pesquisa, parques tecnológicos e de inovação, organizações da sociedade civil, dentre outras, em busca de resultados efetivos na geração de valor para suas partes interessadas legítimas e, como consequência, contribuindo para o desenvolvimento humano, social e econômico (MAGALHÃES; ZOUAIN, 2009).

Estudo realizado por Magalhães e Zouain (2009) abordou a relação empresa-universidade-centros de pesquisa no contexto dos Parques Científicos e Tecnológicos (PCT). O estudo revelou que os “serviços do conhecimento” aplicados aos PCT estão relacionados: (i) aos serviços, ações e atividades que proporcionam às empresas instaladas ou associadas, acesso ao conhecimento sem fronteiras; (ii) às ações de compartilhamento e disseminação do conhecimento; (iii) às ações de proteção à propriedade intelectual e à comercialização de tecnologia; e (iv) às ações que proporcionam o desenvolvimento tecnológico, a inovação e prospecção tecnológica. No âmbito da gestão dos negócios, os serviços do conhecimento são definidos pelo apoio ao desenvolvimento do plano de negócios e pelas ações de melhoria da gestão do negócio; como suportes ao bom desempenho do acesso ao conhecimento, consideram-se como fundamentais a provisão de serviços comuns, infraestrutura adequada e disponibilidade para a expansão dos negócios (MAGALHÃES; ZOUAIN, 2009).

Ao mesmo tempo, o estudo revelou que as Pequenas e Médias Empresas (PME) se instalam em PCT em busca desses ambientes, em função da proximidade com Universidades e/ou Centros de Pesquisa, com finalidade de “obterem benefícios para o desenvolvimento do seu produto ou serviço inovador; e obterem apoio para a fase de preparação do produto ou serviço inovador para a introdução (ou criação) no mercado.” (MAGALHÃES; ZOUAIN, 2009, p. 3). Nesse contexto, o diálogo entre universidades e/ou centros de pesquisa com as empresas é de fundamental importância para torna-las mais competitivas.

Assim, por considerar a importância de se pensar a universidade em um horizonte de longo prazo, neste estudo, que tem como *focus* a Governança em uma perspectiva de contribuir para a excelência na gestão das universidades, e considerando também que a literatura mostra a busca pela excelência como um processo contínuo que requer uma visão estratégica, de longo prazo, toma-se como primordial a abordagem ao planejamento estratégico das universidades, de forma que cumpram a sua missão e alcancem o futuro almejado em sua visão. É certo que, em um ambiente de incertezas, sobretudo no que as universidades federais brasileiras estão inseridas, melhor desempenho se alcançará na medida em que as decisões forem tomadas

considerando a sua identidade institucional: sua missão, visão, valores ou orientações estratégicas, objetivos e metas (ANSOFF; McDONNELL, 1993; MARCOVITCH, 2015).

A identidade institucional, presente na literatura também como identidade organizacional, é traduzida nas declarações de missão, visão e valores. Essa identidade confere personalidade e traduz as bases sob as quais serão traçados direcionamentos considerados ideais para a instituição cumprir o propósito de sua existência, além de orientar na busca do futuro por ela almejado. Neste sentido, a missão define a razão ou a finalidade da existência da organização. Segundo Ansoff e McDonnell (1993) a finalidade da existência de uma organização (ou a missão) está relacionada ao atendimento das aspirações de suas partes interessadas, formadas pelos grupos influentes de interesse – os stakeholders.

Da mesma forma, a visão, que revela a situação almejada para o futuro da organização, se torna a base sob a qual os objetivos e metas serão definidos e desdobrados nos planos, periodicamente revistos e atualizados na agilidade exigida pelo ambiente.

Elaborar um planejamento de longo prazo requer, também, que a organização defina quais os valores serão as bases para as atitudes, comportamentos e ações das pessoas com as quais ela se relaciona, uma vez que os valores constituem a base de tudo o que se acredita. Para Marcovicht (2015), a universidade tem nos valores humanos uma dimensão fundamental e, por isso, deve adicionar ao seu papel pedagógico, de modo obrigatório, a formação de cidadãos conscientes e críticos. Nessa perspectiva, ressalta que valores não são ensinados como se fossem conteúdo curricular, e sim construídos coletivamente na vida acadêmica de forma a ação universitária seja alicerçada em valores universitários que se refiram à promoção de princípios como liberdade, justiça, dignidade humana, pluralismo, solidariedade e probidade (MARCOVITCH, 2015).

Segundo Denhardt (2013), a efetividade de um novo serviço público voltado ao cidadão e não a consumidores, os agentes públicos devem servir no lugar de dirigir, no sentido de compartilhar poder e liderar com compromisso, integridade, respeitando e conferindo poder à cidadania. Este princípio se firma na premissa de que os servidores públicos devem usar uma liderança baseada em valores para ajudar os cidadãos a articular e satisfazer seus interesses compartilhados. Logo, a efetividade de uma universidade pautada nos princípios do novo serviço público, requer, antes, que os servidores usem uma liderança baseada em valores como poder compartilhado, compromisso, integridade, respeitando e confiando poder à cidadania (DENHARDT, 2013), ao mesmo tempo que cumpre o seu fazer pedagógico na formação de cidadãos conscientes e críticos (MARCOVITCH, 2015).

Dessa compreensão, parte-se então para uma breve abordagem acerca dos instrumentos que são utilizados nas universidades para os processos institucionais de planejamento e avaliação, tanto dos serviços do conhecimento quanto da gestão. Isso porque, no planejamento é que estarão inseridos os ‘rumos’ que a universidade deseja e decidiu tomar, qual caminho trilhar, em qual velocidade, os motivos pelos quais ela decidiu por este caminho, durante quanto tempo pretende caminhar nessa direção, como vai medir para saber se está no caminho certo e corrigir os rumos; quanto vai custar a ela fazer essa jornada; quando vai rever o plano para saber se vai bem ou precisa ‘mudar o rumo’.

Na dimensão institucional, o planejamento e a avaliação nas universidades federais são impulsionados a partir da promulgação da Constituição em 1988 (BRASIL, 1988), em um cenário nacional de modernização compulsória do Estado, cujo esforço se centrava na tentativa de superar o modelo patrimonialista-burocrático da administração, buscando ao mesmo tempo responder à crise política e consolidar a transição democrática de 1985 (Bresser Pereira, 2007).

Embora o planejamento como ferramenta de gestão no serviço público tenha assumido ao longo do tempo diferentes orientações teóricas em função do protagonismo do Estado no papel de orientador da sociedade, a Carta Magna de 1988 trouxe orientação clara quanto à lógica de estabelecer planos de longo prazo para o Estado, não mais como objeto, mas em uma nova concepção de sujeito, “como organismo cuja governança precisa ser ampliada para que possa agir mais efetiva e eficientemente em benefício da sociedade” (BRESSER PEREIRA, 2007, p.2).

De forma macro, o art. 165 da Constituição (BRASIL, 1988) apresenta como instrumentos do Ciclo Básico de Planejamento do Governo Federal: (1) o Plano Plurianual (PPA); (2) a Lei de diretrizes Orçamentárias (LDO); (3) Lei Orçamentária Anual (LOA); e (4) a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que juntos disciplinam as formas de planejamento para o Estado e seus recursos. Embora contemple horizontes de longo, médio e curto prazos, Garcia (2003) enfatiza que estes instrumentos não priorizam o planejamento estratégico governamental, uma vez que tem como foco principal sua expressão material e econômico-financeira.

Por outro lado, especificamente direcionado ao setor educacional, o art. 214 institui diretrizes gerais para o estabelecimento do Plano Nacional de Educação (PNE):

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;

- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País (BRASIL, 1988)

Assim, no ano de 1993, deu-se o primeiro passo efetivo para a definição de uma nova política educacional com a elaboração, pelo MEC, do Plano Decenal de Educação para Todos para o período 1993 a 2003. Esse plano foi estabelecido como resposta ao compromisso assumido pelo Brasil quanto ao cumprimento das resoluções aprovadas na Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em 1990 na Tailândia, organizada pela Unesco, Unicef, PNUD e Banco Mundial. (BRASIL, 2011). Ainda no período de execução do Plano Decenal, em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 2006) é sancionada e estabelecia que o MEC teria o prazo de um ano para encaminhar ao Congresso Nacional a proposta do PNE. Aprovado pela Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001), o PNE traz uma configuração que contempla diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas, aproximando mais da concepção de planejamento de longo prazo e mais ainda da abordagem estratégica.

O PNE para o decênio 2014/2024, instituído pela Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014c) contempla 10 diretrizes que devem guiar a educação brasileira nas esferas federal, estadual e municipal neste decênio e estabeleceu 20 metas a serem cumpridas em sua vigência.

Neste tópico a gestão dos serviços do conhecimento, sob a lente do pensamento complexo, terá uma abordagem integrada que envolve: A função Planejamento nas Universidades Federais brasileiras: da formalização do Planejamento Estratégico ao Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (2.3.3.1); A função Avaliação nas Universidades Federais brasileiras: métricas do desempenho e sistema de Avaliação: Institucional, de Cursos e de Estudantes (2.3.3.2); e A função controle nas Universidades: auditoria, controle interno e controle externo (2.3.3.3).

2.3.2.1 A funções Planejamento nas Universidades Federais brasileiras: da formalização do Planejamento Estratégico ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)

A gestão enquanto processo gerencial seja em organizações públicas ou privadas tem como elemento básico as funções do administrador: Prever/Planejar, Organizar, Coordenar/Dirigir/Liderar e Controlar introduzidas pela administração científica de Taylor e a Teoria Clássica de Fayol no início do século XX, com as nomenclaturas das funções sendo modificadas ao longo do tempo. Dessa forma, o modelo de gestão de uma organização é que determina a sua forma de executar essas funções. É neste modelo que estão definidos os processos de tomada de decisões, com impacto tanto no presente quanto no futuro; os fluxos de trabalho; a estrutura em termos de divisão do trabalho, delegação de autoridade e definição de

responsabilidades; os mecanismos de integração e coordenação; e instrumentos de planejamento, gestão e controle sobre resultados (MARSHALL, ET AL, 2008).

Contudo, neste novo século e com a evolução do conhecimento, das tecnologias e, sobretudo a partir da inserção da variável ambiental ao contexto organizacional, administrar deixou de ser uma tarefa e passou a ser um grande desafio. Ou como alguns preferem uma arte. E com a concepção das organizações como sistemas abertos em contínua interação com o seu ambiente, surge a necessidade de instrumentos que integrem essa concepção e ajudem os gestores a enfrentarem a batalha. Um destes instrumentos, já apresentado no capítulo que trata da Excelência em Gestão, é o método ou ciclo PDCA (Planejar, Executar, Verificar e Agir ou atuar corretiva e preventivamente), desenvolvido por Shewhart e posteriormente aprimorado por Deming (PETERS, 1998; GARVIN, 1994), o qual será resgatado novamente neste tópico.

Embora concebido na terceira ‘era da qualidade’, a importância atribuída ao ciclo PDCA ao longo de décadas foi de tal magnitude que ele rompeu o nascer do novo milênio, superou todos os ‘modismos’ e hoje ainda tem a sua aplicação como instrumento imprescindível para induzir melhoramentos e aprimorar as diretrizes de controle de organizações em toda parte do mundo (PETERS, 1998; BRASIL, 2014a), principalmente naquelas que buscam galgar etapas de melhoria em seu sistema de gestão que as levem a atingir padrões de excelência “Classe Mundial” (BRASIL, 2014a). O quadro 17 apresenta as quatro fases do ciclo PDCA e a descrição do que ocorre em cada uma dessas fases.

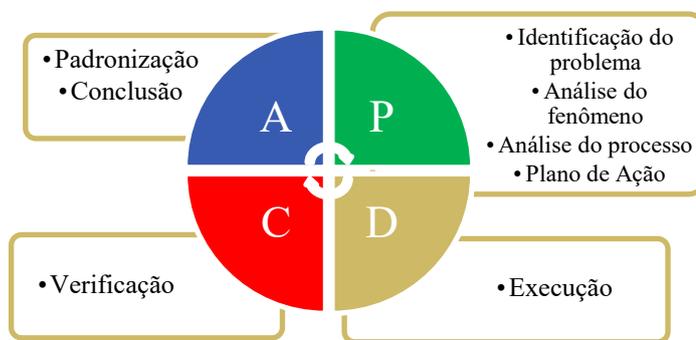
Quadro 17 - Fases do Ciclo PDCA

Fase do PDCA	Descrição	Funções Envolvidas
Planejar (P)	Identificam-se o problema; Analisam-se o fenômeno e o processo (ou padrão); Definem-se os objetivos e as metas a serem alcançadas; e os métodos para alcançar as metas propostas; Elaboram-se os planos	Planejamento, Organização
Executar (D)	Executam-se as tarefas ou ações conforme previsto na etapa de planejamento; coletam-se dados a serem utilizados na próxima etapa de verificação; e realizam-se a educação e o treinamento no trabalho.	Organização, Coordenação / Direção e Controle
Checar, Verificar (C)	Verificam se o executado está de acordo com o planejado (eficiência); se a meta foi alcançada (eficácia), conforme o método definido; e identificam-se os desvios na meta ou no método.	Controle
Agir Corretiva e Preventivamente (A)	Identificados desvios, é necessário definir e implementar soluções que eliminem as suas causas; novo “padrão” deve ser estabelecido; caso não haja desvios pode se realizar um trabalho preventivo, identificando quais os desvios são passíveis de ocorrer no futuro, suas causas e soluções. Novo ciclo PDCA se inicia.	Planejamento, Organização, Coordenação / Direção e Controle

Fonte: elaborado pela autora com base em Garvin (1992) e Peters (1998)

Conforme mostra o quadro 17, cada fase do ciclo PDCA envolve uma ou mais funções do administrador. Quanto ao processo de avaliação, este se estabelece na fase ‘C’ do ciclo, momento no qual se verificam, com base em critérios previamente estabelecidos, se o que foi executado está de acordo com o planejado em termos de meta, método e resultado, dentro da função controle. A importância da abordagem ao ciclo PDCA neste estudo justifica-se em função de que nele estão inseridos de forma dinâmica todos os elementos das ‘funções do administrador’ – o que permite uma visão sistêmica e integrada dos processos e etapas do planejamento, execução, verificação/avaliação/controle e ação corretiva/preventiva em um fluxo contínuo, conforme mostra a figura 10.

Figura 10 – Modelo Dinâmico do Ciclo PDCA



Fonte: Adaptado de Garvin (1992) e Peters (1998).

E, uma vez em uso, as melhorias podem ser implantadas de forma radical (por completo, de uma única vez no ciclo) ou incremental (parte a parte, em vários ciclos de melhoramento) pela organização (PETERS, 1998; MARSHALL, ET AL, 2008). Afinal, a complexidade veio mostrar que “a realidade é construída em círculos”, e “nós as vemos em linhas retas.” (SENGE, 2002 p.104). Seja de forma radical ou incremental, como mostra o ciclo PDCA, tudo começa com o Planejamento.

Na prática, planejar é elaborar um roteiro de ações para se atingir um determinado fim. Contudo, Matus (1996) amplia este entendimento ao enfatizar o planejamento como um cálculo que preside a ação para criar o futuro com imaginação, a partir das possibilidades que os envolvidos tenham capacidade de descobrir. Para o autor, o processo de planejar constitui-se em uma aposta estratégica, baseada no pensamento estratégico (MATUS, 1996).

Nesse sentido, planejar significa dar o norte, sinalizar o caminho para toda a equipe envolvida, a partir de respostas a algumas perguntas básicas, como: *Para onde vamos?* - *Em que velocidade?* - *Porque vamos fazer?* - *Durante quanto tempo vamos fazer?* - *Como vamos medir?* - *Quanto vai nos custar?* - *Quando vamos rever para saber se o processo vai bem ou precisamos mudar o rumo?* Assim, pode-se dizer que planejar é a distribuição mais racional

no tempo e no espaço dos elementos destinados a construção de algo desejado ou necessário, seja um bem ou um serviço. É estabelecer antecipadamente o que um grupo de pessoas deve fazer, seja em um horizonte de longo, médio ou curto prazo (SENGE, 2002; MATUS, 1996; DAFT,1999). O quadro 18 descreve a hierarquia do planejamento nas organizações.

Quadro 18 – Hierarquia do Planejamento nas Organizações

Nível Hierárquico	Descrição
 <p>PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO Alta Administração Longo Prazo Toda a organização</p>	Definição por parte da alta liderança (o mais alto nível hierárquico da organização), dos objetivos que desejam ver alcançados, quanto ao retorno do investimento, não só nos aspectos financeiros, mas também seu posicionamento ético, moral, político-social, mercadológico e de recursos humanos, de forma a expressar claramente a missão que deseja ver cumprida.
<p>PLANEJAMENTO TÁTICO (INTEGRATIVO) Administração de Nível Médio/intermediário Médio Prazo Principais Divisões e Funções</p>	Definição do conjunto de políticas e diretrizes por parte da Direção Executiva, quanto a forma como deverão ser alcançados os objetivos estratégicos definidos pela alta liderança, regiões de atuação, as pessoas responsáveis por cada etapa, o período de tempo necessário e o estudo da viabilidade econômico-financeira do que se pretende atingir.
<p>PLANEJAMENTO OPERACIONAL Administração de Nível Básico Curto Prazo Setores/Departamentos e Indivíduos</p>	Definição por parte do corpo gerencial das ações de marketing, de produção, de suprimentos de materiais e serviços, de recursos humanos necessários e de captação e aplicação de recursos financeiros, a serem desenvolvidas conforme as políticas e diretrizes traçadas em busca dos objetivos fixados.

Fonte: adaptado de Daft (1999, p.127)

Embora planejar para o curto e o médio prazos sejam de alta relevância para qualquer organização pública ou privada, sem o planejamento de longo prazo, os horizontes ficam reduzidos e a organização pode ter suas energias dissipadas por não ter uma visão de futuro de longo alcance que a direcione. Neste contexto convém destacar a importância do Planejamento Estratégico como uma ferramenta útil para a gestão das organizações dentro do processo de Administração Estratégica, a qual pode ser definida como um processo contínuo e interativo que visa manter uma organização como um conjunto apropriadamente integrado a seu ambiente (MATUS, 1996; MINTZBERG, 2003; 2006; DAFT,1999; ANSOFF, 1990).

Nessa concepção o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) com projeção temporal para o período de cinco anos, surge como critério de planejamento, de caráter estratégico e vinculado à Avaliação Institucional das IFES. O PDI foi regulamentado pelo Decreto Presidencial n ° 5.773, de 2006 (BRASIL, 2006), além de outras normativas posteriormente estabelecidas. De acordo com o referido Decreto, como parâmetros para futuras avaliações pelo MEC, o PDI deveria ser elaborado tomando como base dez eixos temáticos: Perfil institucional; Projeto pedagógico institucional – PPI; Cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e dos cursos (presencial e a distância); Perfil do corpo docente; Organização administrativa da IES; Políticas de atendimento aos discentes; Infraestrutura; Avaliação e acompanhamento do desenvolvimento institucional; Aspectos financeiros e

orçamentários; e Anexos, incluindo estatuto ou regimento da IES. Nota-se pelos eixos temáticos do PDI que ele contém elementos essenciais da composição de um planejamento estratégico, além do horizonte de longo prazo estabelecido.

Dentre os eixos do PDI, um em especial é destinado à avaliação, o eixo ‘Avaliação e acompanhamento do desenvolvimento institucional’, o qual será abordado no tópico seguinte.

2.3.2.2 A função Avaliação nas Universidades Federais brasileiras: métricas do desempenho e sistema de Avaliação: Institucional, de Cursos e de Estudantes

As diretrizes nacionais quanto à avaliação foram introduzidas pela LDB nos incisos VI, VII, VIII e XI do art. 9º (BRASIL, 1996). Estes incisos inserem como competência da união as avaliações no âmbito das Instituições de Educação Superior (IES): do rendimento escolar⁵; das IES; e dos cursos das IES. A avaliação dos cursos tem como finalidade controlar a qualidade da educação a partir de parâmetros para autorização, reconhecimento, credenciamento e supervisão dos cursos superiores (BRASIL, 1996).

Nessa perspectiva, com a finalidade de regulamentar os processos avaliativos disciplinados pelo artigo nono da LDB e o propósito de controlar, em nível nacional, a qualidade da educação superior ofertada, foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação (SINAES) pela Lei Federal nº 10.861 (BRASIL, 2004).

Dessa forma, os processos de Planejamento e Avaliação Institucionais nas IES ganham um conteúdo estratégico com a concepção trazida pelo SINAES, contida no Art.2º da referida Lei:

Art. 2º O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:

I – avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;

II – o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;

III – o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;

IV – a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações. (BRASIL, 2004)

⁵ Para a educação superior o rendimento escolar é desempenho acadêmico.

A avaliação nas IES com a concepção trazida pelo SINAES está inserida, em uma visão sistêmica, articulada em três subsistemas: Avaliação do Desempenho Acadêmico; Avaliação dos Cursos; e Avaliação da Instituição.

Conforme menciona Guadilla (1994), em estudo desenvolvido sobre universidades latino-americanas na década de 1990, “Os critérios de avaliação institucional e acadêmica são concebidos como mecanismos para aumentar a eficiência dos sistemas.” (GUADILLA, 1994 p.77). Contudo, a avaliação da educação superior no Brasil assume espaço especial entre as políticas educacionais, permeando diretrizes e ações concretas na busca, dentre outros, da qualidade assegurada como princípio fundamental pela Constituição, em seu Artigo 206, inciso VII: “**Art. 206.** O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] **VII** - garantia de padrão de qualidade.” (BRASIL, 1988).

Os processos avaliativos do SINAES são coordenados e supervisionados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) e a fase operacional é de responsabilidade do INEP (BRASIL, 2004).

Nessa direção, a Avaliação do Desempenho Acadêmico, que consiste na avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação, é realizada mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE. Aplicado periodicamente, o ENADE afere o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento (BRASIL, 2004).

A aplicação do ENADE é acompanhada de instrumento destinado a levantar o perfil dos estudantes, insumo relevante para a compreensão de seus resultados. Componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, a situação regular do estudante em relação ao ENADE tem registro obrigatório no histórico escolar, atestado pela sua efetiva participação ou, quando for o caso, dispensa oficial pelo Ministério da Educação, na forma estabelecida em regulamento (BRASIL, 2004). Os resultados da avaliação são expressos por meio de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, tomando por base padrões mínimos estabelecidos por especialistas das diferentes áreas do conhecimento (BRASIL, 2004).

Em contrapartida ao bom resultado obtido pelo estudante, o parágrafo 10 do Art. 5º (BRASIL, 2004) destaca que, aos estudantes de melhor desempenho no ENADE, o Ministério da Educação concederá estímulo, na forma de bolsa de estudos, ou auxílio específico, destinado

a favorecer a excelência e a continuidade dos estudos, em nível de graduação ou de pós-graduação, conforme estabelecido em regulamento.

A avaliação dos cursos de graduação, cuja finalidade é controlar a qualidade da educação, a partir de parâmetros para autorização, reconhecimento, credenciamento e supervisão dos cursos superiores tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica. Além de utilizar procedimentos e instrumentos diversificados, a avaliação de cursos tem como obrigatoriedade as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento. Os conceitos atribuídos como resultado do processo avaliativo dos cursos de graduação são ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

A avaliação das instituições de educação superior, de acordo com o Art.3º da Lei Nº 10.861 (BRASIL, 2004), tem por objetivo identificar o perfil e o significado da atuação da instituição, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

I – a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

II – a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

III – a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

IV – a comunicação com a sociedade;

V – as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

VI – organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;

VII – infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;

IX – políticas de atendimento aos estudantes;

X – sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior. (BRASIL, 2004).

Na avaliação das instituições que tomam como base as dimensões listadas, são respeitadas a diversidade e as especificidades das diferentes organizações acadêmicas. No caso das universidades, a avaliação considera, também, conforme regulamentado, pontuação específica pela existência de programas de pós-graduação e por seu desempenho em avaliação mantida pela CAPES. Para a avaliação das instituições, são utilizados procedimentos e

instrumentos diversificados, dentre os quais a auto-avaliação e a avaliação externa *in loco*. A avaliação das instituições de educação superior resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas (BRASIL, 2004).

Cabe, ainda, ressaltar a importância da Avaliação Institucional como instrumento de controle e medição dentro do processo de melhoria das Universidades. Como afirma Castro (1995, p.170), “o caráter temporário do credenciamento de universidades (pelo MEC) incentiva a manutenção e mesmo melhoria de desempenho, assim como a instituição de capacidades de auto-regulação”. Assim, deve-se aproveitar a própria mecânica do credenciamento, a qual por si só desencadeia no interior das instituições um processo de repensar, de despertar e de arejar a percepção e o comprometimento que docentes, técnicos e alunos têm em relação à Universidade.

Assim, os processos avaliativos desenvolvidos pelo INEP cumprem variadas funções. E embora a Lei não mencione explicitamente, uma função importante pode ser observada na perspectiva do controle, tanto para as instituições avaliadas quanto para o próprio sistema nacional de educação superior. Para ambas as partes, os resultados obtidos servem de referenciais imprescindíveis para o processo de tomada de decisões pelas instituições e para a formulação de políticas públicas pelos poderes competentes.

Por fim, na função controle aplicada às universidades, a auditoria e os controles interno e externo serão abordados no próximo tópico.

2.3.2.3 A função controle nas Universidades: auditoria, controle interno e controle externo

Não menos importante que o Planejamento e a Avaliação, a função controle na administração, como mostrado na visão dinâmica do ciclo PDCA, tem um papel preponderante. Embora sua nomenclatura permaneça a mesma desde a administração científica, ao longo do tempo o seu conteúdo passou a incorporar elementos da gestão estratégica e deixa de ser uma simples tarefa operacional, corretiva, para assumir uma concepção mais abrangente de prevenção e de proatividade (DAL VESCO; FERNANDES; RANCON, 2014; COELHO, 2016; SOUSA; SOUTO; NICOLAU, 2017).

Embora a produção científica brasileira em relação à gestão de controles ainda seja pequena (DAL VESCO; FERNANDES; RANCON, 2014) e necessite de consolidação como um campo de pesquisa permanente, quando se trata do controle em instituições públicas de educação superior, como as universidades federais, observa-se uma escassez de estudos

conduzidos nessas organizações (MELO; LEITÃO, 2021). Segundo Coelho (2016), o tema controle tem sido tratado de forma segmentada entre as áreas públicas e privadas, com prevalência de abordagens orgânica/institucional focada no normativismo jurídico, deixando de trazer uma análise de cunho mais gerencial e sistêmica.

A vertente mais conhecida acerca do conceito de controle interno, essencialmente ligado à contabilidade, foi instituída pelo *American Institute of Certificated Accountants*, em 1949, ainda que, historicamente conceituado desde o início do Século XX (BARNIER, 2015). Essa vertente apresenta o controle interno como um plano e outras ações da organização para manter seus ativos seguros, assegurar e checar a fidedignidade das informações geradas e prestadas, aumentar a eficácia e garantir as políticas definidas pela gestão. Contudo, mesmo aprimorado com o passar do tempo, o conceito de controle interno na literatura e na prática das organizações não mantém uma uniformidade, fato que se constitui, como uma das principais causas da ineficácia na implementação e na limitação da operação dos sistemas de controle (BARNIER, 2015; SOUSA; SOUTO; NICOLAU, 2017).

Apenas para ilustrar a importância do controle, desde as primeiras iniciativas para implantar reformas administrativas no modelo gerencial importado da iniciativa privada, na década de 1990, e a fim de melhorar seu sistema de governança, o setor público no Brasil vem implantando o modelo de gestão estratégica. Neste modelo, os resultados são acompanhados periodicamente com base nos objetivos e indicadores formulados para alcance das metas estabelecidas em seus planos. E é neste ‘acompanhamento’ ao longo do processo de implantação das políticas públicas e em periodicidades pré-definidas que o controle está inserido (SOUSA; SOUTO; NICOLAU, 2017). Sem este ‘acompanhamento’ não seria possível estabelecer uma relação entre o que foi planejado com o executado e os resultados obtidos. E este controle convém que seja estabelecido no ambiente interno e externo.

O controle interno ocorre no âmbito de governabilidade ou de poder decisório, dentro das organizações, sejam elas públicas ou privadas. Na prática, verifica-se que os controles internos na administração pública executam ações que podem ser conduzidas em duas direções: como ferramenta para melhoria dos níveis de controle administrativos e para atender a normas e regulamentos (ARAÚJO *et al.*, 2016). Como ferramenta para melhoria, embora instituídos como unidades de auditoria ou de controle interno com atribuições específicas e normatizadas, o controle é responsabilidade de todo servidor público, pois é inerente ao exercício de sua função. Apenas para ilustrar, não fosse o controle no acompanhamento periódico da atividade em execução, como saberia se está realizando a atividade da forma correta, em conformidade com o método ou padrão estabelecido e se vai chegar aos resultados esperados? – É o controle que

torna possível a rastreabilidade do processo, do produto, do resultado. Na direção do atendimento a normas e regulamentos, o controle deve obediência aos ordenamentos internos e externos, com abrangência de todas as áreas da gestão e todas as suas atividades, de forma a evitar que as entidades se tornem vulneráveis aos riscos, inclusive de fraudes (BARNIER, 2015; ARAÚJO *et al.*, 2016).

No âmbito institucional-legal, o art. 74 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), institui a obrigatoriedade de manutenção de sistemas de controle interno de forma integrada nos três poderes.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Ademais, em caso de irregularidades ou ilegalidades, a normativa atribui ao controle interno a responsabilidade de reportá-las ao TCU, além de designar agentes externos como cidadão, partido político, associação ou sindicato como parte legítima para denúncias perante o TCU.

Em complementação, a lei nº 13.303/2016, institui a obrigatoriedade de implementar e supervisionar práticas cotidianas dos sistemas de gestão de riscos e de controle interno estabelecidos para a prevenção e contenção dos principais riscos a que está exposta a empresa pública ou a sociedade de economia mista, inclusive os riscos relacionados à integridade das informações contábeis e financeiras e os relacionados à ocorrência de corrupção e fraude (BRASIL, 2016). No contexto da Governança, o Decreto Nº 9.203 (BRASIL, 2017), dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional e inclui em seu art. 5º, o controle como um dos três mecanismos para o exercício da governança pública.

Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública:

I – liderança [...];

II – estratégia [...];

III – controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos. (BRASIL, 2017)

No âmbito da Administração Pública Federal, há um conjunto de normas e regulamentações relacionadas à temática de gestão de integridade, riscos e controles, conforme apresentado no quadro 19.

Quadro 19 – Normas e Regulamentos relacionados à integridade, riscos e controle

Normativa	Dispõe sobre
Portaria Nº 150, de 4 de maio de 2016	institui o Programa de Integridade e o Comitê de Gestão Estratégica do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Portaria Nº 425, de 30 de dezembro de 2016	que altera a Portaria MP nº 150, de 4 de maio de 2016, que instituiu o programa de Integridade e o Comitê de Gestão Estratégica do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
Instrução Normativa Conjunta CGU/MP Nº 1, de 10 de maio de 2016	dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.
Portaria Nº 382, de 6 de dezembro de 2016	aprova o Código de Conduta Ética dos agentes públicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
Portaria Nº 426, de 30 de dezembro de 2016	dispõe sobre a instituição da Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles da Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Fonte: (BRASIL, 2017a)

No contexto das universidades federais brasileiras, estudo desenvolvido por Melo e Leitão (2021) investigou as características do controle interno em 43 Universidades Federais Brasileiras. Os resultados mostraram que 55,8% das universidades pesquisadas não atribuem a responsabilidade do controle a um setor específico; e que “um reflexo da não existência de um órgão central responsável pelo controle interno é a pulverização de responsáveis pela elaboração dos controles internos nas instituições” (MELO; LEITÃO, 2021, p. 225).

Foi observado ainda que no que diz respeito à importância atribuída ao controle interno, 90,7% das universidades o consideram importante, em maior ou menor grau; e que a maioria realiza avaliações do sistema de controle interno da universidade, independente se o fazem com periodicidade determinada. Observou-se, ainda, que em 13 universidades não existe sequer essa responsabilidade, apesar de apenas 4 das 43 universidades considerarem os controles internos pouco importantes. Assim, pôde-se constatar que apesar da importância atribuída ao controle interno, este ainda não se encontra consolidado em todas as universidades.

Nessa mesma concepção, o controle também ocorre do lado de fora das organizações, por outros agentes externos, que não estão sob a governabilidade ou poder decisório da organização – o que se denomina controle externo. Embora externos, esses agentes representam os interesses dos que são impactados pelos resultados obtidos pelo órgão ou entidade da administração pública, sendo na sociedade o maior impacto refletido por esses resultados. E por esse motivo, tanto a Gestão Pública Societal de Paes de Paula (2005) quanto o Novo Serviço Público de Denhardt (2007) enfatizam o ‘controle social’ como um dos pilares da democracia

na atualidade. Neste caminho, é possível concordar com o que afirma Britto (2014) a respeito dos tribunais de contas:

[...] o papel social dos tribunais de contas é exercer o controle externo da administração pública, em seus vários aspectos, entre eles, o operacional, que visa ao aprimoramento da qualidade do serviço público e, por consequência, à melhoria da gestão pública, principalmente no que tange aos resultados da implementação das ações, programas e políticas públicas, não se limitando às questões financeiras e orçamentárias. (p. 53).

Assim, o controle, seja interno ou externo, assume destaque por se realizar durante o andamento da política pública, de forma a avaliar o impacto das ações governamentais e a aferição do cumprimento dos escopos estabelecidos nos planos de governo, objetivando o aperfeiçoamento das ações e dos programas e o cumprimento dos fins dessa política pública, e não à punição do agente público, interpretação equivocada ainda encontrada no serviço público (BRITTO, 2014; SOUSA; SOUTO; NICOLAU, 2017)).

Ao contrário disso, no estudo de Britto (2014), os resultados mostram que o controle externo da administração pública tem contribuído para a melhoria do desempenho nos órgãos auditados sob os aspectos da economia, eficiência, eficácia, efetividade e equidade - componentes essenciais de uma boa gestão responsável. Ao passo que contribui para a transparência administrativa, um atributo da gestão pública democrática que permite a participação do cidadão no controle social das políticas públicas, o debate e a *accountability*, os quais levam à concepção de um governo aberto para os seus múltiplos públicos (BRITTO, 2014).

Do contexto apresentado, o controle nas universidades federais brasileiras também se aplica, tanto no ambiente interno quanto no externo. No contexto interno, o controle se efetiva de variadas formas no meio acadêmico e administrativo. No acadêmico, nas atividades de ensino, pesquisa e extensão pelos docentes/pesquisadores e respectivas equipes de apoio, coordenadores, gestores de núcleos e unidades; integrados às respectivas pró-reitorias (ou decanatos) de ensino, pesquisa e extensão. No administrativo, nas atividades relativas ao planejamento, gestão de pessoas, financeira-orçamentária, aquisições, engenharia e infraestrutura, comunicação interna e externa, logística, dentre outras. Em termos de atribuições específicas enquanto unidades de controle, as universidades contam com duas áreas: auditoria interna e controle interno. Ambas de relevância para a gestão, sobretudo pelas evidências objetivas que fornecem aos sistemas internos para a tomada de decisões. Contudo, a unidade de controle interno é quem estabelece as relações com os órgãos controladores externos, principalmente a Controladoria Geral da União (CGU), vinculada ao Tribunal de Contas da União (TCU).

Como um órgão essencialmente de controle, o TCU, também conhecido como ‘Corte de Contas’ (TCU, 2017). tem sua competência administrativa-judicante, entre outras, prevista no art. 71 da Constituição brasileira. Como tribunal administrativo, julga as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Como órgão colegiado, compõe-se de nove ministros: seis deles indicados pelo Congresso Nacional; um pelo presidente da República e dois escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público que funciona junto ao Tribunal. Como órgão autônomo e independente, tem a missão principal de promover a defesa da ordem jurídica (TCU, 2017).

A atuação do TCU se realiza por meio de oito funções básicas: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria.

A função **fiscalizadora** se manifesta por meio de auditorias e inspeções, com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos públicos. Materializa-se por meio de cinco instrumentos de fiscalização: levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento). A função **consultiva**, mediante a elaboração de pareceres prévios e individualizados, de caráter técnico acerca das contas prestadas, a fim de subsidiar o julgamento a cargo do Congresso Nacional; e quanto à interpretação de dúvidas, advindas de autoridades legitimadas, quanto à aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias de competência do Tribunal (TCU, 2017).

Quanto à função **informativa**, essa está relacionada à prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, pelas suas Casas ou por qualquer das respectivas Comissões, a respeito da fiscalização exercida pelo Tribunal ou acerca dos resultados de inspeções ou auditorias realizadas; representação ao poder competente de irregularidades e abusos apurados; e por meio de relatórios de atividades trimestrais e anuais encaminhados ao Congresso Nacional. A função **judicante** ocorre no julgamento das contas, organizadas em processos previamente analisados e instruídos pelos órgãos técnicos da Secretaria do Tribunal e tendo cada ministro a missão de relatar esses processos, apresentar voto e submeter aos pares proposta de acórdão (TCU, 2017).

Em relação à função **sancionadora**, manifesta-se na aplicação, aos responsáveis, das sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº 8.443/92), em caso de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas); a **corretiva**, quando for constatada ilegalidade ou irregularidade em ato de gestão de qualquer órgão ou entidade pública, o TCU fixa prazo para

cumprimento da lei; No caso de ato administrativo, quando não atendido, o Tribunal determina a sustação do ato impugnado (TCU, 2017).

A função **normativa** decorre do poder regulamentar conferido ao Tribunal pela sua Lei Orgânica, que faculta a expedição de instruções e atos normativos acerca de matérias de sua competência e a respeito da organização dos processos que lhe devam ser submetidos, de cumprimento obrigatório sob pena de responsabilização do infrator); e a de **ouvidoria** se materializa ao receber denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades comunicadas por responsáveis pelo controle interno, por autoridades ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato (TCU, 2017).

A atuação do TCU de forma educativa se caracteriza quando orienta e informa acerca de procedimentos e melhores práticas de gestão, mediante publicações e realização de seminários, reuniões e encontros de caráter educativo, ou, ainda, quando recomenda a adoção de providências, em auditorias de natureza operacional (TCU, 2017).

Em termos práticos, a relação da Universidade com este órgão de controle externo se estabelece por meio dos Relatórios de Gestão e Prestação de Contas anualmente apresentados, elaborados a partir de diretrizes fornecidas pelo próprio TCU. Estes relatórios constituem-se em bases documentais utilizadas pelo TCU, imprescindíveis no julgamento das contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais.

Também de relevância no contexto da Governança e da Excelência, a função auditoria do TCU tem papel fundamental no fortalecimento da cidadania e na defesa dos interesses difusos e coletivos, sendo importante meio de colaboração com o controle social (BRITTO, 2014).

Assim, no cumprimento de todas essas funções, o TCU exerce papel preponderante na disseminação do conceito e preceitos da boa governança no serviço público, fato evidenciado neste estudo a partir dos instrumentos que este órgão de controle externo elabora e disponibiliza aos órgãos/entidades para que estes se capacitem a atender, de forma mais efetiva, as demandas de seus *stakeholders* para, assim, poder contribuir, de forma significativa, na melhoria tanto da governança, quanto da gestão.

Enfim, neste subcapítulo a gestão universitária foi discutida sob duas perspectivas interrelacionadas. A primeira, dos desafios emergentes, como a gestão da responsabilidade, dos riscos e a busca de uma teoria para a gestão universitária; e a segunda, da gestão dos serviços do conhecimento que envolvem o ensino, a pesquisa e a extensão de forma indissociável, bem como as funções do planejamento, da avaliação e do controle na universidade. Os elementos da gestão universitária aqui discutidos, por si só, traduzem a complexidade das organizações

universitárias e o desafio posto à sua gestão para trilhar o caminho da busca pela excelência, na geração de valor para a sociedade. E, para concluir o capítulo que apresenta a base teórica deste estudo, no próximo subcapítulo, o olhar sobre a complexidade da universidade contempla novos elementos, discutindo a Universidade, vista como um sistema complexo e as implicações para a governança universitária, a busca pela excelência e a geração de valor.

2.4 A UNIVERSIDADE VISTA COMO UM SISTEMA COMPLEXO: IMPLICAÇÕES PARA A GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA, A BUSCA PELA EXCELÊNCIA E A GERAÇÃO DE VALOR.

Dado que o lócus da pesquisa são as universidades públicas, neste estudo, elas são compreendidas como organizações complexas que se constituem como instrumento estratégico de ação usado pela administração pública para produção e disseminação de serviços públicos educacionais de nível superior, baseados em três dimensões indissociáveis: ensino, pesquisa e extensão (DENHARDT, 2007; MOITA; ANDRADE, 2009).

Dessa forma, para uma melhor compreensão, estruturou-se o capítulo que trata da Universidade vista como um sistema complexo em três abordagens distintas: Pensamento Complexo e Stakeholders como elementos de complexidade para a gestão de Universidades; Concepções sobre governança, excelência e geração de valor no contexto da gestão universitária; e O design do sistema universidade num ambiente de complexidade: governança e excelência para a geração de valor.

Neste desenho, as Universidades vistas como organizações complexas, com a inserção dos *Stakeholders* como sujeitos da complexidade para a sua gestão e as concepções sobre Governança, Excelência e Geração de Valor em seu contexto, são complementadas pelas abordagens acerca do Planejamento, Avaliação e Controle como elementos da gestão e da governança, bem como apresenta a proposição de um design de Sistema Universidade, posicionando a Governança, a Excelência e a Geração de valor como elementos de entrada, processamento e saída do sistema – o que envolve a captação de recursos e demandas no ambiente externo e a devolução, após processamento, em forma de resposta às demandas e melhorias como valor para a sociedade.

2.4.1 Pensamento Complexo e Stakeholders como elementos de complexidade para a gestão das Universidades

No campo da Educação, Morin (2003, 2011) enfatiza que o desenvolvimento da ciência é algo complexo, pois engloba diferentes e inúmeros aspectos e variáveis que norteiam esse desenvolvimento; e que a ciência deve ser benéfica para a humanidade e não destruidora, aniquiladora e tirana e, por isso, faz-se necessário o diálogo reflexivo e crítico das inter-relações entre ciência, sociedade, técnica e política no universo sociocultural.

Os avanços mais recentes na produção do conhecimento científico têm demonstrado a necessidade de levantamento e enfrentamento dos paradoxos contidos nos fenômenos estudados nos campos das ciências naturais, humanas e sociais. Esses procedimentos têm contribuído para o aprofundamento na complexidade intrínseca a tais fenômenos, que leva a uma nova concepção global de ciência (SERVA, 1994). Isso mostra de forma incontestável, segundo o autor, que o progresso das ciências se sustenta, cada vez mais, pelos paradoxos enfrentados.

Por outro lado, observar as organizações na perspectiva da teoria dos sistemas e da complexidade implica entendê-las como sistemas abertos que sofrem permanente influência do ambiente externo assim como também os influencia, por possuir características de grande interação entre si e com seus ambientes (TARAPANOFF, 1995).

Sem a pretensão de uma análise aprofundada sobre a abordagem das organizações universitárias no contexto dos sistemas e da complexidade, considera-se importante estabelecer um nexo com essas teorias, de forma a ampliar a compreensão acerca do ambiente para, então, fazer a transposição para o contexto das Universidades. Como afirma Christian Deschamps (1986), um dos pensadores da complexidade, para se estudar um fenômeno, deve-se estudar a sua complexidade e a sua plenitude com a ajuda das disciplinas que se fizerem necessárias para a compreensão deste. Dessa forma, a Teoria da Complexidade procura transcender as fronteiras das disciplinas para compreender os fatos sociais puros, sem reducionismos, sem o que chamou Deschamps (1991) de “esquartejamento” dos acontecimentos.

O paradigma da complexidade desenvolveu-se como subsídio à discussão de temas obsessivos que permearam a história da ciência e da filosofia, tais como: a questão da relação entre o ser e o devir, entre a permanência e a mudança, entre a ordem e a desordem, dentre outros paradoxos (PRIGOGINE, 1997). Tem como base o pensamento complexo (ou da complexidade) que não é absolutamente um pensamento que expulsa a certeza para colocar a incerteza, que expulsa a separação para colocá-la no lugar da inseparabilidade, que expulsa a lógica para autorizar todas as transgressões (MORIN, 2000).

Nessa perspectiva, o pensamento complexo se apresenta como um edifício de muitos andares. A base foi concebida a partir das três teorias (informação, cibernética e sistema) e

comporta as ferramentas necessárias para uma teoria da organização. No segundo andar estão as ideias de Von Neumann, Von Foerster e Prigogine sobre a auto-organização (MORIN, 2000). A esse edifício, Morin propôs os elementos suplementares, notadamente três princípios: (1) o princípio dialógico, que se baseia na associação de noções ao mesmo tempo complementares, concorrentes e antagônicas, além de indissociáveis e indispensáveis para a compreensão de uma mesma realidade (MORIN, 2003); (2) o princípio de recursão, processo no qual os produtos e os efeitos são, ao mesmo tempo, causas e produtores daquilo que os produz; e (3) o princípio hologramático, o qual evidencia que, em certos sistemas, não apenas a parte está no todo, mas o todo também está presente nas partes (MORIN, 2000; 2003).

Segundo Morin (2003), a ideia recursiva rompe com a linearidade da relação causa/efeito, produto/produtor, estrutura/superestrutura, já que tudo o que é produzido volta-se sobre o que o produz em um ciclo autoconstrutivo, autoorganizador e autoprodutor (MORIN, 2007a).

Em relação ao princípio da recursão organizacional, para Morin, este vai além do princípio de retroação (*feedback*). Se em um processo recursivo os produtos e os efeitos são, ao mesmo tempo, causas e produtores daquilo que os produz, ao usar como exemplo indivíduos e sociedade, é possível construir a seguinte lógica: os indivíduos são produtos de um sistema de reprodução de muitas eras, mas esse sistema pode se reproduzir somente se os indivíduos se tornarem os produtores pelo acasalamento; e assim, os seres humanos produzem a sociedade mediante suas interações, mas a sociedade, enquanto um todo emergente, produz a humanidade desses indivíduos fornecendo-lhes linguagem e cultura (MORIN, 2003).

Quanto ao princípio hologramático, segundo Morin (2003), observa-se como em um holograma físico no qual o menor ponto da imagem do holograma contém quase a totalidade da informação do objeto representado, coloca em evidência que, em certos sistemas, não apenas a parte está no todo, mas o todo está presente nas partes.

Do ponto de vista das organizações, o paradigma da complexidade propõe um novo olhar sobre elas enquanto fenômeno. Tal que o conceito de organização, segundo Serva (1992) está diretamente ligado à teoria de sistemas e, como consequência, às inúmeras ordens que formatam diferentes tipos de organizações. Contudo, Serva (1992), salienta que a administração não deve ficar subordinada à ideia de ordem, pois a organização teria muito mais benefícios e avanços ao tratar suas questões com base em suas peculiaridades, ao invés de usar algum tipo ideal ditado, por exemplo, pelo mercado (SERVA, 1992).

Na discussão sobre o paradoxo da ordem e desordem dentro do contexto da complexidade, Ilya Prigogine e Isabelle Stengers (1997) consideram que deve prevalecer a

visão holística, uma vez que o todo é muito mais importante do que as partes que o compõe e, por isso, são contrárias à divisão dos fenômenos em partes menores antes da análise. Para as autoras é pela desordem que se chega à ordem. E, nessa perspectiva, como exemplo, um pequeno fenômeno pode atingir um determinado sistema social e causar um caos nos princípios até então adotados por esse sistema; deste caos surgem novos princípios que podem formar um novo sistema social ou simplesmente alterar o sistema existente de forma mais ou menos contundente.

Neste mesmo sentido, Serva, Dias e Alperstedt (2010) ressaltam a importância do progresso da ciência por meio da filosofia e indicam que “é preciso que os filósofos contemporâneos se leiam uns aos outros e discutam entre si”, uma vez que “o ruído dessa discussão, dessa desordem, é que leva a uma nova ordem, a um conhecimento novo” (SERVA; DIAS; ALPERSTEDT, 2010, p. 281). Segundo Morin (1986), embora determinadas desordens tenham caráter destruidor, “a causa dos excessos de desordem não é outra senão o excesso de ordem” (p.2). Referindo-se à administração de empresas ou do Estado, vai além e considera que

[...] se baseia em uma grande quantidade de ordens e isso constitui um sistema em princípio do tipo programático mais do que estratégico onde a hierarquia está lá para irradiar as ordens e onde o feedback é unicamente de informação, mas nunca para mudar realmente o sistema (MORIN, 1986, p. 2).

Este pensamento de Morin (1986) sobre as organizações remete aos excessos burocráticos percebidos em algumas organizações públicas que, amparadas no princípio da legalidade, por vezes, relegam a eficiência a um segundo plano e não conseguem gerar o valor esperado pelos usuários dos seus serviços. Como exemplo, em determinadas atividades a dinâmica das universidades exige certa agilidade que esbarra, às vezes, na legalidade. E, quando isso acontece, o gestor tem somente duas alternativas a seguir: (1) sustentar-se no aparato legal e decidir por não realizar a atividade ou (2) tomar a direção contrária, assumir o risco e realizar a atividade, conforme a demanda apresentada, ciente de que irá responder junto as esferas competentes por seu ato. Talvez esse exemplo não ocorra nas universidades brasileiras, mas tem grande potencial para ocorrer, caso a referida atividade seja de natureza urgente e envolva para a sua realização a aquisição de produtos ou a contratação de serviços.

Neste exemplo, a desordem, que pode advir como causa da não realização da atividade, precisa ser analisada em conjunto com a ordem estabelecida. E, se a partir da primeira ocorrência não houver o diálogo entre o demandante e o demandado nem se discutir o impacto

desse conflito e aprender com ele para as futuras decisões, certamente o órgão, setor ou unidade ficará sem direcionamento e o rumo mais provável será o caos. Trata-se de lidar com uma complexidade que requer visão mais estratégica, participativa e solidária que propicie a geração de valores socialmente demandados (DENHARDT, 2013). Por essa razão, na gestão pública atual não é mais suficiente apenas o desenvolvimento de técnicas e a formulação de sofisticados programas administrativos.

A geração de valor social, na perspectiva da teoria dos sistemas e em função da complexidade envolvida no processo de interação e de permanente influência que os ambientes exercem entre si, implica atenção permanente na busca pelo desenvolvimento de suas capacidades para: (a) interagir permanentemente com o ambiente externo; (b) reformular suas ações para atendimento ao novo ordenamento do meio ambiente; (c) alterar procedimentos internos, adequando-os à nova realidade; (d) produzir bens e serviços para o ambiente; (e) viver em constante mutação, revendo a estrutura organizacional, reformulando a política de recursos humanos e investindo em tecnologia (TARAPANOFF, 1995).

O conceito de sistema como a integração das partes em um todo complexo foi apresentado por Kast e Rosenweig (1980). E acerca do enfoque sistêmico na teoria da organização, enfatizam que enquanto a teoria tradicional fez uso do sistema fechado, sem interação com o ambiente que o cerca, a moderna teoria da organização faz uso do sistema aberto com interações com o meio ao qual está inserida, tal como concebido por Buckley (1967). E vão além, ao enfatizar que na condição de um sistema aberto, a organização “constitui uma estruturação e uma unificação de atividades humanas em torno de diversas tecnologias” (KAST; ROSENWEIG, 1980, p. 133).

Sobre este aspecto, Demo (1985) menciona que todo sistema depende de uma estrutura, de partes que formam um todo e, do mesmo modo, toda estrutura é “sistêmica, porque se define como uma complexidade menor em que os elementos constituintes apresentam inter-relação entre si” (DEMO, 1985, p. 229). Nessa concepção, o todo é mais importante que a soma das partes, pois o todo implica em organização dessas partes. Ao comparar a teoria dos sistemas com o estruturalismo, Demo (1985) defende que três conceitos tornam o sistema mais complexo que o estruturalismo: a contingência, a coerção e os graus de liberdade. Esses conceitos permitem a definição de sistema aberto – um sistema que não é suficiente em si e interage com o meio ao qual está inserido.

Como exemplo de uso do modelo sistêmico, Demo (1985) cita o seu uso crescente no ambiente político e ressalta que os *inputs* (entradas do sistema) são as demandas (pressões) sociais, os *outputs* (saídas) são as respostas dos poderes políticos e os *feedbacks*

(retroalimentação ou reentradas no sistema) são as novas demandas sociais, a partir da percepção das respostas.

No contexto das organizações, o sociólogo Talcott Parsons (1967, p.44) aponta como principal característica que define uma organização, a “consecução de uma meta específica”, e, a partir daí, analisa a tomada de decisões nas organizações sob três categorias de decisões: quanto a diretrizes; distributivas; e de coordenação. Quanto às diretrizes, as decisões objetivam “estabelecer organização”. As decisões distributivas, menos generalistas que as relativas às diretrizes, tratam da delegação de decisões mais específicas para áreas e pessoas competentes. E, as decisões de coordenação relacionam-se à integração sistêmica da organização e constitui o tipo de decisão responsável por dar vida ao sistema.

Outro pensamento de Morin (2011) está relacionado à complexidade do real na construção do conhecimento multidimensional. Para ele, pensamento complexo é aquele que considera as influências recebidas dos ambientes interno e externo; integra os modos simplificadores do pensar e nega resultados mutiladores, unidimensionais e reducionistas. Em outros termos, na produção do conhecimento, é essencial que o ser humano interprete os diversos aspectos da ambiguidade, sem desconsiderar as diversas características do fenômeno observado, as quais representam as muitas dimensões (multidimensionalidade) que a realidade pode apresentar. E é exatamente o conhecimento o elemento de maior relevância em qualquer processo de mudança. Nas Universidades, é destacado como recurso imprescindível e também componente de complexidade (LASTRES, 2006).

Essa complexidade pode ser observada a partir da teoria dos sistemas, localizando o conhecimento como entrada, processamento, saída e realimentação no sistema Universidade. Prestadora de um serviço público de relevância, as Universidades, no cumprimento de sua missão de gerar, disseminar, aplicar e preservar o conhecimento, sobretudo, para formar cidadãos melhores em uma sociedade mais equânime (OLIVEIRA *et all*, 2013), tem o conhecimento, simultaneamente: (a) em seus processos - nas atividades de ensino, pesquisa e extensão); (b) como insumo crítico e (c) resultado. Em outros termos, usa o conhecimento na geração de novos conhecimentos. A título de exemplo, nas atividades de pesquisa, o conhecimento é utilizado para gerar um novo conhecimento; no ensino, para disseminar o novo conhecimento gerado na pesquisa, por meio da mediação da aprendizagem dos estudantes pelos professores; e, na extensão, o conhecimento é aplicado e, a partir dessa prática, desenvolvem-se habilidades imprescindíveis, além de propiciar a inovação – fator decisivo para o desenvolvimento econômico e social de qualquer nação.

Porém, os desafios à compreensão da economia do conhecimento e da inovação, bem como à atualização constante, inovações, competências e habilidades para a inclusão dos atores nesta sociedade não são raros. A difusão de um novo padrão, associado à Era do Conhecimento, de acordo com Lastres (2006), está vinculado a novas formas e práticas de acumulação de capital, conhecimento e formatos de produção, assim como de comercialização e consumo, cooperação e competição, circulação e valorização do capital e de novas tecnologias e sistemas que induzem também a conceitos inovadores.

Nos argumentos de Lastres (2006, p.2), “o maior desafio da chamada economia do conhecimento é principalmente conceitual”, visto que alguns dos problemas com que se defronta o Brasil decorrem do entendimento equivocado tanto da natureza quanto das consequências das atuais transformações. Para a autora, é preciso enfatizar a urgência de avançar na definição de referenciais adequados ao entendimento da natureza e consequências dessas transformações para que sejam capazes de orientar o desenvolvimento da nação.

Vários elementos, segundo a autora, contribuem para amplificar as dificuldades de vencer este desafio. Dentre eles, o reconhecimento que mudanças, sobretudo aquelas mais radicais e abrangentes, em geral, estão associadas a fatores como: imprecisão, invisibilidade, insegurança, resistência, suposta falta de controle, necessidade de distinguir modo e moda, aparentes divergências conceituais entre autores de diversas áreas e escolas do pensamento para designar o novo padrão; injustiça cognitiva devido ao predomínio das visões e modelos dos países mais avançados; práticas oportunistas e expansão dos limites de conhecimento existentes (LASTRES, 2006).

Outro fator de complexidade para as Universidades pode ser observado a partir da definição de governança apresentada por Araújo (2002), que compreende a governança como a capacidade de um governo (ou organização) formular e implementar suas políticas, o que inclui sua capacidade financeira, gerencial e técnica, sem as quais as metas definidas coletivamente não são atingidas. Apenas com base nessa definição é possível afirmar que hoje as Universidades vivem uma crise de governança, dados os desafios postos às suas capacidades financeira, gerencial e técnica. As questões de financiamento da universidade pública e as dificuldades para obtenção de meios próprios de atender suas demandas por infraestrutura, recursos humanos e apoio aos discentes conformam esta crise (VIEIRA; VIEIRA, 2004).

Quanto à capacidade gerencial da universidade pública, o cenário não é animador, pois, além de possuir estruturas organizacionais altamente burocráticas nas áreas fim (acadêmica) e meio (administrativa), as atividades-meio são cada vez mais ampliadas, desencadeando um excesso de funções, hierarquização e grande lentidão nos processos decisórios. Na atividade-

fim, a multiplicidade de órgãos acarreta a repetição de funções e o conflito entre decisões – um ambiente propício às disputas de poder (VIEIRA; VIEIRA, 2004).

Com essa complexidade organizacional, a estrutura pesada e o excesso de normatização conformam o quadro de perda de eficiência e de desempenho, além de fazer com que a universidade deixe de ter clareza quanto às suas funções essenciais relacionadas ao ensino, pesquisa e extensão negligenciando-as. Com isso, cada uma dessas funções pode perder a identidade própria, se confundirem ou ficarem dependentes das demais, além da falta de sincronia entre atividade meio e fim.

Outro elemento de complexidade está relacionado ao regime de estabilidade e ao insulamento burocrático⁶ da universidade. Ambos podem contribuir para fomentar um ambiente no qual a cultura de resistência às mudanças impede os avanços na melhoria da gestão. Contudo, o regime de estabilidade no serviço público não é algo simples de se resolver. Primeiro por entender que a estabilidade só é um problema quando o “estável” não cumpre a missão que a ele cabe no exercício de sua função, motivo de sua contratação – e, para isso, já se tem instrumentos jurídicos que disciplinam essa conduta e pode levar, inclusive, à perda do cargo. Segundo, pela insegurança que se tem em relação às esferas de poder, sobretudo do poder político, que circunda o ambiente do “estável”. Não fosse a estabilidade, que outra garantia ele teria de permanecer no cargo caso as disputas de poder o colocassem como alvo central? E por aí vai. Enfim, a questão da estabilidade do servidor público pode até ser uma solução para alguns poucos casos, mas certamente seria necessário romper com a crise de confiança nos poderes, ou melhor, com a falta de ética que impera em todos os níveis e esferas de poder e alimenta os noticiários diuturnamente. Só assim se evitaria que injustiças fossem cometidas contra os servidores públicos.

Quanto ao insulamento burocrático, ele funciona como um mecanismo de proteção do núcleo técnico-burocrático do Estado contra a interferência do público ou de outras organizações. Seu debate esteve presente em grande parte das análises sobre política e desenvolvimento no Brasil, principalmente antes da promulgação da Constituição de 1988. Tem como principal característica ser um fenômeno no qual a burocracia possui um alto grau de independência em relação aos controles político ou social e por isso, foi utilizado como estratégia das elites para superar a arena controlada pelos partidos políticos. Pode ser

⁶ O insulamento burocrático significa “a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel” (Nunes, 1997, p.54).

considerada também como uma ação deliberada de proteção de uma elite tecnoburocrática que atuava com alto grau de autonomia e discricionariedade, com foco no desenvolvimento econômico ou mesmo em uma política pública específica (BRESSER PEREIRA, 1997; NUNES, 1997).

Contudo, o insulamento burocrático não tem espaço em um ambiente democrático, como o que o Brasil experimenta desde a promulgação da Carta Magna. Muito menos em um contexto de Governança Democrática que pressupõe a articulação de vários atores e a participação da sociedade nas decisões quanto às políticas públicas, desde a etapa de elaboração até a implantação e análise dos impactos. E exatamente a respeito de participação e atores que trata o tópico seguinte.

No campo da gestão pública, a literatura recente sobre a reforma administrativa mostra especial atenção dada à influência de fatores externos na eficiência e desempenho de organizações públicas, a exemplo dos constantes debates acerca das privatizações, o que tem incidido nos pressupostos da escolha racional salientados nas teorias da agência, dos custos de transações, dos *stakeholders* e da escolha pública (ARAÚJO; RODRIGUES, 2011; BOYNE, 2003; GOMES, 2015). De forma determinante, estas teorias influenciaram a Nova Gestão Pública e, conseqüentemente, a orientação das reformas administrativas, introduzindo a racionalidade econômica na análise dos problemas da Administração Pública (ARAÚJO; RODRIGUES, 2011; ARAÚJO; BRANCO, 2009; WHOLEY, 1999; BOYNE, 2003).

No contexto brasileiro, os estudos empíricos que identificam e analisam os *stakeholders* e suas interações com as instituições universitárias não são abundantes na literatura. Contudo, contribuições foram dadas por Oliva (2009); Mainardes et al (2010); Falqueto, Hoffmann e Gomes (2013); e Platt Neto, Cruz e Vieira, (2006). O estudo de Mainardes et al (2010) identificou os stakeholders em uma instituição de ensino superior pública portuguesa, a partir de entrevistas aplicadas a quatro representantes da alta direção e cinco da direção intermediária, ao tempo que procurou confirmar ou invalidar a necessidade de incluir os níveis de hierarquia inferior para a correta identificação dos mesmos. Segundo os autores, as instituições de ensino superior caracterizam-se pela elevada autonomia de suas unidades, departamentos, docentes e pesquisadores na concretização dos objetivos individuais e institucionais. No entanto a maior parte dos estudos identificam os stakeholders somente nos níveis hierárquicos mais elevados. Com isso, os níveis hierárquicos inferiores, que também estabelecem relações e contatos importantes no desenvolvimento de suas atividades, podem ter um papel fundamental para a correta identificação dos stakeholders da instituição (MAINARDES et al, 2010).

A ideia central é que o processo de identificação e análise dos stakeholders ajude a revelar como as formas de satisfazer esses stakeholders irão criar valor público e melhorar o bem comum (Bryson, 2004). Nessa perspectiva, tomando por base diversos autores, Bryson (2004) esquematizou algumas das técnicas existentes para identificar os stakeholders, conforme síntese apresentada no quadro 20.

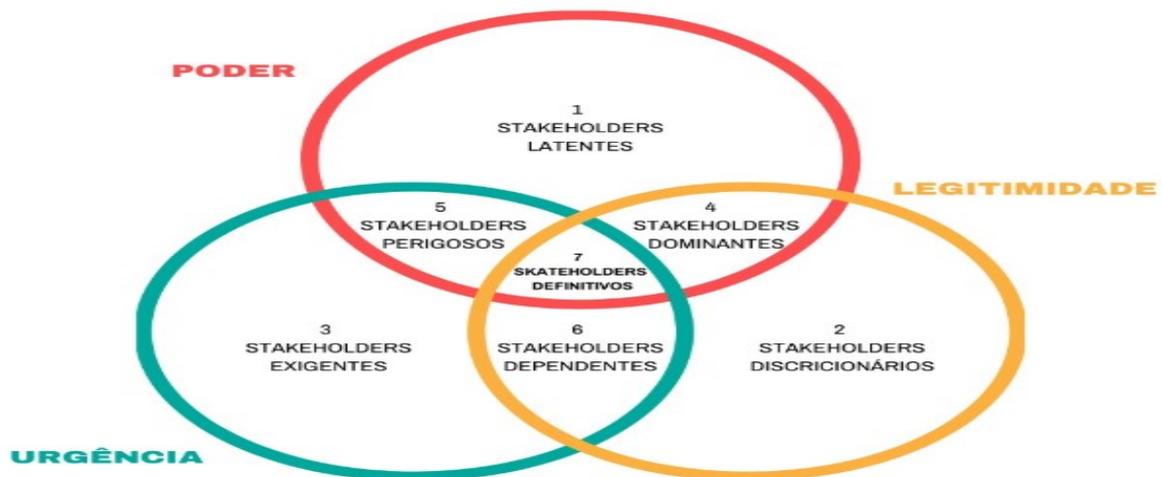
Quadro 20 – Técnicas para identificação dos stakeholders

TÉCNICAS E DESCRIÇÃO SUMÁRIA
Análise básica dos stakeholders. Técnica que envolve vários passos sequenciais começando com exercícios em pequenos grupos seguidos de sessões plenárias. 1- Gerar lista de potenciais stakeholders; 2- Preparar para cada stakeholder uma folha separada; 3- Colocar nome de cada stakeholder e dividir em duas colunas; 4- Colocar na 1ª coluna os critérios segundo os quais os stakeholders poderão avaliar a instituição; 5- Colocar a visão que pensamos que os stakeholders têm da instituição (boa, razoável, má); 6- Identificar e registrar o que pode ser feito para rapidamente satisfazer cada stakeholder; 7- Identificar e registrar questões de longo prazo com os diversos stakeholders, quer individualmente, quer em grupo.
Grades de poder versus interesse. Esta análise permite identificar e representar cada stakeholder ou grupo de stakeholders numa matriz cujos eixos serão poder (reduzido/elevado) e interesse (reduzido/elevado). Permite visualizar possíveis alianças estratégicas e ações a desenvolver para cada grupo.
Matriz de planeamento de participação. Permite identificar e classificar os diversos stakeholders em termos da participação destes nas ações da instituição. Assim, alguns seriam subdivididos em aqueles que seriam apenas informados, os que iriam ser consultados, os que iriam ser envolvidos, os que iriam colaborar e os que iriam ter poder para decidir.
Diagramas representativos das inter-relações existentes entre os stakeholders. Consiste numa representação gráfica das ações a desenvolver pela instituição e associação dos diversos stakeholders às mesmas. Permite, assim, visualizar a inter-relação que existe entre os diversos stakeholders para cada ação ou tópico.
Mapas de enquadramento de problemas nos stakeholders. Perante cada problema que a instituição tenha para resolver, os stakeholders serão classificados em função do seu poder e da sua posição de opositores ou apoiantes. Assim, ter-se-á stakeholders que serão fracos apoiantes, fortes apoiantes, fracos opositores e fortes opositores.
Grade de apoio/oposição do stakeholder Similar ao anterior, só que em vez de problemas trata de propostas futuras.
Diagramas de influência do stakeholder. Representam os stakeholders em função das influências que exercem uns sobre os outros. Permite identificar quem é mais influente e quem é mais central.
Criação de ideias para intervenções estratégicas. Envolve a formulação de problemas e a procura de soluções, bem como, a sua viabilidade política, a partir dos interesses dos stakeholders.
Diagramas de bases de poder e direções de interesse. Baseiam-se no interesse versus poder e nos diagramas de influências dos stakeholders. Representam-se as bases do poder e a direção de interesses de cada stakeholder. Identifica as fontes de poder de cada stakeholder, bem como, os objetivos e metas que cada um pretende alcançar.
Encontrar o bem comum e a estrutura de um bom argumento. Baseia-se na anterior e permite perceber quais os interesses ou temáticas que reúnem mais apoio por parte de um maior grupo de stakeholders.
Ignorar os interesses individuais para alcançar o bem comum. Baseia-se nos diagramas de bases de poder e direções de interesse e permite representar as ligações existentes entre os interesses individuais dos stakeholders e os supra interesses.
Grade de análise ética. Permite identificar quais as propostas que devem ser eliminadas ou desenvolvidas em função da posição ética de cada um dos stakeholders.
Grade de apoio/oposição dos stakeholders. Baseia-se nos mapas de enquadramento de problemas nos stakeholders e analisa a posição de apoio ou oposição, só que neste caso, analisa propostas específicas e não problemas ou definições.
Papel desempenhado pelo stakeholder. Esta técnica obriga a que os membros da direção desempenhem os papéis de stakeholders para avaliar até que ponto as propostas vão de encontro aos interesses dos stakeholders.
Grade de atratividade da política versus capacidade do stakeholder. Em função do interesse das ações para o stakeholder e da sua capacidade para as concretizar, obtêm-se as propostas que podem ser implementadas com sucesso.

Fonte: adaptado de Bryson (2004)

As técnicas elencadas por Bryson (2004) no quadro 19 mostram a diversidade de estudos realizados para se chegar às diferentes formas tanto de identificação quanto de classificação desses stakeholders em categorias, a exemplo da proposta de Mitchell, Agle e Wood (1997), cuja contribuição para a Teoria dos Stakeholders tem sido reconhecida em toda a literatura, por trazer uma forma de identificar a importância de cada um dos *stakeholders* e possível relação a desenvolver com cada um deles. A teoria *Stakeholders Saliency* desenvolvida por Mitchell, Agle e Wood (1997) insere poder, legitimidade e urgência como atributos inerentes aos *stakeholders*. Neste sentido, os atributos poder, legitimidade e grau de urgência se tornariam a base para identificar sete classes de *stakeholders*, agrupadas em três categorias, latentes, expectantes e definitivos, de forma que a importância de cada um deles seria: elevada para os *stakeholders* definitivos, reduzida para os *stakeholders* latentes e média para os *stakeholders* expectantes. A figura 11 mostra a tipologia dos stakeholders proposta por Mitchell, Agle e Wood (1997).

Figura 11 – Tipologia dos stakeholders: legitimidade, poder e urgência



Fonte: Mitchell, Agle e Wood (1997, p.874)

Para Mitchell, Agle e Wood (1997), nenhum stakeholder possui uma posição estática. Por isso, sua importância pode mudar ao longo do tempo em função do poder, legitimidade e urgência que venha a apresentar na relação com a organização.

A partir de entrevistas realizadas, Mainardes et al (2010) identificaram como os stakeholders mais importantes da instituição de ensino pública portuguesa: Alunos; Comunidade Local e os seus Governos; Docentes, Investigadores e Funcionários; Poder Público, Governo Nacional e Agências de Financiamento Público; Empresas/Organizações (lucrativas ou não) e Instituições onde os alunos vão trabalhar; Entidades de Classe (Ordens); Ex-Alunos; Organizações Profissionais Europeias; Sociedade não Académica no geral; e

Outras Universidades. Assim, de acordo com Mainardes et al (2010, p. 5), os stakeholders “terão poder se tiverem acesso a meios coercivos, utilitários ou normativos de impor sua vontade na relação”; terão legitimidade se as ações forem “desejáveis e adequadas dentro de um sistema de normas, valores e crenças, socialmente construído”; e urgência, caso suas necessidades exijam uma ação imediata.

Por fim, segundo Mainardes et al (2010, p. 6), a teoria *Stakeholders Salience* contribuiu “mais na modelização das categorias de stakeholders do que na identificação propriamente dita dos mesmos.”.

Por outro lado, o estudo desenvolvido por Falqueto, Hoffmann e Gomes (2013) tem seu destaque por ter sido desenvolvido em uma Universidade Federal, a UnB, e por ter combinado dois outros modelos: o de Mitchell, Agle e Wood (1997) e o de e Frooman (1999). O objetivo do estudo foi categorizar os *stakeholders* da implantação do planejamento estratégico da Universidade de Brasília. Os resultados mostraram que, embora no modelo utilizado constassem sete categorias distintas de *stakeholders*, na UnB, os *stakeholders* da implantação do planejamento estratégico estão presentes em apenas três dessas categorias: definitivos, arbitrário e dependente. O quadro 21 apresenta os resultados obtidos com a categorização dos *stakeholders* da UnB por importância.

Quadro 21 - Categorização dos *stakeholders* por importância

		TIPOS DE STAKEHOLDERS		
		Definitivo	Dependente	Arbitrário
Stakeholders		Alta administração, conselhos da UnB, DPO, governo, MEC, MPOG, órgãos externos de controle	Gestores acadêmicos e Gestores administrativos	Sociedade
	Poder de Influência	São os stakeholders mais importantes, com maior poder de influência. Quando possui poder e legitimidade, já praticamente se configura como definitivo. Quando, além disso, alega urgência, deve-se dar atenção imediata a esse stakeholder.	Tem alegações com urgência e legitimidade, porém depende do poder de um outro <i>stakeholder</i> para ver suas reivindicações sendo levadas em consideração.	Possui legitimidade, mas não tem um grande poder de influência. A atenção que deve ser dada a essa parte interessada diz respeito à responsabilidade social.

Fonte: adaptado de Falqueto; Hoffmann e Gomes (2013, p.12)

Os resultados da pesquisa, em relação à tipologia de Frooman (1999), apontaram a alta administração, o decanato de Planejamento e Orçamento, o governo, o MEC, o MPOG e os órgãos externos de controle (TCU e CGU) como os *stakeholders* mais influentes, ao passo que os discentes e a sociedade são os menos influentes. Para os autores, o fato de a sociedade não

ser considerada um *stakeholder* com alto poder de influência parece especialmente relevante, pois está em desacordo com a missão da UnB (FALQUETO; HOFFMANN; GOMES, 2013).

Tomando como base os escritos de Georgen (1998) e Lamas (2006), Falqueto, Hoffmann e Gomes (2013) inferem que há duas justificativas possíveis, não excludentes, para essa constatação: ou a universidade não assume a importância da sociedade para a sua sobrevivência ou a sociedade não está exigindo da universidade o seu papel transformador, não sendo possível, para eles, saber se este seria um problema isolado da UnB. Contudo asseguram que pode ser um problema que envolve o modelo de gestão de organizações públicas tipicamente burocráticas.

Outra importante constatação do estudo, segundo os autores, foi encontrar um cenário de alta interdependência devido à maioria dos stakeholder sofrer e exercer influência na relação com a universidade, embora o MPOG, os órgãos de controle externo (somente influenciam a implantação do planejamento estratégico) e os alunos (somente sofrem influência da implantação do planejamento estratégico) não tenham se enquadrado nessas constatações.

Dentre as conclusões, Falqueto, Hoffmann e Gomes (2013) indicam que a possibilidade de influenciar também se dá pela capacidade de o stakeholder fiscalizar a atuação da instituição, como é o caso do MPOG e dos órgãos de controle externo. E essa independência provém do poder tipicamente coercitivo desse tipo de órgão. Segundo os autores, ao contrário do que se percebem em empresas nas quais o concorrente pesa como stakeholder por sua capacidade de tomar mercado, os órgãos de controle influenciam por sua capacidade de reter recursos dos quais a universidade depende.

O espírito pluralista incorporado na essência das universidades propicia a convivência entre pessoas e grupos com pensamentos diversificados e muitas vezes permeado por questões complexas e até mesmo extremas, o que posiciona a universidade em um ambiente, segundo Melo (2002, p.26), “onde consenso e adversidade convivem sob a ótica da democracia, ensejando caminhos nem sempre facilmente imagináveis para solução de problemas”. Por outro lado, o alinhamento de forças organizacionais, um dos papéis da governança pública, pressupõe o envolvimento e comprometimento da universidade na coordenação desses esforços em conjunto com os seus stakeholders, para construir coletivamente as soluções para os conflitos que dificultam ou impedem a geração de valor para a sociedade.

Assim, como abordado no tópico 2.1.1.2 e 2.2.2 e trazendo para o contexto da Universidade e sua pluralidade, a Governança inserida como dimensão no Modelo de Excelência em Gestão Pública do Programa Gespública (BRASIL, 2014a), vem ratificar não apenas a importância da participação do cidadão-usuário instituída como princípio pela EC

19/98, mas também mostrar o necessário protagonismo dos órgãos e entidades públicas, na articulação dos demais atores para implementação das estratégias.

Neste caminho, a efetividade das estratégias em propiciar equilibradamente benefícios aos *stakeholders* e à sociedade, e alcance de resultados superiores de qualidade na prestação dos serviços públicos, que traduzem a busca pela excelência, deixa de ser uma opção e se torna uma responsabilidade da universidade e de seus tomadores de decisões (BRASIL, 2014b; 2017; PLATT NETO, CRUZ E VIEIRA, 2006).

As partes interessadas presentes no ambiente das universidades também estão inseridas em estudos desenvolvidos tendo como lócus a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), alguns deles, inclusive, com abordagens à governança e aos principais ou presumíveis interesses de cada grupo de stakeholders e formas de participação junto à universidade (PLATT NETO, CRUZ E VIEIRA, 2006; GESSER, 2018; Schmitz Jr, 2019; Roczansky, 2020). Platt Neto, Cruz e Vieira (2006), em estudo realizado acerca da transparência na UFSC revelaram os principais usuários das informações das contas públicas disponibilizadas pelas universidades. São eles: alunos, servidores, fornecedores, sindicatos dos servidores, ONGs e Associações, pesquisadores, mídia (rádio, TV e jornais).

Nota-se que alguns desses usuários são também considerados internos, na medida em que utilizam as informações para desenvolver suas atividades junto à universidade. Os autores ressaltam que outros usuários não foram incluídos na lista, tais como os órgãos de controle (TCU, CGU, MPF), por disporem de outros meios para acesso e verificação das contas das instituições federais de ensino superior (Platt Neto, Cruz e Vieira (2006). No quadro 22 são apresentados os grupos de usuários das contas públicas identificados, bem como a síntese dos principais interesses, quando buscam as informações.

Quadro 22 – Usuários externos das contas públicas e síntese de seus interesses

USUÁRIOS	SÍNTESE DOS INTERESSES
Alunos	Participação política e controle social, auxiliando na escolha e atuação de reitores, diretores de centros, chefes de departamentos e outros representantes que atendam aos seus anseios.
Servidores	Participação política e controle social, auxiliando na escolha e atuação de reitores, diretores de centros, chefes e outros representantes que atendam aos seus anseios. Interesses por assuntos relacionados a condições de trabalhos que dependam de recursos financeiros.
Fornecedores	Decisão de venda à instituição, através do conhecimento da demanda, da capacidade e da execução de pagamentos.
Sindicatos	Negociar remunerações, condições de trabalho e benefícios de docentes e técnicos.
ONGs, Associações, etc.	Acompanhar e fiscalizar a ação governamental de acordo com suas finalidades.
Pesquisadores	Desenvolver estudos acadêmico-científicos sobre as universidades, sua gestão e finanças.
Mídia (rádio, TV e jornais)	Divulgação de notícias e matérias investigativas.

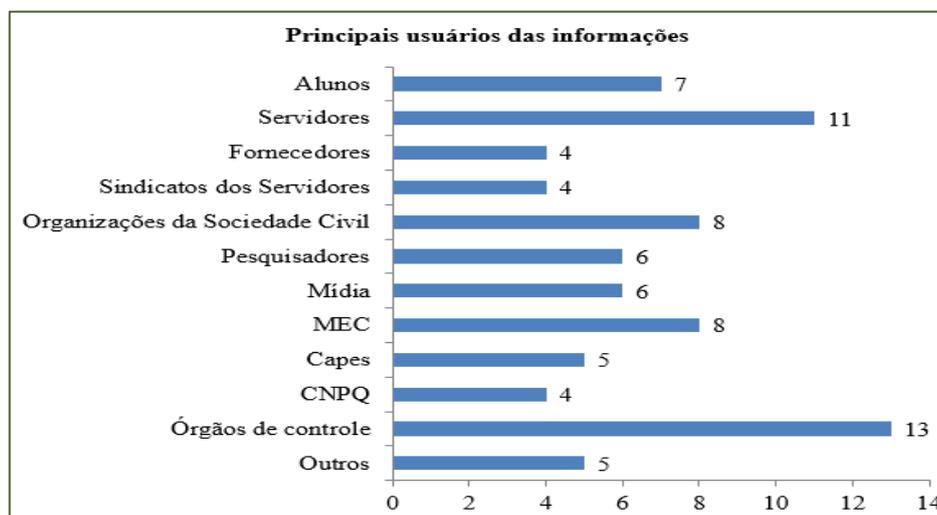
Fonte: Platt Neto, Cruz e Vieira (2006, p. 139)

No estudo desenvolvido por Gesser (2018) com a finalidade de analisar como os elementos de *accountability* e transparência contribuem com a governança nas Universidades públicas brasileiras, com base no caso da Universidade Federal de Santa Catarina, partiu da percepção de 14 gestores da instituição e identificou como principais usuários das informações produzidas nas unidades pesquisadas, MEC, Capes, CNPQ, Órgãos de Controle e outros (a gestão da Universidade, os Departamentos; as Coordenações de Curso; o Conselho Universitário; e os próprios cidadãos), além de todos os usuários elencados por Platt Neto, Cruz e Vieira (2006).

As unidades participantes da pesquisa se posicionam nos níveis estratégico e tático da UFSC e integram: Reitoria (direção e gabinete do reitor); Pró-reitorias (Prae, Prograd, Progp, Proex, Propesq, Proad e Prodegesp); Secretarias (de Aperfeiçoamento Institucional – Seai e de Planejamento e Orçamento - Seplan), Serviço de Informação ao Cidadão (SIC); Ouvidoria; Auditoria e Departamento de Planejamento e Gestão da Informação (DPGI).

O gráfico 1 ilustra os principais usuários das informações e quantas vezes foram citados pelos gestores entrevistados no estudo de Gesser (2018).

Gráfico 1 – Principais usuários das informações



Fonte: Gesser (2018, p.141)

Os usuários mais citados, como mostra o gráfico 1, foram os órgãos de controle, os servidores, as organizações da sociedade civil, o MEC e os alunos. Chama também atenção o fato de 13 dos 14 gestores citarem os órgãos de controle como principal usuário das informações produzidas nas unidades pesquisadas, mais, ainda, do que os próprios servidores da universidade, os quais foram citados por 11 gestores.

Com objetivo de analisar a relação existente entre o sistema de governança e a autonomia nas Instituições de Ensino Superior Públicas Brasileiras e Portuguesas, o estudo conduzido por

Roczanski (2020) teve como lócus, no Brasil, a Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, o Instituto Federal de Santa Catarina – IFSC e a Universidade Estadual de Campinas – Unicamp.

De acordo com o estudo, a participação dos membros externos nos conselhos das universidades brasileiras “ocorre por meio da representação de indicados pelas instituições formalmente estabelecidas e que tem alguma relação com a IES” (ROZANSKI, 2020, p.129-130). Essas instituições com assentos nos conselhos, em geral, são importantes stakeholders do ambiente externo que influenciam ou são influenciados pelas decisões tomadas nas Universidades. Segundo Roczanski (2020), as principais instituições citadas foram: federação da indústria, federação do comércio, sindicato dos trabalhadores, sindicatos patronais, órgãos governamentais federais, estaduais e municipais, além das fundações de amparo a pesquisa.

Já nas instituições portuguesas, a escolha dos membros externos para participarem dos conselhos, segundo Roczanski (2020, p.130), é feita por reconhecido mérito, “com conhecimento e experiências relevantes para a instituição, e estes são cooptados (termo previsto na legislação) pelos demais membros do conselho, de acordo com propostas fundamentadas e subscritas por ao menos um terço destes membros”.

De forma excepcional, os egressos também foram mencionados como parte interessada que integra o conselho do IFSC, o que ocorre com frequência nas instituições portuguesas, segundo Roczanski (2020). A participação de egressos nas discussões do conselho superior merece destaque e pode representar para a instituição uma grande vantagem, uma vez que podem contribuir com um olhar interno (como ex-aluno) e externo (como profissional, no mercado de trabalho), além de facilitar o encaminhamento de demandas, tanto do mercado quanto da sociedade, perante as instituições.

Assim, os estudos até aqui apresentados mostraram a multiplicidade de interesses envolvidos nas relações estabelecidas pelas universidades com os seus stakeholders internos e externos, as formas de influência que podem exercer nessa relação (poder, legitimidade e urgência), um cenário de alta interdependência, devido à maioria dos stakeholders ao mesmo tempo sofrer e exercer influência na relação com a universidade (FALQUETO; HOFFMANN; GOMES, 2013), além da possibilidade dessa influência também se efetivar pela capacidade de o stakeholder fiscalizar a atuação da instituição, com poder tipicamente coercitivo desse tipo de órgão, como é o caso do MPOG e dos órgãos de controle externo.

Enfim, com todo o contexto apresentado, não há como negar a importância dos stakeholders como elementos de complexidade para a gestão universitária, principalmente quando o peso desse stakeholder é determinado por sua capacidade de reter recursos dos quais a universidade depende para cumprir a sua missão e sua responsabilidade de ser protagonista na

articulação dos demais stakeholders internos e externos para implementação de estratégias que sejam efetivas em propiciar equilibradamente benefícios aos *stakeholders* e à sociedade ao tempo que alcance resultados superiores de qualidade na prestação dos serviços do conhecimento – ensino, pesquisa e extensão.

Assim, para concluir esta seção que aborda o olhar para as universidades como organizações complexas, alguns elementos apresentados se mostraram significativos para ajudar a compreender o fenômeno da Governança e Excelência nas Universidades Federais. Dentre estes elementos, merecem destaque: (1) a universidade no contexto da teoria da complexidade, com seus paradoxos a serem explorados, debatidos e compreendidos para que possa promover os avanços necessários, conforme suas peculiaridades; (2) a concepção de universidade como um sistema aberto, constituído por um conjunto de partes interdependentes e em constante interação, que influencia e é influenciado pelo ambiente; e que, neste ambiente, encontram-se os *stakeholders* com os quais a universidade se relaciona e que estes precisam ser categorizados e priorizados de acordo com o tipo de poder que cada um deles exerce na tomada de decisões pela universidade; (3) as limitações da universidade em termos de ‘capacidades’ financeira, gerencial e técnica que, em conjunto, fomentam um ambiente propício às disputas de poder e uma cultura de resistência às mudanças que impede os avanços na melhoria da gestão.

2.4.2 Concepções sobre governança, excelência e geração de valor no contexto da gestão universitária.

Conforme explicitado na introdução do capítulo de referencial teórico, a governança pública é o fenômeno principal a ser observado no presente estudo, cujo objetivo é **analisar como as práticas de governança pública na universidade impulsionam a busca pela excelência em gestão na geração de valor para a sociedade**. Até aqui, os capítulos e seções apresentaram a Governança Pública sob vários olhares e contextos, mostrando a importância da sua aplicação na perspectiva de um novo serviço público que gere valores socialmente demandados.

Da mesma forma, a Gestão para a Excelência foi abordada a partir dos marcos histórico dos movimentos para a melhoria da qualidade ao redor do mundo e no Brasil (DEMO, 2001, FILARDI et al, 2016; MIGUELES; ZANINI, 2015), culminando no atual Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), um dos instrumentos utilizados pelo Programa

GesPública para propiciar a busca da melhoria contínua pelos órgãos e entidades da administração pública brasileira (VIEIRA, 2019).

Destarte, neste tópico, o intuito é compreender como a governança encontra a excelência (e vice-e-versa) e como este encontro pode ser observado no contexto das organizações públicas, tanto em termos teóricos, na literatura, quanto em termos práticos. Na literatura revisada, estudos que buscaram observar em conjunto os fenômenos governança pública e excelência não foram encontrados no Brasil, no momento da delimitação do tema da pesquisa, quando foi realizada a primeira busca sistemática da literatura em 2017, como apresentado no apêndice B.

Contudo, do capítulo que aborda a Governança Pública, encontram-se trechos que mencionam a governança pública com conexão com a melhoria da qualidade (ou dos processos, dos relacionamentos, do desenvolvimento), o que traz de forma implícita a excelência, uma vez que em um processo de melhoramento contínuo se eleva o nível de qualidade e como consequência, se alcança níveis de excelência. Como exemplo, as ideias trazidas por Bizerra *et al* (2011) e Dias (2012) podem ser destacadas como representativas dentre as abordagens que remetem à melhoria. Primeiro, que a governança pública pode ser compreendida como conjunto de princípios básicos e práticas que conduzem a administração pública ao alcance da eficiência, eficácia e efetividade nos seus resultados, a partir de um melhor gerenciamento dos seus processos e atividades e da promoção da prestação de contas responsável (*accountability*) com transparência de suas ações (BIZERRA et al, 2011); e a segunda, Dias (2012) ressalta que os cinco elementos da concepção de governança pública em conjunto caracterizam-na como “um movimento que se reconhece como um jeito de governar em que a cooperação é o fio condutor do desenvolvimento que cada esfera social deseja, além de evidenciar que este movimento deve ser coordenado pelo Estado, porém com menos governo e mais governança.” (p. 137).

Tem-se, então, com a junção dessas duas ideias, que a governança pública estaria relacionada, por um lado, à melhoria do gerenciamento dos processos e atividades para alcance da eficiência, eficácia e efetividade, com transparência e responsabilização pela prestação de contas; e, por outro, a uma forma de governar tendo a cooperação como fio condutor do desenvolvimento que cada parte interessada deseja e sob coordenação do Estado como articulador principal dos atores para que a cooperação se efetive. Com base nessa construção, verifica-se uma das formas de integração da governança pública com a excelência, tendo como elo principal que permite essa conexão o Programa GesPública, sob duas perspectivas: (1) da concepção do modelo e dos instrumentos por ele disponibilizados; e (2) da forma como ele

opera, com base na Rede Nacional de Gestão Pública - parcerias voluntárias entre pessoas e organizações mobilizadas para a promoção da excelência da gestão pública brasileira.

Nessa mesma direção, outra abordagem que possibilita uma conexão entre governança pública e qualidade consta, dentre os benefícios da boa governança no setor público enunciados pelo IFAC (2013b) e Brasil (2014). Especificamente, os relativos aos itens: (e) - possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão; (g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos, (h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores; e (p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis). Todos esses benefícios possuem potencial de serem alcançados com a implantação pelos órgãos e entidades da administração pública, de um sistema de gestão baseado nos Critérios de Excelência do MEGP do Programa GesPública, uma vez que foram estruturados em oito dimensões que contemplam, dentre outros, o foco no cidadão e em suas necessidades, o melhoramento contínuo e o uso de informação e conhecimento para tomada de decisão (as oito dimensões são mais bem explicitadas em tópico adiante).

Por outro lado, sob o ponto de vista empírico, a governança e a excelência em gestão pública encontram lugar comum em alguns instrumentos no contexto das recentes iniciativas do Governo Federal brasileiro, em resposta tanto a pressões externas (internacionais) quanto internas (nacionais). Como exemplo, do contexto externo, as pressões decorrentes do próprio sistema capitalista, que, em tempos de globalização, torna o ambiente cada vez mais competitivo e impõe, às organizações e governos, constantes modificações em seus padrões de comportamento, como forma de se ajustarem às novas demandas de uma sociedade cada vez mais exigente (OLIVEIRA et al, 2020). No contexto interno, a pressão decorrente dos movimentos sociais e grupos de interesse legítimos que buscam maior participação na formulação e implantação de políticas públicas pelas quais são afetados.

Os instrumentos que propiciam uma conexão entre a governança pública e a excelência no Brasil são recentes e, alguns deles, por serem instituídos como obrigatoriedade, encontram-se ainda em processo de implantação nos órgãos e entidades públicas. Dentre os de caráter obrigatório, podem ser destacados: (a) a Lei nº 12.527, de 18 de novembro 2011 - Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011); (b) a Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 10 de maio de 2016, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2016); (c) a Portaria nº 66 de 31/03/17 que dispõe sobre critérios de excelência para a governança e gestão de transferências de recursos da União (BRASIL, 2017); (d) Portaria nº 67, DE 31 DE MARÇO DE 2017, que dispõe sobre a gestão de integridade,

riscos e controles internos; e (e) Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017 (BRASIL, 2017b), que dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário.

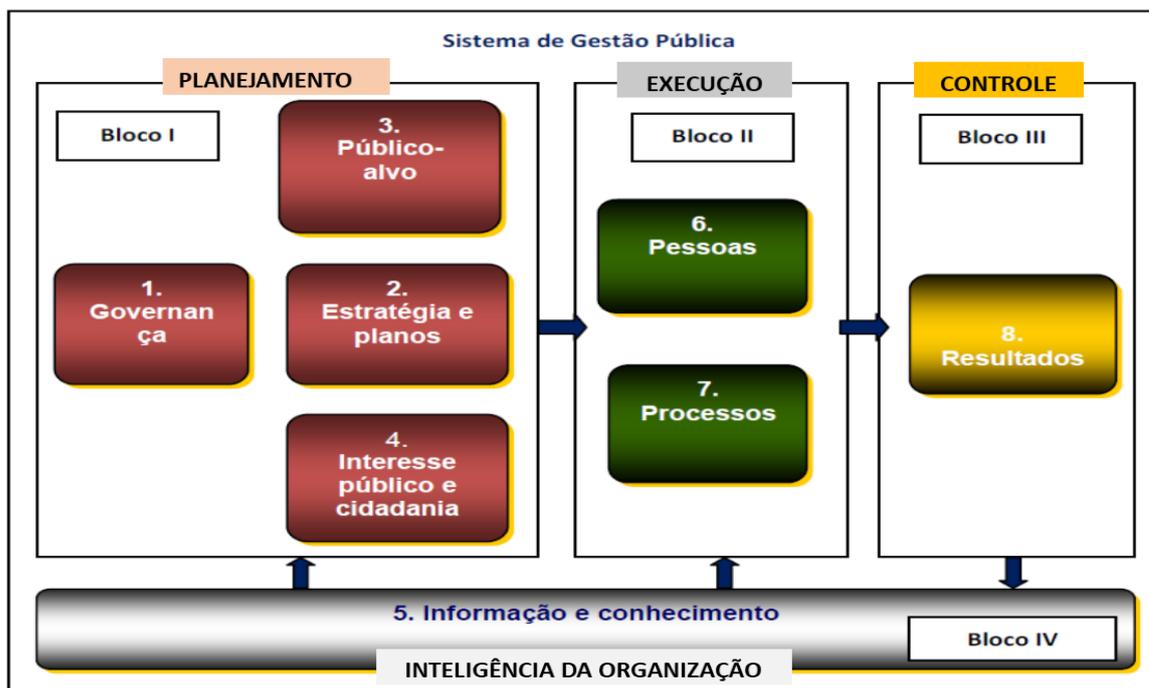
Outros dois instrumentos que conectam a governança à excelência, porém, sem ter a obrigatoriedade como requisito, terão destaque no presente estudo. O primeiro, o próprio MEGP do Programa GesPública, em especial por inserir a Governança como uma das dimensões, em sua última atualização ocorrida em 2014; o segundo, o guia Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Ambos foram analisados em busca dos elementos que os integre ou que revele, mesmo que indiretamente, uma relação entre eles.

Sobre o GesPública, cabe destacar que, em sua última alteração, 2014, a dimensão governança foi inserida como uma ampliação do conceito de liderança, adotado nas versões anteriores do MEGP, o que significa ampliar as dimensões e amplitudes do papel do órgão público e da sua capacidade de exercer a governança pública no setor em que atua (BRASIL, 2014a, p.21).

Neste sentido, Governança pública configura como atividade complexa que envolve o ‘governo’ de complexas redes e atores do meio político, econômico e social. Isso posto, a qualidade da governança está diretamente relacionada à capacidade do sistema de liderança do órgão ou entidade em atuar de forma coesa e orientada para o alcance dos objetivos institucionais, assim como de envolver e motivar todos os servidores ou empregados do quadro de pessoal (BRASIL, 2014a; DUTRA, 2011).

Conforme consta no MEGP, são aspectos de excelência institucional, característicos da Dimensão de Governança: (i) a formação e a gestão de líderes; (ii) a estruturação do processo decisório de forma a favorecer a decisão célere, concertada e voltada para a geração de valor social; (iii) a prática institucional de monitoramento e avaliação sistemáticos de seu desempenho, com base em indicadores, com vistas ao contínuo reposicionamento do órgão ou entidade e atualização da estratégia, a fim de melhor atender às demandas e aos desafios internos e externos. Nessa dimensão, os líderes, para uma gestão pública de excelência, devem “orientar e direcionar o órgão ou entidade pública ao cumprimento de suas finalidades legais – é deles o papel de promover a compreensão interna e externa sobre o papel institucional do órgão ou entidade e garantir o seu desempenho” (BRASIL, 2014a, p, 22). A figura 12 apresenta as oito dimensões do MEGP em uma visão sistêmica.

Figura 12 - Visão sistêmica do Modelo de Excelência em Gestão Pública



Fonte: adaptado do MEGP (BRASIL, 2014a, p.20).

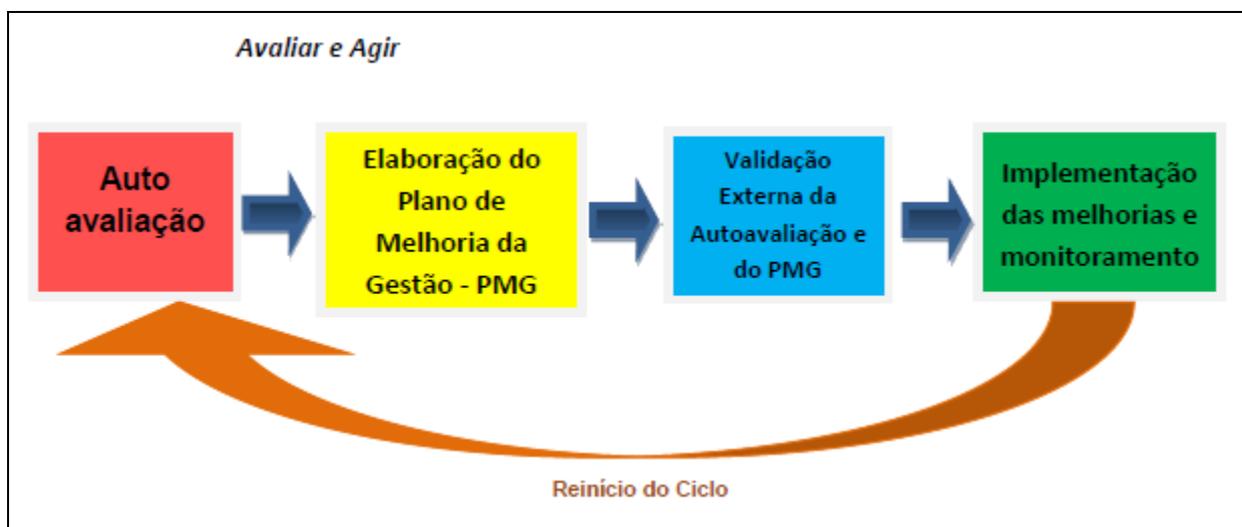
Como mostra a figura 12, as oito dimensões são distribuídas em quatro blocos: (I) Planejamento; (II) Execução; (III) Resultados; e (IV) Inteligência da Organização. No primeiro bloco, Planejamento, constituído pelas dimensões Governança, Estratégia e planos, Sociedade e Interesse público e Cidadania, estão as dimensões que mobilizam a organização e lhe dão direcionamento. O segundo bloco, da Execução, constitui-se pelas dimensões Pessoas e Processos, as quais representam o centro prático da ação organizacional e transformam finalidade e objetivos em resultados. O terceiro bloco, Resultados, representa o controle, uma vez que apenas pelos resultados produzidos pela organização se torna possível analisar a qualidade do sistema de gestão e o nível de desempenho institucional. O quarto bloco representa a Inteligência da Organização, formado pela dimensão Informação e conhecimento que dá ao órgão/entidade capacidade de corrigir, melhorar ou inovar suas práticas de gestão e seu desempenho.

No modelo, os fundamentos da excelência estão representados em aspectos de gestão tangíveis e mensuráveis, quantitativa ou qualitativamente, relativos às dimensões de 1 a 7, dispostos em assertivas. Na dimensão 8, o modelo orienta para a apresentação de resultados da ação institucional nas sete outras dimensões.

Assim, o investimento permanente e contínuo em práticas de excelência em todas as dimensões do sistema representado conduz a uma *gestão pública de excelência* e reproduz,

dentro do órgão/entidade público, o Ciclo PDCA de melhoria contínua da gestão, conforme apresentado na figura 13.

Figura 13 – Processo e Etapas da Melhoria Contínua da Gestão



Fonte: Brasil (2015, p.8)

A sigla PDCA, já de uso contínuo no campo da administração, significa Planejar (Plan), Executar (Do) Checar, Verificar (Check) e Agir corretivamente (Act). Na fase Planejar (P), definem-se as metas a serem alcançadas e os métodos para alcançar as metas propostas; na fase Executar (D), executam-se as tarefas conforme previsto na etapa de planejamento; coletam-se dados a serem utilizados na próxima etapa de verificação; e realizam-se a educação e o treinamento no trabalho. Na fase Checar ou Verificar (C), verificam se o executado está conforme o planejado e se a meta foi alcançada, conforme o método definido; e identificam-se os desvios na meta ou no método. Na fase Agir corretivamente (A), caso sejam identificados desvios, é necessário definir e implementar soluções que eliminem as suas causas; caso não haja desvios, pode se realizar um trabalho preventivo, identificando quais os desvios são passíveis de ocorrer no futuro, suas causas e soluções (GARVIN, 1992; PETERS, 1998; MARSHALL et al, 2008).

Este ciclo PDCA também está representado na visão sistêmica do Modelo de Excelência em Gestão Pública (figura 12) pelos quatro blocos que contém, juntos, as oito dimensões do Modelo.

Como o Modelo adotado pelo Programa GESPÚBLICA já conta com mais de dezesseis anos de aplicação ininterrupta, a governança como uma dimensão do MEGP possibilita aos gestores públicos uma maior familiaridade com o termo, bem como apropriação da essência do seu papel enquanto liderança de uma organização pública. E, assim, possa dispor e utilizar métodos de coordenação, articulação e supervisão para promover: a internalização de

valores e princípios da administração pública; a unidade de objetivos e a ação integrada; a gestão dos principais riscos presentes na área de atuação do órgão ou entidade; a transparência; a participação e o controle social e, especialmente, a eficiência administrativa.

Assim, dentro da abordagem apresentada neste estudo acerca da excelência na gestão pública, conforme literatura revisada, a qualidade e sua gestão passaram por diversas fases, tendo como marco inicial a administração científica de Taylor, no início do século XX, com conteúdo operacional e aplicável na inspeção dos produtos, passando pelas fases do controle estatístico e da garantia da qualidade nas eras fordista e toyotista até chegar a ser concebida como componente da gestão, no início da década de 1970, quando percebida como representativa da soma e consequência da aplicação das três outras fases anteriores e, por isso, como componente de estratégia e competitividade, por ter o foco centrado na satisfação do cliente. Enfim, o entendimento de que a qualidade seria uma responsabilidade de todos na organização sob a coordenação e orientação de uma gerência da qualidade, unificando uma concepção ocidental, de Feigenbaum e uma oriental, de Ishikawa (CAMPOS, 1994; GARVIN, 1992).

Na sequência, a partir da década de 1980, a gestão da qualidade passa a receber uma abordagem estratégica e integrada que envolve todos os processos organizacionais. E, neste contexto dos enfoques da moderna Gestão Estratégica, a qualidade passa a ser tomada como elemento intrínseco à excelência. Tem-se a partir dessa concepção, uma valorização da busca pela melhoria da qualidade pelas empresas e organizações para se manterem competitivas, levando, dessa forma, diversos organismos a criarem premiações baseadas em critérios que consideram a busca da excelência, em termos da qualidade alcançada pelas candidatas ao prêmio.

Com essa concepção, é possível inferir que, frente à competitividade global, a qualidade deixa de ser apenas um requisito e passa a ser uma exigência. A qualidade intrínseca que remete à adequação ao uso ou conformidade com os requisitos passa a ser uma obrigação do fornecedor do produto ou serviço e o foco na satisfação das necessidades do cliente ou usuário o torna cada vez mais exigente e, esta exigência, em crescente ascensão, leva as organizações a promoverem o melhoramento contínuo que tem como consequência a excelência.

Então, ser excelente em termos práticos pode ser entendido como ser melhor, assim como ter atitude e comportamento de excelência pode significar decidir ser o melhor e fazer o que é necessário para honrar essa decisão (DEMO, 2001). Ao levar essa compreensão sobre excelência para as organizações públicas ou privadas, pode-se inferir que ter excelência no

atendimento ao cliente ou ao cidadão, embora pareça um conceito muito complicado de compreender, na prática, se trata de "atendimento". Daí, a excelência pode ser utilizada como sinônimo de eficiência ou simplesmente, atender sem delongas, sem rodeios. E, no serviço público, principalmente, dada a importância do cidadão ou do usuário do serviço, mesmo que no atendimento ele não tenha sua necessidade suprida, precisa sair com a certeza de que tudo que estava ao alcance foi feito para atendê-lo e, por isso, pode-se considerar que foi bem atendido. E “ser bem atendido” passa a ser um valor percebido por quem o recebe, mesmo que a solução para sua demanda não tenha sido solucionada naquele momento.

Assim, criar valor público significa oferecer respostas efetivas a necessidades ou demandas tanto do cidadão quanto da coletividade, que sejam política e legitimamente desejadas e requeiram a geração de mudanças sociais (MOORE; KHAGRAM, 2004). Em outras palavras, criar valor social requer estratégia e pressupõe legitimidade, coletividade e resultados que modifiquem aspectos da sociedade.

Denhardt também expressou esse mesmo pensamento ao afirmar que a administração pública “está interessada na gestão dos processos de mudança que buscam lograr os valores societários publicamente definidos” (DENHARDT, 2012 p. 30). É essa a concepção que se pretende adotar neste estudo sobre Governança e Excelência nas Universidades: que as universidades estão interessadas na gestão dos processos de mudança que as levem a atingir padrões de excelência sustentados pelos pilares da governança: Liderança, Estratégia e Controle. Para isso, é preciso acreditar que as Universidades públicas brasileiras também comungam desse interesse e queiram contribuir na criação dos valores societários publicamente definidos.

Contudo, seguir este caminho é uma decisão que cabe às lideranças de cada uma das universidades federais, por serem únicas em seus contextos e autônomas para tomar as melhores decisões conforme suas concepções do que significa ser excelente, para quem e para quê ser excelente e como trilhar o caminho incorporando os mecanismos da governança nessa busca. De certo, não é tão fácil tomar essas decisões, pois não se sabe quais são as variáveis nem as concepções de excelência e de governança que permeiam o ambiente e influenciam na tomada de decisões em seu contexto específico. É preciso conhecer essas concepções e trazê-las às discussões e alinhamento, para que nenhuma energia seja dispersada e se tenha como foco dessa busca, a geração de valor para a sociedade.

Enfim, algumas pistas podem ser encontradas no próximo tópico que desvende outros elementos que contribuem para a complexidade do ambiente e, por conseguinte, da gestão das universidades, como, por exemplo, o relacionamento que estabelece com os seus stakeholders

e as formas como afeta essas partes interessadas, do ambiente interno ou externo, ou como é afetada por elas - fator que pode contribuir ou dificultar a busca de resultados superiores no valor gerado para a sociedade.

2.4.3 O *design* do sistema universidade num ambiente complexo: governança e excelência para a geração de valor.

O termo governança e governança para resultados nas últimas décadas tem ocupado significativo espaço na literatura gerencial por possuir fortes significados para o processo de mudança organizacional e para a mensuração do desempenho, respectivamente. No entanto, estudos que abordem conjuntamente a governança pública e a gestão universitária no Brasil ainda são escassos (SASSAKI, 2016).

Na iniciativa privada, o estudo da temática governança corporativa está presente desde 1999, ano da publicação do primeiro código pelo Instituto Brasileiro de Governança corporativa – (IBGC), motivado pela necessidade de as organizações se adaptarem às exigências e padrões internacionais. Mesmo assim, abordagens que aprofundem nas políticas ou práticas de governança em Instituições de Ensino Superior ainda são insuficientes (POLIZEL; STEINBERG, 2013; NASCIMENTO; COSTA, 2012).

Na prática, as experiências de governança corporativa no setor educacional privado brasileiro, embora recentes, vêm se intensificando em função da competitividade em um setor no qual as fusões e aquisições cresceram nas últimas décadas, com grupos nacionais e internacionais atuando para a consolidação do mercado e possibilitar a abertura de capital como forma de fortalecimento de suas competências competitivas (POLIZEL; STEINBERG, 2013).

Ainda no contexto das organizações privadas, a Governança Corporativa (GC), conforme estabelece o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBCG “é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle.” (IBGC, 2009, p.19). Nessa concepção, as boas práticas de GC do IBCG traduzem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitar seu acesso a recursos e contribuir para sua longevidade.

Neste cenário, a governança corporativa se torna prioridade tanto para empresários quanto para gestores que buscam soluções para questões complexas, tais como a profissionalização da gestão, a relação negócio e patrimônio, o processo decisório, a sucessão,

perenização ou perpetuação da empresa, e a agregação de valor ao negócio, dentre outras. E, quando se trata de organizações familiares no ramo da educação superior, os desafios parecem ainda maiores, pois muitos dos temas relativos à governança são sequer mencionados, como explicitam Polizel e Steimberg (2013).

[...] um segmento, em sua maioria, composto por instituições familiares, perfazendo 85% do total das IES que invariavelmente, ao objetivarem o crescimento, terão de se debruçar sob sua estrutura de poder, sobre os contextos da propriedade, da família e do negócio e, além disso, serão impelidas a tratar de um tema pouco falado e muitas vezes proibido dentro das empresas, o processo sucessório (POLIZEL; STEINBERG, 2013, p.2)

Essas preocupações parecem válidas quando se trata de organizações de educação superior no Brasil, visto que a participação da iniciativa privada nesse segmento tem um papel determinante no cenário nacional, por ter em torno de 75% de todos os estudantes do país, matriculados neste nível de ensino em escolas privadas (INEP, 2018). Ainda assim, no estudo Polizel e Steinberg (2013), com base nos casos analisados, concluem que os grandes desafios dessas organizações podem ser classificados em três dimensões: qualidade (relacionada àquilo que realmente é um valor para o aluno/cliente), inclusão (acesso do estudante a algum tipo de financiamento dentro da instituição) e capacidade (de fazer acontecer, transformar os planos em ações concretas; fazer com que projetos e objetivos sejam conduzidos e se tornem concretos, mensuráveis e rentáveis).

No aspecto prático, no ensino superior público, as preocupações que ocupam grande parte das discussões, tanto pela comunidade acadêmica como pelos estudiosos da área, não são poucas e algumas delas perpassam também pelas mesmas dimensões citadas por Polizel e Steinberg (2013): qualidade, inclusão e capacidade. E embora nessas discussões muitas vezes não se apropriem especificamente do termo “governança”, certamente algumas abordagens inerentes à governança pública sempre estarão presentes (LINCZUK, 2012). Por exemplo, nas Universidades, ao discutirem o direcionamento estratégico, os mecanismos de supervisão da gestão, o envolvimento das partes interessadas, o gerenciamento de riscos estratégicos e de conflitos internos, a auditoria e avaliação do sistema de gestão e controle, a promoção da transparência e *accountability* (prestação de contas e responsabilização), estarão discutindo sobre Governança Pública, especificamente sobre as funções da Governança Pública. Conforme afirma Linczuk (2012, p.160), “embora o termo *governança pública* não seja amplamente utilizado, seus princípios, independentemente da nomenclatura empregada, encontram-se intrínsecos à legislação brasileira, destacando-se, contudo, na última década”.

Um exemplo concreto do uso implícito do termo Governança está em um dos poucos estudos encontrados sobre governança pública e universidade, no qual os autores explicitaram

o objetivo de “discutir o modelo de governança que contribua para o alcance dos objetivos das universidades públicas brasileiras.” (NASCIMENTO; COSTA, 2012). As discussões abordaram o papel do Estado no desenvolvimento de uma educação superior democrática e de qualidade; modelos de gestão adequados a esses fins; a natureza e as características da crise das universidades, o modelo de gestão vigente nessas instituições, os desafios a enfrentar e as possíveis alternativas. Embora de alta relevância, todas essas discussões e apontamentos, muitos dos quais implicitamente inseridos no contexto da governança, explicitamente o tópico reservado à descrição e discussão acerca da governança ocupou poucas linhas, em torno de meia página.

Contudo, a Governança, mesmo que implicitamente, esteve presente em todas as outras discussões, o que pode ser evidenciado nas principais considerações propostas como uma “agenda tentativa” de pontos que devem ser superados para que se tenha um modelo de governança que contribua para o alcance dos objetivos das Universidades Públicas brasileiras (NASCIMENTO; COSTA, 2012). Desses pontos, vale destacar: (1) contradição entre participação e celeridade; (2) Revisão e institucionalização dos processos de escolha dos dirigentes universitários; (3) Reexame da lógica de financiamento e melhoria dos mecanismos de controle, de gestão, de transparência e de prestação de contas; (4) Mudança no modelo de cooperação e financiamento de algumas atividades a fim de aumentar a apropriação de recursos e a transparência na sua aplicação; (5) Objetividade, publicidade e transparência nos processos seletivos de docentes; (6) Valorização da qualidade nos instrumentos e mecanismos de avaliação da produção intelectual docente e discente; e (7) Revisão dos processos administrativos, favorecendo o foco nos resultados, a autonomia gerencial e a flexibilidade da gestão (NASCIMENTO; COSTA, 2012).

É possível observar nos sete pontos elencados, por se tratar de desafios que a Universidade pública brasileira vem enfrentando e que podem afetar a qualidade do processo decisório e sua efetividade, a presença de elementos relacionados às abordagens sobre governança, como exemplo: participação; mecanismos de controle, transparência e prestação de contas; modelo de cooperação; instrumentos e mecanismos de avaliação; foco nos resultados; autonomia; flexibilidade. Todos estes elementos, que, em tese, são questões a serem resolvidas, estão contidos nos Mecanismos das Práticas de Governança: Liderança, Estratégia e Controle, bem como dentre as funções Planejamento, Avaliação e Controle inerentes à gestão (BRASIL, 2014; 2014a; VIEIRA; VIEIRA, 2004; NASCIMENTO; COSTA, 2012).

São também questões macro que a Governança nas organizações públicas busca responder: Como obter (ou gerar) o maior valor possível para os cidadãos? Como, por quem e

por que as decisões foram (ou devem ser) tomadas e as ações implementadas? Os resultados esperados foram (ou serão) alcançados?

Para todas essas questões que as universidades públicas precisam buscar respostas, o componente governança pública estará presente, mesmo que implicitamente, o que significa que a governança também se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade. A gestão, por sua vez, parte do pressuposto de um direcionamento superior já existente, dado pela estrutura de governança estabelecida, e que aos agentes públicos cabe garantir sua execução da melhor maneira possível em termos de eficiência, eficácia e efetividade (BRASIL, 2014; 2014a; VIEIRA; VIEIRA, 2004).

Neste contexto, conforme discutido na seção anterior, fazer a gestão de uma organização universitária, frente à complexidade que a envolve e dada a ‘crise de governança’ indicada por Vieira e Vieira (2004), requer mais que competência do gestor. É preciso coragem e encorajamento para enfrentar a batalha, pois os desafios à gestão são postos a cada dia, a cada novo relacionamento que a universidade estabeleça com os seus públicos, com os seus *stakeholders*. Porém, em tempos de guerra, não se vai para uma batalha sem o preparo necessário quando o intuito é vencê-la. Neste preparo inserem-se, além dos armamentos: estratégias e planos; recursos materiais, tecnológicos, humanos, estruturais; e outros instrumentos e equipamentos para a defesa e o ataque; instrumentos para controle das variáveis envolvidas e avaliação constante da situação durante a batalha, conforme estratégias traçadas.

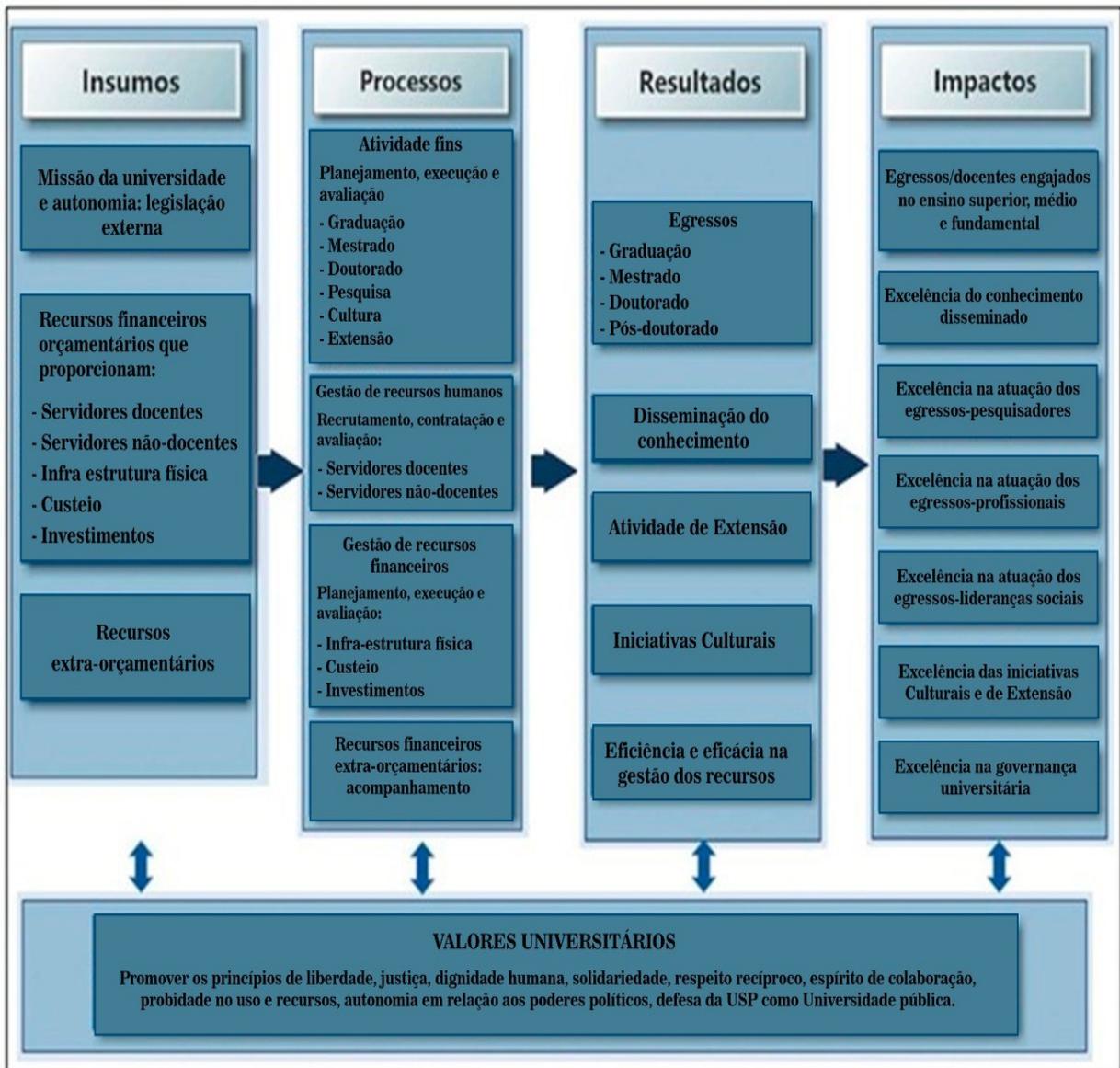
No contexto das universidades públicas, essa ‘batalha’ tem uma concepção diferente, visto que o objetivo das batalhas travadas na e pela universidade é de natureza organizacional e o intuito não é matar ou eliminar o que quer que seja, e sim, minimizar os riscos e eliminar os pontos fracos aproveitando as oportunidades e pontos fortes de forma a assegurar seu posicionamento estratégico, seja de sobrevivência, manutenção, crescimento ou desenvolvimento, no cumprimento de sua nobre missão institucional. E o preparo para essa batalha também requer estratégias, planos, recursos materiais, tecnológicos, humanos, estruturais e outros instrumentos e equipamentos para a defesa (prevenir contra potenciais problemas) e o ataque (aos problemas reais), além de instrumentos para controle das variáveis envolvidas e avaliação constante da situação durante a batalha, conforme as estratégias traçadas.

É exatamente sobre parte deste “preparo” das universidades, dada a complexidade de sua gestão e do ambiente no qual elas se inserem, que observá-las dentro da concepção dos sistemas abertos (Deschamps, 1986) e do pensamento complexo (Morin, 2000, 2011), que consideram as influências recebidas dos ambientes interno e externo, integra os modos

simplificadores do pensar e nega resultados mutiladores, unidimensionais e reducionistas, ajuda na compreensão da universidade como um sistema complexo.

Ademais, o uso do enfoque sistêmico permite pensar a organização como um todo, e não apenas por partes, como departamentos, unidades e seções (DEMO, 1985; MARCOVITCH, 2015). Insumos, processos e resultados são os elementos básicos de um sistema aberto, e estes representam, respectivamente, as partes do sistema: entrada, processamento e saída (DEMO, 1985). Na entrada do sistema estão os insumos básicos que são captados no ambiente; no processamento é feita a transformação dos insumos em produtos (processo produtivo); e na saída estão os resultados do processamento (os produtos). A figura 14 apresenta o desenho da universidade como um sistema complexo, na perspectiva de Marcovitch (2015).

Figura 14 – Modelo de Universidade como sistema complexo segundo Marcovitch



Fonte: Marcovitch (2015, p. 47)

Para mostrar o uso do enfoque sistêmico no contexto das universidades públicas, Marcovitch (2015), delinea a organização universitária como um sistema complexo, que recebe insumos (inputs) do ambiente externo e devolve resultados (outputs) ao mesmo ambiente; e se estrutura em quatro elementos: os insumos, os processos, os resultados e impactos, e os valores universitários como a base do sistema, um mediador.

Neste modelo, os **insumos** são representados pelos recursos financeiros e não financeiros obtidos pela universidade no ambiente externo, os quais propiciam o seu funcionamento (missão e autonomia da universidade, legislação externa, recursos financeiros e orçamentários e recursos extraorçamentários). O **processamento** refere-se às atividades ou ações desenvolvidas pela universidade no cumprimento de sua missão e consecução dos objetivos (atividades fins – relacionadas ao planejamento, execução e avaliação do ensino em todos os níveis, pesquisa, cultura e extensão; gestão de recursos humanos – representa a gestão de ações de recrutamento, contratação e avaliação de servidores docentes e não docentes; gestão de recursos financeiros – que envolve planejamento, execução e avaliação de projetos de infraestrutura física, custeio e investimentos; e acompanhamento de recursos financeiros extraorçamentários) (MARCOVITCH, 2015).

Quanto aos **resultados do sistema**, constituem-se das metas alcançadas, decorrentes dos processos desenvolvidos (praticados) pela universidade; e podem ser materializados pelos seus egressos, pelo conhecimento resultante das pesquisas, pelas iniciativas de extensão e projetos culturais; e atendimento a critérios de eficiência e eficácia na gestão dos recursos que mantêm o sistema em funcionamento. Já os **impactos representam** os efeitos dos resultados da universidade sobre os seus grupos de stakeholders mais importantes, nesses incluída a sociedade. Esses efeitos, no modelo, revela o engajamento de docentes e atuação de seus egressos do ensino, da pesquisa, nos seus respectivos campos profissionais e como lideranças sociais; A sociedade também é impactada pela relevância do conhecimento disseminado, pela pertinência das iniciativas de extensão e cultura; e pela exemplaridade da governança da universidade. (MARCOVITCH, 2015).

Por fim, perpassando todos os demais componentes do sistema, os valores universitários relacionados à promoção de princípios como liberdade, justiça, dignidade humana, pluralismo, solidariedade e probidade, os quais devem figurar como alicerce e base fundamental da ação universitária (MARCOVITCH, 2015).

Embora o modelo de universidade como sistema complexo desenvolvido por Marcovitch (2015) tenha como base uma universidade pública estadual, a Universidade de São

Paulo (USP), com suas especificidades e diferenciais que a projetam como a melhor universidade pública brasileira em vários rankings e indicadores (MARCOVITCH, 2015; SASSAKI, 2016), muitas das características e elementos do modelo podem ser considerados também para as universidades federais (UFs) brasileiras. A começar pela distinção de serem públicas, o que as insere num mesmo ponto de partida é a imprescindibilidade dos recursos captados no ambiente para financiamento de suas atividades, em especial os recursos públicos providos pelos mantenedores, o Estado de São Paulo, no caso da USP e o Executivo Federal, no caso das UFs, além de outras fontes de recursos que ambas possuem. Outras características comuns entre as universidades públicas e que estão presentes na proposição de Marcovitch (2015), estão relacionadas aos quatro elementos que estruturam o modelo: os insumos, os processos, os resultados e impactos, e os valores universitários como a base do sistema.

No tocante aos resultados e impactos, na perspectiva do pensamento sistêmico que permite um olhar para as organizações como partes de um todo, as universidades públicas, como integrantes do sistema nacional de educação, possuem corresponsabilidades para com o alcance das metas para a Educação Superior brasileira estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), cujos resultados e seus impactos representam avanços importantes em melhorias para todo o sistema educacional, beneficiando, como consequência toda a sociedade. E o processo de busca por melhorias na educação, embora sua imprescindibilidade seja consenso entre todos que impactam ou são impactados pelos seus efeitos, nas dimensões política e econômica, o financiamento da educação superior, sobretudo das universidades públicas, tem sido motivador de grande tensão no ambiente das universidades (VIEIRA; VIEIRA, 2004; MARCOVITCH, 2015; SASSAKI, 2016), uma vez que dependem desses recursos para atender suas demandas por infraestrutura, recursos humanos e tecnológicos e apoio aos discentes. Os cortes e contingenciamentos das verbas das universidades federais que vêm ocorrendo desde 2016 e intensificado a partir de 2019, têm reflexo direto no fornecimento de bolsas e no financiamento da ciência brasileira, e “colocam em risco o futuro do Brasil, ameaçando também a permanência de muitos de nossos pesquisadores, que se têm deslocado para o exterior à procura de mais investimentos em suas pesquisas” (ALMEIDA, 2021, p.1).

Apenas com base nesse contexto de cortes e contingenciamentos das verbas que vêm ocorrendo nas universidades federais brasileiras nos últimos anos, dado o perigo que estes cortes representam, sobretudo nesse período de pandemia onde a ciência tem sido determinante no fornecimento do arsenal e das estratégias para o combate ao vírus sars-cov-19, que só no Brasil já vitimou mais de quinhentas mil pessoas, é possível concordar com Vieira e Vieira

(2004) ao afirmarem que hoje as Universidades vivem uma crise de governança, pelo impacto desse fenômeno em suas capacidades financeira, gerencial e técnica.

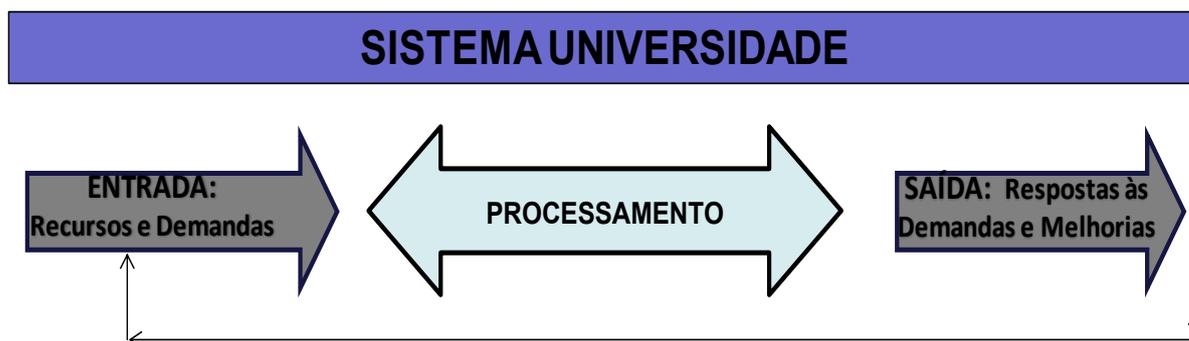
Assim, observar as universidades federais brasileiras como um todo, como um sistema complexo, sem deixar de considerar as suas partes, suas particularidades, sob o prisma do princípio dialógico do pensamento complexo (MORIN, 2003), que se baseia na associação de noções ao mesmo tempo complementares, concorrentes e antagônicas, além de indissociáveis e indispensáveis para a compreensão de uma mesma realidade (MORIN, 2003), permite uma visão mais ampliada do que ocorre de fato em seu meio.

Nessa direção, considerando que a crise nas universidades também tem relação com o ambiente político e regulamentar, para fins deste estudo, como uma nova proposição, toma-se de empréstimo o exemplo apresentado por Demo (1985) de uso do modelo sistêmico no ambiente político para acrescentar as demandas (pressões) como componente na entrada e realimentação do sistema, no modelo de universidade como sistema complexo de Marcovitch (2015). No exemplo de Demo (1985) os *inputs* (entradas do sistema) são as demandas (pressões) sociais, os *outputs* (saídas) são as respostas dos poderes políticos e os *feedbacks* (retroalimentação ou reentradas no sistema) são as novas demandas sociais, a partir da percepção das respostas.

Ao mesmo tempo, com as demandas e pressões, não apenas sociais, mas em todas as dimensões, posicionadas na **entrada (inputs)** do sistema, na forma de insumo (requisito) imprescindível ao funcionamento ou às demais partes do sistema, conseqüentemente, as respostas a essas demandas, também precisam compor o sistema. Logo, nessa nova proposição, as respostas às demandas se fazem presentes na **saída (outputs)**, sendo, assim, resultantes do processamento.

Em outras palavras, as demandas dos principais stakeholders, sobretudo dos cidadãos e sociedade junto com os demais recursos necessários à operação da universidade, serão os insumos que vão alimentar o processo produtivo (processamento do sistema), e após transformados, se tornam os resultados que serão entregues e irão gerar os impactos, que são os efeitos dos resultados gerados pela universidade sobre os seus grupos de stakeholders mais importantes, nesses incluída a sociedade. A Figura 15 ilustra uma representação gráfica do modelo proposto neste estudo.

Figura 15 – Modelo proposto de Universidade como um sistema complexo



Fonte: elaborado pela autora, com base em Marcovitch (2015) e Demo (2001)

É importante lembrar que no modelo de universidade como sistema complexo de Marcovitch (2015) a Excelência e a Governança já se fazem presentes, posicionadas como efeitos desejáveis no impacto que os resultados obtidos, decorrentes das ações da universidade para o alcance das metas estabelecidas, podem gerar no ambiente. Este impacto é exatamente a representação do valor gerado e entregue à sociedade. No caso da USP, de acordo com o modelo de Marcovitch (2015), o valor que ela gera e entrega está nos efeitos dos resultados da universidade sobre os seus grupos de stakeholders mais importantes, nesses incluída a sociedade. Dessa forma, o “padrão” associado ao valor é a excelência, associada (ou medida, dimensionada) pelo engajamento de docentes e atuação de seus egressos do ensino e da pesquisa, nos seus respectivos campos profissionais e como lideranças sociais; pela relevância do conhecimento disseminado na sociedade; pela pertinência das iniciativas de extensão e cultura; e pela exemplaridade da governança da universidade (MARCOVITCH, 2015).

Da mesma forma, no exemplo de Demo (1985) os *outputs* (saídas) são as respostas dos poderes políticos e, no caso das universidades, as respostas são para todas as demandas posicionadas na entrada, sejam políticas, econômicas, sociais, tecnológica, ambientais ou legais. Importa, na entrada, que sejam demandas captadas no ambiente no qual a universidade e seus stakeholders estejam inseridos e com o qual precisa interagir ao cumprir suas finalidades; e na saída, os resultados, em forma de respostas efetivas e úteis às necessidades ou demandas de interesse público (Denhardt, 2012).

Por fim, neste subcapítulo que traz a universidade vista como um sistema complexo, com as implicações para a governança universitária, a busca pela excelência e a geração de valor, as abordagens apresentadas e discutidas nos respectivos tópicos, contribuíram de forma significativa para a compreensão de alguns fenômenos, na perspectiva da teoria dos sistemas e do pensamento complexo aplicadas ao contexto do ambiente das universidades, tais como no tópico 2.4.1 que apresentou e discutiu os stakeholders como elementos de complexidade para a

gestão das universidades; no 2.4.2 que abordou as concepções sobre governança, excelência e geração de valor no contexto da gestão universitária; e neste último, 2.4.3 que apresentou o design do sistema universidade num ambiente de complexidade associando a governança e a excelência para a geração de valor pela universidade.

Conclui-se, enfim, a base teórica de suporte aos demais componentes deste estudo, os quais contribuem para analisar como as práticas de Governança Pública na Universidade impulsionam a busca pela excelência em gestão na geração de valor para a sociedade. Sendo assim, no capítulo seguinte prossegue-se com o percurso metodológico delineado para a execução de cada uma das etapas da pesquisa, de forma a alcançar os resultados pretendidos.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

O presente estudo busca resposta à seguinte questão: Como as práticas de governança pública na universidade impulsionam a busca pela excelência em gestão na geração de valor para a sociedade? E tem como objetivo geral analisar como as práticas de Governança Pública na Universidade impulsionam a busca pela excelência em gestão na geração de valor para a sociedade.

O *focus* da pesquisa – governança e excelência na Universidade pública federal, por constituir-se de elementos complexos, tem seu constructo teórico-metodológico balizado por abordagens que possibilitem uma visão interdisciplinar acerca dos sistemas complexos, multidimensionais e adaptativos, do pensamento sistêmico que torna possível enxergar as coisas e o comportamento desses sistemas como parte de um todo e não como peças isoladas, em conjunto com (i) a teoria da Administração Pública, nela incluída a Governança Pública e o Novo Serviço Público; e (ii) a teoria das organizações com foco nos *stakeholders*, no pensamento complexo e na gestão universitária. (BERTALANFFY, 1975; KAST e ROSENWEIG, 1980; SENGE, 1990; SERVA, 1992; STACEY, 1996; DENHARDT, 2013; MORIN, 1982a; 2001; 2011; GARVIN; 1992; GOMES; GOMES, 2015; DONALDSON; PRESTON, 2001; SCHLICKMANN; OLIVEIRA; MELO, 2014) .

Para melhor compreensão do tema central da pesquisa, práticas de Governança Pública, e busca pela excelência em gestão na universidade federal brasileira, a revisão da literatura foi essencial, uma vez que, por meio dela, tornou-se possível a obtenção das dimensões, fatores e respectivas categorias de análise, bases fundamentais para a concepção dos instrumentos de coleta de dados e bases para as análises realizadas. Essa revisão objetivou examinar exaustivamente as pesquisas recentes relativas aos temas abordados neste estudo e pode abordar tanto uma perspectiva abrangente quanto estudos mais específicos relacionados ao problema da pesquisa (COOPER; SCHINDLER, 2003).

Foram realizadas buscas em duas bases de dados: Web Of Science e Redalyc. Na Web Of Science foram utilizados os constructos em língua inglesa e na base de dados da Redalyc a combinação dos três idiomas, sem delimitar o período temporal em nenhum dos casos, a fim de garantir que todos os estudos até o ano de 2017 fizessem parte da busca. A verificação ocorreu a partir da observação da presença de pelo menos um dos quatro constructos presentes no título dos artigos encontrados. Buscou-se verificar se o título apresentava relação entre (1) Gestão Universitária ou Gestão de Instituições de Ensino Superior, (2) Governança ou Governança

Pública, (3) Excelência, (4) Governança Universitária e suas variações nas outras línguas nas duas bases de dados pesquisadas. Ao mesmo tempo dessa verificação, foram selecionados somente os artigos de periódicos científicos pertencentes ao campo das Ciências Administrativas ou de áreas correlatas das ciências sociais aplicadas. Foram encontrados 53 artigos na Web Of Science e 18 na Redalyc que atendiam os critérios da busca.

Dentre os artigos selecionados, observou-se que as primeiras publicações aconteceram no ano de 1994 e que após o ano de 2010 o número de publicações aumentou vertiginosamente. Outro aspecto importante observado foi que, dentre os artigos encontrados na base de dados *Redalyc*, apenas um autor possuía mais de uma publicação na temática em estudo, sendo ele Francisco Aníbal Ganga Contreras. Contudo, mesmo com 71 pesquisas encontradas, nenhuma delas faz uma incursão nas universidades de forma a explicitar práticas de governança ou a governança inserida nas práticas da universidade, nem mesmo acerca de uma estrutura de governança de alguma universidade. Por este motivo, foi possível constatar que o tema governança aplicado nas universidades ainda é muito incipiente, sendo, portanto, um tema original e relevante a ser explorado.

No Apêndice B foram inseridas evidências encontradas no procedimento de busca sistemática da literatura, realizada no período de fevereiro a junho de 2017 nas bases Web of Science e Redalyc.

3.1 TIPO E DESENHO DA PESQUISA

Ao considerar que o tipo de problema ou fenômeno a ser investigado sinaliza para a metodologia a ser adotada, a pesquisa qualitativa se mostra a mais adequada. E esta escolha se justifica pelas características a ela inerentes que tem como principais elementos: o ambiente natural do objeto pesquisado; o pesquisador como instrumento fundamental; a busca por múltiplas fontes de dados; e a significância dos atores sociais para a pesquisa (CRESWELL, 2010). Portanto, no desenvolvimento deste estudo, não se busca “atingir a verdade social em sua objetividade quimérica, mas em sua verdade vivenciada” (CHANLAT, 2000, p. 26) – as práticas de governança na universidade. E embora a pesquisa qualitativa possa assumir diversas conotações (DENZIN; LINCOLN, 2006), possui uma abordagem de base compreensiva, posto que visa “apreender e explicitar o sentido da atividade social individual e coletiva enquanto realização de uma intenção” (BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1991, p. 139).

Desta forma, o estudo implica, primeiramente, lógica dedutiva porque partiu de uma situação geral (Teorias da Administração Pública, Governança Pública e Excelência em Gestão

Pública) com o propósito de observar suas características para tentar compreender o caso particular (como as **práticas de governança pública na universidade impulsionam a busca pela excelência em gestão na geração de valor para a sociedade?**) a partir de um quadro teórico definido, baseado na literatura utilizada; e lógica indutiva quando busca significado nas interpretações feitas pelo pesquisador sobre a realidade concreta, tomando como base as “análises dos dados indutivamente construídas” (CRESWELL, 2010, p. 26) a partir das entrevistas realizadas, das experiências dos sujeitos participantes da pesquisa e da observação do pesquisador, para propor uma nova forma de pensar o ‘sistema universidade’, numa perspectiva sistêmica, onde se demonstra a relação entre governança, excelência e gestão universitária junto aos elementos do ambiente interno e externo que afetam a gestão e os resultados da universidade na geração de valor para a sociedade, a partir da lacuna teórica encontrada e das práticas identificadas.

Assim, na lógica indutiva, “a teoria se forma a partir da observação da realidade empírica; portanto, inferências gerais são induzidas a partir de casos particulares” (COLLIS, 2005. p. 27), ou seja, um processo de estabelecer ou justificar teorias através de observações ou experimentos repetidos partindo-se dos fatos concretos, tais como se dão na experiência, e ascendendo-se às formas gerais, que constituem suas leis e causas (Lakatos e Marconi, 2006). Classifica-se, portanto, o estudo como dedutivo e indutivo.

O estudo se caracteriza também como descritivo, pois expõe determinadas características de uma população delimitada e visa obtenção de dados representativos de determinado fenômeno.

Quanto às concepções filosóficas, a pesquisa tem uma característica construtivista, uma vez que a pesquisadora busca compreender os significados subjetivos da interação entre sujeitos e objeto pesquisado, além de buscar nos sujeitos, o ponto de vista a partir do qual se darão as análises das questões da pesquisa (CRESWELL, 2010).

Quanto à temporalidade, a perspectiva da pesquisa é transversal, isto é, procura-se analisar as variáveis em um momento específico do tempo, neste caso, nos anos 2019 e 2020.

Quanto às estratégias de investigação (CRESWELL, 2010), este estudo caracteriza-se como um estudo de caso que visa ao exame detalhado de um ambiente, de um ou mais sujeitos ou de uma situação particular, complexa ou intrigante, cuja relevância justifique o esforço de compreensão (FLYVBJERG, 2006; DENZIN; LINCOLN, 2006; YIN, 2010).

O estudo de caso qualitativo (YIN, 2010) constitui uma investigação de uma unidade específica (Universidade Federal), situada em seu contexto (sul do Brasil), selecionada segundo critérios pré-determinados (oportuno para investigar o tema governança e excelência, por se

tratar de uma das cinco melhores Universidades Federais brasileiras, com múltiplos atores e inter-relacionamentos que tornam a gestão cada vez mais complexa, sobretudo por ter sofrido um duro golpe em seu sistema de governança e gestão em outubro de 2017, com a morte do Reitor, Prof. Luís Carlos Cancelier de Oliva, no exercício da função desde 2016), utilizando múltiplas fontes de dados (publicações sobre as universidades, documentos, instrumentos normativos, entrevistas, bases estatísticas, dentre outras) que se propõe a oferecer uma visão holística do fenômeno estudado (Governança e Excelência na Universidade Federal brasileira).

Outro aspecto que motivou a escolha da Universidade Federal de Santa Catarina como caso para estudo foi a possibilidade de observação participante da pesquisadora, na condição de aluna do doutorado em administração do Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA-UFSC) e também docente da Universidade Federal de Rondônia, de toda a campanha para a reitoria da Universidade, em 2015. Na ocasião, ainda em campanha, o então candidato a reitor, Prof. Cancelier, defendeu um modelo de gestão mais prática e menos ideológica, que resgatasse a excelência e a eficiência na instituição, apostando na descentralização da gestão e na valorização e participação de todos os centros e unidades da universidade nas tomadas de decisão.

Em termos práticos, logo ao tomar posse, em maio de 2016, o já eleito reitor, iniciou o processo para instalar o Conselho de Gestão, composto pelos pró-reitores, secretários e diretores dos 11 centros de ensino, além dos diretores dos campi de Joinville, Araranguá, Curitibanos e Blumenau. Ele considerava imprescindível, para a efetividade de sua gestão, dar voz ativa a quem estava na linha de frente e conhecia as carências de cada unidade, departamento, laboratório e sala de aula da universidade. Neste caminho, passou alguns meses, anteriores à posse, estudando medidas a serem tomadas, visitando entidades da indústria e da agricultura e parlamentares que representavam o Estado no Senado e na Câmara dos Deputados. E a justificativa, para ele, era simples: “tanto as ações no setor produtivo quanto no meio político podem ter reflexos no ambiente interno da instituição” (SCHMITZ, 2016, p.1).

3.2 *LÓCUS* E SUJEITOS DA PESQUISA

O *locus* da pesquisa, unidade escolhida para o estudo de caso, compreende uma universidade federal situada no Sul do Brasil – a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), na qual foram coletados dados para analisar como as práticas de Governança Pública na universidade impulsionam a busca pela excelência em gestão na geração de valor para a sociedade.

Com sede no litoral catarinense, na capital Florianópolis, a UFSC é a mais antiga universidade federal do Estado, fundada em 1960, conta com cinco campi e mais de 50 mil

pessoas envolvidas, entre docentes, técnicos e discentes. Ao longo de quase 50 anos foi também a única universidade federal do Estado, até que no ano 2009 foi criada a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), situada na importante região agrícola do Oeste Catarinense, uma instituição multi-*campi* desde sua fundação, com presença nos três estados da Região Sul. No início capítulo quatro estão explicitadas as características e peculiaridades da UFSC, locus definido para desenvolvimento do presente estudo.

Em virtude da própria complexidade do tema pesquisado e do necessário levantamento de dados, optou-se pela observação do fenômeno partindo de uma perspectiva interna e da percepção de uma das partes interessadas: os gestores da instituição. Nessa perspectiva, foram definidos como sujeitos da pesquisa, os participantes da gestão superior da UFSC que lideram processos-chaves, cujas decisões e ações podem influenciar as práticas de governança, a busca pela excelência e a geração de valor para a sociedade. São eles: o Reitor e a Vice-reitora; o Diretor do Gabinete do Reitor; os Pró-reitores de Assuntos Estudantis, de Graduação, de Pós-graduação, de Extensão, de Pesquisa, de Administração, de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas; o Secretário de Planejamento e Orçamento, o Diretor do Departamento de Gestão da Informação; e a Diretora do Departamento de Gestão Estratégica. As unidades da UFSC que foram selecionadas para participar desta pesquisa e respectivos sujeitos estão ilustrados no quadro 23.

Quadro 23– Unidades, Subunidades e Sujeitos da Pesquisa

UNIDADE/SUBUNIDADES	SUJEITOS DA PESQUISA
Gabinete do Reitor	Reitor e Vice-reitora
Direção do Gabinete do Reitor	Diretor do Gabinete do Reitor
Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (Prae)	Pró-reitor de Assuntos Estudantis
Pró-Reitoria de Graduação (Prograd)	Pró-reitor de Graduação
Pró-Reitoria de Pós-Graduação (Propg)	Pró-reitor de Pós-Graduação
Pró-Reitoria de Extensão (Proex)	Pró-reitor de Extensão
Pró-Reitoria de Pesquisa (Propesq)	Pró-reitor de Pesquisa
Pró-Reitoria de Administração (Proad)	Pró-reitor de Administração
Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas (Prodegesp)	Pró-reitora de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas
Secretaria de Planejamento e Orçamento (Seplan)	Secretário de Planejamento e Orçamento
Departamento de Gestão da Informação (DPGI)	Diretor do Departamento de Gestão da Informação
Departamento de Gestão Estratégica	Diretora do Departamento de Gestão Estratégica

Fonte: elaborado pela autora

A seleção do conjunto de elementos para participar da pesquisa fundamentou-se, especificamente, na relevância estratégica das unidades selecionadas para o sistema de governança e para a busca pela excelência em gestão da Universidade. As funções exercidas por esses sujeitos-chave situam no nível estratégico da Universidade, com poder de participação ativa nos processos de tomada de decisão em suas respectivas áreas de atuação, áreas estas escolhidas, prioritariamente, por serem vitais à implementação de um sistema de governança

que impulse a busca pela excelência na gestão, ao tempo que conduza a Universidade no cumprimento de sua imprescindível missão de produzir, sistematizar e socializar o conhecimento, preservar e divulgar os valores éticos, científicos, artísticos e culturais, propiciar a formação do ser humano para o exercício profissional, a reflexão crítica e a solidariedade, numa perspectiva de construção de uma sociedade justa e democrática em busca de qualidade da vida.

Destarte, o papel do gestor (liderança) na universidade, frente a essa complexidade, se torna ao mesmo tempo vital e desafiador, uma vez que para cumprir essa missão é necessário “[...] criar um equilíbrio entre visão, objetivos, metas e estratégia que leve à realização ótima dos objetivos pelos quais aparece como responsável perante os grupos de interesse ligados à organização.” (Ansoff; McDonnell, 1993, p. 162). Na dimensão governança do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), os líderes, para uma gestão pública de excelência, devem “orientar e direcionar o órgão ou entidade pública ao cumprimento de suas finalidades legais – é deles o papel de promover a compreensão interna e externa sobre o papel institucional do órgão ou entidade e garantir o seu desempenho” (BRASIL, 2014a, p. 22).

Em uma das unidades selecionadas e convidadas para participar desta pesquisa, a entrevista não se consolidou: na Secretaria Especial de Aperfeiçoamento Institucional. Dessa forma, foram entrevistados 12 (doze) gestores.

A coleta de dados por meio das entrevistas semiestruturadas considerou como características relevantes: a competência e experiência em gestão; as especificidades dos cargos ocupados; e as dimensões da governança, excelência e gestão universitária passíveis de observação por estes sujeitos no desempenho de suas funções na UFSC.

3.3 ETAPAS DA PESQUISA

Em busca de respostas à pergunta de pesquisa (Como as práticas de governança pública na universidade impulsionam a busca pela excelência em gestão na geração de valor para a sociedade?) e de alcance do objetivo geral pretendido, a pesquisa foi desenvolvida em quatro etapas operacionais, de acordo com os objetivos específicos estabelecidos. As etapas operacionais de desenvolvimento da pesquisa constam no quadro 24.

Quadro 24 – Etapas Operacionais de Desenvolvimento do Estudo

Etapas da Pesquisa	Questões Norteadoras
(1) Caracterizar o ambiente da universidade a partir das concepções sobre governança pública, busca pela excelência em gestão, partes interessadas e geração de valor para a sociedade.	Como se caracteriza o sistema (ambiente) da universidade quanto às concepções sobre governança pública, busca pela excelência em gestão, partes interessadas e geração de valor público?
(2) Identificar as práticas de governança pública instituídas na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).	Quais são as práticas de governança pública instituídas na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)?
(3) Revelar os elementos facilitadores ou dificultadores da busca pela excelência na geração de valor público na Universidade Federal de Santa Catarina, a partir das concepções e práticas de governança identificadas.	Quais os elementos que facilitam ou dificultam a busca pela excelência na geração de valor público estão contidos nas concepções e práticas de governança pública na Universidade Federal de Santa Catarina?
(4) Propor elementos para a formulação de framework de governança universitária que impulse a busca pela excelência na Universidade Federal de Santa Catarina.	Quais elementos propor para a formulação de um <i>framework</i> de governança universitária que impulse a busca pela excelência na gestão da Universidade Federal de Santa Catarina?

Fonte: elaborado pela autora com dados da pesquisa.

As questões apresentadas foram norteadoras da execução da pesquisa em cada uma das etapas. As estratégias delineadas, os instrumentos de coleta e respectivas fontes primárias e secundárias são apresentadas no próximo subcapítulo.

3.4 DADOS: TIPOS, INSTRUMENTOS DE COLETA, FONTES E TRATAMENTO

A busca por respostas ao problema explicitado, bem como as estratégias para a realização de cada um dos objetivos específicos foram orientadas pelas questões-chaves, delineadas para as etapas operacionais de coleta de dados primários e secundários em fontes bibliográficas, web-bibliográficas, documentais e bases estatísticas (TCU, IPEA, IBGE, CAPES, INEP, UFSC); e de dados primários oriundos do instrumento utilizado, o roteiro de entrevista semiestruturado. O quadro 25 apresenta as fontes dos dados e instrumentos utilizados.

Quadro 25 – Objetivos Específicos, Fontes e Instrumentos de Coleta de Dados

Objetivos Específicos	Fontes dos Dados e Instrumento de Coleta
(1) Caracterizar o ambiente da universidade a partir das concepções sobre governança pública, busca pela excelência em gestão, partes interessadas e geração de valor para a sociedade.	Bibliográfica: artigos de periódicos nacionais e internacionais; teses, dissertações. Documental: protocolo de levantamento documental. Campo: Entrevista (Roteiro de Entrevista Semiestruturado)
(2) Identificar as práticas de governança pública instituídas na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	Documental: protocolo de levantamento documental. Campo: Entrevista (Roteiro de Entrevista Semiestruturado)
(3) Revelar os elementos facilitadores ou dificultadores da busca pela excelência na geração de valor público na Universidade Federal de Santa Catarina, a partir das concepções e práticas de governança identificadas.	Campo: Entrevista (Roteiro de Entrevista Semiestruturado)
(4) Propor elementos para a formulação de framework de governança universitária que impulse a busca pela excelência na Universidade Federal de Santa Catarina.	Dados consolidados das pesquisas bibliográficas, documental e de Campo.

Fonte: elaborado pela autora com dados da pesquisa.

Por questões de acessibilidade do pesquisador e principalmente devido à importância da pesquisa documental, optou-se pela busca de dados em documentos institucionais vigentes e em uso na Universidade Federal de Santa Catarina no período compreendido pelo estudo, 2018 a 2020. Os documentos foram explorados de acordo com os processos-chave de Planejamento (PDI), Avaliação (Relatório da Autoavaliação Institucional ou similar) e Controle (Relatório de Gestão, Relatórios ou bases TCU, UFSC em Números).

O roteiro de entrevista semiestruturado foi elaborado a partir dos constructos do referencial teórico e da análise documental, considerando as dimensões Governança, Excelência em Gestão, Partes Interessadas e Valor para a Sociedade e suas respectivas categorias definidas para análise, devidamente apresentadas no tópico seguinte. As entrevistas foram realizadas de forma presencial ou por plataforma virtual no período compreendido entre julho de 2019 e julho de 2020.

As perguntas básicas que nortearam as entrevistas, organizadas em cinco blocos temáticos, buscavam a compreensão e considerações dos participantes sobre: a) A Identidade Institucional e o Futuro da Universidade: (Missão e Visão); b) A importância dos stakeholders (partes interessadas) da Universidade; c) A concepção e finalidade(s) da Governança na Universidade; d) A busca pela Excelência na Universidade; e e) A Proposição de Valor para a Sociedade. O roteiro de entrevista consta ao final deste documento, no Apêndice A.

3.5 FERRAMENTAS PARA ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Conforme abordado no tópico 2.1 do referencial teórico, a governança pública enquanto fenômeno pode ser observada sob quatro perspectivas: da Sociedade e Estado, dos Entes Federativos, dos Órgãos e Entidades e das Atividades Intraorganizacionais. Para fins deste estudo, as análises foram baseadas nas duas últimas perspectivas. Na perspectiva dos órgãos e entidades, na qual a governança tem por finalidade garantir que cada órgão ou entidade cumpra seu papel, porque a pesquisa abrange as universidades federais brasileiras, vinculadas ao Ministério da Educação (MEC); e na perspectiva das atividades intraorganizacionais, na qual a governança se ocupa em reduzir os riscos, otimizar os resultados e agregar valor aos órgãos ou entidades, uma vez que o focus da pesquisa (o caso em estudo) está centrado nas práticas realizadas dentro de uma das universidades federais, a UFSC (BRASIL, 2014).

Assim, o termo governança neste estudo tem sua definição constitutiva na interação entre as duas perspectivas, dos órgãos e entidades e das atividades intraorganizacionais, com uma abordagem que considera o “controle” como elemento importante que transita e permeia

ambas as perspectivas e traz também a distinção entre o papel da Governança e da Gestão. Dessa forma a definição constitutiva da Governança, enquanto dimensão de análise aplicável a este estudo é a que conceitua a governança no Setor Público como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para AVALIAR, DIRECIONAR E MONITORAR a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.” (BRASIL, 2014, p.10).

Nessa configuração, a gestão é inerente aos processos organizacionais e a governança se ocupa em fornecer o direcionamento. Enquanto a gestão se responsabiliza pelo planejamento, execução, controle, ação no manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, a governança monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas. A figura 16 apresenta uma configuração representativa dessa definição constitutiva que relaciona a governança à gestão.

Figura 16 - Relação entre as perspectivas de análise da Governança.



Fonte: BRASIL (2014, p.32)

Como mostra a figura 16, a governança, observada na perspectiva dos órgãos e entidades interconectada à perspectiva das atividades intraorganizacionais, tem no controle o elemento central de conexão da governança com a gestão, no caso, da universidade – lócus deste estudo. A busca pela excelência, como visto no tópico 2.2 (Gestão para a Excelência no Serviço Público), neste estudo, numa abordagem sistêmica, tem como pressuposto a perspectiva do aprendizado e desenvolvimento organizacional que ocorre num ciclo de melhorias contínuas das práticas de governança e de gestão, as quais envolvem quatro etapas: planejamento, execução, monitoramento/avaliação/verificação e ação corretiva e preventiva, como descreve a

conhecida e já mencionada ferramenta, Ciclo PDCA. Com aplicação desta ferramenta, as melhorias podem ser implantadas de forma radical (por completo, de uma única vez no ciclo) ou incremental (parte a parte, em vários ciclos de melhoramento) pela organização (PETERS, 1998; MARSHALL, ET AL, 2008). Afinal, como preconiza Senge (2002), na abordagem ao pensamento sistêmico, a complexidade veio mostrar que “a realidade é construída em círculos”, e “nós a vemos em linhas retas.” (p.104). Para ilustrar essa interação da Governança, Excelência e Gestão Universitária, foi elaborada uma síntese propositiva, apresentada na figura 17.

Figura 17 – Síntese propositiva de conexão entre Governança, Excelência e Gestão



Fonte: elaborado pela autora com dados da pesquisa.

Como o pensamento sistêmico torna possível enxergar as coisas como parte de um todo e não como peças isoladas (Senge, 1990), nessa síntese propositiva, a Liderança, a Estratégia e o Controle, inicialmente apresentados como mecanismos da Governança Pública (BRASIL, 2014; 2017), no contexto organizacional estão em constante interação entre si e com outros elementos do sistema, com influências importantes sobre a busca pela excelência e as práticas de governança e de gestão, inclusive nas universidades. Governança para a excelência na gestão universitária como síntese propositiva traz em si a premissa da imprescindibilidade da governança na universidade (a governança universitária) para alinhar a busca pela excelência com a geração de valor para a sociedade, mostrando, ainda, que “o todo pode ser maior que a soma das partes” (Senge, 1990, p. 21).

Assim, a partir dos elementos da síntese propositiva e a premissa estabelecida, levando, ainda, em conta a pergunta geral da pesquisa – “Como as práticas de governança pública na universidade impulsionam a busca pela excelência em gestão na geração de valor para a sociedade? ”, bem como os objetivos específicos e os constructos do referencial teórico e da análise documental, foram definidas oito categorias de análise e respectivos fatores, relacionadas: ao Ambiente da Universidade, à Governança (Pública e Universitária), à Excelência em Gestão, às Partes Interessadas e ao Valor para a Sociedade. São elas: 1.1 Sistema (ambiente) da Universidade; 1.2 Governança Pública; 1.3 Excelência em Gestão; 1.4 Partes Interessadas; 1.5 Valor para a sociedade; 2.1 Práticas de Governança: Liderança, Estratégia e Controle; 3.1 Facilitadores ou dificultadores da busca pela excelência e geração de valor; 4.1 Elementos para um framework de governança universitária que impulse a busca pela excelência. As categorias, os respectivos fatores de análise e as fontes ou autores de referência são apresentados no quadro 26.

Quadro 26 – Categorias, Fatores de Análise e Fontes

CATEGORIAS E FATORES DE ANÁLISE	FONTES / AUTORES
1.1 Sistema (ambiente) da Universidade 1.1.1 Universidades como organizações complexas	Baldrige (1971; 1978); Morin (1986;2000;2003;2011) Ansoff e McDonnell (1993) Balbachevsky e Kerbauy (2016); Marcovitch (2015)
1.2 Governança Pública 1.2.1 Funções da Governança 1.2.2 Instâncias da Governança	Osborne & Gaebler (1992); Peters & Pierre (1998); Williamson (1985); Ganga Contreras e Nuñez-Mascayano (2018), Brasil (2017); Raquel (2012)
1.3 Excelência em Gestão 1.3.1 Liderança: Instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências. 1.3.2 Estratégia e Planos: Soluções para melhoria do desempenho da Universidade; 1.3.3 Controle: Formas de acompanhamento de resultados;	Brasil (2014; 2017); Brasil (2014b); Reis (2010); Peters E Waterman Jr.(1994); Lima (2013)
1.4 Partes Interessadas 1.4.1 Stakeholders das Universidades	Gomes (2016); Plat Neto, Cruz e Vieira (2006); Cohen et al (1972)
1.5 Valor para a sociedade 1.5.1 Valor entregue à sociedade: Interesse Público, Bem público, Valor público, Confiança Pública	(Matias-Pereira,2014 ; Denhardt, 2012; 2013)e Denhardt, 2007; Moore e Cangran, 2004; Fonseca, 2017; Bryson et al, 2001; Dec.9203 §2º Inc. II)
2.1 Práticas de Governança: Liderança, Estratégia e Controle 2.1.1 Componentes da Liderança 2.1.2 Componentes da Estratégia 2.1.3 Componentes do Controle	Brasil (2014; 2017); Brasil (2014b); Osborne e Gaebler (1992); Peters e Pierre (1998); Balbachevsky e Kerbauy (2016); Ganga Contreras e Nuñez-Mascayano (2018); (Dal Vesco; Fernandes; Rancon, 2014; Coelho, 2016; Sousa; Souto; Nicolau, 2017; Britto, 2014).
3.1 Elementos facilitadores ou dificultadores da busca pela excelência e da geração de valor 3.1.1 Elementos que facilitam a busca pela Excelência e geração de valor 3.1.2 Elementos que dificultam a busca pela Excelência e geração de valor	Oliveira (2012), Vieira e Vieira (2004), Marcovitch (2015), Aldarvis (2010). Sasaki (2016), Almeida (2021), Migueles e Zanini (2015), Chauí (2003); Chanlat (1992), Vallaey (2006), Mintzberg e Waters (1985), Leider (2000), Kotter e Heskett (1994), Meyer Junior e Lopes (2014); Brasil (2016; 2017b), Lima (2013)
4.1 Elementos para um framework de governança universitária que impulse a busca pela excelência	Resultados obtidos na pesquisa (etapas 1 a 3)

Fonte: elaborado pela autora com dados da pesquisa.

Nos procedimentos e técnicas concernentes ao estudo de caso (FLYVBJERG, 2006; YIN, 2005) faz-se necessária a aplicação da análise de conteúdo (BARDIN, 2004, p.31) por se tratar de “um conjunto de técnicas de análise das comunicações” visando obter indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens. Nesse *design*, procede-se à solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado e a partir da análise dos dados (dimensões, categorias ou fatores analisados) obtém-se conclusões correspondentes (BARDIN, 2004; ROESCH, BECKER, MELLO, 1999).

Enquanto Bardin (2004) define a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, Roesch, Becker e Mello (1999) defendem que essa técnica é a comumente empregada nas pesquisas para a análise de textos. Dessa forma, compreende-se que a análise de conteúdo é aplicável em qualquer forma de comunicação, não apenas nas textuais.

A análise de conteúdo foi realizada por meio de categorização, por temas ou análise temática, a qual consistiu em isolar temas em estudo e extrair as partes utilizáveis de acordo com as categorias identificadas (BARDIN, 2004). Esse método analítico compõe-se de três fases principais: (i) pré-análise, fase na qual o material é organizado; (ii) descrição analítica, para o estudo aprofundado do material; e (iii) interpretação inferencial, que procede ao tratamento, inferência e interpretação dos dados (BARDIN, 2004).

Na primeira fase, Pré-análise – que consiste na escolha e organização inicial dos documentos a serem analisados, foi realizada a organização da base documental selecionada e a transcrição das entrevistas gravadas no editor de texto @microsoft word para o devido tratamento e análise dos dados. Para a análise documental, os dados coletados foram inseridos em uma pasta de trabalho do @microsoft Excel, na qual foi criada uma planilha para cada tipo de documento para a análise. Foi utilizado também o software wordclouds, de uso gratuito e on line, disponível em <https://www.wordclouds.com/>, para fazer a nuvem de palavras.

Para a segunda, descrição analítica – que consiste na exploração aprofundada do material e enumeração dos temas indicados a fim de realizar a categorização, procedeu-se após a transcrição das entrevistas, onde cada resposta foi inserida em planilha eletrônica do @microsoft Excel e agrupada de acordo com a questão e o tema, o que possibilitou a sistematização das informações obtidas nos dados coletados, numa visão ampliada das respostas para a análise dos resultados.

Finalmente, na terceira fase, interpretação inferencial, na qual os resultados extraídos são tratados de modo a serem significativos, procedeu-se com a análise dos dados agrupados de acordo com o tema, categorias e fatores de análise, com alguns casos tratados estatisticamente e

outros a partir da transcrição de partes significativas da resposta do entrevistado para triangular com a análise documental e a fundamentação teórico-empírica.

Parte fundamental para a pesquisa na forma de estudo de caso, as estratégias de análise de dados, como assevera Yin (2005) que figuram na fase de planejamento da pesquisa, podem ser complementadas com a utilização de técnicas de análise de dados, que situam no campo operacional do estudo. De forma complementar à análise de conteúdo realizada nas três fases indicadas por Bardin (2004) e já descritas, três técnicas adicionais de análise, apresentadas por Yin (2005) foram adaptadas para a realidade deste estudo de caso: a combinação de padrão, a construção da explicação e a síntese cruzada.

Na técnica *combinação de padrão* procedeu-se à busca por padrões nos dados empíricos e à comparação desses com os padrões pré-estabelecidos a partir dos eixos teóricos, categorias e dimensões de análise. Na construção da explicação, técnica adequada para estudos explicativos e que consiste na construção de uma explicação sobre os casos estudados durante o tratamento e análise dos dados, procedeu-se com sua adaptação para construir as explicações presentes no capítulo de discussão dos resultados neste estudo. Por fim, na *síntese cruzada de dados* a técnica foi utilizada para inserir na mesma discussão as análises dos dados comparativos obtidos na triangulação dos dados (bibliográficos, documentais e das entrevistas), o que contribuiu para a robustez das constatações apresentadas (YIN, 2005).

Essas três técnicas contribuíram para que os dados coletados nas diferentes fontes e já sistematizados fossem traduzidos, analisados e entendidos conjuntamente, conformando, assim, a característica da pesquisa como um caso único.

Assim, concluídas as análises, o próximo tópico trata das limitações da pesquisa, que podem estar relacionadas a vários fatores, como o assunto a ser tratado, a extensão ou abrangência da pesquisa, o limite de tempo ou de espaço, dentre outros fatores humanos, sociais, ambientais, legais ou econômicos.

3.6 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

No desenvolvimento do estudo, embora haja preocupação com o rigor e procedimentos metodológicos, algumas limitações podem se impor à pesquisa. A presente Tese, como qualquer outro trabalho na área de ciências sociais, tem como principais limitações as próprias escolhas feitas pelo autor, sejam estas escolhas de natureza teórica, epistemológica ou metodológica.

A primeira limitação diz respeito ao desafio de estabelecer um diálogo entre os elementos do próprio tema proposto, governança pública, excelência e gestão universitária, visto que transitam em campos diferentes e respeitados. O primeiro, governança pública, predominantemente na Administração Pública, Ciência Política e Ciência Econômica possui abordagens focadas mais no Estado enquanto ator principal neste campo e menos no contexto das organizações públicas, lócus de realização dos serviços públicos essenciais demandados pela sociedade e que o Estado provém. O segundo, excelência, ou gestão para a excelência, predomina na Administração de Empresas, com foco na competitividade das organizações privadas impostas pela racionalidade econômica dos mercados no sistema capitalista vigente, além de ser temática de forte divergência entre as correntes que orbitam o ambiente das organizações públicas, e mais ainda o das universidades pelo conjunto de áreas do saber nela inseridos, os quais influenciam nas decisões sobre o futuro da instituição. O terceiro, Gestão Universitária, um campo ainda em construção, dentro da Administração, com grande influência das Ciências da Educação, área na qual se concretiza boa parte da missão das universidades.

Contudo, este diálogo se faz necessário para que se tenha uma visão multidimensional e transdisciplinar do fenômeno estudado, de forma a identificar os aspectos que o aproximam ou distanciam e promover o debate entre os atores teóricos e práticos dos respectivos campos, tal como preceitua Morin (2003) em um dos três princípios do pensamento complexo, o dialógico que se baseia na associação de noções ao mesmo tempo complementares, concorrentes e antagônicas, além de indissociáveis e indispensáveis para a compreensão de uma mesma realidade.

A segunda limitação diz respeito ao método: estudo de caso. Como este estudo se propõe a analisar como as práticas de Governança Pública na Universidade impulsionam a busca pela excelência em gestão na geração de valor para a sociedade, o caso estudado e respectivos resultados não podem ser generalizados para outras instituições congêneres, uma vez que o método estudo de caso não permite generalizações, por ter como base o exame detalhado de um ambiente ou de uma unidade específica (Universidades Federais), situada em seu contexto (Universidade Federal da região Sul, situada em Florianópolis - UFSC), selecionada segundo critérios pré-determinados (oportuno para investigar o tema governança e excelência, uma vez se tratar de uma organização complexa, com múltiplos atores e inter-relacionamentos que tornam a gestão cada vez mais desafiadora). No entanto, os resultados deste estudo com ampliações interpretativas podem servir como referência para outros estudos que possuam enfoques semelhantes e também como base para replicações futuras.

Em termos práticos, uma limitação também importante e que se vincula à primeira apresentada, diz respeito à diversidade de formação dos sujeitos da pesquisa. Como a área de predomínio deste estudo é Ciências Sociais Aplicadas é preciso manter no desenvolvimento da pesquisa o alinhamento e a coerência com os pressupostos da área. Contudo para obtenção dos resultados esperados será necessário um esforço adicional da pesquisadora para transpor a barreira da linguagem específica da área, no caso a Administração, para facilitar a compreensão pelos sujeitos ocupantes de cargos de gestão nas universidades, em sua maioria docentes de carreira, porém com formações nas diversas áreas do conhecimento.

Outro aspecto a ser considerado limitador, do ponto de vista prático, é o fato de as universidades brasileiras não possuírem sistemas de gestão certificados com base em critérios mundialmente aceitos e acordados por organismos internacionais ou adaptados ao contexto brasileiro, como é o caso das normas ISO e dos Critérios de Excelência em Gestão Pública – modelo adotado pelo Programa de Excelência em Gestão Pública – Gespública, específico para aplicação nos órgãos e entidades da Administração Pública brasileira. Por outro lado, vários são os indicadores utilizados por organizações que promovem levantamentos de padrões de qualidade das instituições de ensino superior ao redor do mundo. Muitos desses levantamentos, inclusive os feitos pelo Ministério da Educação através da Capes e do Inep, tornam públicos os resultados, permitindo, assim, que as instituições de ensino tenham parâmetros avaliados externamente e possam utiliza-los em seus planos estratégicos.

Quando o sistema de gestão de uma instituição é certificado, um dos pressupostos é que todas as pessoas que nela trabalham, bem como os seus públicos, conhecem suas diretrizes em termos de missão, visão, princípios, objetivos e políticas, sobretudo os gestores. E a gestão das estratégias e planos é realizada com o uso contínuo de indicadores. Isso porque as normas de certificação possuem exigências relacionadas tanto à disseminação dessas diretrizes junto aos seus públicos quanto à educação e treinamento da força de trabalho com foco na compreensão e aplicação das diretrizes nas práticas pertinentes, além de requerer algum nível de documentação dessas práticas e indicadores de sua aplicação. Dessa forma, observar o fenômeno da governança pública e da excelência em organizações ‘certificadas’ não seria uma tarefa tão difícil de cumprir. Por outro lado, torna o estudo desafiador e os resultados obtidos podem estimular as universidades a adotarem práticas que considerem pertinentes e relevantes para as suas realidades.

Contudo, embora as limitações indicadas, é importante registrar que a pesquisa, tal como foi delineada e operacionalizada, tornou viável as respostas às perguntas norteadoras e o alcance dos objetivos propostos, conforme se apresenta no capítulo de resultados, a seguir.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O presente estudo teve como objetivo geral analisar como as práticas de governança pública na universidade impulsionam a busca pela excelência em gestão na geração de valor para a sociedade. Para alcançar este objetivo, o estudo foi estruturado em quatro etapas operacionais. Em cada uma das etapas da pesquisa, os dados foram coletados de forma a se obter os resultados em conformidade com os objetivos específicos traçados. Após o tratamento dos dados, conforme descrito no subcapítulo 3.5, os resultados serão apresentados na seguinte sequência: (4.1) características e concepções na universidade: governança, excelência e geração de valor; (4.2) As práticas de Governança instituídas na Universidade; e (4.3) Facilitadores e dificultadores da busca pela excelência e da geração de valor na universidade – a visão dos gestores.

4.1 CARACTERÍSTICAS E CONCEPÇÕES NA UNIVERSIDADE: GOVERNANÇA, EXCELÊNCIA, PARTES INTERESSADAS E GERAÇÃO DE VALOR

O presente subcapítulo tem como finalidade apresentar e discutir os resultados encontrados em resposta à questão específica relativa à primeira etapa da pesquisa: **Como se caracteriza o sistema (ambiente) da universidade quanto às concepções sobre governança pública, busca pela excelência em gestão, partes interessadas e geração de valor?**

Destarte, os resultados foram organizados em três tópicos, os quais serão apresentados a seguir: A Universidade Federal de Santa Catarina: características do lócus da pesquisa, 4.1.1; Concepções sobre governança e excelência na universidade, 4.1.2; e Concepções sobre partes interessadas e geração de valor na universidade, 4.1.3.

4.1.1 A Universidade Federal de Santa Catarina: características do lócus da pesquisa.

A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) foi selecionada segundo critérios pré-determinados, como caso para o estudo de campo, oportuno para investigar o tema governança e excelência pelas razões introduzidas no capítulo de metodologia, especificamente no tópico 3.1, que a torna única universidade federal brasileira a passar por uma verdadeira turbulência em seu sistema de gestão e governança no ano de 2017 com a abrupta interrupção da gestão superior iniciada em 2016 com a morte do Reitor eleito, Professor Luís Carlos Cancelier de Oliva. Por estar entre as melhores universidades federais brasileiras, de acordo com o Índice Geral de Cursos (IGC), divulgado pelo Ministério da Educação em 2019, a multiplicidade de

atores nela envolvidos, com inter-relacionamentos, não raro, conflituosos, torna o desafio da gestão universitária cada vez mais complexo.

Construída sobre os pilares da administração pública brasileira, com suas forças, mas também com suas fraquezas, a UFSC, uma **universidade federal sexagenária**, é a maior instituição federal de ensino superior do estado de Santa Catarina e uma das maiores da Região Sul do Brasil (UFSC, 2018). Sua estrutura multi-campi abrange os municípios catarinenses de Araranguá, Blumenau, Curitibanos e Joinville, além da sede na capital, Florianópolis. Com exceção de Blumenau, que foi criado em 2013, os demais campi do interior foram instituídos em 2009 com recursos do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), do Ministério da Educação (MEC), em um processo de expansão da Universidade para outras regiões em Santa Catarina. Sobre a criação da universidade,

O ato de criação da “Universidade de Santa Catarina” foi efetivado pelo então presidente da República Juscelino Kubitschek ao sancionar a Lei nº 3.849, de 18 de dezembro de 1960. Cinco anos depois, a designação “Federal” seria incorporada ao nome. Para a formação inicial, foram agrupadas sete faculdades localizadas na capital do estado, Florianópolis – Direito (1932), Ciências Econômicas (1943), Odontologia (1946), Farmácia e Bioquímica (1946), Filosofia (1952), Medicina (1957) e Serviço Social (1958) – e, ainda, criada a Escola de Engenharia Industrial, possuindo desta forma os cursos necessários e o amparo legal para sua constituição. Com a reforma universitária de 1969, as faculdades deram lugar às unidades universitárias, como hoje são chamados os centros de ensino. (UFSC, 2020).

O histórico em sua fundação, traz dois importantes personagens: o professor e desembargador Henrique Fontes, que esteve à frente das negociações com o governo do estado para a cessão do terreno da Fazenda Modelo Assis Brasil e também desenvolveu o projeto em parceria com os professores da Universidade de São Paulo (USP), Hélio de Queiroz Duarte e Ernesto Roberto de Carvalho Mange; e João David Ferreira Lima, nomeado o primeiro reitor em 16 de setembro de 1961, permaneceu no cargo até 24 de outubro de 1972 e o acompanharam dois vice-reitores, Luiz Osvaldo D’Acâmpora (1962) e Roberto Mündel de Lacerda (1968). Ferreira Lima também presidiu a sessão inaugural da Universidade, em 12 de março de 1962 e no final da década de 1960, no Conselho Universitário, mesmo sendo contra, desempatou a votação em favor da sede ser construída no bairro Trindade, que hoje leva seu nome (UFSC, 2020).

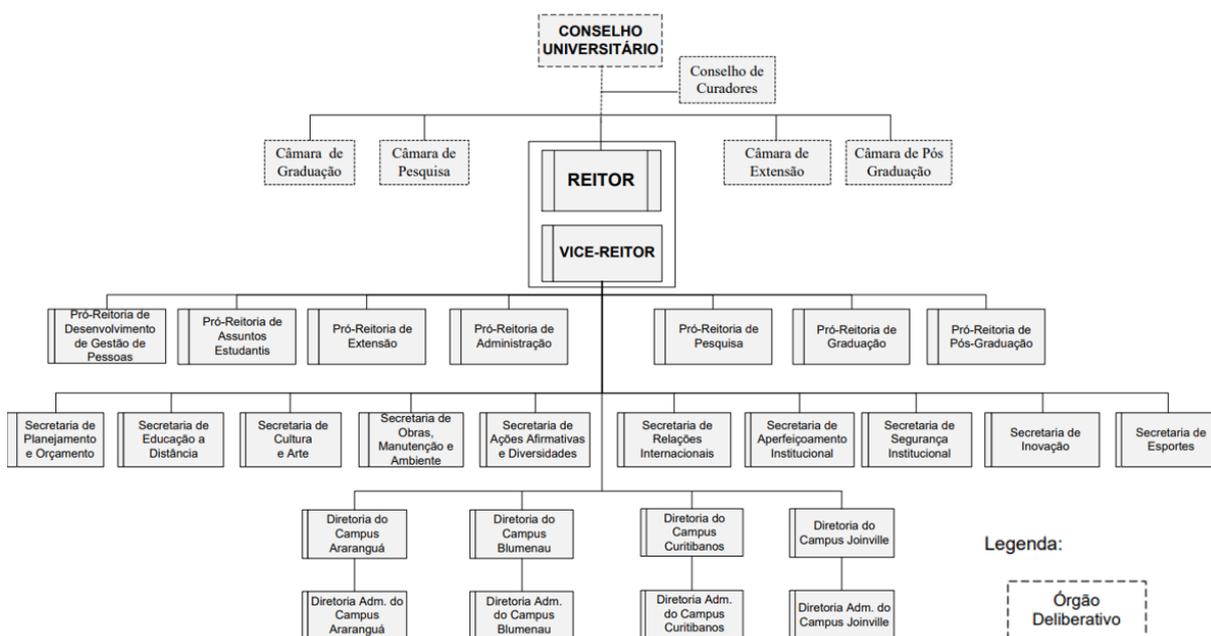
Seu quadro de pessoal ativo é constituído de mais de 5.600 servidores, dos quais 2.495 são docentes e 3.129 técnicos-administrativos em Educação (TAE). Dados recentes dão conta que cerca de 50 mil pessoas circulam diariamente em seus espaços, entre professores, técnicos-administrativos em Educação, alunos de todos os níveis de ensino e comunidade externa (UFSC, 2020). Já o corpo discente é formado por 1.190 alunos da educação básica, em torno

de 30 mil matriculados em 120 cursos de graduação (107 presenciais e 13 a distância) e supera 8 mil estudantes nos cursos stricto sensu (65 mestrados acadêmicos, 21 mestrados profissionais e 56 doutorados), além de 2 mil nos cursos lato sensu, em sete especializações, conforme dados do PDI 2020-2024 (UFSC, 2019).

A UFSC possui também mais de 620 grupos de pesquisa constituídos de professores, técnicos e estudantes os quais desenvolvem cerca de 2,7 mil projetos e milhares de publicações em revistas científicas mundo afora, além de se destacar também na extensão, que atualmente realiza 21,8 mil iniciativas com impacto direto na sociedade. Além da expansão no próprio país, a UFSC tem se internacionalizado por meio da cooperação com instituições de ensino de todo o mundo. Há, atualmente, 349 convênios com 38 países em todos os continentes (UFSC, 2020).

A estrutura organizacional da administração superior da UFSC (figura 18) é composta por dois conselhos e quatro câmaras (que funcionam como órgãos deliberativos), a reitoria, sete Pró-Reitoria, oito secretarias e quatro diretorias dos campus Araranguá, Blumenau, Curitiba e Joinville.

Figura 18 - Estrutura Organizacional da Administração Superior da Universidade



Fonte: UFSC (2020).

O órgão deliberativo máximo da instituição é o Conselho Universitário (CU), cuja composição segue o previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a LDB (BRASIL, 1996), que orienta um quadro constituído por 70% de docentes e 30% de representantes das outras categorias da Universidade e da comunidade externa. Atualmente este quadro contempla

o quantitativo de 64 membros e foi estabelecido em conformidade com o art. 16 do Estatuto da universidade (UFSC, 1978, p.11), como mostra a figura 19.

Figura 19 – Composição do Conselho Universitário da UFSC

Art. 16. O Conselho Universitário é o 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, e compõe-se:

- 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 Ensino 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 seis representantes dos Servidores Técnico-Administrativos da UFSC, eleitos pelos seus pares, por meio de eleições diretas, para um mandato de dois anos, permitida uma recondução;
- XII. de seis representantes do Corpo Discente, indicados pelo Diretório Central dos Estudantes, para um mandato de um ano, permitida uma recondução;
- XIII. de seis representantes da Comunidade Externa, sendo três indicados, respectivamente, pelas Federações da Indústria, do Comércio e da Agricultura, de dois indicados pelas Federações dos Trabalhadores do Estado de Santa Catarina e de um indicado pelo Sindicato dos Trabalhadores da Educação do Estado de Santa Catarina, para um mandato de dois anos, permitida uma recondução.

Fonte: UFSC (1978, p.11)

No ano de 2019, por meio da Resolução Normativa nº 129/2019/CUn, foram alterados os incisos XI, XII e XIII do art. 16 do Estatuto da UFSC, os quais estabelecem a representação dos Servidores Técnicos-Administrativos, do Corpo Discente e da Comunidade Externa no CUn. Com essa alteração, os incisos XI, XII e XIII do art. 16 passam a ter a seguinte redação:

[...]

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 (em 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, 2019a, p.1)

Essa composição do CUn da UFSC está em conformidade com a proporção estabelecida pela legislação federal e assegura a participação de todas as categorias da comunidade universitária e da comunidade externa. Contudo, as Pró-Reitorias que não possuem câmaras superiores (de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas, de Assuntos Estudantis e de Administração) não são contempladas com sua representação por serem consideradas de “assuntos técnicos”, o que faz com que deixem de participar das discussões e deliberações sobre determinados assuntos na Universidade (SCHMITZ JR, 2019).

Do ponto de vista dos recursos financeiros e orçamentários, o orçamento público é uma ferramenta de planejamento e execução das finanças públicas. Deve estar a serviço do planejamento financeiro e nele incluídos os mecanismos necessários para minimizar os riscos derivados de variações na receita e na despesa pública. São três os instrumentos que compõem o sistema orçamentário brasileiro: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

No orçamento anual, as despesas são classificadas em três grupos de natureza: Pessoal e Encargos, que envolve as despesas com “pessoal ativo, inativo e pensionista”; outras despesas correntes, para “aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte”, dentre outras; e investimentos, que abrangem “dotações para o planejamento e execução de obras, para os programas especiais de trabalho, a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e a constituição ou o aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeira.” (UFSC, 2019, p. 154). A tabela 1 apresenta a evolução no período de 2015 a 2019 do orçamento anual por grupo de natureza de despesa.

Tabela 1 – Orçamento anual da UFSC por grupo de natureza de despesa, conforme LOA (em milhões de reais)

Classificação	2015	2016	2017	2018	2019	2019/2015
Pessoal e Encargos	R\$ 945,22	R\$ 1.025,97	R\$ 1.194,96	R\$ 1.261,80	R\$ 1.336,51	41%
Outras Despesas Correntes	R\$ 132,49	R\$ 132,28	R\$ 137,62	R\$ 139,41	R\$ 145,57	9%
Investimentos	R\$ 56,14	R\$ 35,67	R\$ 26,34	R\$ 12,37	R\$ 5,08	-91%
Total	R\$ 1.133,85	R\$ 1.193,92	R\$ 1.358,92	R\$ 1.413,58	R\$ 1.487,16	31%

Fonte: UFSC (2019, p. 154)

De acordo com informações constantes no PDI (UFSC, 2019), as despesas com pessoal e encargos sociais representam mais de 80% das despesas totais e no período de 2015 a 2019, as verbas destinadas ao investimento foram reduzindo ano a ano, chegando em 2019 com uma queda de 91% em relação a 2015.

Em termos de receitas orçamentárias, entre receitas do tesouro e receitas próprias, nos anos de 2014 a 2018, a UFSC obteve, em média, mais de um bilhão de reais ao ano, sendo o maior volume no ano de 2018, em valor superior a R\$1,4 bilhões, embora as despesas neste mesmo ano, sobretudo com pessoal (ativo, inativo e pensionista) e encargos sociais, representaram próximo de 89% das receitas do tesouro. A tabela 2 apresenta as receitas do Tesouro e Receitas Próprias no período 2014 a 2018.

Tabela 2 – Receita do Tesouro e Receita Própria

Exercício	Receita do Tesouro	Receita Própria	Total do Orçamento
2014	R\$ 1.068.433.456,00	R\$ 31.083.415,00	R\$ 1.099.516.871,00
2015	R\$ 1.148.154.985,00	R\$ 33.649.950,00	R\$ 1.181.804.935,00
2016	R\$ 1.199.621.756,00	R\$ 39.733.568,00	R\$ 1.239.355.324,00
2017	R\$ 1.368.933.665,00	R\$ 41.058.033,00	R\$ 1.409.991.698,00
2018	R\$ 1.416.130.441,00	R\$ 34.209.680,00	R\$ 1.450.340.121,00

Fonte: UFSC (2019, p.151)

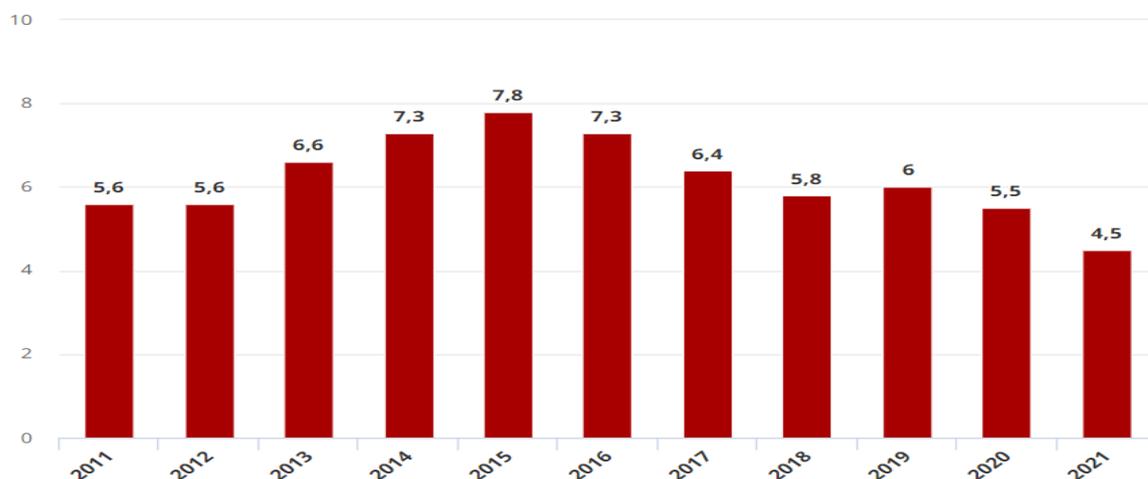
Além das duas receitas do tesouro e própria, a UFSC conta ainda com outras três fontes de financiamento, tais como os recursos das emendas parlamentares ou emendas de bancada (recursos provenientes do apoio de parlamentares federais), recursos oriundos de descentralizações de crédito (transferência de recursos de outros órgãos mediante aprovação de programa de trabalho, mediante termo de execução descentralizada) e também do REUNI, Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, estabelecido em 2007, com o objetivo de criar condições para ampliação do acesso e permanência na educação superior, nível de graduação, e melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais (UFSC, 2019). O quantitativo de recursos oriundos destas três fontes de financiamento, para exemplificar, alcançou o volume aproximado de R\$208,5 Milhões de reais, sendo, em valores arredondados, R\$34 Milhões do REUNI; R\$164,5 Milhões de Descentralização de crédito; e R\$10 Milhões de emendas de bancada.

O fato é que a queda no nível de investimentos, que no caso da UFSC passou de R\$ 56,14 milhões de reais em 2015 para R\$5,08 em 2019, conforme mostrado na tabela 1, traduz a realidade vivida por todas as universidades federais brasileiras, como apontam os dados fornecidos pela Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES, 2021), apresentados no gráfico 2. Na ocasião, inúmeras manifestações de dirigentes das universidades federais na mídia, alertaram sobre o risco dos cortes orçamentários à continuidade das atividades desenvolvidas, sobretudo nas pesquisas, uma vez que a queda afeta recursos destinados tanto a investimentos quanto a despesas correntes, como pagamento

de água, luz, segurança, além de bolsas de estudo e programas de auxílio estudantil (ALMEIDA, 2021).

Gráfico 2 – Orçamento das universidades federais: recursos disponíveis para investimentos (em R\$ bilhões)

Valores representam recursos absolutos discricionários, disponíveis para investimentos, sem correção da inflação.



Fonte: Andifes (2021)

A crise orçamentária se mostrou tão drástica, que em coletiva de imprensa remota⁷, realizada em março de 2021, a Andifes faz alerta à sociedade sobre a realidade e as consequências das novas restrições orçamentárias impostas pela Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano 2021 (ANDIFES, 2021). De acordo com a Andifes, com o corte de R\$ 1.000.943.150 (Um bilhão, novecentos e quarenta e três mil, cento e cinquenta reais) que reduzia o orçamento discricionário das universidades federais para 2021 em 18,16% em relação a 2020, só da assistência estudantil, destinada aos alunos carentes (mais de 50% dos matriculados), foram diminuídos R\$ 177.624.565,00. Neste alerta à sociedade, a Andifes acrescenta:

Reconhecemos a fragilidade pela qual passa a economia brasileira nos últimos anos, agora agravada pela pandemia. A solução proposta pela EC 95 de sucessivos cortes no custeio e nos investimentos públicos, que caminha em direção contrária às medidas implementadas pelas economias que mais crescem no mundo, até o momento, se mostrou contraproducente. Observamos queda no PIB, inflação e desemprego crescentes.

A seguir nesta rota, em breve os serviços públicos serão inviabilizados ou reduzidos a poucos brasileiros. Mesmo em meio a tamanha dificuldade orçamentária, a rede de universidades federais tem se recusado a parar. Com ajustes que já chegaram ao limite, redução de despesa resultante da prevalência das atividades remotas, ao contrário, temos mantido nossas ações e nossa estrutura a serviço dos brasileiros, sobretudo, na luta diária contra o Coronavírus. Além do ensino, pesquisa e extensão, da formação de milhares de profissionais altamente qualificados, as universidades têm se dedicado às

⁷ Vídeo disponível em Disponível em: <https://www.andifes.org.br/?p=87467> postado em 18 de março de 2021.

questões humanitárias que permeiam esse grave momento global. Não paramos nem um dia.

A pandemia pode acabar. O vírus não. Portanto temos que agir e nos precaver. Pelo menos três universidades federais estão desenvolvendo vacinas nacionais contra a Covid-19. No conjunto, há mais de 1.200 projetos de pesquisas nas diversas áreas do conhecimento em andamento, com expectativa de ampliação desse número. A rede federal de hospitais universitários, formada por 50 hospitais vinculados a 35 universidades, disponibiliza, desde o início da pandemia, mais de dois mil leitos para pacientes com Covid-19, sendo cerca de 1.300 leitos de enfermaria e em torno de 700 leitos de UTI. Nossos campi promovem desenvolvimento regional e nacional e garantem oportunidade a estudantes em todo o Brasil, pois estão situados em capitais e no interior. As limitações impostas pela LOA 2021 impactam todos esses esforços.

A par dessas drásticas decisões sobre o financiamento, no dia 23 de abril, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), confirmando a reconhecida qualidade do sistema de universidades federais, construído cotidianamente há anos, com os impostos e para benefício direto da sociedade brasileira, divulgou que 71% das instituições públicas federais têm Índice Geral de Cursos (IGC) 2019 4 e 5, notas máximas. São avaliações que atestam o claro retorno do investimento que se faz nas universidades federais.

Reduzir ou paralisar nossas atividades não é uma opção. Seria o mesmo que impor uma punição aos brasileiros, já tão agastados com a pandemia. Rever valores, conceitos e prioridades é o caminho para o qual conclamamos as autoridades. (ANDIFES, 2021, p.1]

Ainda sobre contingenciamento das verbas das universidades federais e o corte de bolsas e de financiamentos da ciência brasileira, a Reitora da UFMG, uma das melhores universidades federais brasileiras, expressa a preocupação, que parece ecoar por todos os cantos do país, entre os dirigentes das demais universidades, do perigo que estes cortes representam, pois “colocam em risco o futuro do Brasil, ameaçando também a permanência de muitos de nossos pesquisadores, que se têm deslocado para o exterior à procura de mais investimentos em suas pesquisas.”(ALMEIDA, 2021, p.1). Ela reitera que as Nações com projetos de desenvolvimento de longo prazo são as que mais dão importância à ciência e por isso aplicam recursos de forma contínua em seu sistema de C&T, pois “têm a clareza de que só ampliarão seus índices de desenvolvimento econômico, social e humano se a ciência ocupar um lugar central em suas políticas públicas.” (ALMEIDA, 2021, p.1).

A própria UFSC, na página de apresentação do seu PDI elaborado em 2019, com vigência para o período 2020 a 2024, faz uma ressalva sobre os contingenciamentos, bloqueios e cortes nos orçamentos das universidades:

É importante ressaltar que o conteúdo deste PDI – os objetivos e as iniciativas estratégicas –, foram pensados com base em um cenário normal no funcionamento da Universidade. Contudo, nos últimos anos as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) vêm sofrendo contingenciamentos, bloqueios e cortes em seus orçamentos, especialmente no ano de elaboração deste documento, 2019. Nessa conjuntura, responder aos objetivos inerentes às universidades se torna um grande e importante desafio. (UFSC, 2019, p. 11).

Tamanha a importância desses recursos para suportar os objetivos da universidade que a UFSC se viu compelida a deixar essa alerta no seu principal instrumento de planejamento

estratégico, visto que o PDI, além de um documento público e disponível para acesso de toda a sociedade, é a ferramenta utilizada para orientar no alcance dos objetivos institucionais estabelecidos com a contribuição de toda a comunidade universitária (UFSC, 2019).

Diante do contexto até aqui apresentado, é importante ressaltar que, embora esta pesquisa não tenha como foco a gestão financeira-orçamentária das universidades, mostrou-se indispensável incluí-la como fenômeno observado, visto que o decréscimo orçamentário que atingiu todas as 69 universidades federais, com graus diferentes e sem critério conhecido (ANDIFES, 2021), vem se descortinando desde o ano 2015, provocando manifestações e indignação dos atores da educação superior pública brasileira. Fenômeno este que conforma o contexto de complexidade do ambiente das universidades federais brasileiras, incluindo a UFSC, e torna ainda mais desafiadora a sua gestão. E, sem sombra de dúvidas, a ausência de recursos para suportar as estratégias de desenvolvimento das universidades é fator impactante na governança, na excelência e na geração de valor para a sociedade, pelo reflexo dessa ameaça em todo o ambiente no qual as universidades estão inseridas.

Assim, caracterizado o lócus da pesquisa, e dando continuidade à caracterização do ambiente da universidade, serão apresentados os resultados obtidos por meio das entrevistas, nomeadamente, os que revelam a Identidade Institucional da UFSC. Os gestores entrevistados foram convidados a falar sobre suas experiências em gestão, dentro e fora da UFSC e como traduziam para as suas práticas, nas funções atuais exercidas, a Identidade Institucional da Universidade, especificamente, em relação aos serviços prestados pela universidade (missão), o futuro por ela almejado (visão), o desdobramento da visão em metas e uso de referenciais comparativos (benchmark interno e externo).

Cabe aqui destacar, que dos doze entrevistados, 9 ingressaram na UFSC como docentes e 3 deles como técnicos. Somente dois disseram não possuir experiências anteriores em gestão; e dos que possuem, o tempo médio de experiência em gestão (dentro e fora da UFSC) é de 15 anos, sendo a maior experiência 31,5 anos e a menor apenas um ano. Dentre os cargos já exercidos na UFSC constam: Diretor e Vice-diretor Acadêmico de Centro, Coordenador de pós graduação, Chefe de Departamento acadêmico, Coordenador de curso; e outras experiências fora da UFSC: Secretário-adjunto de ciência e tecnologia do Estado de Santa Catarina, Coordenador de curso em Faculdade privada, Engenheiro e Sindicalista.

O documento no qual as universidades federais brasileiras definem e declaram a sua missão, sua política pedagógica institucional e as estratégias utilizadas para atingir seus objetivos é o PDI, que também representa o principal instrumento de planejamento estratégico da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). O PDI, com vigência definida para cinco

anos, caracteriza a identidade institucional da Universidade e foi definido para o período 2020 a 2024, com sua elaboração concluída em 2019. No tópico 1.3 do capítulo “Perfil Institucional” do PDI, constam as declarações de Missão, Visão e Valores institucionais. De acordo com o que está declarado, a missão, aprovada em Assembleia Estatuinte no ano de 1993 e incluída no art.3º do Estatuto da UFSC, foi assim definida:

A UFSC tem por missão “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, 2019, p.25)

Olhando pelo lado prático, a missão da UFSC, estabelecida em seu PDI e disseminada interna e externamente em variados canais para toda a comunidade acadêmica e para os diversos públicos da universidade, se mostra compreendida pelos doze gestores entrevistados, os quais responderam positivamente no sentido de entenderem que cumprem essa missão no exercício de suas funções, por ser essa missão, a fiel declaração da razão de existência da UFSC e como tal, a base fundamental na orientação do fazer institucional. No entanto, o contexto no qual a universidade se encontra é permeado de oportunidades, dificuldades e desafios os quais reverberam na construção do PDI e em sua implementação, na consecução de sua missão em busca do futuro almejado.

A capacidade de se adequar às novas tendências exigidas pelas dinâmicas de seu tecido social torna-se tarefa complexa e necessária para o adequado desempenho da Universidade como instituição de excelência, promotora de cidadania, corresponsável pela promoção do desenvolvimento humano, social e econômico da sociedade em que está inserida. Considerando ainda a consolidação da era da sociedade contemporânea, da diversidade, pluralismo e singularidades, o atual cenário político e econômico e acelerado avanço científico e tecnológico vem trazendo mudanças culturais e vocacionais em diferentes regiões e contextos da sociedade, levando também as Instituições de Ensino Superior (IES) a novas perspectivas de avanços estruturais e políticos para o alcance de suas missões. (UFSC, 2019, p.23)

Em relação ao futuro da universidade, a visão declarada no PDI, “Ser uma universidade de excelência e inclusiva” (UFSC, 2019, p.25), assim como a missão, também é compreendida por todos os entrevistados e traduzida em práticas nas respectivas áreas de atuação, sobretudo no processo decisório. Nas respostas de alguns dos entrevistados fica claro que consideram que a UFSC já é uma universidade de excelência, e, por isso, inserem a excelência com uma perspectiva de continuidade, como afirma o entrevistado L1:

A missão da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) é continuar sendo uma das instituições com maior indicativo de excelência do Brasil. Para se manter a excelência é necessário garantir a qualidade dos serviços, da pesquisa, proporcionar o aumento das relações com o setor produtivo, além de realizar um planejamento de programa de internacionalização. Um dos maiores desafios atuais da Universidade

Federal de Santa Catarina (UFSC) é atingir o primeiro lugar em Excelência dentre as Universidades Públicas brasileiras. [L1]

Interessante na fala do L1 a forma como desdobra a excelência em atributos como qualidade dos serviços e da pesquisa, relacionamento com o setor produtivo e programa de internacionalização, entendendo ser esses atributos os desafios para que a UFSC atinja o primeiro lugar em excelência dentre as universidades públicas brasileiras. Em algumas outras respostas é possível ver a tradução pelos entrevistados da visão ou da missão em contextos específicos, como por exemplo em relação ao público-alvo, sobretudo as minorias e oriundos de escola pública, e ao compartilhamento de informações e conhecimento:

A missão específica da Universidade atualmente é garantir a permanência do público-alvo da Universidade, que são os estudantes indígenas, quilombolas, pretos e pardos ingressantes oriundos de escola pública, e oriundos de escola pública de baixa renda. Além de garantir que esses grupos tenham condições mínimas para concluir suas graduações com dignidade. [L9].

A missão da Universidade é, acima de tudo, saber trabalhar em equipe para que se possa, conseqüentemente, atingir a excelência em ensino, pesquisa, extensão e gestão. [L10].

A missão da Universidade, na parte de informação, é divulgar os números e mostrar, de forma transparente, o que ocorre dentro da instituição para a sociedade. [L11].

Fato é que a UFSC, como apresentado na caracterização do locus de pesquisa (4.1.1), vem evoluindo nos rankings que avaliam a excelência em determinados indicadores, os quais mostram a universidade em uma posição de destaque com relação a outras instituições públicas brasileiras.

[...] Praticamente todos os rankings nos colocam entre a quarta [melhor] universidade federal do Brasil, o que já é difícil. Mas eu acho que na medida que a gente se espelha em alguns rankings internacionais, quando estão colocadas as melhores universidades do mundo, eu acho que é um mecanismo razoável para no final entender que a universidade caminha para ser melhor, ter melhores condições pra poder mostrar para a população. Por isso que é bom ter esses parâmetros. [L1]

Porém, em relação à tradução da visão em metas, à situação atual da universidade em relação às metas estabelecidas e ao uso de referencial comparativo, alguns entrevistados apontaram o novo PDI, que estava em elaboração à época das primeiras entrevistas (iniciadas em julho de 2019), como um divisor de águas em termos de metas e monitoramento dos indicadores que desdobrariam a visão em objetivos estratégicos. Por pertencerem ao núcleo estratégico da UFSC, quase todos os entrevistados participavam ativamente dessa construção.

[...] essa pergunta é bem oportuna porque estávamos discutindo agora o PDI. Nosso PDI acaba esse ano, então fizemos uma revisão completa e ela está praticamente concluída. Nós envolvemos todos os setores da universidade, porque logo ele tem que ir para consulta pública. Então estou envolvido com essas questões da universidade. Com relação ao futuro, nós usamos basicamente boa parte das questões que nós colocamos no plano de governo quando o reitor foi candidato. Até porque temos que

Essa nuvem de palavras, que sintetiza as expressões mais utilizadas nas respostas sobre a missão e a visão, revela também uma característica peculiar de quase a totalidade dos gestores entrevistados: o elevado sentimento de pertencimento, de um agir coletivo, de construção conjunta do futuro que almejam para a universidade. Sempre que falavam sobre missão ou visão, não iniciavam a resposta com “a missão da UFSC é ...” ou “a visão da UFSC é ...”. A ênfase era dada no pronome possessivo que utilizavam, como se o intuito fosse de reforçar a noção de coletividade, de inclusão, de participação ativa, de construção conjunta: “a **nossa missão** é...” e “a nossa visão é ...”. Da mesma forma, ao mencionarem o novo PDI que estava em elaboração no período de realização das entrevistas.

Ainda sobre a identidade institucional da UFSC, um componente importante, considerado basilar na identidade das organizações são os valores. Não foram feitas perguntas aos gestores sobre os valores que orientam as práticas na UFSC. Porém, para compor de forma integral a identidade institucional da UFSC neste estudo, os dados foram complementados com a pesquisa documental.

Conforme consta do PDI (UFSC, 2019), são quatorze valores norteadores das práticas que levam ao cumprimento da missão e da visão na universidade: 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; e sustentável. Com base nesses valores é que a UFSC “deve afirmar-se, cada vez mais, como um centro de excelência acadêmica no cenário regional, nacional e internacional, contribuindo para a construção de uma sociedade justa, democrática e para a defesa da qualidade de vida” (UFSC, 2019, p. 25).

Com as características do lócus da pesquisa do contexto, e da identidade institucional apresentados neste tópico, nos próximos serão abordadas as respostas dos gestores quanto às concepções sobre governança pública e busca pela excelência em gestão (4.1.2), bem como partes interessadas e geração de valor para a sociedade (4.1.3), de forma a compor as análises do primeiro objetivo específico, relacionado a “**caracterizar o ambiente da universidade**”.

4.1.2 Concepções sobre governança e excelência na universidade

Em continuidade à caracterização do ambiente da universidade, buscou-se compreender, pelas respostas dos entrevistados, quais as suas concepções sobre governança, excelência, partes interessadas e geração de valor para a sociedade. Este tópico trata das duas primeiras concepções: governança e excelência.

4.1.2.1 Concepções sobre governança

A começar pelas concepções sobre governança, nas respostas sobre o que é governança, no contexto da universidade e no entendimento dos entrevistados, as concepções se mesclam entre as finalidades da governança (alcance dos objetivos de longo prazo, construção coletiva da visão, coordenação de diferentes atores e realização do processo de gestão) e as instâncias da governança (parte da gestão superior e árvore decisória colegiada). O quadro 27 apresenta as concepções sobre governança, na perspectiva dos gestores entrevistados.

Quadro 27 - Concepções sobre governança

Termos-chaves	O que é Governança
Alcance dos objetivos	Governança é atingir os objetivos propostos, principalmente os de longo prazo com racionalidade . [L1]
Visão do que é a Universidade	A Governança é a visão do que é a Universidade. [L3]
Coordenação de diferentes atores	A Governança é uma administração e coordenação das diversas práticas com os diferentes atores para as finalidades específicas. [L5]
Realização do processo de gestão; construção coletiva da visão	Governança é realizar o processo de gestão com o propósito de trabalhar com sujeitos que possuem pensamento crítico, com experiência e formação . Sendo assim, é preciso direcionar a visão para construir coletivamente . [L6]
Parte da gestão superior	Governança é a parte de gestão da Universidade, que compõe o reitor, vice, pró-reitores, dando seguimento à hierarquia. [L7]
Árvore decisória colegiada	[...] a Governança é uma árvore decisória em que nenhuma ação é monocrática , em que há decisão colegiada desde o menor tecido até um grande sistema. [L9]

Fonte: dados da pesquisa

Ao mencionarem elementos que envolvem as dimensões finalidades e instâncias da governança, sob um olhar fragmentado, as concepções apresentadas no quadro 26 podem remeter à ideia de que cada gestor compreende a governança de maneira distinta e divergente. Porém, numa abordagem sistêmica e integradora, o conjunto de respostas traz uma concepção abrangente do que vem a ser e como está inserida a governança na universidade. Essa abordagem integradora posiciona a governança na UFSC, dentro da perspectiva intraorganizacional da governança pública, como um conjunto de práticas que permeia toda a universidade desde o menor tecido até um grande sistema, que toma como base os objetivos de longo prazo como **direcionadores** da visão, com racionalidade e **construção coletiva que envolve diferentes atores e sujeitos que possuem pensamento crítico, experiência e formação**, onde nenhuma ação é monocrática e as decisões são colegiadas.

Importante destacar que em uma das respostas, o entrevistado traz uma concepção sistêmica da governança na universidade, como um organismo vivo composto por vários sistemas, em uma analogia com a biologia:

[...] a Governança na Universidade funciona como um organismo que é composto por vários sistemas. Cada organismo possui o sistema respiratório, e dentro estão localizados os tecidos, quais sejam: o muscular, nervoso e assim por diante. Cada

tecido é composto por células. Sendo assim, a Governança ocorre em alguns “tecidos”, que possuem sequência e desencadeamento. Ou seja, cada unidade administrativa é gerida pelo colegiado. Em seguida, tem os seus conselhos de unidades administrativas, de centro, que são compostos pelos coordenadores de curso, até o Universitário. Então, a Governança é uma árvore decisória em que nenhuma ação é monocrática, em que há decisão colegiada desde o menor tecido até um grande sistema. [L9]

Com essa analogia é possível inferir o quanto a governança está inserida e capilarizada na estrutura da universidade, desde o pilar, que são os departamentos acadêmicos até o conselho superior que em conjunto representam as instâncias de governança da UFSC. Nesse mesmo caminho, o entrevistado L1 compreende que a governança na universidade se apresenta de duas formas: uma centralizada, representada pela administração superior e outra descentralizada, que congregam colegiados dos centros de ensino e dos departamentos acadêmicos.

Quando pensamos em Governança, sempre imaginamos a administração superior. Contudo, não é assim que funciona a universidade, pois ela é matriz. Então, o pilar que nós temos são os departamentos - do ponto de vista ativo - que são congregados no núcleo. Logo após, existe a estrutura central. Decisões relacionadas à atividade fim são tomadas nos centros, que têm seus colegiados - colegiado do departamento, colegiado do Centro. Então, isso não faz nenhuma relação, a rigor, com a administração principal. Diante disso, existem dois tipos de governança: a centralizada e a descentralizada. A primeira é composta pela administração que irá desenvolver políticas, executar, além de repassar essas atividades para o outro lado e procurará manter as relações institucionais com os stakeholders que nós aplicamos. A última seriam o núcleo dos departamentos, coordenações de cursos. Sendo assim, a função da Governança é atingir os objetivos propostos, principalmente os de longo prazo com racionalidade. [L1]

Conforme consta na estrutura organizacional da UFSC, O Conselho Universitário, o Conselho de Curadores e as quatro Câmaras Superiores (de Graduação, de Pesquisa, de Extensão e de Pós-Graduação constituem os órgãos deliberativos centrais, sendo o Conselho Universitário a mais alta instância de governança. Além dessas instâncias, a Universidade conta também com os colegiados das unidades acadêmicas, constituídos por Conselho de Unidade (Centros de Ensino ou Campus), Colegiado de Departamento, Colegiado de Programa de Pós-Graduação e Colegiado de Curso de Graduação. Nessas instâncias deliberativas são tomadas as decisões de níveis estratégico, tático e operacional no direcionamento da universidade para cumprimento de sua missão e alcance de sua visão. Nas palavras do entrevistado L11, em todas as instâncias “esse trabalho é desenvolvido com o objetivo de levar a instituição no topo do ranking, dentro de cada área, para que a universidade pública seja vista como as melhores em excelência do país.” (L11).

Esse modelo de decisão colegiada é uma prática em todas as Universidades Federais brasileiras, uma característica que mostra ao mesmo tempo o espaço democrático e participativo

que permeia as decisões tomadas neste lócus e também a natureza complexa de algumas decisões, como revela um dos gestores entrevistados:

A UFSC tem uma metodologia para tomada de decisão. A instituição possui vários colegiados em diferentes níveis de importância, que são fundamentais em cada setor. O colegiado do curso de graduação [...] tem um campo de atuação em que ele pode decidir sobre a chefia de um professor. Contudo, no caso específico do curso [...] ele está inserido num Centro de Ensino [...] que tem um colegiado de representantes de professores, do alunado, servidores técnicos administrativos, que constitui uma instância decisória máxima no Centro de Ensino. Existe ainda a câmara de graduação, de pós-graduação, extensão, pesquisa. Existem quatro câmaras com competências próprias que decidem com dois conselhos superiores, composto pelo conselho curador e universitário, além das instâncias que são interligadas que formam uma teia. Muitas vezes uma ação de uma câmara de ensino (graduação), de curto, médio, ou longo prazo pode, conseqüentemente, acabar influenciando todas as decisões de outra câmara ou do conselho universitário. Sendo assim, existem limitações [...] que devem ser supridas ouvindo os especialistas. (L10).

A perspectiva apresentada por esse gestor ilustra bem os riscos nos quais se podem incorrer quando essas “limitações” não são claramente conhecidas nas respectivas instâncias ou quando a são, não são respeitadas pelos tomadores de decisão. De uma forma ou de outra, além dos limites estabelecidos, uma comunicação efetiva entre os envolvidos, inclusive ouvindo os especialistas quando necessário, como sugere o L10, pode contribuir para um ambiente profícuo para a aprendizagem no processo decisório.

Conforme declarou um dos entrevistados, um dos principais desafios para a efetividade da Governança na Universidade “é que cada pessoa tem um pensamento diferente dentro da instituição, sendo assim, cada ser humano é um gestor dentro da UFSC. Todos possuem direito de opinar, assim como em uma sociedade democrática” (L2). Contudo, pensar diferente pode significar olhar o problema ou apresentar uma solução sob nova perspectiva e, acima de tudo, a possibilidade de aprender com as diferenças. De acordo com um gestor entrevistado, “é preciso aprender o tempo todo com as diferentes instâncias de governança” (L10).

Além das instâncias de governança já mencionadas, embora não conste no organograma da universidade, a gestão superior da UFSC designou um comitê presidido pelo Reitor e composto por todos os pró-reitores e secretários, do qual participam ativamente nas reuniões mensais para as mais diversas deliberações e monitoramento das ações estabelecidas. A depender da relevância de determinados assuntos, independente da instância deliberativa, são estabelecidas comissões específicas para tratar adequadamente a situação e subsidiar o processo decisório. Essa iniciativa de instituir um Comitê Gestor, mostra que a liderança superior da UFSC busca a promoção do processo decisório fundamentado em evidências, tendo as reuniões mensais do Comitê como um dos principais instrumentos, uma vez que nessas reuniões os

diversos indicadores e respectivas ações são monitoradas e avaliadas em sua consecução, o que vai ao encontro de um dos pilares importantes, tanto da governança quanto da excelência em gestão, cujas concepções serão apresentadas a seguir.

4.1.2.2 Concepções sobre Excelência

De forma a captar as concepções dos gestores acerca do que consideram excelência no contexto da universidade, nas entrevistas as questões abordavam o conceito de excelência e sua aplicação à gestão universitária; a finalidade ou o propósito da busca pela excelência e sobre a existência de um modelo de Gestão para a Excelência implantado ou em implantação na Universidade. Como as perguntas relacionadas às concepções sobre governança e excelência foram requeridas logo após os entrevistados responderem sobre a identidade organizacional, algumas respostas sobre a excelência foram explicitadas quando discorriam sobre a visão da universidade declarada no PDI: “Ser uma universidade de excelência e inclusiva” (UFSC, 2019, p.25).

Nas respostas, alguns entrevistados consideram que a UFSC já é uma instituição de excelência; outros, que ela está no caminho certo, em busca da excelência e, por isso, de forma geral, trazem as concepções sobre a excelência, no contexto da universidade, em diversas perspectivas, tais como: de orientação a padrões superiores de qualidade no ensino, pesquisa e extensão; de desempenho superior naquilo que entrega para o setor produtivo e para a sociedade; e de ser um ambiente saudável para os seus profissionais e produtivo cientificamente; de manutenção, continuidade, complexidade e de preocupação com as gerações futuras.

Nas perspectivas da orientação a padrões superiores de qualidade e do desempenho superior naquilo que entrega para o setor produtivo e para a sociedade, os respondentes associam a excelência ao ensino, pesquisa e extensão aos resultados que a universidade se propõe a gerar nesse tripé.

[...] os objetivos específicos orientam a padrões de qualidade. Nós somos excelentes porque a sociedade tem que dizer que nós somos excelentes. [L2]

No meu entendimento quando eu falo de excelência eu tenho que estar sempre pensando no tripé ensino pesquisa e extensão [...] se eu quero ter uma universidade de excelência, eu preciso ter uma excelência no ensino, uma excelência na pesquisa e uma excelência na extensão. [L12].

Se pudesse resumir o que entendo por excelência, seria o desempenho superior em relação ao produto que nós damos para a sociedade. [...] nós temos que ser excelentes na formação dos nossos profissionais, não apenas na qualidade, mas também na atualidade que esse profissional tem em relação com o que o mercado exige. Quando eu falo no mercado não é apenas indústrias, mas o próprio governo. Então, nós temos que ter excelência junto às empresas quando fazemos extensão, quando fazemos

pesquisa aplicada. Enfim, a excelência se relaciona com os resultados que a universidade se propõe a gerar. [L1]

Nas perspectivas da complexidade, da preocupação com as gerações futuras e da excelência como um ambiente saudável para os profissionais, a concepção está centrada nas pessoas e no ambiente de trabalho que potencialize a construção de uma universidade não apenas para os que nela estão hoje, mas também para os que hão de vir. Nessa concepção, ser excelente:

[...] possui uma sustentação complexa e bem mais profunda [L2]

É ser uma universidade saudável, produtiva cientificamente. Então, quando falamos de uma universidade saudável na busca da sua excelência nós precisamos ter profissionais que tenham uma identidade profissional com o ambiente de trabalho e que construam essa universidade para além da geração que passa por aqui, para além dos alunos que passam por aqui, então para isso nós precisamos ter metas que possam potencializar esse trabalhador. [L6].

Um dos maiores desafios atuais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) é atingir o primeiro lugar em Excelência dentre as Universidades Públicas brasileiras. [L1]

Então a excelência, ela precisa atender esse tripé, porque então eu atendo os estudantes, atende a comunidade Universitária, atende a comunidade de cientistas. [L12]

Na perspectiva da manutenção e continuidade, a excelência é concebida como um alto padrão de qualidade que precisa ser mantido ou continuado em seu tripé ensino, pesquisa e extensão.

A missão da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) é continuar sendo uma das instituições com maior indicativo de excelência do Brasil. [L1]

Para se manter a excelência é necessário garantir a qualidade dos serviços, da pesquisa, proporcionar o aumento das relações com o setor produtivo, além de realizar um planejamento de programa de internacionalização. (L1)

É o momento que a gente vê como resultado, agora, o recente ranking que saiu que nos coloca entre as 10 melhores universidades da América Latina, mostra que de fato nós estamos no caminho da Excelência. Pesquisa de qualidade, pesquisa de topo, tanto em nível Nacional como internacional; o ensino também de qualidade e a extensão também realizada com muita maestria. [L12]

Quanto à finalidade ou propósito da busca pela Excelência pela Universidade, as respostas apontam para quê e para quem é a excelência.

[...] excelência na entrega, naquilo que está sendo entregue para a sociedade. É claro que pra fazer uma boa entrega, tenho que ter uma excelência interna. Porque se eu tenho pouco recurso, preciso racionalizar o recurso. Tem que ser excelente também na gestão. Mas o que interessa é o resultado final [L1]

[...] para ser uma universidade saudável [...] cuidar das pessoas e não só das pessoas do processo de organicidade dessa universidade. E no sentido de saber o que fazemos, como fazemos, qual a minha interlocução com o outro, com o docente, com os técnicos da categoria de educação, com um aluno. Então esse processo de gestão da universidade precisa ser muito aguçado e cuidado para que a gente chegue no nível

de excelência. Mas esse processo não vai ter efetividade se nós não cuidarmos das pessoas. [...] excelência para a sociedade, estamos aqui por causa da sociedade. [L6]

[...] a excelência na Universidade, no meu entendimento, é composta pelo tripé: ensino, pesquisa e extensão. É preciso ter qualidade nesses três quesitos. Conseqüentemente, vimos como resultado o ranking que saiu que a Universidade está entre as 10 melhores da América Latina. Isso mostra que estamos no caminho da Excelência. Então essa busca da Excelência é para isso, para que eu possa atender todos esses aspectos de uma universidade. A Universidade está centrada na busca da excelência [L12].

A UFSC possui vocação forte para o setor produtivo, principalmente na parte industrial, que têm como principal fator a multiculturalidade, que é uma área forte. E, também, no campo da saúde e educação possui alguns diferenciais. [L2]

As respostas desses gestores indicam uma concepção de excelência para “atender todos os aspectos” que envolvem a qualidade, refletida nos resultados, do ensino, da pesquisa e da extensão (L2), da gestão (L1); para ser uma “universidade saudável” (L6) que cuida das pessoas com as quais interage. E para quem é a excelência? – para a sociedade, para o setor produtivo e a multiculturalidade do segmento industrial, para a saúde, para a educação, para as pessoas direta ou indiretamente inseridas na universidade, como docentes, técnicos-administrativos, alunos e outras com as quais ela interage.

Sobre a existência de um modelo de Gestão Universitária para a Excelência, implantado ou em implantação, como o Gespública, por exemplo, os gestores, em sua maioria, disseram desconhecer se na UFSC, pelo menos já se cogitou a hipótese de adotar um modelo. No entanto, um gestor mencionou que na década de 90 tiveram um programa de qualidade total com planejamento estratégico, que foi efetivo para a época. Mas que hoje, além do PDI que é a ferramenta de direcionamento, não se pode dizer que a UFSC tenha um programa efetivo implantado.

Eu não sei se a UFSC já pensou. Não tenho lembrança disso. Talvez outros gestores possam te dizer isso, mas eu não sei, sinceramente. É por que quando os programas são gerais, de governo, eles não levam em consideração as respostas específicas de uma instituição universitária que é colegiada, por exemplo, que não é absolutamente hierárquica. As coisas não fluem assim [L1].

Já tivemos, na década de 90 um programa de qualidade total [...] com o planejamento estratégico e teve a sua funcionalidade época. Hoje nós estamos buscando trabalhar a partir de um planejamento coletivo de desenvolvimento institucional que se vai se materializar pelo PDI. Foi muito interessante o trabalho que a SEPLAN fez nesse contexto, de fazer com que cada unidade se repensasse e avaliasse a interrelação com o outro, as pró-reitorias, as secretarias... Foi uma metodologia que vai trazer algumas diretrizes para as ações de governança, mas nós hoje não temos um programa. Desconheço se a SEPLAN tem, mas isso não tá socializado, que possa dizer um programa efetivo. [L6]

Assim como o entrevistado L1, outros gestores também apresentaram argumentos para a não adoção de um modelo único, padronizado, de gestão universitária para a excelência, e sim de modelos que cheguem a resultados, mesmo com diversidade nas formas:

A instituição é celular [...] é um conjunto de subsistemas que fazem também a riqueza da universidade. Eu acho que a ideia não é ter todos seguindo o mesmo modelo [...] tem que se buscar modelos que de alguma maneira cheguem a resultados [...] a forma, é realmente importante que ela tenha essa diversidade, por isso é uma universidade também, certo? Não dá para comparar procedimentos, pontos de vista de um curso “a” com um curso “b”, de um departamento “a” com um departamento “b”, de um centro “x” com um outro centro “y” [...]. Mas, eu acho que o importante [...] é que todas essas unidades, subsistemas, tenham em comum a missão e a visão da universidade. [L4].

Não possuímos um programa de excelência aqui. Nós temos, na verdade, alguns conceitos que estamos utilizando. [L1]

Nessa concepção de modelos que cheguem a resultados, a missão e a visão compartilhada por todos na instituição seriam os balizadores do planejamento de cada um dos subsistemas, diante do modelo universitário, no caso o PDI, o que possibilitaria a diversidade de formas com a qual cada unidade contribuiria para a excelência na universidade, seja mantendo, construindo coletivamente ou buscando essa excelência.

Contudo, de forma específica, alguns programas foram apontados como aqueles que visam a excelência, como é o caso da internacionalização e os de pós-graduação que possuem nível 6 e 7 na avaliação da Capes.

Por exemplo, a internacionalização é um programa destinado à excelência dos resultados [...]. A universidade possui alguns programas que visam a Excelência, contudo, não temos um único programa como modelo. [L1]

A título de exemplo, engenharia de materiais, engenharia mecânica, farmacologia, engenharia química [...] são programas que fazem análise crítica, de maneira bastante frequente, ou seja, eles fazem planejamento estratégico, dizem onde eles querem chegar e aí eles centram os esforços deles nessas direções. Então, coincidência ou não, os programas que fazem isto, são todos cursos que na pós-graduação tem nível 6 e 7. [...] estão aplicando um pouco essas técnicas de planejar, de acompanhar, de interagir com a sociedade, de comunicar melhor, e aí vai, tende a melhorar. [L4]

Em geral, além dos programas *stricto sensu* com conceitos 6 e 7 na avaliação da Capes e dos cursos de graduação com conceito 5 no Inep, vários outros programas e cursos foram citados pelos gestores como de excelência ou em direção a ela, alguns com os resultados começando a aparecer e outros em estágios mais avançados, consolidados.

Por fim, como afirma Harvey (2006), de modo pragmático, a melhoria contínua da qualidade no sistema educacional está associada ao trabalho de propor padrões de excelência para o direcionamento do aprendizado institucional, a partir da concretização de critérios que permitam comparação e reflexão por parte dos diversos sujeitos a respeito de seu contexto. No caso das universidades federais brasileiras, os padrões de excelência estão contidos no sistema de avaliação. Como exemplo, a pós-graduação, por ser o *locus* formador de pesquisadores e profissionais do mais alto nível, sobretudo nas universidades públicas onde se concentram o maior número de programas *stricto sensu* do país, tem o seu sistema de avaliação estabelecido, pela Capes/MEC, com proposições de padrões de excelência para o direcionamento do

aprendizado institucional neste nível de formação. A partir de requisitos que precisam ser evidenciados em processos avaliativos sistemáticos para obtenção de conceitos, numa escala evolutiva que inicia com o conceito 3, considerado satisfatório - atende o padrão mínimo de qualidade; aos conceitos 6 e 7 os quais representam um alto padrão internacional de desempenho, padrão Classe Mundial⁸, aplicáveis para programas de doutorado.

No caso da UFSC, a própria pós-graduação foi mencionada como modelo para a excelência, ou melhor, como “o coração da construção da excelência” [L5]. Nessa concepção, as metas estabelecidas para a expansão (aumentar o número de programas), a consolidação (melhorar a qualidade desses programas na criação deles), a solidariedade (auxiliar a melhoria dos programas já existentes e que estão em fase de consolidação) e a internacionalização (expansão) são os principais e significativos balizadores para a construção coletiva dessa excelência.

Analogamente, pensar a pós-graduação como o “coração da construção da excelência” demonstra a imprescindibilidade desse subsistema, que integra um sistema maior, vivo, em constante interação com os outros subsistemas e com o ambiente: o sistema humano e o sistema universidade, ou melhor, organização universitária; e nos dois sentidos, ambos como sistemas vivos: do corpo humano como parte de um organismo vivo, que pulsa, bombeia o sangue para os pulmões para que ele possa receber oxigênio, depois distribui o sangue rico em oxigênio e nutrientes para os tecidos do corpo e, por fim, retira produtos residuais (como dióxido de carbono) dos tecidos, e sem o qual o corpo não vive; tanto para o cumprimento da missão institucional pela universidade quanto para a geração de sinergias capazes de movimentar todo o sistema universidade rumo a patamares mais elevados no ensino, na pesquisa e na extensão, razão da existência da universidade. Afinal, a busca pela excelência não visa o alcance da perfeição e sim a ausência da acomodação, da inércia, da entropia.

Cabe à PROPG estimular a criação de cursos de pós-graduação que tenham impacto e relevância para a sociedade, fomentem a inovação e sejam competentes na transferência de conhecimento. Neste último aspecto, sublinha-se a importância da pós-graduação para o aprimoramento do ensino fundamental e médio em cursos específicos para os professores da rede pública. A PROPG, ciente das diferenças regionais no estado de Santa Catarina, procura priorizar, em cada *campus* da UFSC, os cursos de pós-graduação mais adequados, estimulando a criação de cursos que atendam às necessidades de formação humana e de inovação tecnológica de cada região. A pós-graduação é a produção de conhecimento especializado para a construção de bem-estar, e uma das metas da PROPG é garantir o mais amplo impacto

⁸ Uma organização considerada de **Classe Mundial** é aquela que pode ser comparada entre as melhores do mundo em gestão organizacional, independentemente de adotar um modelo de gestão para a excelência já conhecido, ou de criar o seu próprio.

de sua atividade na sociedade, o que será obtido com a melhor identificação das demandas das regiões em que esses cursos estiverem inseridos (UFSC, 2019, p.85).

4.1.3 Concepções sobre partes interessadas e geração de valor na universidade

O conceito de stakeholders, sob o manto do pensamento sistêmico, traz uma perspectiva mais abrangente do ambiente das organizações e suas necessárias interações, as quais não devem se restringir aos grupos diretamente envolvidos nas atividades da organização, tais como empregados, sindicatos, clientes, fornecedores, prestadores de serviços. Assim, são considerados como partes interessadas os seguintes stakeholders: pessoas, grupos de interesses, clientes, fornecedores, funcionários, prestadores de serviços, órgãos públicos, governos, sindicatos, a comunidade que circunda ou convive com a organização, enfim, aqueles que interagem e podem exercer algum tipo de influência ou ser influenciado pelas atividades ou resultados da organização.

A geração de valor em uma universidade pública está diretamente relacionada ao cumprimento da missão institucional e aos resultados efetivamente entregues para os cidadãos e para a sociedade, a partir da aplicação das políticas públicas do Estado para a educação superior. O valor que a universidade federal gera para a sociedade, no cumprimento de sua missão, deve representar respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público que modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos.

As concepções dos gestores acerca das partes interessadas com as quais a universidade estabelece relações e da geração de valor na universidade são fatores preponderantes, tanto para compor os elementos do ambiente que caracterizam a universidade como um sistema aberto, quanto para compreender a relação desses elementos com os demais componentes deste sistema, que fundamentam o presente estudo: a governança, a excelência e a gestão universitária. Dessa forma, os resultados obtidos serão apresentados nos tópicos 4.1.3.1 – Concepções sobre as partes interessadas das universidades e 4.1.3.2 – Concepções sobre geração de valor na universidade, a seguir.

4.1.3.1 Concepções sobre as partes interessadas – os Stakeholders das Universidades

Os stakeholders são pessoas, grupos de interesses, clientes, fornecedores, funcionários, governos, a comunidade que circunda ou convive com a organização, enfim, aqueles que interagem e podem exercer algum tipo de influência ou ser influenciado pelas atividades ou resultados da organização. Cada um deles, de acordo com sua especificidade, realiza trocas com

a organização e, nessa interação espera que suas necessidades ou expectativas sejam atendidas. Para obter desempenho satisfatório, a organização pública deve buscar conhecer quem são os principais *stakeholders*, a importância relativa de cada um deles e o que esses esperam como resultados.

Do ponto de vista dos stakeholders das universidades federais brasileiras, por ser tratar de um serviço público essencial e de alto investimento, a busca pela excelência nas universidades, por um lado, pressupõe atenção prioritária a duas partes interessadas: o cidadão e a sociedade, seja na condição de usuários do serviço público, de destinatários da ação decorrente do poder de Estado ou de mantenedores do Estado; e por outro, como organizações que cumprem sua responsabilidade social, que as universidades identifiquem os "impactos" das suas atividades no ambiente e insiram os seus stakeholders como fonte primária no processo decisório sobre as políticas e ações a serem implementadas para minimizar os impactos significativos sobre eles, assegurando a eles o direito de serem escutados como partes interessadas no problema e na solução.

Em complemento à busca pela excelência, na perspectiva das boas práticas de governança pública, escutar os stakeholders tem como pressuposto que a organização: (a) identifique e entenda os impactos de suas atividades sobre o contexto social, ambiental e econômico; (b) entenda as preocupações dos stakeholders, suas necessidades e percepções acerca dos impactos sobre eles; (c) converta este entendimento em políticas e práticas formalizadas; (d) assegure que haja coerência entre as respostas aos stakeholders e as preocupações relacionadas; e (e) preste contas aos stakeholders das decisões, das ações e dos respectivos impactos organizacionais (ACCOUNTABILITY, 2005).

A partir desse contexto, a entrevistas com os gestores possibilitou que eles respondessem, de forma geral, a três questões básicas: (a) quem são as principais partes interessadas (internas e externas) que influenciam ou são influenciadas pelas decisões tomadas na UFSC (identificação dos stakeholders); (b) quais são as mais importantes (importância do stakeholder no relacionamento com a universidade); e (c) quais as formas de participação dessas partes interessadas nas decisões (participação e inclusão das demandas dos stakeholders nas decisões e ações).

Com base em suas experiências e práticas de gestão, os entrevistados discorreram sobre quem são e qual a importância dos stakeholders da UFSC; a forma de inclusão (ou de participação) dos principais stakeholders no processo decisório; e como suas necessidades e expectativas são formalizadas ou respondidas.

A começar pelo uso do termo, stakeholder tem seu conceito amplamente difundido e inserido no cotidiano de todos os gestores entrevistados, não raro como sinônimo de partes interessadas. A explicação para isso, pode estar no fato de todos eles, docentes ou técnicos, já contarem com algum tempo de experiência em gestão, uns mais, outros menos, mas o suficiente para se familiarizarem com um termo amplamente utilizado no campo da administração. Embora essa familiaridade com o termo pelos gestores, na pesquisa documental o resultado da busca pelos mesmos termos, não reflete essa realidade. Para exemplificar, no PDI recém publicado, não consta nenhum dos dois termos. Da mesma forma, em nenhum outro documento pesquisado consta a palavra stakeholders, embora partes interessadas configurasse em nove documentos (Resoluções) publicados entre os anos 1997 e 2017. Oito dessas resoluções se referiam à aprovação de Regimentos Internos de programas ou cursos de pós-graduação; e apenas um deles aprovava a forma de tramitação dos processos de revalidação de diplomas obtidos no exterior.

Ao que tudo indica, as partes interessadas, sobretudo as que se encontram no ambiente externo da Universidade, são tratadas nos documentos institucionais como “comunidade externa”. Em dois dos principais documentos de comunicação da Universidade com os seus públicos, a Carta de Serviços ao Cidadão e o PDI, a comunidade externa foi mencionada duas e 13 vezes respectivamente. Já nas entrevistas, apenas duas vezes.

Afinal, quem são os stakeholders presentes no ambiente interno e externo da Universidade? Nas entrevistas realizadas foram indicados como stakeholders do ambiente interno os estudantes, os servidores docentes e técnicos-administrativos, os prestadores de serviços (terceirizados), o controle interno, as entidades representativas dos docentes e técnicos (APUFSC e SINTUFSC) e dos estudantes da graduação e da pós-graduação (DCE e APG). Um dos entrevistados também citou a presença de stakeholders participantes em grupos de pesquisa e em projetos de extensão:

Internamente temos que considerar stakeholder as entidades de professores, da APUFSC, a SINTUFSC, DCE. Mas além dessas, temos observado que existem stakeholders no meio de grupos de pesquisa, por meio de atividades de extensão. [L8]

Os dois grupos de stakeholders do ambiente interno – estudantes e servidores (docentes e técnicos-administrativos) foram os únicos citados pela totalidade dos entrevistados. Os demais stakeholders aparecem no conjunto de entrevistas, porém, citados de três a oito vezes.

Do ambiente externo, foram citados como stakeholders: Órgãos de Controle (CGU, TCU e MPF), Setor produtivo (Setor de Serviços, Polo Industrial, Ministério da Defesa), Sociedade, Ministério da Educação (Órgãos de avaliação CAPES, INEP), Governo,

fornecedores e Organizações da Sociedade Civil. Os grupos de stakeholders mais citados do ambiente externo foram, na sequência: os órgãos de controle, a sociedade e o setor produtivo.

[...] quando se fala de governança, aparece muito os órgãos de controle externo como um stakeholder importante para as universidades. Os órgãos de controle, de avaliação, o próprio governo. Aqui na universidade o MEC, INEP, a CGU, TCU, de alguma forma, eles exercem impacto sobre a universidade. [L4]

Em relação à importância dos stakeholders para a universidade e quais os mais importantes, no entendimento dos entrevistados, a importância se prende ao fato de que “eles fazem a UFSC tomar decisões e eles são impactados” (L1) pelas decisões tomadas pela universidade. Quanto aos grupos de stakeholders mais importantes do ambiente interno, houve consenso entre os gestores de que são os de servidores (técnicos e docentes) e dos estudantes. A explicação para esse consenso pode estar na compreensão de que “não haveria razão da existência da Universidade sem os estudantes” (L9) e porque “o corpo interno de servidores, tanto os docentes quanto os técnicos [...] são fundamentais para o funcionamento da instituição” (L1).

Então, o primeiro grupo de stakeholders são os estudantes. Quando se fala no conjunto de estudantes, tem diversos subconjuntos. Por exemplo: os indígenas, os quilombolas, os negros, grupo de mães, coletivo de mães, são subconjuntos desse universo que são os estudantes. A missão é garantir que eles ingressem dentro da Universidade, por meio da lei de cotas, pretos, pardos, etc. [L9]

Os alunos. Em qualquer nível: graduação, pós-graduação. Nosso primeiro foco sempre são eles. [L1]

Em relação aos stakeholders mais importantes do ambiente externo, foram identificados, na sequência, os seguintes grupos: a sociedade, o setor produtivo e os órgãos de controle. A sociedade, como o mais importante grupo de stakeholders externo, foi citada por todos os gestores; e sua importância, no conjunto das respostas obtidas, estaria associada a fatores macro: políticos, sociais e econômicos.

A importância política seria na escolha de governantes e legisladores – o que impacta diretamente na formulação e implantação de políticas públicas pelo Estado. A social, tanto pela participação como beneficiária final dos resultados do ensino, pesquisa e extensão produzidos pela universidade, em todos os aspectos que impactam no desenvolvimento humano, social e cultural, quanto por ser fornecedora dos recursos humanos – alunos, servidores, prestadores de serviços, imprescindíveis à concretização da missão da universidade.

No ambiente externo, o grande stakeholder da universidade é a sociedade, do ponto de vista político. [L1]

Nós temos a sociedade civil com os interesses diversos, sindicatos, trabalhadores. [L6]

A importância da sociedade como stakeholder, sob o ponto de vista econômico, está associado por um lado à riqueza e renda que nela é gerada a partir da interação capital, trabalho,

tecnologia e mercado, bem como por ser na sociedade que se encontram os contribuintes que “financiam” os serviços públicos, em contrapartida ao pagamento de tributos, seja sobre o consumo, sobre a renda ou sobre tributos de outras naturezas.

A sociedade, **associações, os grupos, e os diferentes interesses da sociedade**. Vem desde os **grupos econômicos** que têm mais interesses mais econômicos porque passa a associar a universidade a uma grande empresa que dá sobrevivência para muitas outras. [L2]

Esse “interesse econômico” que associa a universidade à “sobrevivência para muitas outras” pode ser explicado pela grande concentração de comércios e serviços, de toda natureza, no entorno da UFSC, com grande movimentação de pessoas – o que com a pandemia e a suspensão das aulas reduziu significativamente, uma vez que os consumidores, em sua maioria eram alunos, servidores docentes e técnicos, prestadores de serviços, visitantes e outros públicos dos inúmeros eventos promovidos na universidade.

O setor produtivo, de forma específica citado como setor de serviços, indústria ou polos industriais, foi o segundo grupo de stakeholders mais importantes do ambiente externo, indicado por 11 dos 12 gestores. A importância do relacionamento da universidade com o setor produtivo, na visão dos gestores, pode ser explicada por fatores que envolvem tanto o planejamento quanto os resultados gerados pela universidade. Primeiro, porque os profissionais formados na UFSC são, em geral, absorvidos pelo setor produtivo. Segundo, e em função do primeiro, o planejamento de novos cursos, as alterações curriculares e melhorias nos cursos já existentes precisam ter nas demandas do setor produtivo o insumo primordial no delineamento dessas melhorias ou para gerar novas soluções. Terceiro, por ser o setor produtivo também locus de aplicação de grande parte das pesquisas produzidas na universidade, bem como espaço para atuação de estagiários e extensionistas. E, por fim, uma importância fundamental enquanto financiadores de ciência, tecnologia e inovação, sobretudo no contexto vivido desde 2016 pelas Universidades Federais brasileiras, de cortes e contingenciamentos de recursos orçamentários pelo governo.

Agora, do ponto de vista de governança, temos stakeholders mais específicos. Primeiro o setor de serviços e polos industriais, porque nós produzimos ou formamos profissionais e eles provavelmente irão trabalhar nessas instituições. Então eles são importantes para nós no sentido que nós temos que estar atentos às demandas. Por exemplo, para realizar currículos, atualizar currículos, produzir novos cursos. [L1]

Assim como, também, nós temos que estar antenados, na questão da graduação, nas tendências de mercado. Pra dar um exemplo mais emblemático, o campus de Joinville envolve sete cursos de Engenharia, todos ligados à mobilidade. Então nós temos ferroviária, automotiva, naval, aeroespacial, logística, enfim. E o campus está localizado no meio de um Parque Tecnológico. Então até a localização é estratégica. É claro que pra chegar nesse ponto nós discutimos muito, nós ouvimos muito as pessoas também. Bem, no caso da pós graduação é a mesma coisa. [L1]

Temos os polos que nos financiam, que não são necessariamente o governo central. Então esse seria um grupo que eu acredito que seja um grande stakeholder para nós. Mais do que o próprio governo, porque o governo não dá boa parte do dinheiro. [L7]

Em algumas falas, fica evidente o quanto é importante para a universidade voltar sua atenção para o setor produtivo, para gerar novas soluções, buscar novas possibilidades, aproveitar oportunidades e contribuir significativamente para o desenvolvimento socioeconômico do Estado. Um dos entrevistados foi enfático:

É extremamente importante a gente voltar a nossa iniciativa para o setor produtivo para que a gente gere novas soluções e novas possibilidades. A única forma de a gente crescer é fazer isso. A Indústria da Defesa, por exemplo, é uma das que mais investe em ciência e tecnologia no mundo. Todo país desenvolvido tem uma forte relação com a defesa. [L3]

Para o entrevistado, estreitar a relação da universidade com o setor produtivo deve ser tomado como uma estratégia de crescimento e desenvolvimento da UFSC, mas, para que se efetive é necessário que se deixe de lado o viés ideológico que, muitas vezes, ofusca a realidade e impede que a universidade avance.

O terceiro grupo de stakeholders externo considerado mais importante foi o governo, estratificado em controle e avaliação. Na forma de “órgãos de controle” foram citados o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério Público Federal (MPF); de órgãos que fornecem diretrizes e avaliam, o Ministério da Educação (MEC), associado ao INEP, CAPES e CNPQ. Alguns incluíram todos os órgãos públicos simplesmente como “governo”: aquele que fornece diretrizes e avalia, o que financia e o que controla.

E desses aí todos o que mais impacta aqui [...] são mesmo esses órgãos de controle. As maiores demandas vêm deles. [L7]

Nós temos o governo representado pelo MEC, pelo INEP, pela CAPES[...]. [L6]

Hoje, por exemplo, estamos passando por uma série de dificuldades porque temos um corte de orçamento. Então, o efeito desse **stakeholder chamado governo** é um efeito importante aqui. [L1]

Essa segmentação do “governo” pelos gestores teve suas variações a depender do extrato observado, se ensino, pesquisa ou extensão, uma vez que essas atividades fins, adicionadas a outras desenvolvidas pela universidade como arte, cultura e esportes, podem requerer interlocutores diferentes do ambiente externo. Então, em se tratando de ensino as preocupações recaem sobre as políticas do Ministério da Educação, especificamente, e suas formas e critérios de avaliação da educação superior, que vem da CAPES, para a pós-graduação e do INEP, para a graduação. Para demais atividades, da mesma forma, “no momento de se

estabelecer alguma política, é preciso levar em consideração quem fornece diretrizes e avalia, quem financia e quem controla.” [L1].

Os fornecedores também foram citados como stakeholders da universidade, em função do volume de recursos empregados nos insumos fornecidos ou devido ao próprio processo de aquisição, como é o caso de empresas que apresentam problemas no pós-venda.

E temos até fornecedores que são importantes pra nós. Nossa conta de energia elétrica tem valor significativo por mês. Então o fornecedor é importante para nós. [L1]

Nós compramos e surgem inadimplências contratuais, empresa que não entrega, que entrega o produto atrasado... e então, temos bastante demanda aqui. [L7]

E quais são as formas de inclusão (ou de participação) dos principais grupos de stakeholders no processo decisório na universidade? – Os resultados indicam a participação de alguns grupos de stakeholders em diversas instâncias de governança na universidade: no Conselho Universitário, no Conselho de Curadores, nas quatro Câmaras Superiores (de Graduação, de Pesquisa, de Extensão e de Pós-Graduação, nos Conselhos de Unidades (Centros de Ensino ou Campus), nos Colegiados de Departamento, de Programa de Pós-Graduação e de Curso de Graduação. Nessas instâncias deliberativas são tomadas as decisões de níveis estratégico, tático e operacional para o direcionamento da universidade.

Sim, internamente a estrutura da universidade é colegiado. Então, todos os colegiados têm participação, tanto dos servidores docentes quanto técnicos e alunos. [L1]

O Conselho Universitário tem a participação de todas as categorias, professores, técnicos e alunos. Na Câmara de Graduação nós temos a participação de docentes e de representantes discentes. Nos colegiados de curso também temos a participação docente e discente. Nos Conselhos de Unidade que esses cursos estão vinculados têm a participação de docentes, técnicos e alunos. [L8]

No Conselho Universitário eles representam, naquele momento, nas decisões que são tomadas, toda a universidade. Então, no centro, no conselho das unidades, temos participação dos estudantes e dos técnicos e professores. Nas câmaras de pesquisa, por exemplo, tem a participação de representantes de todos, vamos dizer, dos departamentos, dos centros, e também dos alunos. Assim vai. Dos demais, da coordenação dos cursos, tens também representação dos estudantes. [L4]

A comunidade externa, tem alguns órgãos [...] que têm assento no conselho universitário. [...] a FIESC que tem assento ali. [L7]

A universidade trabalha na forma de democracia representativa, numa estrutura colegiada constituída de representantes dos docentes, dos discentes e dos técnicos-administrativos. No Conselho Universitário, mais alta instância de governança da UFSC, além dos grupos de representação dos docentes, dos alunos e dos técnicos administrativos, também estão presentes representantes de grupos de stakeholders da comunidade externa, especificamente do setor produtivo, com representação patronal ou dos trabalhadores, conforme previsto no Estatuto da UFSC. São eles: Federações da Indústria, do Comércio e da Agricultura;

Federações dos Trabalhadores e Sindicato dos Trabalhadores da Educação do Estado de Santa Catarina.

Então, dos outros stakeholders externos ao nosso âmbito, eles também têm participação. Mas isso aí só no conselho universitário. Nós temos representantes das indústrias, representantes dos sindicatos. Aí é um pouquinho mais amplo. [L1]

Então, vamos dizer assim, do ponto de vista formal, sim, todos os stakeholders são ouvidos, são considerados. Do ponto de vista operacional, real, o que pode acontecer, e é muito comum em algumas dessas instâncias, uma categoria ou outra as vezes não participa, por não se fazer presente na reunião, por não estar lá. E aí nesses casos, as vezes a decisão ela é tomada e pode ser que não leve em conta, talvez, a opinião de um do segmento ausente. Isso porque nessa democracia representativa, os representantes, as vezes, não estão lá. Então, o que eu quis dizer: formalmente sim, todos eles são ouvidos, mas operacionalmente, as vezes não, por não participar. De qualquer forma, todos são considerados. [L4]

Outros grupos de stakeholders não participante de colegiados são também consultados sobre algum aspecto para tomada de decisões, como é o caso do controle interno, dos órgãos de controle e de avaliação, além de alguns segmentos do setor produtivo.

É, algumas vezes nós temos feito isso [...] Principalmente nos tempos atuais que nós estamos submetidos a muitos controle internos - CGU, Ministério Público, TCU - para tomar algumas decisões mais cruciais, o que podem envolver uma resposta mais contundente. Nós temos chamado eles pra conversar antes, para grandes projetos de extensão, de pesquisa. Estamos agora, por exemplo, com uma negociação com as Forças Armadas, com todas as forças armadas. Então chamamos eles para conversar, para saber da demanda e como vamos fazer. Enfim, temos sim. [L1]

Por fim, os entrevistados foram convidados a indicar, independentemente de ser do ambiente interno ou externo, dois grupos de stakeholders: aquele que mais impacta as decisões que são tomadas pela Universidade e aquele que é mais impactado por essas decisões, ao tempo que podem exercer influência sobre a gestão e sobre a visão de futuro da Universidade, que é “Ser uma universidade de excelência e inclusiva.” (UFSC, 2019, P.25).

Os alunos. Em qualquer nível: graduação, pós-graduação. Nosso primeiro foco sempre são eles. [L1] Os alunos seriam os mais impactados pelas decisões Claro, porque eles são ao mesmo tempo matéria-prima e produto. [L1]

os docentes e discentes e as instituições de financiamento público[L5]

Neste aspecto não houve consenso, uma vez que para alguns gestores, os grupos de stakeholders servidores (docentes e técnicos) e estudantes impactam igualmente e da mesma forma são impactados pelas decisões da Universidade; para outros gestores, o aluno é o foco, a razão da existência da universidade e, por isso, ele seria o que impacta e ao mesmo tempo é impactado pelas decisões. Também o setor produtivo, tal como os alunos, foi citado como um grupo de stakeholders que afeta e é afetado pelas decisões tomadas e a justificativa está em este grupo representar tanto o lócus de atuação dos egressos e de aplicação de pesquisa, extensão e inovação, quanto por ser fonte de recursos para financiamento de pesquisas na universidade. E, por último, em uma relação que vem no sentido de afetar as decisões e resultados da

universidade, o grupo de stakeholders “governo”, por possuir os atributos legitimidade, poder e urgência no atendimento às suas demandas.

Em algumas falas, explicitam o tipo de influência que hoje os órgãos de avaliação e controle exercem sobre as universidades, deixando transparecer que estão sempre em busca de erros e de correção, ao invés de terem proposta educativa, colaborativa, preventiva.

A universidade não pode ser tratada como outras organizações públicas ou repartições, pois a ciência exige que se compre sempre o mais moderno e nem tudo dá certo na ciência. É este “risco” que os órgãos de controle não compreendem: em ciência, o que deu errado também é incorporado para que o conhecimento avance. [L3]

“Os órgãos de avaliação e controle estão assumindo um papel de importância [...] acima do que deveria. Concordo com a necessidade de todos esses órgãos [...] a crítica que eu faria [...] é que o controle deve ser no sentido de verificar se tu estás seguindo os procedimentos, mas sobretudo, evitar que aconteça um problema, e não ser somente punitivo. [...] são importantes, são fundamentais, necessários, vamos dizer assim, mas nessa linha, de ser, o tempo inteiro mostrando qual é o melhor caminho a seguir. Mas, o que se vê hoje, é mais no sentido de que tem que buscar os erros e isso passa a ser, ao invés de nós termos um processo colaborativo, parece que temos um processo mais coercitivo [...], por um lado e pro outro [...] penso assim, numa solução ideal, deveria ter um único órgão que fizesse tudo isso, mas, é claro, que sempre é importante ter observadores externos pra avaliar. [L4]

Pelas manifestações dos gestores, o comportamento desses órgãos públicos pode ser explicado por um simples fator: parece não entenderem que as universidades possuem dinâmicas e contextos diferenciados de outras organizações públicas e, por isso, não deveriam ser tratadas como se fossem uma repartição pública, naquele conceito de repartição antigo.

O que que acontece, nessa repartição: o gestor da auditoria, da verificação ou do controle, ele tem a visão de que aqui, essa repartição só serve pra dar aula e entregar diploma. Ele não consegue entender que aqui tem uma outra visão de pesquisa, que tem uma outra visão que é para levar isso para fora. E aí onde é que ele erra? Por exemplo, no conceito de risco que ele faz. O conceito de risco da universidade é completamente diferente do risco de uma repartição pública. Qual é o risco de uma repartição pública? É normalmente desviar dinheiro para a corrupção, desviar de licitações. Na universidade brasileira acontece? Pode ser que aconteça [...], mas são tão pequenos, em relação a outros riscos e valores, que eu fico até com vergonha. [L3]

Porque somos uma autarquia educacional que depende do Ministério da Educação, facilitaria muito, para a Universidade ser excelente [...] **se o MEC fosse gerido por pessoas que tivessem um conhecimento aprofundado da complexidade do ensino superior público no Brasil.** [L10] (grifo nosso).

Essas críticas apresentadas pelos gestores relacionadas ao Ministério da Educação e aos órgãos de avaliação e controle mostram-se pertinentes quando inseridas no contexto político-administrativo brasileiro dos últimos cinco anos, agravada ainda mais após 2018, com o novo governo eleito, cuja orientação para ocupação dos cargos públicos não se pauta, necessariamente, pela competência, contribuição ou notório saber na área de ocupação do cargo, e sim, pela fidelidade ideológica do candidato para com o Presidente.

Para exemplificar, somente no Ministério da Educação, uma das pastas da mais alta relevância para o desenvolvimento da nação, o cargo de Ministro, que não raras as vezes fora ocupado por profissionais com profundo conhecimento da área, além das habilidades e competências essenciais para lidar com a complexidade do sistema educacional brasileiro, de janeiro de 2019 a julho de 2020 empossou quatro ministros, três deles retirados da pasta por pressão do Congresso e da comunidade científica e educacional, por não darem respostas adequadas às questões da pasta ou por se envolverem em diversas polêmicas à frente do Ministério.

Contudo, o atual ministro, ocupante da pasta há mais tempo, é professor e pastor, com formação em teologia e direito, tendo atuado como vice-reitor da Universidade Presbiteriana Mackenzie e em suas aparições públicas se mostra uma pessoa ponderada e sem excessos ideológicos. Ao que tudo indica, sua atuação como vice-reitor em uma universidade privada, filantrópica e confessional, experiência importante para um ministro da educação, parece não ser suficiente para lidar com a complexidade do ensino superior público brasileiro. É o que consta na crítica do entrevistado L10. Outro fator que também pode estar contribuindo para esse desconforto dos gestores pode estar relacionado à estagnação que se encontram as políticas para a educação superior por parte do Ministério da Educação que parece estar “esvaziado” em seu poder político de assegurar os recursos necessários ao desenvolvimento do sistema público educacional, refletido no cada vez menor volume de investimento do governo nas universidades e do grave contingenciamento e corte nos orçamentos, já mencionados anteriormente.

Para finalizar, na tabela 3 são apresentados os principais resultados sintetizados, acerca dos stakeholders da UFSC: grupo de stakeholders, se faz parte do ambiente interno ou externo, se afeta ou é afetado pelas decisões da Universidade, se possui acento em algum conselho na UFSC, quantas vezes foram citados pelos entrevistados, se participam nas decisões e os dois mais importantes na percepção dos gestores.

Tabela 3 – Síntese dos resultados relativos aos Stakeholders da UFSC

Continua

Grupos de Stakeholders	Interno / Externo	Afeta Decisões	É Afetado	Assento no Conselho	Citados nas Entrevistas		Participam Nas Decisões		Dois Mais Importantes	
					Quant.	(%)	Quant.	(%)	Quant.	(%)
1. Servidores docentes e Técnicos	Interno	SIM	SIM	SIM	12	100,0	12	100,0	11	91,7
2. Estudantes	Interno	SIM	SIM	SIM	12	100,0	12	100,0	11	91,7
3. Sindicato dos Servidores (APUFSC e SINTUFSC)	Interno	SIM	SIM	SIM	8	66,7	8	66,7	0	0,0
4. Entidades representativas dos Estudantes (DCE e APG)	Interno	SIM	SIM	SIM	8	66,7	8	66,7	0	0,0

Continuação

Grupos de Stakeholders	Interno / Externo	Afeta Decisões	É Afetado	Assento no Conselho	Citados nas Entrevistas		Participam Nas Decisões		Dois Mais Importantes	
					Quant.	(%)	Quant.	(%)	Quant.	(%)
5. Prestadores de serviços (terceirizados)	Interno	NÃO	SIM	NÃO	1	8,3	0	0,0	0	0,0
6. Controle interno	Interno	SIM	NÃO	NÃO	4	33,3	4	33,3	0	0,0
7. OUTROS (Participantes Pesquisa e Extensão)	Interno	NÃO	SIM	NÃO	2	16,7	0	0,0	0	0,0
8. Governo: Órgãos de Controle (TCU, CGU, MPF)	Externo	SIM	NÃO	NÃO	10	83,3	12	100,0	10	83,3
9. Governo: MEC (Capes, Inep, CNPQ)	Externo	SIM	NÃO	NÃO	10	83,3	12	100,0	10	83,3
10. Setor Produtivo (Serviços, Indústria, Agricultura)	Externo	SIM	SIM	SIM	11	91,7	12	100,0	11	91,7
11. Sociedade	Externo	SIM	SIM	NÃO	12	100,0	4	33,3	12	100,0
12. Fornecedores	Externo	SIM	SIM	NÃO	5	41,7	2	16,7	0	0,0
13. Organizações da Sociedade Civil	Externo	SIM	SIM	NÃO	4	33,3	3	25,0	0	0,0
14. Federação e Sindicato de Trabalhadores da Educação do Estado.	Externo	SIM	SIM	SIM	3	25,0	3	25,0	0	0,0

Fonte: elaborada pela autora com dados da pesquisa.

A partir da síntese apresentada na tabela 3 é possível estabelecer um comparativo entre alguns dos resultados aqui apresentados e os encontrados no estudo de Gesser (2018), realizados também por meio de entrevistas com 15 gestores da UFSC, alguns dos quais presentes em ambas as pesquisas. O quadro 28 mostra o comparativo entre os grupos de stakeholders.

Quadro 28 – Comparativo entre grupos de stakeholders da UFSC em 2018 e Atual

Fatores	Pesquisa 2018	Pesquisa atual
Nº de Entrevistados	15	12
Gestores envolvidos nas duas pesquisas	Diretor-Geral do Gabinete do Reitor, 7 Pró-Reitores, 1 Secretário (Planejamento) Diretor do Departamento de Planejamento e Gestão da Informação (Total=10)	
Gestores envolvidos em uma das pesquisas	Chefe de Gabinete e Gestor Institucional do SIC; 1 Secretária (SEAI); Respondente do SIC; Ouvidor; Contador da Auditoria (Total = 5)	Reitor e Vice-reitora. (Total = 2)
Nº de Grupos de stakeholders identificados	12	14
Grupos coincidentes nas duas pesquisas	Servidores docentes e Técnicos, Estudantes, Fornecedores, Sindicato dos Servidores (APUFSC e SINTUFSC), Organizações da Sociedade Civil, MEC, Capes, CNPQ, Órgãos de Controle e Outros (Total: 10 Grupos)	
Grupos diferentes nas duas pesquisas	Pesquisadores e Mídia (Total: 2 grupos)	Prestadores de serviços (terceirizados), Controle interno, Entidades representativas dos Estudantes (DCE e APG), Setor Produtivo (Serviços, Indústria, Agricultura), Sociedade, Federação e Sindicato dos Trabalhadores da Educação do Estado. (Total: 6 grupos)
Grupos que participam das decisões	10 (exceto Fornecedores e Mídia)	12 (Exceto Outros e Prestadores de Serviços)

Fonte: elaborado pela autora com dados da pesquisa.

Nota-se, pelo quadro 28, que dois grupos de stakeholders – Pesquisadores e Mídia, que constam na pesquisa de 2018 não foram citados pelos gestores no estudo atual. A ausência da menção dos pesquisadores na pesquisa atual pode se justificar pela forma agrupada como os gestores da pesquisa atual consideraram os “servidores docentes e técnicos”. Como um único grupo. Certamente, ao mencionarem os docentes, o “pesquisador” estava ali, implícito.

Outra constatação interessante nessa comparação é o fato de dois grupos de stakeholders, considerados na pesquisa atual como os mais importantes do ambiente externo – a sociedade e o setor produtivo, não constarem nos resultados de 2018. A ausência da sociedade é que chama ainda mais atenção pelo fato de, em 2018, terem participado da pesquisa, além de todos os pró-reitores, comuns em ambas as pesquisas, o Gestor Institucional do SIC, a Secretária de Assuntos Institucionais, o Respondente do SIC e o Ouvidor - quatro sujeitos que, direta ou indiretamente, interagem com a sociedade.

Enfim, sobre as necessidades e expectativas dos stakeholders e sua tradução nas políticas e ações da UFSC, os resultados das entrevistas apontam para uma universidade que tem a cultura de ouvir as partes interessadas, principalmente quando da elaboração de seus planos de médio e longo prazo.

A gente pode dizer que a UFSC tem a cultura de ouvir essas partes interessadas quando ela está elaborando seus planos de médio e longo prazo. Não é só a longo prazo. No curtíssimo prazo também. Por exemplo, nós estamos com corte no orçamento, então estamos fazendo um sacrifício enorme para não chegar no aluno. Estamos esticando, esticando, esticando e o aluno vai ser o último a ser atingido. Mas é uma política. [L1]

Também nos planos e ações de curto prazo, a depender do grupo de stakeholder impactado, esses também são chamados a contribuir com as soluções, a exemplo da assistência estudantil que assegura a manutenção dos estudantes na UFSC. “Nós recebemos algum dinheiro, mas temos que ter algum critério. Para se ter uma ideia, hoje temos 5 mil isentos do restaurante universitário, isso é um custo grande.” [L3]. O modelo de decisões colegiadas e participação dos grupos de stakeholders nas várias instâncias de governança da UFSC, também constituem formas essenciais de participação das partes interessadas representadas nessas instâncias, com direito a voz e voto.

Assim, uma vez identificados quem são os grupos de stakeholders da universidade, e caracterizado o ambiente de relacionamento da universidade com esses grupos em termos de importância, formas de participação nas decisões, tradução de suas necessidades e expectativas nos planos e nas ações da Universidade e o contexto que envolve esse relacionamento, no próximo tópico serão apresentados e discutidos os resultados relativos às concepções sobre geração de valor para a sociedade.

4.1.3.2 Concepções sobre a geração de valor na universidade

Dentro das concepções dos gestores até então apresentadas neste subcapítulo, acerca da governança, da excelência e das partes interessadas com as quais a universidade interage, confrontadas com as abordagens trazidas da literatura, contidas na base teórica deste estudo, sobretudo as relacionadas à governança pública, à busca pela excelência, à gestão universitária e à universidade vista como um sistema complexo, este tópico, que aborda as concepções sobre a geração de valor na universidade, vem complementar a caracterização e compreensão do ambiente da universidade a partir das concepções sobre governança pública, busca pela excelência em gestão, partes interessadas e geração de valor para a sociedade, de forma a trazer as respostas à primeira questão geral da pesquisa.

A abordagem à geração de valor pela universidade pública, como é o caso da UFSC, lócus deste estudo, para os seus mais importantes grupos de stakeholders, nestes incluídos os cidadãos e a sociedade, pode ser justificada pela necessária reflexão por parte de todos os atores envolvidos na elaboração, aplicação, avaliação e refinamento das políticas públicas do Estado para a educação superior brasileira, posto que a educação, um dos pilares do desenvolvimento humano, pode ser também considerada a chave para alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS (IPEA, 2019⁹) da Agenda 2030 lançada pela Organização das Nações Unidas (ONU). Um dos 17 objetivos está diretamente relacionado à educação: O ODS 4, “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos” (IPEA, 2019, p.5), possui 10 metas a serem atingidas até 2030, as quais envolvem educação infantil, ensino fundamental, médio, profissionalizante e superior, alfabetização e ensinos relativos à disseminação de conteúdos relacionados à sustentabilidade.

Além disso, o ODS 4 abrange questões envolvendo a infraestrutura das escolas, a oferta de recursos para apoiar países menos desenvolvidos e a criação de garantias para que os professores tenham boas condições de trabalho e reconhecimento social. As metas dos ODS 4 valem para todos os países que integram a ONU. (IPEA, 2019, p.5).

⁹ IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. ODS 4 Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos. Cadernos ODS. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190711_cadernos_ODS_objetivo_4.pdf Acesso em 20/08/2021

No Brasil, o ODS 4 conta com um aliado constitucional, o PNE (2014-2024), que fixa vinte metas a serem cumpridas até 2024. E as questões que envolvem esse objetivo são fundamentais, dado que “mais da metade das crianças e dos adolescentes de todo o mundo não atingiram os padrões básicos de proficiência em leitura e matemática.” (IPEA, 2019, p.5). Além disso, as disparidades na educação em termos de gênero, situação de domicílio (urbano-rural) e outros fatores são muito profundas, o que requer investimentos em infraestrutura educacional, com destaque para os países em desenvolvimento.

Dessa forma, é essencial que todos os atores se engajem nessa busca e alinhem os esforços que assegurem a melhoria da qualidade da educação, traduzida em uma educação inclusiva e equitativa e de qualidade, com oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos os brasileiros. E a Universidade pública ocupa um papel primordial nessa busca, pois nela se concentram os mais altos níveis da educação nacional gerando, disseminando e compartilhando valor por meio do ensino, da pesquisa e da extensão.

Destarte, conhecer as concepções dos gestores sobre o significado e as formas de geração, agregação, compartilhamento e avaliação desse “valor” entregue aos cidadãos e à sociedade é fundamental para caracterização desse ambiente.

Afinal, o que é **gerar ou agregar valor para a sociedade?** – O significado de gerar ou agregar valor para a sociedade, de acordo com o conjunto das respostas obtidas, traz uma concepção convergente com a promoção da evolução humana. Nessa concepção, o valor para a sociedade estaria na dimensão do desenvolvimento humano que leve a outras formas de desenvolvimento, tanto intelectual quanto nas dimensões social, econômica, cultural e ambiental.

Agregar valor para a sociedade é promover o **desenvolvimento** humano social e econômico, intelectual, enfim, tem que promover a evolução humana, na sua autonomia, na sua capacidade de ser cidadã, nos seus propósitos, para que tenha melhor qualidade de vida e ao mesmo tempo que consiga ter condições e produção que satisfaça e que acompanhe as suas necessidades, interesses, vontades e que saiba, principalmente, compartilhar ou construir aquilo que seja mais próprio e mais adequado a eles. [L2]

Gerar valor para a sociedade é ter ação de desenvolver, em todos os aspectos, social, econômico, cultural. Esse é o valor que a Universidade oferece e entrega. [L8]

Agregar valor para a sociedade é o desempenho superior em relação ao produto que nós entregamos para a sociedade. [L1]

Uma concepção que considera aspectos como autonomia, cidadania e qualidade de vida na “formação humana que vai voltar para a sociedade” (L9), sendo essa a essência da universidade, um valor que a UFSC oferece e entrega quando cumpre o propósito de ensino, pesquisa e extensão de excelência.” (L12).

Atualmente desenvolvemos valor cumprindo com o nosso propósito de ensino, pesquisa e extensão de excelência. Então um valor que entregamos para a sociedade são os profissionais qualificados de alto desempenho. Esse é um exemplo de valor. Pesquisas de alto impacto é outro valor que a gente entrega para a sociedade e a sociedade enxerga. Quando fazemos uma pesquisa como a recentemente divulgada que encontrou indícios de corona vírus no esgoto já em novembro, isso é um valor que a gente entrega, uma pesquisa de qualidade e a sociedade consegue visualizar nossas ações. [L12]

Assim, a geração de valor pela universidade está diretamente relacionada ao cumprimento de sua missão institucional e aos resultados efetivamente entregues para os cidadãos e para a sociedade. Portanto, com base nas respostas obtidas, é possível inferir que os gestores têm a compreensão de que na declaração de missão da UFSC está o valor que ela gera para os seus stakeholders, tendo a sociedade como beneficiária final do valor gerado. Em outras palavras, é no cumprimento de sua missão que a Universidade gera o valor entregue à sociedade.

A UFSC tem por missão “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, 2019, p.25)

Assim, a UFSC gera valor para a sociedade no momento em que ela produz, sistematiza e socializa o saber filosófico, científico, artístico e tecnológico, ao tempo que amplia e aprofunda a formação do ser humano para o exercício profissional, a reflexão crítica, a solidariedade nacional e internacional; para que este ser humano formado volte à sociedade e, aplique os seus conhecimentos, habilidades e atitudes desenvolvidas ao longo de sua formação, e, fazendo isso, contribua para a construção de uma sociedade justa e democrática que defenda a qualidade da vida.

Então, se o valor gerado para a sociedade, pela universidade, está diretamente relacionado ao cumprimento de sua missão, torna-se importante, neste estudo, conhecer as concepções dos gestores sobre **como as universidades criam e compartilham valor para seus stakeholders e, em especial, como a UFSC cria e compartilha valor para a Sociedade?**

Nas repostas de alguns gestores, percebe-se que o “como” criam valor se funde ao “qual o valor” criado, o que estaria na próxima pergunta. Na concepção de como criam valor, alguns trazem uma perspectiva de que o caminho percorrido pela universidade para criar e compartilhar valor é o do conhecimento produzido, sistematizado ou socializado, em cada uma das áreas de atuação envolvidas pela pesquisa, ensino e extensão, em todos os campos do conhecimento.

Em cada uma das áreas de atuação. É, em todas. [L10]

Com certeza o valor que a universidade entrega para a sociedade é o valor da informação e o valor da formação, o valor da pesquisa, o valor do ensino também.

Mas, na formação está a materialidade desse valor que a sociedade não se dá conta, que não conseguem calcular, tanger, principalmente na universidade pública. [L6].

[...] porque o nosso país, como é que ele cresce? como é que se desenvolve? – pela pesquisa, pelo conhecimento, não é? No aspecto econômico e financeiro como é que, qual é a entrega? – vai gerar novos produtos, vai qualificar pessoas, profissionais, uma renda melhor, o salário [...]. penso que o principal valor é o desenvolvimento, em todos os aspectos, não só a questão financeira e tecnológica, socialmente também. Que as pessoas, os cidadãos, sejam abertos, inclusivos, em todos os aspectos, em todos os sentidos. [L8]

Não é comparar com o que existe de melhor no mundo, mas sim o que existe de melhor para eles. Então qual o valor? O valor para eles é o que traz o melhor benefício. Então o cidadão constrói valores e a universidade é que promove essa construção de valores, mas de valores que são potenciais e que se transformam em benefícios para o melhor viver do cidadão. Melhor viver é melhor qualidade de vida, melhor saúde melhor educação, melhor condição e dentro da condição, não é a quantidade, mas sim a qualidade, sabendo que a qualidade, às vezes, também depende da quantidade. [L2]

nós temos que ser excelentes na formação dos nossos profissionais, não apenas na qualidade, mas também na atualidade que esse profissional tem em relação com o que o mercado exige. Quando eu falo no mercado não é apenas indústrias, mas o próprio governo. Então, nós temos que ter excelência junto às empresa quando fazemos extensão, quando fazemos pesquisa aplicada. [L1]

Já na concepção de “qual” valor a universidade entrega à sociedade, as respostas apontam em duas direções: a do valor entregue na perspectiva do produto resultante dos processos relativos ao ensino, à pesquisa e à extensão, aos grupos de stakeholders, nestes incluídos os cidadãos e a sociedade; e a do impacto esperado, na sociedade, do desenvolvimento, decorrente da aplicação desses produtos entregues.

Se conceito de valor é qualitativo e não econômico, é claro que a sociedade vai ser favorecida na medida que formamos melhores profissionais. Isso é um grande valor. Claro que a sociedade vai ser mais favorecida se o curso e a pesquisa é de qualidade. Enfim, ou se eu me relaciono com todos os setores para fazer extensão, pra fazer serviços. Se eu faço uma assistência melhor para a comunidade, com um bom hospital, com boas bibliotecas, enfim, todos esses são indicadores do que estamos levando oficialmente; são os valores que estamos repassando para a sociedade. O campo de atuação da universidade é muito amplo, na cultura, no esporte, nós temos muita relação com a comunidade. [L10]

Então, o valor que a gente entrega para a sociedade, por exemplo, são profissionais qualificados de alto desempenho. [L12]

Desenvolvimento, em todos os aspectos, social, econômico, cultural, ação. Esse é o valor que a universidade oferece e entrega.[L8]

[...] o entorno da instituição, isso é importante para o desenvolvimento do município. E depois também com a interiorização da universidade, foi uma boa mudança para o Estado. E com o advento da universidade federal da fronteira sul, incrementou ainda mais. O fato de ter mais, é, mais pessoas com grau de instrução mais elevado, então a participação da universidade na formação das pessoas da região ou até mesmo de outros estados, e de outros até países é muito importante pro desenvolvimento. [L7]

Quanto ao compartilhar valor com os stakeholders, nas respostas os stakeholders se posicionam em duas direções: a primeira, tendo o compartilhar como sentido de mostrar, apresentar, experienciar; e a segunda, no sentido da dificuldade de tangibilizar o valor

compartilhado. Na primeira concepção, trazem em seus relatos atividades ou programas utilizados pela universidade para compartilhar seus processos ou resultados, a exemplo da Semana de Pesquisa e Extensão (SEPEX), realizada anualmente, bem como as cerimônias de colação de grau, de todos os cursos, oportunidade tanto do formando compartilhar e celebrar com suas famílias e amigos a vitória alcançada ao tempo que a universidade, por meio do ensino, da formação, compartilha o valor da formação com a sociedade.

Esse ano não deu por causa do problema orçamentário, mas todo ano a gente faz a SEPEX, semana de ensino pesquisa e extensão, fica cheia a Praça da Cidadania, na frente da reitoria, barracas enormes, tendas com todos os projetos de pesquisas de extensão, banners, equipamentos, todos os laboratórios participam, é impressionante como vem gente ver isso aqui, esse ano não podemos fazer porque nós estamos com problemas de corte de verbas e não tinha dinheiro para montar estrutura da SEPEX mas eu fiz questão de deixar bem registrado que vamos fazer duas SEPEX ano que vem, uma em abril e outra em setembro, para mostrar para a sociedade o que a universidade está fazendo.[L10]

Diretamente não, mas sempre tentamos mostrar o que nós temos. No portal da UFSC, por exemplo, temos informações que contemplam todos os públicos. Temos também divulgados os números oficiais da universidade [L11]

Esse é um exemplo de valor: pesquisas de alto impacto, valor que a gente entrega para a sociedade e a sociedade enxerga. Quando fazemos uma pesquisa como a recentemente divulgada que encontrou indícios de corona vírus no esgoto já em novembro, isso é um valor que a gente entrega, uma pesquisa de qualidade, e a sociedade consegue visualizar nossas ações. [L12]

Sobre o documento institucional que traz a proposição de valor da universidade para a sociedade, houve unanimidade na indicação do PDI como o principal documento no qual a UFSC traz a sua proposição de valor para a sociedade. Apenas dois dos 12 gestores mencionaram também a “Carta de Serviços ao Usuário” como outro documento importante para a declaração e descrição da proposta de valor da universidade para a sociedade. A propósito dos dois documentos citados, há de se considerar que ambos são exigências instituídas por instrumentos normativos nacionais, de aplicação obrigatória no segmento educacional, no caso do PDI e em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo federal que prestam atendimento aos usuários dos serviços públicos, direta ou indiretamente (BRASIL, 2017b).

Na segunda direção, da dificuldade em dar materialidade ou tornar tangível o valor compartilhado, os gestores discorrem sobre a dificuldade de a universidade materializar a sua essência para a sociedade. Com isso, estão certos de que, a universidade faz e entrega muito além do que a sociedade percebe, conhece ou reconhece.

[...]como que a universidade compartilha esse valor para essas partes interessadas, eu acho que está na questão da dificuldade de compartilhar o processo ou o ato da formação e da pesquisa. [...] até porque às vezes, nem sabe que a pesquisa existe. Mas qual o percentual de visão da sociedade em relação ao que a universidade entrega para ela? E a universidade entrega engenheiro, médico, administrador... todos os profissionais[L6].

[...] a universidade não consegue materializar a sua essência para a sociedade. Todos, principalmente nós, mães, queremos que um dia o nosso filho chegue à universidade para ele ter uma formação, para ser alguém na sociedade..., mas é muito, muito mais que isso o que a universidade faz. Então nós precisamos. E penso que é uma falha da universidade em comunicar com a sociedade.

De acordo com um dos entrevistados, a sociedade conhece muito pouco a universidade, por isso, muitas vezes, ela acredita no que ouve falar, nos boatos que circulam sobre coisas ruins que, supostamente, estariam acontecendo dentro das universidades, o que acaba alimentando a onda do discurso que se baseia em uma política de descrédito das universidades públicas (L10). Apesar da fala desse gestor, é bem provável que parte desse “descrédito” não venha apenas do pouco conhecimento que a sociedade tem acerca do que acontece de fato nas universidades.

É inegável o impacto gerado na sociedade quando os veículos de imprensa, reiteradas vezes, noticiam escândalos de corrupção envolvendo recursos públicos destinados à educação superior, antes mesmo dos fatos apurados e do inquérito concluído. Ao longo da última década, este foi o cenário descortinado pela imprensa, sobretudo a televisiva, em cobertura às ações de buscas e apreensões feitas em universidades, institutos federais e fundações de apoio à pesquisa, em todo o território nacional, pelos órgãos de controle (MP, GCU, PF) numa jornada que mais se aproximava de um show de pirotecnia, colocando em cheque a imagem institucional e a dignidade dos supostamente envolvidos nos escândalos – reitores, pró-reitores, pesquisadores, servidores. Um sistema coercitivo que, em nome da transparência e do combate à corrupção, mas sem evidências objetivas, junto a uma imprensa inconsequente, abalou a honra de grandes lideranças dessas instituições, gestores que davam suas vidas pelo trabalho, que muito contribuíram para que a universidade chegasse onde chegou e que, de uma hora para a outra, viam, nos noticiários, uma narrativa bem diferente da realidade. E não raro, a uma realidade que a própria justiça, no futuro, chegaria à conclusão.

Por fim, os gestores foram convidados a responder de que forma a universidade avalia o valor para a sociedade, ou como compara o valor oferecido e entregue à sociedade com o valor recebido e percebido pela sociedade. No conjunto, as respostas indicam que essa avaliação pode ser feita por meio de indicadores, tais como recursos próprios captados, a inserção dos egressos no mercado de trabalho, qualidade da saúde, qualidade da educação e qualidade de vida.

Existem várias formas da Universidade avaliar esse valor que ela entrega. Por exemplo, recursos próprios, recursos que a universidade capta, é um indicador. Se as empresas estão colocando dinheiro aqui dentro é por alguma razão, não é? A colocação dos nossos alunos, quantos se tem empregado, se tem desempregado. Existem vários tipos de indicadores que podem ser usados para medir esse valor. [...].

mas se as universidades usam isso para mostrar para a sociedade? Usam muito mal, são muito modestas. [L10]

[...] valores que são potenciais em benefícios para o melhor viver do cidadão. [...] melhor qualidade de vida, melhor saúde, melhor educação [L2]

A Universidade precisa constantemente fazer isso. Mas, ela não produz um produto, e sim conhecimento, pois forma pessoas. [L4]

[...] de que forma universidade avalia essa relação entre o que ela entrega e o que a sociedade está recebendo, eu não sei se avalia, quer dizer, eu acho que é uma avaliação ainda muito incipiente. [L6]

Na percepção de um dos entrevistados, a UFSC tem entregue bastante para a sociedade, mas poderia entregar mais, se mudasse as questões de financiamento e valorização da pesquisa (L5). Contudo, afirma ele, há uma baixa percepção da sociedade sobre o que a UFSC entrega. Corroborando, outro gestor aponta a necessidade de divulgar mais e colocar em evidência o que a universidade entrega para e na sociedade.

[...] então, acho que uma atitude imediata e importante que deve ser tomada é a melhor divulgação daquilo que é entregue à sociedade, para que a sociedade possa ter uma percepção mais verdadeira da importância da UFSC. [L5]

É preciso que cada pró reitoria exponha. Tem que ser mais socializado. O PDI vai agora entrar para consulta pública. Então temos que colaborar, temos que mostrar, temos que ver o que que a gente pode estar elegendo elementos, para não se perder fortaleza importante, isso na entrega, na própria sociedade. [...] e por incrível que pareça, a gente quer a participação da sociedade, mas, muitas vezes, ela não quer. Mas a gente não pode deixar de oferecer e de colocar em evidência. [L6]

Por outro lado, importante considerar a preocupação trazida por um dos entrevistados, quanto à credibilidade das universidades junto à sociedade. Para ele, alguma coisa a universidade errou ao longo da história, visto que hoje “temos uma crise quando a gente vê que o governo federal contingenciou 35% das nossas verbas e a gente tem que dizer para a sociedade que precisamos muito desse dinheiro” (L8). Há de se concordar com esse gestor quanto à possibilidade de a universidade ter cometido erros ao longo da história. Talvez o maior erro tenha sido cometido pela não representação da universidade em diversos contextos, espaços e papéis imprescindíveis nas arenas políticas, econômicas, culturais e sociais. Ou talvez o erro cometido esteja relacionado à uma visão da perspectiva externa de que as Universidades trabalham para dentro e não para fora, numa clara indicação de que as demandas da sociedade são presumidas e não acolhidas, buscadas, identificadas, analisadas para serem incorporadas nos projetos e planos da universidade.

Destarte, conhecer as concepções dos gestores sobre o significado e as formas de geração, compartilhamento e avaliação do valor entregue aos cidadãos e à sociedade pela universidade foi fundamental para a caracterização do ambiente da UFSC. Concepções, essas, que consideram aspectos como autonomia, cidadania e qualidade de vida na “formação

humana” para o desenvolvimento em todas as dimensões; um valor que a UFSC oferece e entrega à sociedade ao cumprir o seu propósito de ensino, pesquisa e extensão de excelência.

Em suma, a análise conjunta dos resultados obtidos acerca das concepções sobre as partes interessadas e a geração de valor na universidade, trouxe alguns elementos que contribuem para a conformação e caracterização do ambiente da universidade. O primeiro deles diz respeito aos grupos de stakeholders considerados influentes (importantes); e o segundo está relacionado ao valor criado e entregue pela universidade aos seus stakeholders influentes.

Em relação ao primeiro elemento, os stakeholders da universidade, a importância ou poder de influência dos grupos de stakeholders se prende ao fato de que eles fazem a UFSC tomar decisões e eles são impactados pelas decisões tomadas pela universidade. Do ambiente interno, os grupos servidores (técnicos e docentes) e estudantes foram considerados os grupos de stakeholders mais influentes, visto que não haveria razão da existência da Universidade sem os estudantes; e porque sem o corpo interno de servidores, docentes e técnicos, a universidade não cumpriria a sua missão, nem mesmo funcionaria. Já do ambiente externo, os grupos de stakeholders considerados mais influentes foram: a sociedade, o setor produtivo e os órgãos de controle (governo).

A influência da sociedade está associada a fatores macro: políticos, sociais e econômicos que a colocam ao mesmo tempo como fonte de insumos importantes para o planejamento e desenvolvimento da Universidade e como destinatária e beneficiária final de todo o valor produzido na universidade. O setor produtivo (de serviços, indústria ou os polos industriais), tem sua importância explicada por fatores que envolvem tanto o planejamento (de novos cursos ou melhoria dos já existentes) quanto do financiamento (fonte de parte significativa dos recursos que financiam o avanço da ciência, tecnologia e inovação) e dos resultados gerados (lôcus de atuação dos profissionais formados e de aplicação de grande parte das pesquisas produzidas na universidade). O terceiro grupo considerado mais influente foi o governo, que fornece diretrizes, avalia, financia e controla (MEC, INEP, CAPES; CNPQ; TCU, CGU e MPF). A influência desse grupo tem sua importância associada a dois fatores: por, nos últimos anos, serem os maiores demandantes de respostas da universidade e ao mesmo tempo, terem poder para afetar as decisões e resultados da universidade. Ou seja, um grupo de stakeholders que possui os atributos legitimidade, poder e urgência no atendimento às suas demandas (FALQUETO; HOFFMANN; GOMES, 2013).

Quanto ao segundo elemento que contribui para caracterizar o ambiente da universidade, refere-se ao valor criado e entregue pela universidade aos seus stakeholders mais influentes. Os resultados indicam que a UFSC cria e compartilha valor no cumprimento de sua

missão e em busca do alcance dos objetivos que traduzem a sua visão de ser uma universidade de excelência. Contudo, esse valor entregue, nem sempre pode ser materializado, o que se pode considerar um dificultador da avaliação de sua efetividade.

Por isso, torna-se essencial que a liderança da universidade articule todos os atores, sobretudo os grupos de stakeholders definidos como influentes (servidores, estudantes, setor produtivo, governo e sociedade) para que se engajem nessa busca e, juntos, alinhem os esforços para assegurar que o valor que a universidade federal gera para a sociedade, no cumprimento de sua missão, represente respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público, que possam modificar aspectos do conjunto da sociedade ou de grupos de stakeholders reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços produzidos ou compartilhados pela universidade.

E, assim, engajados e alinhados, busquem e alcancem melhorias na qualidade da educação, não apenas na educação superior, mas em todos os níveis, traduzida em uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade, com oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos os brasileiros – rumo à concretização do que vem a ser a essência do Objetivo 4 do Desenvolvimento Sustentável. E as Universidades públicas, sobretudo as Federais, ocupam papel primordial nessa busca, pois nelas se concentram os mais altos níveis da educação nacional e que forma profissionais para todos os campos de aplicação, inclusive para atuar nos demais níveis da educação, além de gerar, disseminar e compartilhar o maior valor, o conhecimento, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão de excelência.

Por fim, concluindo este primeiro bloco de resultados, cumpre-se o primeiro objetivo específico com a resposta à questão específica relativa à primeira etapa da pesquisa: como se caracteriza o sistema (ambiente) da universidade quanto às concepções sobre governança pública, busca pela excelência em gestão, partes interessadas e geração de valor?

Os resultados, apresentados nos três tópicos deste subcapítulo trouxeram elementos que permitiram caracterizar o ambiente da universidade e sua relação com a governança, excelência, partes interessadas e geração de valor, tanto do ponto de vista teórico (com o confronto da presença ou ausência de elementos que constam na literatura com o relato dos entrevistados e os documentos consultados) quanto do ponto de vista prático (com o contexto revelado pelas entrevistas realizadas).

Os resultados trazem uma concepção abrangente do que vem a ser e como estão inseridas a governança e a excelência no ambiente da universidade. A começar pela governança, essa concepção integradora, na perspectiva intraorganizacional da governança pública, posiciona a governança na UFSC como um conjunto de práticas que permeia toda a

universidade, desde o menor tecido até um grande sistema, que toma como base os objetivos de longo prazo como direcionadores da visão, com racionalidade, numa construção coletiva que envolve diferentes atores e sujeitos que possuem pensamento crítico, experiência e formação, onde nenhuma ação é monocrática e as decisões são colegiadas.

Quanto às concepções sobre a excelência na UFSC, os resultados mostram a excelência em cinco perspectivas: (i) de orientação a padrões superiores de qualidade no ensino, pesquisa e extensão; (ii) de desempenho superior naquilo que entrega para o setor produtivo e para a sociedade; (iii) de ser um ambiente produtivo cientificamente e saudável para os seus profissionais; (iv) de manutenção e continuidade; e (v) de complexidade e preocupação com as gerações futuras.

Isso posto, trilhar o caminho da busca pela excelência na gestão dos serviços públicos do conhecimento (ensino, pesquisa e extensão), na concepção trazida pela teoria do Novo Serviço Público, prescinde do entendimento pela universidade acerca de: (i) quem são as partes interessadas com as quais estará se relacionando no processo de criação de valor; e (ii) para quais partes interessadas (público-alvo) serão direcionadas as energias traduzidas em respostas efetivas e úteis às necessidades e demandas (beneficiários legítimos). A resposta à primeira questão foi apresentada na tabela 3, que traz a síntese dos resultados relativos aos stakeholders da UFSC, na qual constam 18 partes interessadas identificadas. Já a resposta à segunda questão pode ser a mesma apresentada para a pergunta “para quem é a excelência?” e já respondida: para a sociedade, para o setor produtivo, para a saúde, para a educação e para as pessoas direta ou indiretamente inseridas na universidade, como docentes, técnicos-administrativos, estudantes e outras com as quais ela interage. Não há dúvidas de que essa resposta contém todos os grupos de stakeholders considerados mais importantes e influentes: sociedade, setor produtivo, servidores (docentes e técnicos-administrativos) e estudantes, excetuando-se o governo (que fornece diretrizes, avalia, financia e controla), por não ser influenciado pelas decisões tomadas na universidade, embora possa influenciar significativamente nas decisões da universidade, em razão dos seus atributos poder, legitimidade e urgência.

Enfim, para fechamento deste primeiro bloco de resultados, reproduz-se uma concepção de excelência que sintetiza a relação entre os elementos apresentados e discutidos na caracterização do ambiente da universidade.

Se pudesse resumir o que entendo por excelência, seria o desempenho superior em relação ao produto que nós damos para a sociedade. Nós somos excelentes porque a sociedade tem que dizer que nós somos excelentes. Por conta disso, nós temos que ser excelentes na formação dos nossos profissionais, não apenas na qualidade, mas também na atualidade que esse profissional tem em relação ao que o mercado exige. [...] Então, nós temos que ter excelência junto às empresas quando fazemos extensão,

quando fazemos pesquisa aplicada. Enfim, a excelência se relaciona com os resultados que a universidade se propõe e entrega. [L1]

Assim, caracterizado o ambiente da universidade tem-se por concluída a primeira etapa da pesquisa. Em seguida serão apresentados e discutidos os resultados encontrados na segunda etapa, cujo objetivo foi Identificar as práticas de governança pública instituídas na Universidade Federal de Santa Catarina.

4.2 AS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA INSTITUÍDAS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

O presente subcapítulo tem como finalidade apresentar e discutir os resultados encontrados em resposta à questão específica relativa à segunda etapa da pesquisa: Quais são as práticas de governança pública instituídas na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)?

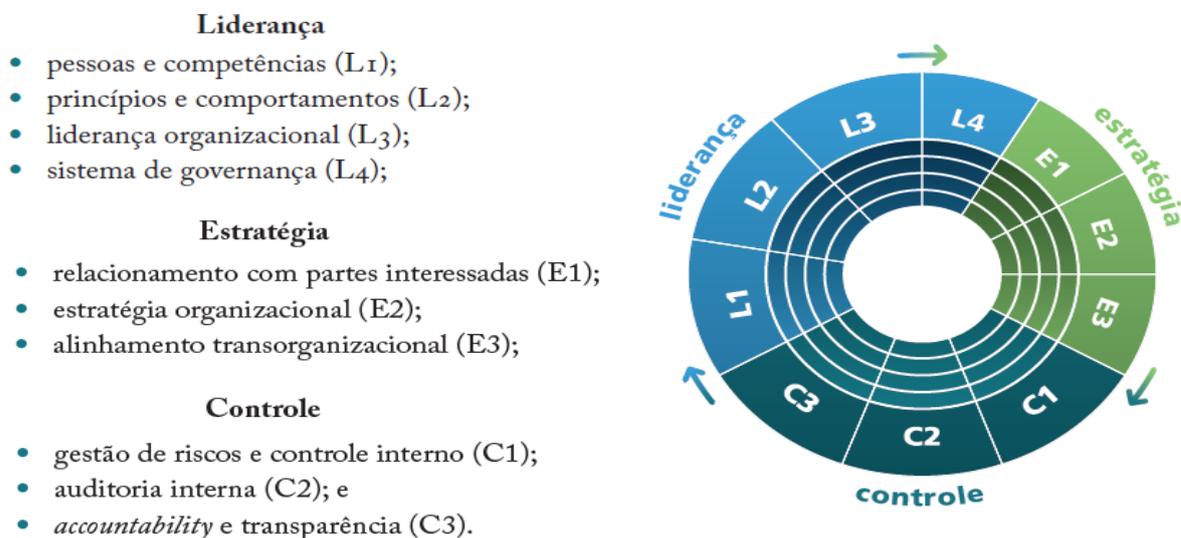
Conforme apresentado no tópico 2.1.2 do referencial teórico, nas perspectivas de observação da governança pública nos órgãos e entidades e atividades intraorganizacionais, a governança nos órgãos e entidades da administração pública federal brasileira, inclusive as Universidades Federais, tem sua aplicação definida em instrumentos normativos e orientações do Tribunal de Contas da União, instância superior do controle externo da administração pública federal brasileira. Nesse contexto, o Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017), que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece em seus artigos 6º e 13-A e 15-A orientações importantes relativas às práticas de governança que devem ser implementadas pela alta administração dos órgãos e das entidades do executivo federal.

Dessa forma, os resultados obtidos nesta etapa da pesquisa tiveram como fontes de dados primários as respostas às entrevistas aplicadas aos gestores; e de secundários, os documentos analisados, os instrumentos normativos e a base de dados do Relatório Perfil de Governança e Gestão Públicas (TCU, 2018).

Os instrumentos normativos foram importantes para evidenciar, de forma geral, a obrigatoriedade de implantação das práticas de governança pelas universidades federais, bem como os conceitos utilizados pelo controle externo (TCU e CGU) concernentes à governança e seus princípios, aplicáveis aos órgãos e entidades vinculadas ao executivo federal. Já o Relatório Perfil de Governança e Gestão Públicas disponível para consulta no portal do TCU, embora reflitam dados de 2017, tem sua importância neste estudo por apresentar os resultados

das práticas de governança nas universidades federais, avaliadas por meio de indicadores relacionados aos mecanismos liderança, estratégia e controle, como mostra a figura 21.

Figura 21 - Práticas, Componentes e Mecanismos de Governança



Fonte: Adaptado dos Referenciais TCU (BRASIL, 2014, p.38)

De forma a complementar e contextualizar a identificação de práticas de governança instituída na UFSC, além dos dados secundários do Relatório Perfil de Governança e Gestão Públicas e de outros documentos institucionais consultados, dados primários coletados nas entrevistas também contribuíram, tanto para identificação das práticas, no lócus de estudo, como para revelar como essas práticas estão atualmente inseridas e em funcionamento na UFSC, sob o olhar da alta liderança da universidade. A escolha dos gestores que representam a alta liderança da UFSC como sujeitos da pesquisa está fundamentada nas responsabilidades da alta liderança para a qualidade da governança quanto para a busca da excelência em gestão. Sendo assim, a qualidade da governança está diretamente relacionada à capacidade do sistema de liderança do órgão ou entidade em atuar de forma coesa e orientada para o alcance dos objetivos institucionais, assim como de envolver e motivar todos os servidores ou empregados do quadro de pessoal (BRASIL, 2014a; DUTRA, 2011).

Assim, os resultados foram organizados e serão apresentados na sequência, em dois tópicos: (4.2.1) As práticas de Governança e o Perfil de Governança e Gestão Públicas na Universidade Federal Brasileira; e (4.2.2) As práticas de Governança na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

4.2.1 As práticas de Governança e o Perfil de Governança e Gestão Públicas na Universidade Federal Brasileira

As práticas de governança nos órgãos e entidades públicas vinculadas ao executivo federal, conforme já mencionado, são de caráter mandatório, uma vez que foram constituídas em instrumentos normativos. Nessa direção, o Tribunal de Contas da União (TCU) vem realizando levantamentos para conhecer a situação da governança no setor público, bem como para estimular as organizações públicas a adotarem boas práticas de governança (TCU, 2018).

Assim, em 2017, o TCU fundiu quatro levantamentos de governança que eram realizados com foco nas organizações públicas (pessoas, TI, contratações e governança pública) para criar o Perfil de Governança e Gestão Públicas, de periodicidade anual, público e parte integrante do processo de prestação de contas anuais. Em sua primeira aplicação, participaram 498 organizações públicas, dessas, 63 Universidades Federais.

Embora o levantamento tenha unificado quatro dimensões de avaliação em um único instrumento, para fins de apresentação das práticas de governança identificadas nas universidades federais brasileiras, apenas os indicadores relacionados à Governança Pública serão utilizados.

As práticas de governança avaliadas pelo TCU são agrupadas nas dimensões Liderança, Estratégia e Controle (Accountability), cada uma delas devidamente apresentadas no tópico 2.1.2.3 do Referencial Teórico. Os resultados são classificados em quatro faixas: **Aprimorado** (70 a 10%); **Intermediário** (40 a 69,9%); **Inicial** (15 a 39,9%) e **Inexpressivo** (0 a 14,9%). A tabela 4 apresenta os resultados para cada uma das práticas e respectivos indicadores.

Tabela 4 - Resultados da Avaliação das Práticas de Governança nas UFs - TCU

Práticas e Indicadores	Código no Relatório	Resultado 63 UFs
Índice de Capacidade em Liderança		<u>0,36</u>
L1 - Pessoas e competências	1120	0,30
L2 - Princípios e comportamentos	1130	0,37
L3 - Liderança organizacional	2110	0,16
L4 - Sistema de governança	1110	0,60
Índice de Capacidade em Estratégia		<u>0,50</u>
E1 - Relacionamento com partes interessadas	2124	0,47
E2 - Estratégia organizacional	2120, 2130	0,49
E3 - Alinhamento transorganizacional	2121	0,55
Índice de Capacidade em Controle/Accountability		<u>0,38</u>
C1 - Gestão de riscos e controle interno	2111, 2112, 2113	0,16
C2 - Auditoria interna	3120	0,45
C3 - Accountability e transparência	3110	0,52

Fonte: elaborado a partir dos dados do Relatório Perfil de Governança e Gestão Públicas (TCU, 2018).

De acordo com a classificação adotada, os resultados mostram que as práticas de governança das Universidades, em geral, se encontram em uma situação de aplicação entre os níveis “inicial” (4 práticas: L1, L2, L3 e C1) e “intermediário” (6 práticas: L4, E1, E2, E3, C2 e C3). Muitas podem ser as explicações para esse resultado, a começar pelo fato de ser uma autoavaliação e a depender do processo de busca de informações internas para responder o questionário, os dados podem não refletir a realidade da universidade, uma vez as questões serem abrangentes e exigir uma visão sistêmica das práticas de governança. Outro fator que pode explicar os níveis de aplicação das práticas de governança nas universidades entre inicial e intermediário diz respeito ao tempo e à forma de indução desses temas, enquanto conjunto de práticas, na dinâmica das universidades, pelos órgãos de controle. Evidência disso pode estar no indicador “Sistema de Governança”, com o melhor resultado (60%), mesmo que ainda em nível intermediário. Essa prática, já internalizada na universidade, diz respeito à forma como os diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança e engloba as instâncias internas e externas de governança, os fluxos de informações, os processos de trabalho e as atividades relacionadas a avaliação, direcionamento e monitoramento da organização. Ou seja, o resultado mostra que as universidades possuem um sistema de governança implantado e em funcionamento, em nível bem próximo ao aprimorado.

Por outro lado, chamam atenção os dois resultados mais baixos nos indicadores Liderança Organizacional e Gestão de Riscos e Controle Interno, ambos com 16%, muito próximo de inexpressivo. A primeira prática diz respeito à liderança da alta administração, que estabelece uma estrutura de unidades e subunidades funcionais, nomeia gestores para chefiá-las e a eles delega autoridade para executar os planos em direção ao cumprimento dos objetivos e das metas institucionais, com a responsabilidade final pelos resultados produzidos sempre da autoridade delegante e a segunda relaciona-se à preocupação que a alta administração deve ter em determinar quanto risco aceitar na busca do melhor valor para os cidadãos e demais partes interessadas, mapear e fazer a gestão desses riscos.

Como a pretensão dessa etapa do estudo não é **avaliar** e sim **identificar** as práticas de governança instituídas na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), no tópico seguinte além dos resultados obtidos pela UFSC no Relatório Perfil de Governança e Gestão, as práticas identificadas serão apresentadas e discutidas a partir do cotejo com o relato dos entrevistados.

4.2.2 As práticas de Governança na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Os resultados concernentes às práticas de governança na UFSC mostram, assim como para as demais universidades federais, 10 práticas de governança instituídas na universidade, quase todas em estágio de implantação entre inicial e intermediário, apenas uma considerada em estágio aprimorado. Dentre os três índices apurados, o de Capacidade de Liderança é o mais elevado, com 0,41; nos demais, de Capacidade em Estratégia e em Controle/Accountability, os índices alcançados situaram em 0,20 e 0,21 respectivamente. Todos eles em situação inicial.

Considera-se que os fatores que podem ajudar a explicar os resultados dos indicadores da UFSC são os mesmos já apresentados nos resultados do conjunto de universidades federais: dizem respeito ao processo de autoavaliação e a depender do processo de busca de informações internas para responder o questionário; e ao tempo, à forma de indução desses temas, enquanto conjunto de práticas, na dinâmica das universidades.

A liderança, enquanto dimensão da governança, diz respeito aos instrumentos postos em funcionamento na universidade para promover o processo decisório fundamentado em evidências. A importância estratégica dessa dimensão da governança para as universidades está relacionada às pessoas e competências, aos princípios e comportamentos, à liderança organizacional e ao sistema de governança.

Os resultados mostram que o Índice de Capacidade de Liderança, o mais elevado dentre os três, tem o seu conjunto de práticas posicionadas nos níveis aprimorado (Liderança Organizacional, 70%), intermediário (Princípios e Comportamentos, 50%) e inicial (Pessoas e competências, 21%; e Sistema de Governança, 22%).

Cabe registrar que houve tentativa por parte dessa pesquisadora de obter, junto ao TCU e à UFSC resultados atualizados das avaliações posteriores a 2018, de forma a apresentar resultados mais aproximado ao tempo de realização das entrevistas. Contudo, não se logrou êxito nessa busca. A tabela 5 apresenta os resultados obtidos para as práticas relativas à Liderança, a partir dos dados coletados no relatório da avaliação feita pelo TCU em 2018.

Tabela 5 - Resultados da Avaliação das Práticas de Governança: Liderança (TCU)

Práticas e Indicadores	Código no Relatório	Resultado UFSC
Índice de Capacidade em Liderança		<u>0,41</u>
L1 - Pessoas e competências	1120	0,21
L2 - Princípios e comportamentos	1130	0,50
L3 - Liderança organizacional	2110	0,70
L4 - Sistema de governança	1110	0,22

Escala: Aprimorado (70 a 100%); Intermediário (40 a 69,9%); Inicial (15 a 39,9%) e Inexpressivo (0 a 14,9%).

Fonte: elaborado a partir dos dados do Relatório Perfil de Governança e Gestão Públicas (TCU, 2018).

Em comparação com os resultados obtidos nas entrevistas com os gestores, os baixos resultados das práticas relacionadas às Pessoas e competências e ao Sistema de Governança, não se confirmam, de acordo com os relatos dos gestores, que indicaram que essas práticas já se encontram sistematizadas na UFSC. Como a avaliação das práticas de governança pelo TCU ocorreu em 2018, é possível que algumas das práticas à época estivessem mesmo em estágio inicial de implantação e evoluíram ao longo do tempo.

Pelo resultado do indicador Liderança Organizacional na UFSC, pode-se inferir que a liderança da alta administração vem estabelecendo estruturas e instrumentos para promover o processo decisório fundamentado em evidências, o que decorre da aplicação dos princípios da coordenação, da delegação de competência e do modelo de governança adotado. Esse resultado, embora de 2018, é corroborado pelos resultados da entrevista com os gestores, os quais indicaram que atualmente a Liderança Organizacional enquanto prática de governança está totalmente implementada, sobretudo a partir do início do mandato do Prof. Cancelier que colocou em funcionamento o seu “plano de governo” divulgado durante a campanha. Plano este continuado pelo atual reitor.

Periodicamente, uma vez por mês, fazemos uma reunião com os diretores das unidades de ensino. Também há reuniões quinzenais com o colegiado gestor, com os pró-reitores, secretários e assessores. Nós fazemos uma reunião rodada, ou seja, colocam-se os problemas de seu centro, fazem as reivindicações, dão informações sobre o que está acontecendo em cada centro. [L10]

Ao invés da pró-reitoria trazer uma proposta de uma política específica, nós sentamos em uma mesa onde estavam representantes dos sindicatos, profissionais e técnicos da área, academia, para propormos uma diretriz e uma política a ser desenvolvida. Sempre estamos abertos para ouvir, mas não é fácil. [L6]

O que nós chamamos de PDI, quando a Universidade faz o PDI e é um instrumento de Governança da Universidade, mas ao mesmo tempo, o PDI traça metas, que são específicas de algumas áreas: pesquisa, ensino, gestão, extensão, governo, da Governança. Então, o TCU coloca como sendo o conceito de Governança, que é responsável pela estratégia, liderança, controle das atividades de gestão. A Governança é um suporte para a gestão. [L7]

Aqui na UFSC o PDI está sendo implementado [...] Normalmente os planos de desenvolvimento institucional são figuras fictícias, normalmente são para cumprir tabela. [L3]

Em relação a questão da Governança, a Universidade tem a sua autonomia e as próprias atribuições. [L4]

Fazendo uma analogia com a Biologia, a Governança na Universidade funciona como um organismo que é composto por vários sistemas. [...] Então, a Governança é uma árvore decisória em que nenhuma ação é monocrática, em que há decisão colegiada desde o menor tecido até um grande sistema. [L9]

O pró-reitor ou secretário implemente determinadas políticas do seu ponto de vista, mas existe um norte, existe ações previamente determinadas que tem que ser alcançadas. [L10]

A iniciativa que temos no momento, é a escola de gestores, que irá se expandir para mais administradores, em nível de pró-reitorias, secretarias, e assim por diante. [L11]

Conforme menciona um dos entrevistados, “a organização universitária é complexa e deve ser orientada para o avanço da gestão pública.” [L8]. Contudo, é papel da Liderança orientar a universidade para este avanço, por meio de melhorias na infraestrutura, investimento em tecnologia e do fomento a um clima organizacional baseado em valores compartilhados.

Em relação às práticas de governança do componente Estratégia, os resultados mostram que o Índice de Capacidade em Estratégia se posiciona no menor nível em comparação com os outros dois índices, resultado, este, puxado para baixo pelas práticas “Relacionamento com as Partes interessadas e “alinhamento transorganizacional”.

A capacidade em Estratégia, de forma geral, pode ser considerada a capacidade da organização de prover soluções para melhoria do desempenho da Universidade, estando essas soluções associadas a três práticas que envolvem: as partes interessadas, as estratégias organizacionais e o alinhamento. Os resultados dessas práticas são apresentados na tabela 6.

Tabela 6 - Resultados da Avaliação das Práticas de Governança: Estratégia (TCU)

PRÁTICAS E INDICADORES	Código no Relatório	UFSC
Índice de Capacidade em Estratégia		<u>0,20</u>
E1 - Relacionamento com partes interessadas	2124	0,15
E2 - Estratégia organizacional	2120, 2130	0,29
E3 - Alinhamento transorganizacional	2121	0,15

Escala: Aprimorado (70 a 100%); Intermediário (40 a 69,9%); Inicial (15 a 39,9%); e Inexpressivo (0 a 14,9%).

Fonte: elaborado a partir dos dados do Relatório Perfil de Governança e Gestão Públicas (TCU, 2018).

O Relacionamento com as Partes Interessadas (E1) diz respeito à importância dada pela universidade às demandas desses stakeholders. Se as demandas são identificadas, mapeadas e priorizadas nas políticas e ações. No tópico 4.1.3 foram apresentados resultados das concepções dos gestores acerca dessas partes interessadas, bem como das pesquisas pelo termo nos documentos. Nos documentos institucionais (Carta de Serviços e PDI) não foram encontrados os termos “stakeholders” ou “partes interessadas”. No entanto nesses mesmos documentos a expressão “comunidade externa” foi mencionada duas e treze vezes respectivamente; e nas entrevistas, apenas duas vezes.

Nas entrevistas os gestores identificaram todos os grupos de stakeholder importantes da UFSC. Internamente, são os estudantes e os servidores (docentes e técnicos) os mais importantes, segundo os gestores, porque eles influenciam nas decisões tomadas na UFSC e ao mesmo tempo são afetados pelas decisões. Em relação aos stakeholders mais importantes do ambiente externo, foram identificados, na sequência: a sociedade, o setor produtivo e os órgãos de controle. Contudo, a participação desses stakeholders externos importantes, apenas o setor

produtivo possui representação em alguma instância de governança na UFSC. A importância dos órgãos de controle está relacionada à quantidade de demandas que a gestão tem que atender rotineiramente. O relacionamento com a sociedade, embora considerado prática inserida nas atividades da universidade, foi destacado como uma oportunidade de melhoria, na perspectiva de inserir as suas demandas nas decisões. Fato curioso também foi a sociedade não constar dentre os grupos de stakeholders no estudo de Gesser (2018), conforme discutido no 4.1.3.

Assim, para melhorar os resultados na Capacidade em Estratégia é importante que o modelo de governança da UFSC propicie o equilíbrio entre as legítimas demandas e expectativas das diferentes partes interessadas, a responsabilidade e discricionariedade dos dirigentes e gestores em assegurar esse equilíbrio e a necessária prestação de contas, com transparência nas ações.

Enfim, mesmo que as práticas relativas à capacidade de estratégia em 2018 tenham obtido como média 20%, portanto consideradas em estágio inicial de implantação, nas entrevistas ficou evidenciada a participação de vários grupos de stakeholders nas instâncias de governança, inclusive com poder de voz e voto, além de constar no PDI um conjunto de estratégias para levar a UFSC a trilhar o caminho da excelência.

Na perspectiva do controle, o índice de Capacidade em Controle/Accountability, assim como o de Capacidade em Estratégia, também se mostrou em nível inicial, com uma das práticas em situação crítica, no nível “inexpressivo”: a prática relativa à Gestão de Riscos e Controle Interno. Essa fragilidade consta no parecer de aprovação da prestação de contas do ano 2017 do Conselho de Curadores da UFSC:

Com relação aos controles internos administrativos, a Auditoria Interna constatou que as unidades auditadas no exercício de referência não possuem controles adequados ou suficientes para a gestão de riscos. Neste sentido, para cada área auditada foram formuladas recomendações relacionadas à estruturação e aperfeiçoamento dos controles, no sentido de evitar, identificar e corrigir falhas e irregularidades e minimizar os riscos.[...] (UFSC, 2018, p.15)¹⁰

Ao mesmo tempo que os controles internos têm a sua fragilidade exposta, a Auditoria Interna, com resultado em situação mais favorável (31%) se destaca pela atuação junto às áreas na busca de evidências da aplicação dos controles. Dados das entrevistas indicam que a “auditoria faz um papel de fiscalização [...] um papel de acompanhamento e de fortalecimento de diretrizes institucionais. [L6]. A tabela 7 apresenta os resultados da avaliação das práticas relativas ao Controle/Accountability pelo TCU em 2018.

¹⁰ Parecer 38/2018/CC de aprovação da Prestação de contas da UFSC do ano de 2017.

Tabela 7 - Resultados da Avaliação das Práticas de Governança: Controle/Accountability

PRÁTICAS E INDICADORES	Código no Relatório	UFSC
Índice de Capacidade em Controle/Accountability		<u>0,21</u>
C1 - Gestão de riscos e controle interno	2111, 2112, 2113	0,07
C2 - Auditoria interna	3120	0,31
C3 - Accountability e transparência	3110	0,24

Escala: Aprimorado (70 a 100%); Intermediário (40 a 69,9%); Inicial (15 a 39,9%) e Inexpressivo (0 a 14,9%).

Fonte: elaborado a partir dos dados do Relatório Perfil de Governança e Gestão Públicas (TCU, 2018).

Como mostrado na literatura, há inúmeros “riscos inerentes à gestão dos recursos públicos, às operações das agências públicas e à fiscalização dos resultados desses processos” (VIEIRA; BARRETO, 2019, p.98). Fazer a gestão desse risco, segundo Vieira e Barreto (2019), vem a ser o elemento-chave para que os órgãos e entidades públicos efetivamente gerem valor para a sociedade. Neste sentido, fazer a gestão dos riscos pressupõe o controle desses riscos em níveis aceitáveis.

Neste aspecto, ainda que em 2018 a gestão de riscos e controles internos estivesse nesse nível de fragilidade, como uma prática considerada “inexpressiva”, essa realidade já se modificou, visto que, por meio da Resolução Normativa Nº 144/CUN/2020, de 27 de outubro de 2020, foi estabelecida a Política de Gestão de Riscos da UFSC, o que deixa a prática, hoje, em um nível “inicial”.

No tocante às práticas relacionadas à Accountability e transparência, dizem respeito à prestação de contas pela universidade e à responsabilização dos seus agentes num ambiente de transparência, para garantir a efetividade da aplicação dos recursos colocados à disposição dos órgãos e entidades. A prestação de contas anual pelas universidades é sistematicamente realizada, a partir de diretrizes fornecidas pelo TCU e tem a finalidade de dar transparência à sociedade das atividades realizadas e resultados alcançados pela universidade naquele ano.

Segundo Denhardt (2012), no Novo Serviço Público, a accountability é um elemento complexo, por envolver o equilíbrio entre normas e responsabilidades, o que pressupõe questões morais, direito público e interesse público. Por isso, é preciso que os administradores públicos reconheçam que accountability não é simples e pautem suas ações em normas, valores e preferências do complexo sistema de governança público.

Em relação à transparência, nos documentos e nos dados da entrevista constam os serviços ao cidadão como mecanismos de transparência de informações, medidas para garantir a acessibilidade aos produtos, serviços e instalações, além da aferição de satisfação dos usuários. Conforme consta nas entrevistas, existe uma preocupação por parte da UFSC, da alta

administração, com a transparência e prestação de contas de suas lideranças e de seus servidores.

Acredito que estamos caminhando para isso. O reitor atual é muito disciplinado na reunião com os pró-reitores e secretários, então a cada 15 dias, nós prestamos contas e socializamos as nossas ações entre os pró-reitores. Quando desconhecemos o trabalho do outro, fragilizamos a governança. [L6]

Na governança, uma das importâncias da Capacidade em Controle está nas formas de acompanhamento de resultados da universidade. Na UFSC houve consenso entre os gestores entrevistados quanto à realização das reuniões sistemáticas pelo Reitor para acompanhamento das atividades.

Periodicamente, uma vez por mês, fazemos uma reunião com os diretores das unidades de ensino. Também há reuniões quinzenais com o colegiado gestor, com os pró-reitores, secretários e assessores. Nós fazemos uma reunião rodada, ou seja, colocam-se os problemas de seu centro, fazem as reivindicações, dão informações sobre o que está acontecendo em cada centro. [L10]

[...] nós temos reuniões do colegiado a cada 15 dias. Em cada uma dessas reuniões, uma pasta apresenta os resultados e discute com o colegiado. Então, é uma forma de ouvir e enxergar também. Principalmente quando são ações que, ainda que fique sob a responsabilidade de uma pasta, envolvem a outra também. Dificilmente uma ação será apenas de uma pasta. [L1]

Da mesma forma, o PDI “obriga anualmente você responder em relação as metas e ações. [L9]. A UFSC também conta atualmente com o departamento de gestão estratégica, que é o responsável pelo plano de monitoramento das metas do PDI.

Em relação ao passado, não consigo dizer como que a gente se portou, mas em relação ao novo ciclo 2020/2024, nós teremos um acompanhamento de cada uma das metas e de cada um dos indicadores para saber em quais aspectos nós estamos conseguindo atingir o planejado e quais deles nós não estamos. [...] está sendo criada uma metodologia, para disseminar nas áreas. O que dificultou um pouco [...]por causa da pandemia, porque a gente tinha algumas capacitações presenciais que tiveram que ser reformuladas.[L12]

Assim, com este resultado apresentado e discutido, conclui-se a segunda etapa da pesquisa que buscou responder à questão: Quais são as práticas de governança pública instituídas na Universidade Federal de Santa Catarina?

Como resposta, nos resultados foram identificadas 10 práticas de governança pública nas universidades federais, coincidindo com as práticas da UFSC, sendo essas as práticas avaliadas periodicamente pelo TCU para medir o índice de governança e gestão (IGG) dos órgãos e entidades da administração pública federal. As dez práticas estão associadas mecanismos da governança: Liderança, Estratégia e Controle/Accountability.

De acordo com a avaliação feita pelo TCU, a Capacidade de Liderança é medida pelos resultados relativos a 4 práticas: pessoas e competências (L1), princípios e comportamentos (L2), liderança organizacional (L3) e sistema de governança (L4). A Capacidade em Estratégia

é medida pelos resultados de 3 práticas: relacionamento com as partes interessadas (E1), estratégia organizacional (E2) e alinhamento transorganizacional (E3). Por fim, a Capacidade em Controle/*Accountability* é medida pelos resultados relativos a 3 práticas: gestão de riscos e controle interno (C1), auditoria interna (C2) e *accountability* e transparência (C3).

As 10 práticas de governança também possuem relação direta com as sete funções da governança (TCU, 2014). Para as duas primeiras funções da governança, definir o direcionamento estratégico e supervisionar a gestão, se incorporam o mecanismo Liderança e seus quatro componentes. Para a terceira função da governança, envolver as partes interessadas, se vinculam o mecanismo Estratégia e seus três componentes. Por fim, para as funções de governança quatro a sete, gerenciar riscos estratégicos; gerenciar conflitos internos, auditar e avaliar o sistema de gestão e controle e promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência, se vinculam o mecanismo Controle e seus três componentes.

4.3 FACILITADORES E DIFICULTADORES DA BUSCA PELA EXCELÊNCIA NA GERAÇÃO DE VALOR NA UNIVERSIDADE – A VISÃO DOS GESTORES

Na literatura pesquisada vários são os fatores que podem influenciar positiva ou negativamente o processo de mudança nas organizações. Quando a mudança está associada à busca de um padrão superior de qualidade que leve à excelência, sobretudo na administração pública, as dificuldades parecem ainda maiores (OLIVEIRA, 2012), pois esbarra em questões estruturais às vezes difíceis de serem solucionadas, algumas tangíveis, tais como limitações financeiras-orçamentárias e materiais (VIEIRA; VIEIRA, 2004; MARCOVITCH, 2015; SASSAKI, 2016; ALMEIDA, 2021), outras intangíveis, como clima, cultura organizacional ou limitações de equipes (OLIVEIRA, 2012; MIGUELES, ZANINI, 2015; CHAÚÍ, 2003; OLIVEIRA, SIENA, 2021).

A cultura, uma questão importante dentre as intangíveis, traz consigo diversos significados expressos por crenças, valores e mitos determinantes do comportamento do indivíduo nela inserido (CHANLAT, 1992). Trata-se de um conjunto complexo e multidimensional de praticamente tudo o que constitui a vida em grupos (OLIVEIRA, 2012). Já o **financiamento da educação** superior, sobretudo das universidades públicas, trata-se de questão estrutural tangível que tem sido motivadora de grande tensão no ambiente das universidades (VIEIRA; VIEIRA, 2004; MARCOVITCH, 2015; SASSAKI, 2016), uma vez que essencialmente dependem desses recursos para sobreviverem: atender suas demandas por

infraestrutura, recursos humanos e tecnológicos e apoio aos discentes. Com isso, os cortes e contingenciamentos das verbas das universidades federais que vêm ocorrendo desde 2016 e intensificado a partir de 2019, têm reflexo direto no fornecimento de bolsas e no financiamento da ciência brasileira, ameaçando a permanência de pesquisadores no Brasil que prescindem de investimentos para suas pesquisas e encontram condições mais favoráveis no exterior (ALMEIDA, 2021).

O presente subcapítulo tem como finalidade apresentar e discutir os resultados encontrados em resposta à questão específica relativa à terceira etapa da pesquisa: **Quais os elementos que facilitam ou dificultam a busca pela excelência na geração de valor público estão contidos nas concepções e práticas de governança pública na Universidade Federal de Santa Catarina?**

Ao buscar essa resposta, a intenção foi perceber no relato dos entrevistados a preocupação com algum fator, em especial, que teria potencial para fortalecer ou impulsionar a busca pela excelência na geração de valor pela UFSC ou ao contrário, teria potencial para minar ou dissipar as energias e, assim, frear ou dificultar a caminhada em busca de ser uma Universidade de Excelência, como consta na visão da UFSC, explicitada em seu PDI.

Dessa forma, os resultados foram organizados, sintetizados e serão apresentados em conjunto, uma vez que alguns dos elementos (fatores) configuram tanto como facilitador quanto dificultador da Busca pela Excelência e geração de valor na Universidade.

A UFSC, como já mencionado anteriormente, é uma universidade reconhecida interna e externamente pelos resultados que vem alcançando, melhorando ou mantendo em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. No tópico que apresenta as concepções de excelência na visão dos gestores, muitos deles consideram que a UFSC já é uma universidade excelente. Os resultados de rankings e avaliações periódica pela CAPES e INEP também refletem esse padrão da Universidade. Contudo, por todas as características já apresentadas da universidade como um sistema complexo, é fato que o ambiente no qual as universidades se inserem é altamente dinâmico e os distúrbios de origem externa podem impor às organizações mudanças contínuas para se adaptar à nova realidade.

Assim, na entrevista com os gestores da UFSC, foram revelados 10 fatores com potencial de influenciar positiva ou negativamente a busca pela excelência e a geração de valor para a sociedade. Dentre os 10 fatores, os gestores apontaram dois que apenas facilitam: o valor para a sociedade e a estrutura física; três que apenas dificultam: recursos financeiros, falta de planejamento e gestão de contratos/serviços de urgência; e cinco que ao mesmo tempo pode facilitar ou dificultar: recursos humanos, gestão de excelência, ambiente da universidade,

comunicação, e decisões colegiadas. A tabela 8 mostra o quantitativo de elementos facilitadores e dificultadores.

Tabela 8 - Elementos que facilitam ou dificultam a busca pela excelência e a geração de valor na Universidade.

FATOR	FACILITA	DIFICULTA	TOTAL
1. Valor para a Sociedade	7		7
2. Recursos Financeiros		7	7
3. Recursos Humanos	3	3	6
4. Gestão de Excelência	2	2	4
5. Ambiente da Universidade	2	2	4
6. Comunicação	1	3	4
7. Decisões Colegiadas	2	1	3
8. Estrutura Física	1		1
9. Planejamento		1	1
10. Gestão de contratos e serviços de urgência		1	1
Total	18	20	38

Fonte: elaborado pela autora com dados da pesquisa.

Desses elementos, como mostra a tabela 8, os três mais mencionados e, pelo aspecto quantitativo e outros que ainda serão abordados, podem ser considerados mais importantes, uma vez que, em conjunto, representam 53% do total das menções e envolvem: (i) o valor para a sociedade; (ii) os recursos financeiros; e (iii) os recursos humanos. Esses três elementos serão detalhados e discutidos no tópico a seguir.

4.3.1 Os três principais elementos facilitadores ou dificultadores da Busca pela Excelência na geração de valor na Universidade

O valor para a sociedade foi o fator mais citado dentre os que facilitam a busca pela excelência na geração de valor (7 vezes em 18). Nos relatos dos gestores esse valor para a sociedade como uma força está relacionado à aceitação que a UFSC tem pela sociedade em função da essência que a universidade entrega, que leva ao desenvolvimento em todas as dimensões.

Nós temos uma boa aceitação pela sociedade. [L4]

Gerar valor para a sociedade é essência da universidade então quando falas, a universidade realmente nasceu para a sociedade. [L6]

E nós procuramos fazer isso [...] bem feito, e os nossos alunos que saem daqui eles são tão bem conceituados. Assim a nossa universidade é considerada de boa para ótima, ou ótima para excelente universidade. Então é importante ter uma universidade aqui no estado, sem dúvida nenhuma, e esse era, repetindo, o papel da universidade, formar recursos humanos, para o mercado de trabalho[...]. [L7]

Geração de Valor para Sociedade - Desenvolvimento, em todos os aspectos, social, econômico, cultural, ação. Esse é o valor que a universidade oferece e entrega [...] [L8]

[...], mas acho que o principal, a principal geração de valor para a sociedade é a formação humana. [L9]

Hoje a gente desenvolve valor como, cumprindo com o nosso propósito de ensino pesquisa e extensão de excelência. Então um valor por exemplo que a gente entrega para a sociedade são profissionais qualificados de Alto desempenho. Esse é por exemplo um valor. [L12]

[...] é o papel principal da universidade, é formar recursos humanos para distribuir pelo Brasil para desenvolvimento do município do estado e do país. [L7]

Ao enfatizarem a aceitação que a UFSC tem pela sociedade em função da essência que a universidade entrega no cumprimento do seu propósito de ensino, pesquisa e extensão de excelência, os gestores sinalizam para quatro dos fatores intangíveis relevantes para o aprimoramento da gestão pública, segundo Migueles e Zanini (2015): o valor da marca – que diz respeito ao significado do nome da instituição para os cidadãos e para a sociedade; o grau de autonomia - das pessoas para agirem de forma alinhada com os valores e focados nos resultados, o que é fundamental para o aprimoramento institucional e organizacional; o contexto organizacional mais capacitante para o surgimento de lideranças e para a gestão da mudança; e, por último, o suporte para resultados – necessário para a ação de lideranças orientadas para os resultados.

Outro aspecto importante a se considerar diz respeito à responsabilidade social universitária. Segundo Chauí (2003), essa relação expressiva entre a universidade e a sociedade explica o fato de que, desde seu surgimento, a universidade sempre foi uma instituição social, uma ação social e uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições. Num princípio de diferenciação, lhe é conferido autonomia perante outras instituições sociais ao tempo que se estrutura por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela (CHAUÍ, 2003).

Assim, este primeiro elemento facilitador – o valor para a sociedade, mostra que a UFSC vem cumprindo seu papel social, visto que, a responsabilidade social, na concepção de Vallaeys (2006) se desenvolve quando a organização compreende o papel que representa ao seu entorno.

Contudo, o segundo fator, também sete vezes mencionado, tal como o primeiro, porém como fator que dificulta a busca pela excelência e a geração de valor para a sociedade, foi Recursos Financeiros. E a preocupação dos gestores não poderia ser diferente, pois os recursos financeiros são imprescindíveis ao funcionamento da universidade. Com os cortes de verbas e contingenciamentos que as universidades enfrentam desde 2016, tem sido um grande desafio a

continuidade de muitas das ações de manutenção ou melhoria planejadas, fatos já levados a público pela maior parte dos reitores das universidades e pela Andifes, e também discutido no tópico 4.1 na caracterização do ambiente da UFSC. Em síntese, os principais relatos dos gestores sobre os recursos financeiros como dificultador foram assim explicitadas:

Recursos [...] porque é ele quem sustenta. Inclusive, é um elemento fundamental para o planejamento. Se vocês não tem certeza [...] dos Recursos financeiros, enfim, a função do planejamento fica muito prejudicada. [...] se você não tem certeza que vai poder comprar uma máquina [...] isso prejudica. É uma dificuldade enorme. [L1]

Tem setores que tem uma oferta maior, uma disponibilidade maior de recursos financeiros, outros, de menor, então, assim, talvez buscar o equilíbrio em função das necessidades. [L4]

Externamente a questão do financiamento, isso dificulta bastante [L5]

[...] atrapalha falta de recursos, sem dúvida, esse é o primeiro, o primeiro item né. [L7]

Infelizmente, nós estamos vivendo um período que isso acontece e dificulta bastante nosso trabalho interno, ficamos dependendo da liberação de recursos, aconteceu agora esse ano de 2019 contingenciamento. bloqueio, corte, seja lá o nome que dê, mas tivemos que pegar o touro pelo chifre e enfrentar[...] [L10]

[...]hoje e infelizmente em função de muitas limitações de orçamento e limitações de equipe muitas vezes, a gente fica muito focado no operacional e acaba muitas vezes pensando na excelência, quando vem algum órgão de controle que existe alguma implementação do modelo. [L12]

[...], então, o corte de bolsas, assim como o corte de financiamento para custeio, prejudica o alcance dessas metas [L5].

Nestes relatos fica evidente o quanto para os gestores as incertezas relacionadas aos recursos financeiros, com os bloqueios, cortes e contingenciamentos, dificultam tanto o planejamento quanto a execução das atividades, desviando o foco estratégico das lideranças para o operacional, de forma a minimizar os impactos da insuficiência de recursos, o que é um limitador importante da busca pela excelência na geração de valor público para a sociedade. O que corrobora com a constatação de Mintzberg e Waters (1985) de que, para uma estratégia emergente ou deliberada, deve haver coerência de ordem na ação ao longo do tempo; e é difícil imaginar uma ação na ausência total de intenção, de tal forma que se espera que a ação puramente emergente seja tão rara como a puramente deliberada. Segundo Aldarvis (2010) apesar da importância da visão estratégica para as instituições, é bastante comum encontrar dificuldades para operacionalizá-la no meio público (ALDARVIS, 2010), sobretudo nas universidades públicas.

Cabe, neste cenário brasileiro de incertezas quanto aos recursos financeiros e orçamentários para as universidades públicas, enfatizar a contribuição de Almeida (2021) quando chama a atenção para o fato de que as Nações com projetos de desenvolvimento de longo prazo são as que mais dão importância à ciência, e, por isso, aplicam recursos de forma contínua em seu sistema de C&T, pois estão certas de que só ampliarão seus índices de

desenvolvimento econômico, social e humano se a ciência ocupar um lugar central em suas políticas públicas.

Por fim, o terceiro elemento mais citado foi Recursos humanos, como fator que ao mesmo tempo facilita e dificulta a busca pela excelência e a geração de valor. Facilita a busca da excelência e a geração de valor quando envolve pessoas competentes e em quantidade suficiente para o desenvolvimento das atividades. Facilita também quando as competências dos professores e gestores “abrem portas” para o incremento da produção científica pela universidade.

Tem setores que tem uma oferta maior, uma disponibilidade maior de recursos humanos. [L4]

[...] na parte de recursos humanos, que também é bem estruturada, mas talvez falta a gente colocar isto, talvez, de uma maneira, eu acho que mais equilibrada. [L2]

[...] competência dos nossos professores, e dos nossos diretores e gestores. Exatamente, fator competência, facilita, ele é um fator que facilita. Perfeitamente. Então é mais fácil porque portas que se abrem para essas pessoas que estão bem, é, professores também, né, colocados lá na Capes na nossa pesquisa, é, produção científica facilita bastante a produção científica. [L7]

Percebe-se, no relato dos dois primeiros gestores que, embora haja uma boa estrutura em termos de recursos humanos na universidade, ainda não há equilíbrio na alocação desse contingente nos diversos setores, o que sinaliza para uma oportunidade de melhoria para a gestão dessas alocações, com foco nas necessidades e capacidades reais e potenciais da universidade como um todo.

Por outro lado, os recursos humanos dificultam quando não se tem certeza de reposição dos quadros, ou se é insuficiente, frente às demandas da unidade ou setor, sobrecarregando as equipes de trabalho e comprometendo os resultados almejados.

[...] Se vocês não tem certeza dos Recursos Humanos, (...) enfim, a função do planejamento fica muito prejudicada. Se você não tem certeza que vai repor os servidores que saíram, (...) se não tem certeza... isso prejudica. [L1]

Tem setores que tem uma oferta maior, uma disponibilidade maior de recursos humanos ... outros, de menor, então, assim, talvez buscar o equilíbrio em função das necessidades. [L4]

[...] hoje, infelizmente em função de muitas limitações de orçamento e limitações de equipe, muitas vezes, a gente fica muito focado no operacional e acaba muitas vezes pensando na excelência, quando vem algum órgão de controle que exige alguma implementação do modelo. [L12]

A insuficiência de pessoal, tanto quanto a de recursos financeiros, também é um dificultador quando, para suprir essa lacuna, a liderança é tirada do foco em questões estratégicas e de longo prazos para atuar no operacional, no imediato, como relatou o entrevistado L12. Ou quando a ausência de equilíbrio na disponibilização dos recursos humanos junto aos setores, como mencionado, neste caso, como um dificultador da busca pela excelência

e geração de valor, restringem as possibilidades de implementar as mudanças necessárias, comprometendo, assim, a continuidade de alcance de resultados superiores.

De acordo com Leider (2000), a verdadeira mudança depende da motivação tanto das lideranças quanto das demais pessoas envolvidas na organização, o que leva o autor a considerar que as pessoas são a parte mais difícil para o desenvolvimento da mudança. E, de certo, que essa falta de ajuste entre as necessidades e capacidades das unidades em termos de pessoas e processos a serem executados, mesmo que ocorra em poucas unidades, é fator que potencializa as insatisfações e frustrações das pessoas, seja pela sobrecarga de trabalho para alcançar os resultados almejados ou pela impossibilidade de realizar as entregas necessárias no tempo, qualidade e quantidades esperadas. Por isso, muitas organizações apresentam dificuldades em produzir as necessárias atitudes de mudanças comportamentais das pessoas, seja em função da insuficiente compreensão da influência do clima e da cultura na vida organizacional (KOTTER; HESKETT, 1994) ou por insistir em tentar mudar as pessoas quando a falha primordial está na estrutura ou nos processos (VIEIRA; VIEIRA, 2004; Almeida, 2021).

Uma cultura organizacional é adequada, segundo Kotter e Heskett (1994) quando contribui efetivamente para que a organização solucione seus problemas de adaptação às demandas dos contextos externo e interno, por meio dos processos de trabalho, sistemas de comunicação, tomadas de decisões, dentre outras. Na universidade pública, as questões de financiamento e as dificuldades para obtenção de meios próprios de atender suas demandas por infraestrutura, recursos humanos e apoio aos discentes, fatores indicados por Vieira e Vieira (2004) e Almeida (2021), podem ser considerados falhas estruturantes que inviabilizam as mudanças necessárias em busca ao alcance das metas do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), consideração importante registrada pela UFSC em seu PDI vigente (UFSC, 2019).

Assim, apresentados e discutidos os três fatores de maior influência sobre a busca pela excelência na geração de valor pela universidade, na visão dos gestores, pode-se inferir que, do ponto de vista do ambiente externo, a UFSC tem nos dois primeiros elementos mencionados, um facilitador e o outro dificultador, uma oportunidade a ser aproveitada – o valor que representa para a sociedade; e uma ameaça a ser mitigada, minimizada – a incerteza quanto aos recursos para financiar suas atividades. E do ambiente interno, o terceiro elemento, que pode ser considerado ao mesmo tempo uma força, nos aspectos que facilita e uma fraqueza, nos aspectos que dificulta a busca pela excelência na geração de valor para a sociedade.

A seguir, no tópico 4.3.2 serão apresentados e discutidos os demais elementos facilitadores e dificultadores indicados pelos gestores.

4.3.2 Demais Elementos que facilitam ou dificultam a Busca pela Excelência na geração de valor na Universidade

Uma vez apresentados os três principais fatores – valor para a sociedade, recursos financeiros e recursos humanos que em conjunto representam mais da metade das menções, os sete outros elementos apontados pelos gestores totalizam 18 menções, sendo os mais indicados, na sequência: Gestão de Excelência, Ambiente da Universidade e Comunicação (empatados com quatro menções cada um); Decisões Colegiadas (3 menções); e Estrutura Física (1x), Planejamento (1x) e Gestão de Contratos e Serviços de Urgência (1x).

A Gestão de Excelência, fator citado 4 vezes, foi considerado ao mesmo tempo facilitador e dificultador. No papel de facilitador, a gestão de excelência envolve o reconhecimento de que a UFSC já possui “excelências” em várias áreas ou unidades, o que pode contribuir para que outras também alcancem padrões mais elevados, ou oportunidades para captação de recursos.

Aqueles que estão num nível talvez mais avançado, mais adiantado do que outros, eles continuam tendo esse reconhecimento pelo seu desempenho... [L4]

[...] facilita, pelo nível de excelência que tem a universidade, que já adquiriu. A forma que ela consegue penetrar nos órgãos, de onde tem aporte financeiro, certo. A captação de recursos, pesado. [L7]

Por outro lado, a gestão de excelência como dificultador está relacionada aos pontos de vista divergentes do que vem a ser o papel e a excelência de uma universidade; e a falta de apoio para os que querem ser melhores, buscarem a excelência.

Na parte das dificuldades, acho que os pontos de vista do que venha ser o papel e a excelência de uma universidade, eles são muito diversos [...] e isso é complicado, [...] são pontos de vistas diferentes, que dificultam, talvez a tal da excelência, tá certo. [L4]

[...] reconhecimento pelo seu desempenho [...], mas aqueles que estão querendo subir, que tenham também o apoio. [L4]

O ambiente da universidade, também citado como fator que ao mesmo tempo facilita e dificulta envolve, de um lado o clima dinâmico, espaço para diálogo, para querer fazer um bom trabalho – o que facilita e, por outro, o ambiente de pluralidade e diversidade nem sempre ser bem compreendido.

O Planejamento e a Gestão de Contratos e Serviços de Urgência, ambos citados como dificultadores, envolvem, no primeiro caso, quando o planejamento não é devidamente divulgado entre os atores envolvidos. Para Meyer Junior e Lopes (2014), o planejamento nas universidades é sempre um desafio, pois combina racionalidade e intuição além de aspectos

racionais, políticos e simbólicos que exigem dos gestores mais que o simples domínio de técnicas, mas a habilidade de lidar com as subjetividades e intuições presentes na gestão universitária. No segundo, gestão de contratos e serviços de urgência, dificulta quando os prestadores de serviços, empresas licitadas, demoram para fazer os reparos de urgência solicitados – o que, a depender do equipamento ou estrutura que necessita o reparo, pode representar a interrupção de atividades.

Dos demais fatores, a Comunicação foi citada como facilitadora da excelência pela divulgação dos “números” da UFSC em seu portal; por outro lado, a ausência ou insuficiência da comunicação/informação é fator dificultador da busca pela excelência e geração de valor.

De forma especial, neste subcapítulo que discutiu os elementos que facilitam ou dificultam a busca pela excelência na geração de valor pela universidade, três fatores podem ser destacados: “Valor para a Sociedade”, “Recursos Financeiros” e “Recursos Humanos”. Um aspecto a considerar é a relação desses fatores com as “Partes Interessadas”. Sob esse aspecto, os dois primeiros envolvem os grupos de stakeholders externos e o último os grupos internos. Os grupos de stakeholders internos, estão, de certa forma, sob a “governabilidade” da universidade e, por isso, numa análise de ambiente são considerados forças (facilita) ou fraquezas (dificulta). Quanto aos dois primeiros, do ambiente externo, a universidade não tem nenhuma “governabilidade” sobre eles e, dessa forma, são considerados, na análise ambiental, oportunidades (facilitam) ou ameaças (dificultam). Isto posto, frente a uma ameaça (recursos financeiros), sobretudo relacionada a fatores que afetam diretamente a condição de sobrevivência, estratégias devem ser definidas para que o “risco” dessa ameaça seja minimizado, de forma que os impactos sejam mínimos sobre a organização.

Assim, como já abordado no referencial teórico, a administração pública brasileira possui um dos mais robustos Modelo de Excelência em Gestão Pública, o MEGP do Programa Gspública, instituído pelo Decreto 5.378/2005 (BRASIL, 2005). Contudo, por razões políticas, no ano 2017, o Programa Gspública foi revogado pelo Decreto 9.094/2017 (BRASIL, 2017b). Porém, trata-se de um Programa de Excelência construído para a realidade brasileira, a partir de consultas a modelos de vários países e envolvimento de diversos especialistas em gestão pública e de empresas, o que não deve ter exigido investimentos para sua concretização.

Embora muitos sejam os críticos ao Programa, de certo não tiveram o cuidado de conhecê-lo de forma integral para compreender o quão refinado é o instrumento e o quanto já contribuiu para muitos órgãos e entidades públicas trilharem o caminho da excelência. Pode se considerar um desperdício, ter um ferramental tão poderoso e que, inclusive em sua origem, teve o formato desenvolvido como resposta ao Desafio nº 1 de Desenvolvimento do Milênio –

Combate à Fome e à Miséria” da ONU. O pensamento à época era utilizá-lo como instrumento na geração de indicadores em todas as esferas e poderes, de forma que os recursos públicos fossem direcionados a partir dos resultados alcançados nesses indicadores, o que, em certa medida, minimizaria os riscos de corrupção por desvios de recursos distribuídos sem parâmetros e sem transparência. O pressuposto é que a corrupção seja uma das maiores causas da fome e da miséria no planeta e que as nações deveriam desenvolver estratégias de combate a este mal.

Enfim, mesmo se tratando de um instrumento não mais institucionalizado, este fato não retira a sua importância e efetividade na aplicação. Dessa forma, muito as universidades, como centros de excelência, poderiam contribuir para gerar valor para a sociedade, se percebessem e acolhessem os fundamentos, e, a partir do modelo, que possui elementos de flexibilidade e, por isso, passível de customização, estruturassem de forma efetiva o caminho para a excelência em gestão pública que tanto a sociedade necessita.

Dito isso, uma das ferramentas utilizadas no Gespública é o IAGP - Instrumento De Autoavaliação Da Gestão Pública - IAGP 250 (BRASIL, 2016). Nesse instrumento a dimensão Governança, a partir de 2014, passou a englobar a dimensão Liderança. São 8 os Critérios de Excelência do modelo, contudo, para fins desse estudo, toma-se por referência este primeiro critério, uma vez que ele traz a governança e a excelência, como conjunto de responsabilidades da alta liderança, grupo definido como sujeitos desta pesquisa.

Tem-se, então, como o primeiro critério de excelência em gestão pública a Governança, contendo nove indicadores para sua avaliação. Nota-se que os nove indicadores têm muito em comum com alguns indicadores utilizados no instrumento do TCU para alimentar o IGG (Índice de Governança e Gestão). E como responsabilidade da alta liderança, podem também ser consideradas as nove práticas da alta liderança, as quais obedecem ao mesmo sistema de melhoria e aprendizado das demais práticas de gestão do modelo de excelência em Gestão Pública - Gespública. Dessa forma, a prática pode deixar de ser tratada como uma “obrigação” e passar a ser aplicada tal como foi concebida: como uma ferramenta de gestão estratégica. O quadro 29 especifica os nove indicadores utilizados para avaliar o critério Governança de acordo com o IAGP 250 (BRASIL, 2016).

Quadro 29 – Critério Governança do Modelo de Excelência em Gestão Pública

CRITÉRIO 1: GOVERNANÇA

Este critério aborda a governança pública; o exercício da liderança pela alta administração e a atuação da alta administração na condução da análise do desempenho do órgão/entidade.

- a) A alta direção promove a reflexão sobre o papel do órgão/entidade, dentro da estrutura da Administração Pública, levando em consideração as prioridades, os desafios, riscos e os resultados esperados
- b) O processo decisório está estruturado para assegurar a tomada de decisão em conformidade com as competências do órgão, as diretrizes de governo e o interesse público.
- c) A alta Administração promove a mobilização e responsabilização da força de trabalho com vistas a melhorar a eficiência e o atingimento das metas estratégicas. 3
- d) A alta direção patrocina a implantação/atualização da Carta de Serviços ao Cidadão.
- e) A alta Administração delega poderes e competências com base em critérios objetivos.
- f) A alta direção monitora a estratégia e o desempenho institucional com foco no atendimento dos objetivos governamentais.
- g) A alta direção avalia a sua capacidade de governança, definindo as principais ações para fortalecer o sistema de gestão institucional.
- h) A alta Administração avalia as melhorias implementadas nos processos gerenciais, decorrentes das proposições das partes interessadas.
- i) A alta direção promove o comportamento ético.

Fonte: IAGP 250 (BRASIL, 2016)

O conjunto de práticas, de acordo com as diretrizes do modelo de excelência, são monitoradas e avaliadas criticamente em reuniões periódicas definidas pela alta liderança. O monitoramento das práticas ocorre em conformidade com o que é definido no procedimento que a institui. As práticas podem, também, serem auditadas internamente, por servidores de áreas diferentes, capacitados para atuarem como auditores internos na execução do Plano Anual de Auditoria, elaborado anualmente pela equipe de auditores internos que foram capacitados. Essa equipe de servidores não necessita estar lotada na auditoria. Os servidores podem ser designados temporariamente, nos períodos de auditoria. Assim, o investimento permanente e contínuo em práticas de excelência na universidade pode conduzir a uma *gestão pública de excelência* ao aplicar, dentro do órgão/entidade público, o Ciclo PDCA de melhoria contínua da gestão, no qual a gestão envolve os processos de melhoria que geram aprendizado, uma característica essencial do Modelo de Excelência em Gestão Pública. A cada ciclo, a prática de controle e melhoria se torna uma prática de gestão cada vez mais difícil de ser revertida, até que se torne um hábito – o que vai depender da atuação da alta liderança, cujo patrocínio é fundamental nos momentos iniciais (LIMA, 2013).

Vale ressaltar que no desdobramento do Modelo em critérios de avaliação, o aprendizado foi traduzido em requisito transversal a todos os demais critérios e práticas (LIMA, 2013). Dessa forma, “controlar, no sentido de corrigir erros, e melhorar, no sentido de refinar e inovar são componentes essenciais para fazer de cada órgão ou entidade público uma organização de aprendizagem.” (LIMA, 2013, p.118). A Universidade Federal de Santa

Catarina pode desenvolver a sua capacidade de aprender ao avaliar as suas práticas de gestão sistematicamente, de forma a identificar quanto um conjunto de práticas é capaz de produzir e de sustentar resultados cada vez melhores para suas partes interessadas.

Enfim, para concluir, neste subcapítulo que buscou identificar junto aos gestores os elementos que facilitam e os que dificultam a busca pela excelência e a geração de valor, foram indicados 10 fatores, sendo os mais citados o valor para a sociedade (facilita), recursos financeiros (dificulta) e recursos humanos (ao mesmo tempo facilita e dificulta).

No próximo capítulo serão apresentados os elementos propostos para a formulação de um framework de governança universitária que impulsionem a busca pela excelência na geração de valor pela Universidade.

5 ELEMENTOS PARA A FORMULAÇÃO DE UM FRAMEWORK DE GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA

Uma vez apresentados e discutidos os resultados das etapas um a três da pesquisa, tem este último capítulo a finalidade de apresentar os resultados encontrados em resposta à questão específica relativa à quarta etapa da pesquisa: Quais elementos propor para a formulação de um *framework* de governança universitária que impulse a busca pela excelência na gestão da Universidade Federal de Santa Catarina?

Dessa forma, os resultados foram organizados em três tópicos distintos, cada qual apresenta e discute o elemento proposto para o framework: primeiro elemento: caracterizar o ambiente da universidade na perspectiva dos sistemas e do pensamento complexo; segundo elemento: formalizar o sistema de governança e respectivas práticas relativas aos mecanismos Liderança, Estratégia e Controle, com delimitação dos papéis da governança e da gestão na universidade; e o terceiro elemento: formalizar o sistema de gestão universitária para a excelência.

Cabe aqui ressaltar, que a proposição desses elementos para a formulação de um *framework* de governança universitária que impulse a busca pela excelência, não tem a pretensão de estabelecer para a Universidade Federal de Santa Catarina, locus deste estudo, um padrão ou modelo que deve ser seguido para que a excelência seja alcançada. Nem tampouco se está pressupondo que as universidades federais brasileiras não estejam trilhando o caminho, cada qual à sua maneira, em busca de melhorias que levem a padrões reconhecidos de excelência. É fato que grande parte das universidades públicas já trilham o caminho da excelência, o que pode ser evidenciado pelos resultados obtidos nas avaliações padronizadas nacionais e internacionais (*rankings*), divulgadas a toda sociedade pela mídia, em geral com os dados disponíveis para consulta.

Na verdade, como área do conhecimento das ciências sociais aplicadas, um dos papéis da administração, e que neste estudo faz todo o sentido, é compreender os efeitos do avanço do conhecimento científico, qualquer que seja a área do conhecimento, sobre a dinâmica do ambiente das organizações, para, a partir dessa compreensão, traduzi-la em requisitos para a construção ou adaptação dos instrumentos ou ferramentas de gestão que possam ser conhecidos, avaliados e, se pertinentes, adaptados para realidade da organização e utilizados na gestão da mudança, de forma que os riscos destes efeitos sobre a organização sejam minimizados. Por isso, a proposição desses quatro elementos deve ser concebida como um instrumental que,

enquanto proposta, pode ou não ser considerada como efetiva na condução das mudanças (impostas pelo ambiente ou desejadas) frente ao contexto e às peculiaridades das universidades.

Primeiro elemento: caracterizar o ambiente da universidade na perspectiva dos sistemas e do pensamento complexo.

Ao propor como primeiro elemento estabelecer as características do ambiente da universidade na perspectiva dos sistemas e do pensamento complexo, a intenção é fornecer instrumentos que possam contribuir para o debate no qual as universidades se percebam ao mesmo tempo **como um todo e como uma parte**. Como um todo, a universidade como um sistema complexo, composto de partes (unidades) interconectadas em constante interação com o seu ambiente. Como parte, a universidade fazendo parte de um sistema maior, também complexo. Em outras palavras, um instrumento que contribua para que as universidades se percebam ao mesmo tempo por dentro (como um todo) e por fora (como uma parte) no ambiente que está inserida.

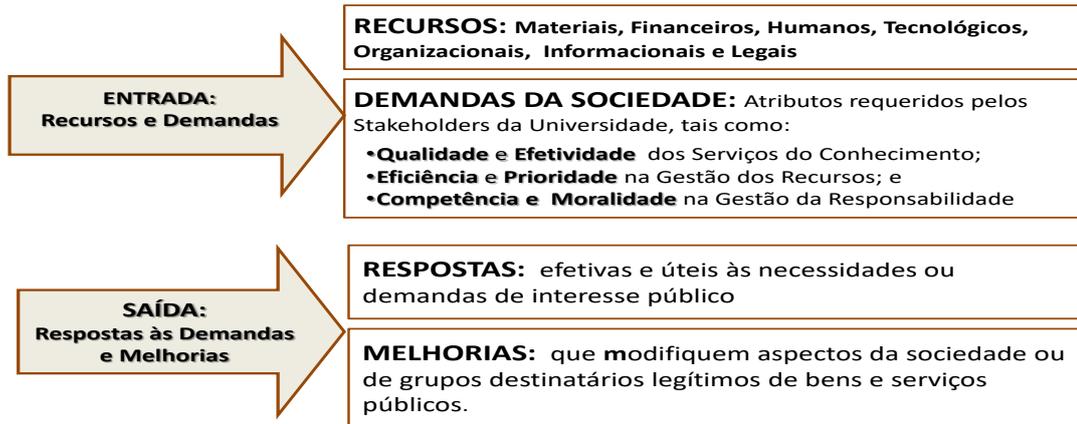
Como parte de um sistema maior, na perspectiva de um olhar “para fora” (ambiente externo), faz-se necessário compreender quais as outras partes (ou elementos) compõem este sistema maior (ou ambiente, para simplificar); com quais das partes precisa interagir e com qual objetivo (captar, entregar, devolver); quais as formas dessa interação; ou quais os requisitos válidos dessas partes serão considerados como insumos (entradas no sistema universidade). Sobre esse sistema maior, a universidade não tem domínio, não tem governabilidade, no entanto ela exerce impacto sobre ele ou sofre os impactos dele sobre si.

É nesse ambiente que estão os riscos que a universidade precisa conhecer, para minimizar ou mitigar seus efeitos, e estão também as oportunidades que devem ser aproveitadas para maximizar os resultados, ambos relacionados às dimensões política, econômica, social, tecnológica, ambiental e legal. É nesse ambiente que se posicionam os stakeholders externos da universidade. E alguns grupos de stakeholders têm necessidades e expectativas em relação à universidade, que são as demandas.

Como um todo, na perspectiva de um olhar “para dentro”, para o conjunto de partes que a tornam um todo, a proposta é que a universidade compreenda com quais capacidades e competências pode contar, para que as respostas às demandas sejam efetivas.

A figura 22 ilustra um exemplo de entradas e saídas de um sistema, na perspectiva da universidade como um sistema complexo.

Figura 22 - Universidade como um sistema complexo: entradas e saídas do sistema

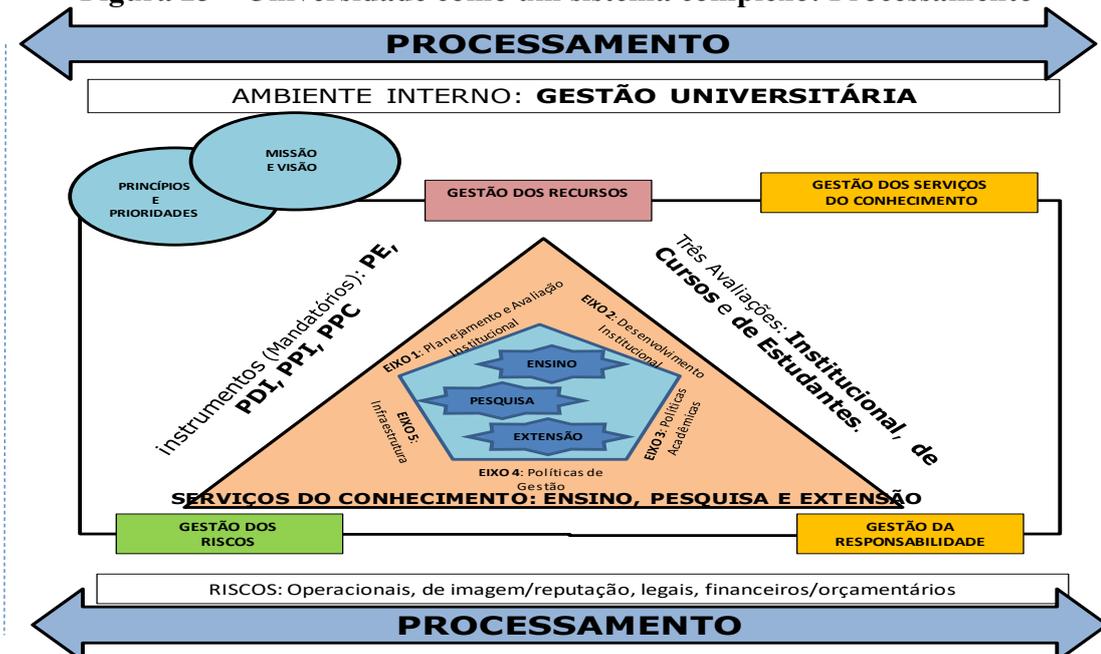


Fonte: elaborado pela autora, com base em Marcovitch (2015) e Demo (2001)

Conforme mostra a figura 22, posicionados na entrada do sistema estão os insumos ou recursos necessários e as demandas captadas no ambiente da universidade. Estes insumos serão a base para alimentar a próxima etapa do sistema: o processamento. Os resultados obtidos por meio do processamento constituem-se na saída do sistema.

Na perspectiva da universidade como um sistema complexo, o processamento do sistema se constitui de todos os elementos considerados aqui neste estudo como integrantes da Gestão Universitária: Gestão dos Serviços do Conhecimento (Ensino, Pesquisa e Extensão), Gestão dos Recursos (Materiais, Financeiros, Humanos, Tecnológicos, Informativos, Organizacionais e Legais), Gestão da Responsabilidade e Gestão dos Riscos e Integridade. A figura 23

Figura 23 – Universidade como um sistema complexo: Processamento



Fonte: elaborado pela autora.

Como se pode observar pela figura 23, como processamento, a Gestão Universitária (ambiente interno). Nessa perspectiva, a Gestão Universitária seria função de A+B+C+D, balizadas pelas diretrizes institucionais (Missão, Visão, Princípios e prioridades) desdobradas nos instrumentos (Mandatórios): PE, PDI, PPI, PPC, contendo os 5 Eixos da Avaliação Institucional; submetida a Três Avaliações: Institucional, de Cursos e de Estudantes. Nessa função:

$$\text{Gestão Universitária} = \text{A+B+C+D}$$

- A= Gestão dos Serviços do Conhecimento (Ensino, Pesquisa e Extensão);
- B= Gestão dos Recursos (Materiais, Financeiros, Humanos, Tecnológicos, Organizacionais, Informacionais, Legais);
- C= Gestão da Responsabilidade;
- D= Gestão dos Riscos.

Antes de concluir a proposição do sistema, torna necessário estabelecer a conexão entre a governança, a excelência e a gestão para, em seguida, serem posicionadas na estrutura. A figura 24 mostra a síntese propositiva dessa conexão.

Figura 24 – Síntese propositiva de conexão entre Governança, Excelência e Gestão



Fonte: elaborado pela autora com dados da pesquisa.

Conforme mostra a figura 24, a governança fornece as diretrizes em forma dos componentes liderança, estratégia e controle; e a gestão transforma as diretrizes em requisitos para processamento no sistema, por meio do ciclo PDCA. E nesse ciclo contínuo planejar-executar, verificar, padronizar, se alcança resultados cada vez melhores (ciclo de melhorias contínuas). Assim, a excelência se torna uma busca contínua de melhoria nos padrões. Nessa linha de pensamento, governança para a excelência na gestão universitária, como síntese

propositiva, traz em si a premissa da imprescindibilidade da governança na universidade (a governança universitária) para alinhar a busca pela excelência com a geração de valor para a sociedade, mostrando, ainda, que “o todo pode ser maior que a soma das partes” (Senge, 1990, p. 21).

Dessa forma, definidas as entradas, processamento e saídas do sistema, resta indicar o posicionamento da governança e da excelência na estrutura do sistema. Entre a entrada e o processamento do sistema: **a Governança**. Entre o processamento e a saída do sistema: **a Excelência**. Na entrada do sistema: a governança (com as dimensões Liderança, Estratégia e Controle) estaria como um “filtro” e “organizador” das demandas e recursos (inputs), recebendo e captando do ambiente externo, filtrando, organizando e transferindo, em forma de diretrizes, para o próximo passo: a Gestão Universitária. No processamento do Sistema Universidade: Gestão Universitária e na saída, a Excelência, resultante do processamento e com impacto direto no ambiente externo, estaria como um “Efeito Desejado” ou um “Qualificador” da geração de valor para a sociedade. A figura 25 traz a proposição do Sistema Universidade, tendo a Governança e a Excelência como fatores-chave da geração de valor para a sociedade.

Figura 25 – Universidade como um sistema complexo: Governança, Excelência e Geração de Valor



Fonte: elaborado pela autora.

Como mostra a figura 25, toda a estrutura do sistema está representada, embora na figura 23 o processamento (Gestão Universitária) esteja com todos os seus componentes demonstrados. Importante chamar atenção para as demandas da sociedade, nesse sistema, representada por atributos requeridos pelos stakeholders da Universidade. Neste exemplo, as demandas da sociedade foram inseridas em forma de **princípios e valores requeridos pelos stakeholders da universidade**: qualidade e efetividade dos serviços do conhecimento (ensino, pesquisa e extensão); eficiência e prioridade na gestão dos recursos; e competência e moralidade na gestão da responsabilidade.

Pela importância dos stakeholders, conforme já abordado, convém compreender a permeabilidade de suas demandas sobre todo o sistema; incluir as demandas pertinentes nas decisões; traduzi-las em requisitos para o sistema em forma de políticas, diretrizes, planos e ações, em um ciclo de melhoria contínua - PDCA, que leve ao aprendizado e desenvolvimento de todo o sistema, a partir dos ciclos de controle, relacionado à gestão e de aprendizado, relacionado à governança, conforme ilustra a figura 26.

Figura 26 – Ciclo de controle e aprendizado: gestão e governança.



Fonte: Brasil (2016, p. 21)

A melhoria contínua se estabelece, inicialmente, pela definição das práticas de gestão e padrões de trabalho, passando pela implementação, depois pela avaliação das práticas e dos padrões e, concluindo, com a inovação e refinamento das práticas e padrões – considerado Ciclo de Aprendizado (o que se aprende com as práticas a partir dos padrões estabelecidos). Este ciclo de aprendizado ocorre a intervalos pré-estabelecidos ou a partir dos resultados observados nos respectivos ciclos de controle relacionados à execução (planejamento da execução, execução

propriamente dita, acompanhamento da execução com coleta de dados para verificação e comparação com padrões e, por fim, o estabelecimento de ações corretivas ou preventivas para reinício de novo ciclo de controle.

Enfim, conclui-se este primeiro tópico com a proposição do Sistema Universidade, tendo a Governança e a Excelência como fatores-chave da geração de valor para a sociedade, num ciclo contínuo de controle que leve ao aprendizado das pessoas e da organização.

Segundo elemento: Formalizar o sistema de governança e respectivas práticas relativas aos mecanismos Liderança, Estratégia e Controle, com delimitação dos papéis da governança e da gestão na universidade.

Ao propor como terceiro elemento a formalização do sistema de governança, a intenção é fomentar o debate na universidade sobre a finalidade ou propósito da governança e de sua importância para a efetividade dos resultados da universidade, bem como rever cada uma de suas práticas de governança já implantadas sob o ponto de vista das melhorias alcançadas a partir de sua implementação, e também da necessidade de atualização ou refinamento da prática (aprendizado). Importante também, a partir desse debate interno, que se compreenda os principais desafios para a efetividade da governança na universidade, além dos limites entre o sistema de governança e o de gestão, em termos do papel que cada qual tem no todo (no sistema universidade). A figura 27 apresenta os componentes e mecanismos das práticas de governança

Figura 27 - Componentes e Mecanismos das Práticas de Governança



Fonte: Adaptado dos Referenciais TCU (BRASIL, 2014, p.38)

Para que a governança seja efetiva, as práticas relativas ao componente liderança requerem especial atenção da alta administração da Universidade, sobretudo ao estabelecer o Sistema de Governança, que é a forma como os diversos atores devem se organizar, interagir e proceder para que a UFSC obtenha a “boa governança”. Esse Sistema de Governança deve contemplar tanto as instâncias internas como as externas de governança, o fluxo de informações, os processos de trabalho e as atividades relacionadas a avaliação, direcionamento e monitoramento da universidade. As pessoas que farão este sistema funcionar devem ter as competências necessárias para o exercício do cargo (Competências e Motivação); os dirigentes devem exercer a liderança na promoção de valores éticos e de altos padrões de comportamento (Integridade, Responsabilidade, Princípios e Comportamentos). Por fim, a alta administração deve estabelecer uma estrutura de unidades e subunidades funcionais, nomear gestores para chefiá-las e a eles delegar autoridade para executar os planos em direção ao cumprimento dos objetivos e das metas institucionais, com a responsabilidade final pelos resultados produzidos sempre da autoridade delegante (Liderança Organizacional).

Assim, no Sistema de Governança, a Liderança é determinante para a efetividade das práticas relativas aos outros dois mecanismos: Estratégia e Controle. Em relação ao mecanismo Estratégia, as práticas estabelecidas devem expressar: a importância das estratégias de relacionamento com os *stakeholders* ou partes interessadas, das estratégias organizacionais e suas etapas de formulação, desdobramento em planos de ação e acompanhamento de sua implementação; e o alinhamento com a integração de vários atores por meio de mecanismos institucionalizados que capacite a coordenação de múltiplos atores políticos, administrativos, econômicos e sociais. Em relação ao mecanismo Controle, as práticas estabelecidas devem ser delineadas para adicionar valor e melhorar as operações da Universidade, seja na gestão de processos e de riscos, auditoria e controle internos, *accountability* e transparência, com a preocupação centrada na responsabilidade dos membros da alta administração e dos conselhos de administração ou equivalentes com a prestação de contas de sua atuação e com o dever de assumir, integralmente, as consequências de seus atos e omissões.

Terceiro elemento: Formalizar o sistema de gestão universitária para a excelência

Formalizar um sistema de gestão universitária para a excelência, proposta deste terceiro elemento, vem no sentido de propor à universidade planejar, organizar, colocar em funcionamento, monitorar, avaliar e melhorar o sistema de gestão universitária para a excelência. Para delinear o sistema de gestão para buscar a excelência, a proposta é que se

discuta, a priori, a finalidade (ou propósito) da busca pela Excelência pela Universidade (excelência para quê e para quem?). Na sequência, busque identificar: (i) em que nível de excelência (ou padrão) a universidade se encontra e em qual deseja estar no futuro; e (ii) que elementos facilitam ou dificultam essa busca pela excelência (fatores internos ou externos: forças, fraquezas, oportunidades e ameaças).

E, por último, definir as estratégias para alcançar o nível (padrão) de excelência no qual a universidade deseja estar no futuro e envolver as pessoas por meio de uma visão compartilhada e de uma liderança inspiradora para promover as mudanças necessárias que tragam aprendizado para o desenvolvimento contínuo da Universidade (ciclo PDCA – controle e aprendizado, figura 26), e contribuições à melhoria da gestão pública que resultem em valor para o cidadão e para a sociedade. A figura 28 mostra a relação de causa-efeito dos três elementos propostos na geração de valor para o cidadão e a sociedade.

Figura 28 - Relação de causa-efeito dos três elementos propostos para o framework na geração de valor para o cidadão e para a sociedade



Fonte: Elaborado pela autora

Para que o sistema alcance suas metas, dentre as estratégias, convém definir e inserir em um plano institucionalizado: (i) as formas de acompanhamento (monitoramento, controle) dos resultados; (ii) método para captação de alternativas e soluções para melhoria do

desempenho da Universidade; e (iii) instrumentos que possibilite a tomada de decisão célere e fundamentada em evidências.

Assim, como o pensamento sistêmico torna possível enxergar as coisas como parte de um todo e não como peças isoladas (Senge, 1990), na proposição desses três elementos para a formulação de um framework de governança universitária, a Liderança, a Estratégia e o Controle/Accountability (mecanismos da Governança Pública), em constante interação entre si e com outros elementos do sistema universidade, promovem a geração de sinergia que impulsionam a busca pela excelência e as práticas de governança e de gestão na universidade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo geral analisar como as práticas de Governança Pública na universidade impulsionam a busca pela excelência em gestão na geração de valor para a sociedade. Por meio de uma pesquisa qualitativa e descritiva, os objetivos específicos foram convertidos em quatro etapas operacionais, as quais foram realizadas e os resultados apresentados.

Como método de investigação foram adotados procedimentos apropriados ao Estudo de Caso com triangulação dos dados coletados em documentos institucionais, bases de dados estatísticos, observações da pesquisadora e por meio de entrevistas aplicadas nos anos 2019 e 2020 a 12 gestores da alta liderança da UFSC, sujeitos da pesquisa. Com o uso de técnicas de análise de conteúdo, as coletas nos documentos e bases foram orientadas pela busca por elementos relacionados a: Identidade Institucional; Governança ou Práticas de Governança; Excelência, Stakeholders ou Partes Interessadas, Geração de Valor ou Valor para a Sociedade; além de outros fatores que caracterizassem a governança enquanto mecanismo que contribua para o alinhamento da liderança e estratégia da universidade e seus respectivos controles com a busca pela excelência em gestão na geração de valor para a sociedade.

Os objetivos específicos, convertidos em quatro etapas operacionais da pesquisa, foram orientados pelas respectivas questões de pesquisa: (1) Como se caracteriza o sistema (ambiente) da universidade quanto às concepções sobre governança pública, busca pela excelência em gestão, partes interessadas e geração de valor público?; (2) Quais são as práticas de governança pública instituídas na Universidade Federal de Santa Catarina?; (3) Quais os elementos que facilitam ou dificultam a busca pela excelência na geração de valor público estão contidos nas concepções e práticas de governança pública na Universidade Federal de Santa Catarina?; e (4) Quais elementos propor para a formulação de um *framework* de governança universitária que impulsiona a busca pela excelência na gestão da Universidade Federal de Santa Catarina?

Em relação à primeira questão, os resultados mostraram as características do sistema (ambiente) da UFSC, a qual tem como visão “Ser uma universidade de excelência e inclusiva”. Quanto às concepções sobre governança pública, estas se mesclam entre as finalidades da governança (alcance dos objetivos de longo prazo, construção coletiva da visão, coordenação de diferentes atores e realização do processo de gestão) e as instâncias da governança (parte da gestão superior e árvore decisória colegiada). Sobre a excelência, as respostas mostram as concepções sobre a excelência em diversas perspectivas no contexto da universidade, tais

como: de orientação a padrões superiores de qualidade no ensino, pesquisa e extensão; de desempenho superior naquilo que entrega para o setor produtivo e para a sociedade; e de ser um ambiente saudável para os seus profissionais e produtivo cientificamente; de manutenção, continuidade, complexidade e de preocupação com as gerações futuras; além de quase todos os gestores reconhecerem que a UFSC já é uma universidade de excelência.

No tocante às partes interessadas e **geração de valor público**, as concepções dos gestores foram fatores preponderantes, tanto para compor os elementos do ambiente que caracterizam a universidade como um sistema complexo, quanto para compreender a relação desses elementos com os demais componentes deste sistema, que fundamentam o presente estudo: a governança, a excelência e a gestão universitária. Dentre as partes interessadas os grupos de stakeholders mais citados do ambiente interno foram os estudantes e os servidores docentes e técnicos-administrativos (TAE); já do ambiente externo os considerados mais importantes foram os órgãos de controle, a sociedade e o setor produtivo.

Importante ressaltar que o significado de gerar ou agregar valor para a sociedade, de acordo com o conjunto das respostas obtidas dos gestores, **traz uma concepção convergente com a promoção da evolução humana**. Nessa concepção, o valor para a sociedade estaria na **dimensão do desenvolvimento humano que leva a outras formas de desenvolvimento, tanto intelectual quanto nas dimensões social, econômica, cultural e ambiental**. Assim, a geração de valor pela universidade está diretamente relacionada ao cumprimento de sua missão institucional e aos resultados efetivamente entregues para os cidadãos e para a sociedade. Portanto, com base nas respostas obtidas, é possível inferir que os gestores têm a compreensão de que na declaração de missão da UFSC está o valor que ela gera para os seus stakeholders, tendo a sociedade como beneficiária final do valor gerado. Em outras palavras, é no cumprimento de sua missão que a Universidade gera o valor entregue à sociedade.

Quanto à segunda questão de pesquisa, os resultados mostram que são 10 as práticas de governança pública instituídas na universidade federal brasileira, as mesmas avaliadas periodicamente pelo TCU para alimentar o Índice de Governança e Gestão (IGG). As 10 práticas de governança estão relacionadas à **Capacidade de Liderança** (4 práticas: pessoas e competências (L1), princípios e comportamentos (L2), liderança organizacional (L3) e sistema de governança (L4).); **Capacidade em Estratégia** (3 práticas: relacionamento com as partes interessadas (E1), estratégia organizacional (E2) e alinhamento transorganizacional (E3)); e a **Capacidade em Controle/Accountability** (3 práticas: gestão de riscos e controle interno (C1), auditoria interna (C2) e *accountability* e transparência (C3)). Como a pretensão dessa etapa do estudo não foi avaliar e sim identificar as práticas de governança instituídas na Universidade

Federal de Santa Catarina, conclui-se que na UFSC as práticas de governança se concentram com certo equilíbrio nos níveis inicial e intermediário de aplicação, com apenas uma considerada em nível aprimorado de aplicação: a prática relativa à Liderança Organizacional (L3). Dessa forma, com a Liderança Organizacional em nível aprimorado, uma vez que essa prática diz respeito à liderança da alta administração da universidade, é possível inferir que a administração superior da UFSC estabelece uma estrutura de unidades e subunidades funcionais, nomeia gestores para chefia-las e a eles delega autoridade para executar os planos em direção ao cumprimento dos objetivos e das metas institucionais, com a responsabilidade final pelos resultados produzidos sempre da autoridade delegante, o que demonstra um alinhamento com as boas práticas de governança pública com perspectivas de aprimoramento na aplicação das demais práticas, dado o aprendizado demonstrado na estruturação dos mecanismos de monitoramento dos objetivos e metas do PDI em implantação.

Em relação à terceira questão, os resultados mostram que os elementos que facilitam ou dificultam a busca pela excelência na geração de valor contidos nas concepções e práticas de governança pública na Universidade Federal de Santa Catarina são 10. Desses 10 fatores, os gestores apontaram: dois que apenas facilitam - o valor para a sociedade e a estrutura física; três que apenas dificultam - os recursos financeiros, a falta de planejamento e gestão de contratos/serviços de urgência; e sete que ao mesmo tempo podem facilitar ou dificultar - recursos humanos, gestão de excelência, ambiente da universidade, comunicação, e decisões colegiadas. Os três mais citados foram Valor para a Sociedade como facilitador e Recursos Financeiros como dificultador (7 vezes cada), seguidos do fator Recursos Humanos, na mesma proporção como facilitador e dificultador (6 vezes). Um aspecto a considerar é a relação desses três elementos ou fatores sob o prisma “Partes Interessadas”: os dois primeiros envolvem os grupos de stakeholders externos e o último os grupos internos.

Os grupos de stakeholders internos, estão, de certa forma, sob a “governabilidade” da universidade e, por isso, numa análise de ambiente podem ser considerados forças (quando facilita) ou fraquezas (quando dificulta) o alcance dos resultados almejados e estão sob a “governabilidade” da universidade, a qual pode, inclusive, transformar as fraquezas em forças, usando as estratégias adequadas. Quanto aos dois primeiros, pertencentes aos grupos de stakeholders do ambiente externo - recursos financeiros e valor para a sociedade, a universidade não tem nenhuma “governabilidade” sobre eles e, dessa forma, são considerados, na análise ambiental, oportunidades (facilitam) ou ameaças (dificultam). Isto posto, frente à ameaça (recursos financeiros), sobretudo a que afeta diretamente a condição de sobrevivência da universidade, estratégias devem ser definidas para que o “risco” dessa ameaça seja minimizado,

de forma que os impactos sejam mínimos sobre a organização. Como anteriormente mencionado, o financiamento da educação superior, sobretudo das universidades públicas, tem sido motivador de grande tensão no ambiente das universidades uma vez que dependem desses recursos para atender suas demandas por infraestrutura, recursos humanos e tecnológicos e apoio aos discentes. E como os cortes e contingenciamentos das verbas das universidades federais vêm ocorrendo desde 2016, intensificado a partir de 2019, implica diretamente no fornecimento de bolsas e no financiamento da ciência brasileira, deixando em risco o futuro da pesquisa e do desenvolvimento científico e tecnológico do Brasil, ameaçando, também, a permanência de muitos pesquisadores, que se vêm forçados a deslocarem para o exterior à procura de mais investimentos e melhores condições para realizarem suas pesquisas.

Contudo, a UFSC, por todas as características já apresentadas, é uma universidade reconhecida interna e externamente pelos resultados que vem alcançando, melhorando ou mantendo em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, o que corrobora com as concepções de excelência relatadas pelos gestores, muitos deles consideram que a UFSC já é uma universidade de excelência, pelos padrões refletidos pelos resultados de rankings e avaliações periódicas pela CAPES e INEP. Por isso, ao considerar o valor para a sociedade como uma oportunidade ou um facilitador da busca pela excelência, os gestores confiam na missão da universidade enquanto geradora de valor de elevado reconhecimento pela sociedade. Entretanto, como parte de um sistema complexo, o fato é que o ambiente no qual a educação superior pública brasileira se insere é altamente dinâmico e os distúrbios de origem externa podem impor às universidades, como já vem ocorrendo, mudanças contínuas para se adaptarem à nova realidade e conseguirem manter ou melhorar seus padrões de excelência no ensino, na pesquisa, na extensão e na gestão – o que envolve seguramente a capacidade de transformação das fraquezas em forças, tanto pela administração superior como pelos demais servidores docentes e técnicos no desdobramento das estratégias em toda a universidade.

Em relação à quarta questão, foram propostos três elementos para a formulação de um *framework* de governança universitária que impulse a busca pela excelência na gestão Universidade Federal de Santa Catarina. O primeiro elemento: caracterizar o ambiente da universidade na perspectiva dos sistemas e do pensamento complexo; o segundo elemento: formalizar o sistema de governança e respectivas práticas relativas aos mecanismos Liderança, Estratégia e Controle, com delimitação dos papéis da governança e da gestão na universidade; e o terceiro elemento: Formalizar o sistema de gestão universitária para a excelência. Importante ressaltar, que a proposição desses elementos não tem a pretensão de estabelecer para as universidades, nem tampouco para a Universidade Federal de Santa Catarina, lócus deste

estudo, um padrão ou modelo que deve ser seguido para que a excelência seja alcançada. Nem tampouco se está pressupondo que as universidades não estejam trilhando o caminho, cada qual à sua maneira, em busca de melhorias que levem a padrões reconhecidos de excelência. Por isso, a proposição desses quatro elementos deve ser concebida como um instrumental que, enquanto proposta, pode ou não ser considerada pelas universidades como efetiva na condução das mudanças (impostas pelo ambiente ou desejadas) frente ao contexto e às peculiaridades das universidades.

A análise conjunta dos resultados mostra que o estudo cumpriu seu propósito, ao trazer respostas para as perguntas orientadoras de cada uma das quatro etapas. Neste sentido, os resultados mostram que as práticas de governança na Universidade encontram-se em processo de implantação ou já consolidadas; que não aplicam na Universidade o modelo de excelência em gestão pública (MEGP), mas possuem um modelo próprio de busca por melhorias contínuas (resultados superiores), corroborado, sobretudo, pelo progresso científico, tecnológico e inovador nos serviços do conhecimento, indicado nos resultados obtidos nas avaliações padronizadas nacionais e internacionais (*rankings*) nas quais é submetida periodicamente, além de ter no PDI vigente (2020-2024), as diretrizes da busca por melhores resultados em todas as dimensões da Universidade.

Assim, quanto à questão geral da pesquisa: “Como as práticas de governança pública na universidade impulsionam a busca pela excelência em gestão na geração de valor para a sociedade? ”, a análise dos resultados permitem a resposta em duas direções: a primeira é da possibilidade e a segunda da realidade. Na direção da possibilidade, as práticas de governança instituídas na universidade relativas aos mecanismos Liderança, Estratégia e Controle podem ser propulsoras da busca pela excelência, assegurados os elementos propostos para o framework de governança no capítulo 5, desde que o sistema de governança seja delineado para gerar aprendizado em todas as práticas a cada ciclo de aplicação, uma vez que o ciclo de aprendizado promove a evolução (impulsiona) do padrão existente a partir da avaliação a intervalos pré-determinados das práticas e dos padrões com vistas ao refinamento e inovação. Os instrumentos disponíveis para a governança e para a excelência em gestão pública apresentados na base teórica são robustos e permitem adaptações para a realidade das universidades federais brasileiras.

Contudo, a realidade vivida pelas universidades federais brasileiras nos últimos anos, de escassez de recursos, ameaças à sua autonomia e à legitimidade do seu processo eleitoral democrático, além das reiteradas tentativas de manchar a imagem das IES públicas por meio de notícias falsas ou descontextualizadas, vem mostrando a imprescindibilidade da relação das

universidades com os seus stakeholders, em especial, de ampliação dos espaços de participação e envolvimento da sociedade, parte interessada legítima, nas universidades; e destas, dada a relevância das instituições universitárias para a sociedade, uma melhor ocupação dos seus espaços, seja no contexto político, econômico, cultural, social ou ambiental. É relevante também que essa interação se traduza em aprendizado, para ambas as partes, de forma tal que, juntas, possam fomentar um ambiente no qual os serviços do conhecimento alcancem o seu real valor e reconhecimento político e social, assim como os resultados gerados pela universidade sejam decorrentes de um sistema de governança que impulse a busca pela excelência na geração de valor, de forma sustentável, com respostas efetivas e úteis às necessidades ou demandas de interesse público, convertidas em melhorias que promovam mudanças significativas ao seu entorno.

Assim, é possível que a sociedade se torne a primeira linha de defesa da universidade pública, inclusiva e gratuita frente às constantes ameaças que vem sofrendo em seu ambiente.

Quanto às limitações da pesquisa, além das apresentadas no tópico 3.6, pode ser considerada também importante, a necessidade de delimitação do escopo da pesquisa, devido à profundidade das entrevistas, com a definição dos sujeitos, o que restringiu a fonte de dados primários apenas aos gestores e à base documental, e ao mesmo tempo, inviabilizou a observação do fenômeno governança sob a lente dos demais stakeholders.

Em relação a pesquisas futuras a partir dos resultados obtidos e das limitações do presente estudo, considera-se que a literatura sobre os temas governança pública, busca pela excelência, gestão universitária e geração de valor para a sociedade, de forma fragmentada, pode ser considerada ampla e variada, porém, são raros os estudos que trazem uma abordagem sistêmica e integradora dessas temáticas, o que mostra ainda ter muito a explorar. E, dentro de um domínio inexplorado, há caminhos abertos para pesquisas nessa temática, inclusive como complementação ou desdobramentos do presente estudo, os quais são considerados especialmente interessantes: investigar as práticas de governança em outras universidades brasileiras e estrangeiras para conhecer as realidades e construir novos indicadores de monitoramento e avaliação da governança; Analisar a relação entre os sistemas de governança instituídos nas organizações públicas e os resultados gerados para cada grupo de stakeholder; Avaliar o nível de maturidade em gestão: da responsabilidade, dos riscos, dos controles e do relacionamento com os stakeholders; e analisar os fatores e os efeitos da competição entre universidades sobre os seus grupos de stakeholders mais importantes.

Enfim, a expectativa é de que o presente trabalho estimule teóricos e pesquisadores do campo de estudo da gestão universitária, ainda em construção, a aprofundar conhecimentos

sobre as temáticas presentes neste estudo, sobretudo sob as lentes da abordagem sistêmica (Sistemas abertos, Pensamento Complexo e Sistêmico) e integradora, de forma a contribuir tanto na busca por uma teoria da gestão universitária quanto na compreensão dos fenômenos que tornam cada vez mais complexa a missão das universidades e que podem ser aprendidos na busca pelo alcance da visão de futuro de quase a totalidade das universidades públicas federais brasileiras: serem instituições de excelência na geração, preservação, aplicação e disseminação daquilo que representa o maior valor para a humanidade: o conhecimento.

E, acima de tudo, que as propostas apresentadas neste estudo tragam contribuição ao debate e à busca de caminhos que levem ao reconhecimento e valorização das universidades públicas pela nobre missão que cumprem, em todas as dimensões do desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Ana C.D; HELOU, Angela R. H. A. ; FIALHO, Francisco A. P. Possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da Administração Pública: uma análise a partir do conceito do Novo Serviço Público. Cadernos Ebape. v. 11, nº 1, artigo 7, Rio de Janeiro, Dez. 2013 p.608-620
- AGLE, B.; MITCHELL, R; SONNENFELD, J. (1999). **Who matters to CEOs?** An investigation of stakeholder attributes and salience, corporate performance and CEO values. *Academy of Management Journal*; Oct, Vol. 42 Issue 5, p507-525, 1999
- ALDARVIS, Renato. Modelo de Gestão para as Instituições Públicas. In KANAANE, Roberto. FIEL FILHO, Alécio. FERREIRA, Maria das Graças (org.). **Gestão Pública: Planejamento, Processos, Sistemas de Informação e Pessoas**. São Paulo: Atlas, 2010, p.209-229.
- ALMEIDA, Sandra R.G. **Cortes de verbas na ciência ameaçam o futuro do país**. Artigos Andifes (online). Brasília, 08 jul.2021. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/?p=88729> acesso em 20 jul. 2021.
- AMARAL, Michelle Totti do; SORNBERGER, Geovane Paulo. Práticas de Governança Corporativa presentes em Instituições de Ensino Superior: um estudo de caso. *Contabilidade & Amazônia*, v. 5, n. 1, p. 18-37, 2014.
- ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências. São Paulo: Atlas, 2012.
- ANDRADE, Arnaldo R. A universidade como organização complexa. **Revista de Negócios**. Blumenau, v. 7, n. 3, p. 15-28, jul./set. 2002.
- ANSOFF, H. Igor (Org.). **Do planejamento estratégico à administração estratégica**. 1.ed. São Paulo: Atlas, 1990.
- ARAÚJO, D.J.C.; LIBONATI, J. J.; MIRANDA, L. C.; RAMOS, F. S. Unidades de Controle Interno dos Municípios Brasileiros: Análise sob a Ótica do COSO II. **Revista Universo Contábil**, v.12, n.2, p. 39-58, 2016.
- ARAÚJO, Joaquim F. F. E.; BRANCO, José Francisco Angelino, Implementing Performance Based Management in the Traditional Bureaucracy of Portugal, *Public Administration* vol. 87, no. 3, 2009.
- ARAÚJO, Vinícius C. A conceituação de governabilidade e governança: da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. Brasília: ENAP, 2002.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Andifes faz alerta à sociedade sobre novas restrições orçamentárias**. Coletiva de Imprensa. Brasília, DF. 18 mar. 2021. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/?p=87467> acesso em 20mai2021

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (ANPAD). Eventos: Enanpad. Disponível em: http://anpad.com.br/pt_br/index_event Acesso em 20 jul.2021.

BALBACHEVSKY, E.; KERBAUY, M. T.; FABIANO, N. L. A governança universitária em transformação: a experiência das universidades públicas brasileiras. In: KOGA-ITO, C. Y.; LUCA, T. R. (org.). Escola UNESP de liderança e gestão: instrumento para excelência da gestão institucional. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica; Editora UNESP, 2016. p. 125-138.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro (trad.). 3 ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BARNIER, B. Why controls have become wasteful, a false sense of security, and dangerously distracting and how to fix it. EDPACS. v. 51, n. 5, 2015.
<http://dx.doi.org/10.1080/07366981.2015.1041815>

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. Econ. soc., Campinas, v. 21, n. spe, p. 779-810, Dec. 2012.

BENINGTON, J.; MARK, H. M. (2011). Public Value in Complex and Changing Times. In Public Value: Theory and Practice. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

BERNHEIM, Carlos Tünnermann; CHAUI, Marilena de Souza. Desafios da universidade na sociedade do conhecimento: cinco anos depois da conferência mundial sobre educação. Brasília: UNESCO, 2008.

BERTALANFFY, Ludwig Von. Teoria geral dos sistemas. Petrópolis: Vozes, 1975.

BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 853-886

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. Economia e Sociedade. Campinas. V. 21, número especial, p. 729-747, dez 2012.

BIZERRA; André L.V.; ALVES, Francisco J.S.; RIBEIRO, Cintia M.A. Governança pública: uma proposta de conteúdo mínimo para os relatórios de gestão das entidades governamentais. Anais do Encontro de Administração Pública e Governo - EnAPG, Salvador, nov. 2012.

BOYER, R. **Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI?**, Economia e Sociedade, Campinas, Jun 1999.

BOYNE, George A., Sources of public service improvement: a critical review and research agenda, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 13, Nº 3, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompila-do.htm. Acesso em: 1 Out. 2016.

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da educação nacional. Brasília (DF), dez. 1996. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/Ftp/leg/lein9394.doc>. Acesso em: 04 fev. 2019.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 20 jul. 2020.

BRASIL. Lei n.º. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm> Acesso em 10/07/2017

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional n.º 67, de 22 de dezembro de 2010. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA. Guia de Gestão de Processos de Governo. 2011. Disponível em: http://gestao.planejamento.gov.br/gespublica/sites/default/files/documentos/guia_de_gestao_d_e_processos_de_governo_0.pdf> Acesso em 10/06/2017

BRASIL. Lei n.º. 12.527, de 18 de novembro de 2011: dispõe sobre o acesso à informação, 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 1 Out. 2013.

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

BRASIL Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA, Modelo de Excelência em Gestão Pública, Brasília; MP, SEGEP, 2014a. Versão 1/2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA. Carta de Serviços ao Cidadão: Guia Metodológico; Brasília; MP, SEGEP, 2014. Versão 3/2014b. 54p.

BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial União, Brasília, 26 jun 2014c

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA: Instrumento para Avaliação da Gestão Pública-250 Pontos, Brasília; MP, SEGEP, 2015. Versão 1/2016. Disponível em http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/gagp-250_pontos_novo.pdf Acesso em 20/06/2017

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria Geral da União. Instrução Normativa Conjunta n.º 01, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 maio 2016. Disponível em http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mprog_01_2016.pdf

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão. MP, Brasília, DF, 31/01/2017a.

Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/manual-de-girc> > Acesso em 08/05/2017

BRASIL. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos e institui a Carta de Serviços ao Usuário (Redação dada pelo Decreto nº 9.723, de 2019). Brasília, 2017b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA. Pesquisa.gov. Disponível em <http://www.gespublica.gov.br/content/pesquisagov> > Acesso em 10/06/2017

BRASIL. Decreto nº. 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm Acesso em 10/07/2018

BRATIANU, Constantin; Pinzaru, Florina. University Governance as a Strategic Driving Force. Proceedings of the European Conference on Management, Leadership & Governance. 2015, p28-35. 8p.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e sociedade**, Campinas, v.21, Número Especial, p. 811-829, dez. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de governança pública. **Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado (RERE)**, n.10, jun,jul,ago 2007

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, no 1, julho 1997.

BRITTO, Érica Apgaua de. *Governança e accountability no setor público: auditoria operacional como instrumento de controle das ações públicas a cargo do TCEMG*. **Revista TCEMG**, Belo Horizonte, p.53-70, jan./fev.

BRUYNE, P.; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. Dinâmica da pesquisa em ciências sociais. 5.ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

BRYSON, J. M. (1995). Strategic Planning For Public and Non-Profit Organization, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.

BUCKLEY, W. (1967) A sociologia e a moderna teoria dos sistemas. (trad. OM. Cajado) 2ed, São Paulo, Cultrix, 1976. p 68-9.

CALDERÓN, Adolfo Ignácio. Doze premissas para a construção de uma Política Institucional de responsabilidade social nas IES. **Revista Responsabilidade Social**, v. 3, [s.n.], p. 21-26, 2008.

CARNEIRO, Ricardo M. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 749-778, dez. 2012.

CARRASQUEIRA, Simone de Almeida. **Revisando O Regime Jurídico das Empresas Estatais Prestadoras de Serviço Público**. In: Direito Administrativo. Marcos Juruena Villela Souto (Coordenador-Geral). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 300.

CHANG, Há-Joon. The economic theory of the developmental state. IN: MEREDITH, Woo-Cumings (Ed). **Developmental state**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1999.

CHANLAT, J. F. **Ciências sociais e *management***: reconciliando o econômico e o social. São Paulo: Atlas, 2000.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. Revista brasileira de educação, v. 1, n. 24, p. 5-15, 2003.

COASE, Ronald Harry. A natureza da firma. *Econômica*, v. 4, n. 16, pág. 386-405, 1937. <https://doi.org/10.2307/2626876>

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. São Paulo: Bookman, 2005.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. Métodos de Pesquisa em Administração. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

CRESWELL, John W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DAFT, R.L. **Administração**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1999.

DAL VESCO, D.; FERNANDES, F. C.; RONCON, A. Controles de gestão atrelados ao gerenciamento de risco: uma análise das produções científicas brasileiras sob a perspectiva de redes sociais. *Redes. Revista hispana para el análisis de redes sociales*, [S.l.], v. 25, n. 2, p. 163-185, jul. 2014. ISSN 1579-0185.

DEMO, Pedro. Abordagem sistêmica e funcionalista – visão dinâmica dentro do sistema. in **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1985. Cap. 9 – Pág. 228-245

DENHARDT, Janet V; Robert B. DENHARDT. *The New Public Service*. Amonk. NY: M. E. Sharpe, 2007.

DENHARDT, Robert B. Teorias da administração pública. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (orgs.) O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-41.

DERENUSSON, Maria Sylvia Romero. **Governança em Ciência e Tecnologia**: os Fundos Setoriais. 2004. 140 f. Dissertação (Mestre em Desenvolvimento Sustentável) - Curso de Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

DESCHAMPS, Christian. **As ideias filosóficas contemporâneas na França**. Trad. Arnaldo. Marques. São Paulo: Jorge Zahar, 1991.

DIAS, Taisa. CÁRIO, Silvio A.F. Sociedade, desenvolvimento e o papel estratégico do Estado: uma reflexão sobre o surgimento da Governança Pública. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 35, n. 2, p. 337-362, dez. 2014

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. Tese (Doutorado em Administração). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

DIXIT, A. Incentives and organizations in the public sector: an interpretative review. **The Journal of Human Resources**, v. 37, n. 4, p. 696-727, 2002.

DONALDSON, T. & PRESTON, L.E. (1995). The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence and Implications. *The Academy of Management Review*; Jan.; 2001

DUARTE, Ricardo Seperuelo. Práticas de Governança Corporativa: Estudo de Caso em Organizações de Serviços Educacionais. 2007. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

DUTRA, J. S. Gestão de Pessoas: modelos, processos, tendências e perspectivas. São Paulo: Atlas, 2011.

EVANS, P. Autonomia e parceria: estados e transformação industrial. Tradução de Christina Bastos Tigre. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2004.

FALQUETO, J.M.Z.; HOFFMANN, V.E.; GOMES, R. C. A influência dos *stakeholders* na implantação do planejamento estratégico em uma instituição pública de ensino superior. *Anais. XXXVII Encontro da ANPAD*: Rio de Janeiro, 7 a 11 set/2013.

FERREIRA, André Ribeiro. Análise comparativa do prêmio qualidade do governo federal com outros prêmios nacionais e internacionais de qualidade. Dissertação. Mestrado Executivo. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getúlio Vargas - Escola Brasileira de Administração Pública. Brasília, [s.n.], 2003.

FERREIRA, André Ribeiro. Modelo de excelência em gestão pública. *Revista Eixo* n. 1, v. 1, jan-jun 2012.

FILARDI, F; FREITAS, A. S. de; IRIGARAY, H. A.; AYRES, A. (Im)Possibilidades da aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP). *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 50 (1): 81-106, jan./fev. 2016.

FLYVBJERG, Bent. Five Misunderstanding about case study research. *Qualitative Inquiry*, vol. 12, no. 2, April 2006, pp. 219-245. DOI: 10.1177/1077800405284363. Disponível em <http://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1304/1304.1186.pdf>> acesso em 14/04/2015;

FOWLER, Eliane D´Martin. Investigação sobre a utilização de Programas de Qualidade (GESPÚBLICA) nas Universidades Federais de Ensino Superior. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Itajubá. Itajubá (MG): [s.n.], 2008.

FOWLER, Eliane D´Martin; MELLO, Carlos Henrique P.; COSTA NETO, Pedro Luiz de O. Análise exploratória da utilização do programa de qualidade Gespública nas instituições

federais de ensino superior. São Carlos: Revista Gestão e Produção, v. 18, n.4, p.837-852, 2011.

FREEMAN, E. Strategic management: a stakeholder approach. Boston: Pitman Publishing, 1984.

FREITAS JÚNIOR, O. C. Universidade orientada a serviço. *In*: FREITAS JÚNIOR, Olival de Gusmão; BARBIRATO, João Carlos C. **Gestão do conhecimento e governança universitária: uma abordagem sistêmica**. Maceió: Edufal, 2009.

FROOMAN, J. Stakeholder influence strategies. Academy of Management. The Academy of Management Review; 24 2. (1999).

GANGA-CONTRERAS, Francisco; NUÑEZ-MASCAYANO, Osman A. Gobernanza de las organizaciones: acercamiento conceptual a las instituciones de Educación Superior. Revista Espacios, v. 39, n. 17, 2018.

GARCIA, R. C. O desenvolvimento rural e o PPA 2000/2003: uma tentativa de avaliação. Brasília: Ipea, fev. 2003. (Texto para Discussão, n. 938).. Iniquidade social no Brasil: uma aproximação e uma tentativa de dimensionamento. Brasília: Ipea, ago. 2003.

GARVIN, D. A. Gerenciando a Qualidade: a visão estratégica e competitiva. Tradução de João Ferreira Bezerra de Souza. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.

GESSER, G. A.; OLIVEIRA, C. M.; MACHADO, M. R. Governança universitária: contribuições teóricas. *In*: Colóquio Internacional de Gestão Universitária, 17., 2017, Mar del Plata. **Anais [...]**. Mar de Plata: INPEAU, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/181109/104_00262.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.

GESSER, Grazielle Alano. **Accountability e transparência como elementos de governança nas universidades públicas brasileiras**. Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Florianópolis, 2018.

GESSER, Grazielle Alano; OLIVEIRA, Clésia Maria de; MACHADO, Marília Ribas; MELO, Pedro Antônio. Governança universitária: um panorama dos estudos científicos desenvolvidos sobre a governança em instituições de educação superior brasileiras. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 26, p. 5-23, 2021.

GIUGLIANI, Eduardo. Modelo de governança para parques científicos e tecnológicos no Brasil. Tese (doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2011.

GOMES, Ricardo C.; GOMES, Luciana de O.M. Em busca de uma teoria de gerenciamento de *stakeholders* para organizações do terceiro setor. Contabilidade, Gestão e Governança - Brasília · v. 18, n. 1, p. 43-60, jan./abr. 2015

GRAÇA, Carlos Alberto. Governança e inovação tecnológica em APLs: um estudo de caso no APL calçadista de Birigüi (SP). Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

HARVEY, L. Understanding quality. Berlin: UA Bologna Handbook, 2006

HOCK, Oee. **Nascimento da era caórdica**. Sao Paulo: Cultrix, 1999.

HOURNEAUX JUNIOR, Flavio; CORRÊA, Hamilton L. Análise do *balanced scorecard* à luz da teoria dos *stakeholders*. **Anais**. XXXVI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2012.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das melhores práticas de governança corporativa, BRASIL, 2009. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>>. Acesso em: 1 Out. 2018

IFAC. International Federation of Accountants. Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework, 2013. Disponível em: <<https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>>. Acesso em: 1 Mar. 2016.

IGLESIAS, E. V. **O papel do Estado e os paradigmas econômicos na América Latina** Revista CEPAL, n especial em português. Maio 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). **Resumo técnico**: censo da educação superior 2016. Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018.

INTOSAI, International Organization of Supreme Audit Institutions. INTOSAI GOV 9160: Mejorar la Buena Gobernanza de los Bienes Públicos - Principios Centrales para la Implementación. INTOSAI Professional Standards CommitteeVarsovia, junio de 2016

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da empresa: comportamento gerencial, custos de agência e estrutura de propriedade. Revista de economia financeira , v. 3, n. 4, pág. 305-360, 1976.

KAST, F.; ROSENWEIG, J. O conceito moderno: enfoque sistêmico. *In* **Organização e administração**: um enfoque sistêmico. São Paulo: Pioneira, 1980.

KICH, Juliane Ines Di Francesco et al. Planejamento Estratégico: uma abordagem sistêmica. **REUNA**, v. 15, n. 2, 2010.

KICH, Juliane Ines Di Francesco. Implantação do processo de Planejamento Estratégico e a influência da liderança, cultura, estrutura e comunicação organizacional [dissertação] Florianópolis, SC, 2010. 319 p.

KLEIN, K.; PIZZIO, A.; RODRIGUES, W. Governança universitária e custos de transação nas universidades da Amazônia legal brasileira. **Educação & Sociedade, Campinas**, v. 39, n. 143, p. 455-474, abr.-jun., 2018

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. Londres: Sage, 2003

KOTTER, J. P.; HESKETT, J. L. **A cultura corporativa e o desempenho organizacional**. São Paulo: Makron Books, 1994

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006

LASTRES, H. Invisibilidade, injustiça cognitiva e outros desafios à compreensão da economia do conhecimento. 2006. 19f. UFRJ/IE. Disponível em http://www.redesist.ie.ufrj.br/nt_count.php?projeto=ar1&cod=4. Acesso em 02/04/2017.

LEIDER, Richard J. A suprema tarefa da liderança. In: DRUCKER, Peter F. **O líder do futuro**: visões, estratégias e práticas para uma nova era. São Paulo: Futura, 2000.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **A excelência em gestão pública**: a trajetória e a estratégia do gspública. 2. Reimpressão. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 2013.

LINCZUK, Luciane Mialik Wagnitz. Governança aplicada à administração pública: a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em universidades públicas federais. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR. Curitiba, 2012.

MAINARDES, Emerson Wagner; ALVES, Helena; RAPOSO, Mário; DOMINGUES, Maria José Carvalho de Souza. Quem são os stakeholders de uma universidade. *ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA*, v. 5, n. 23, p. 1, 2010.

MARCOVITCH, Jacques. Universidade em Movimento. *Revista USP*, v. 105, p.43-50, 2015.

MARSHALL JUNIOR, Isnard; CIERCO, Agliberto A.; ROCHA, Alexandre V.; MOTA, Edmarson B.; LEUSIN, Sérgio. Gestão da qualidade. 9 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. Governança no setor público. São Paulo: Atlas, 2010.

MATUS, Carlos. Adeus, Senhor Presidente: governantes e governados. Tradução de Luis Felipe Rodrigues Del Diego. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MELO, Monike S.M.; LEITÃO, Carla R.S. Características do controle interno das universidades federais brasileiras. *Revista GUAL*, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 224-244, 2021.

MENEZES, David C.; VIEIRA, Diego M.; SANTOS, Andersson P. A teoria dos stakeholders no Brasil: produção acadêmica no período de 2014 a 2019. *Revista Ibero-Americana de Estratégia (RIAE)*, v. 19, n. 4, 2020.

MEYER JUNIOR, V.; LOPES, M.C. Planejamento e estratégia: um estudo de caso em universidades brasileiras. XVII Congresso Latino Americano de Estratégia – SLADE. Itapema, 2004.

MIGUELES, Carmem; ZANINI, Marco Tulio (Orgs.). **Excelência em Gestão Pública: espaços para atuação**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

MINTROM, M.; LUETJENS, J. Creating public value: Tightening connections between policy design and public management. *Policy Studies Journal*, v. 1, n. 45, p.170-190, 2017.

MINTZBERG, H. et al. **O processo da estratégia**: conceitos, contextos e casos selecionados. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MINTZBERG, H. Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MINTZBERG, Henry; WATERS, James A. Of strategies, deliberate and emergent. **Strategic management journal**, v. 6, n. 3, p. 257-272, 1985.

MOITA, Filomena Maria Gonçalves da Silva Cordeiro; ANDRADE, Fernando César Bezerra de. Ensino-pesquisa-extensão: um exercício de indissociabilidade na pós-graduação. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 41, Aug. 2009.

MOORE, M. H. Public value as the focus of strategy. **Australian Journal of Public Administration**, v. 3, n.53, p. 296-303, 1994.

MOORE, M. H; KHAGRAM, S. On creating public value: what business might learn from government about strategic management. Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No.3. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2004.

MORIN, E. Os sete saberes necessários à educação do futuro. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2011.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Lisboa : Europa-América, 1982.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

MORIN, Edgar; LE MOIGNE, Jean-Louis. A Inteligência da Complexidade. São Paulo: Petrópolis, 2000.

NASCIMENTO, Talita Almeida de Campos; COSTA, Frederico José Lustosa da. Flexibilidade e governança na universidade necessária: desafios e perspectivas. Anais. XII Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária nas Américas. Florianópolis, dez.2012 disponível em <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/97789>> Acesso em: 4 mai. 2016.

NOVO, Luciana Florentino; MELO, Pedro Antônio. Universidade Empreendedora: fortalecendo os caminhos para a responsabilidade social. *In*: MELO, Pedro Antônio; COLOSSI, Nelson. (orgs.). **Cenários da gestão universitária na contemporaneidade**. Florianópolis: Insular, 2004. (p. 17-35).

NUNES, Edson. A Gramática Política Do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático. Rio de Janeiro: Zahar, 1997

OCDE, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira: gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra. OCDE: Paris, 2011. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao>. Acesso em 4 mai. 2016.

OLIVEIRA, Tatiana S.M. **Gestão pública de excelência**. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2012.

OLIVEIRA, Clésia M.; GUILHERME, Crystiany M.; LIMA, Natália E.A.; SIENA, Osmar; BARROS, Eliane G.G. PEDRUZZI JUNIOR, Aloir. Transparência e Acesso a Informação: os desafios enfrentados na implementação da lei nº 12.527 na Fundação universidade federal de

rondônia. Anais. XIII Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária nas Américas. Buenos Aires, 2013.

PAES DE PAULA, Ana P. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. ERA, v.45, n.1, p.36-49, jan/mar.2005.

PARSONS, Talcott. Sugestões para um tratado sociológico da teoria de organização, in Etzioni, A. (org.), Organizações complexas. São Paulo: Atlas, 1967.

PERES, U.D. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 9, n. 24, 2007.

PETERS, T. **O círculo da inovação**. São Paulo: Harbra, 1998.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. Governance, Politics and the State. Houndmills: MacMillan Press, 2000.

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da; VIEIRA, Audí Luiz. Transparência das contas públicas: um enfoque no uso da internet como instrumento de publicidade na UFSC. Revista Contemporânea de Contabilidade, ano 3, v. 1, n. 5, p. 135-146, jan./jun. 2006.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência desses Princípios na Administração Pública Brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, [S. l.], v. 18, n. 1, p. 75-94, 2009.

POLIZEL, Caio; STEINBERG, Herbert. Governança corporativa na educação superior: casos práticos de instituições privadas (com e sem fins lucrativos). São Paulo: Saraiva, 2013.

PRIGOGINE, Ilya. STENGERS, Isabelle. **A nova aliança: metamorfose da ciência** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

RAQUEL, Izabela. Governança pública : a consolidação de uma matriz com atributos que caracterizam o tema, na perspectiva de especialistas. Florianópolis, 2012. 173 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico. Programa de Pós-Graduação em Administração

RHODES, R.A.W. (1997) *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Philadelphia, US, Open University Press, 252pp. (Public Policy & Management).

RISTOFF, Dilvo; SEVEGNANI, Palmira. Docência na educação superior. Coleção Educação Superior em Debate. v. 5, [s.n.], 2006.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo; BECKER, Grace Vieira; MELLO, Maria Ivone de. Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RUNYA, XU; QIGUI, SUN; WEI, SI A terceira onda de administração pública: A nova governança pública. **Ciência Social Canadense** , v. 11, n. 7, pág. 11-21, 2015.

SALLAN, J. G. e VIOAL, P. O. **Oe realidades e utopias**. In: CARBONELL, J. (org.) et al. Pedagogias do Seculo XX. Trad. Fatima Murad. Porto Alegre: Artmed, 2003, pp. 156-160.

SALM, José F.; MENEGASSO, Maria E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. *Revista de Ciências da Administração*, v. 11, n. 25, p. 97-114, 2009.

SAMPAIO, S.; SANTOS, G. G. A governança no ensino superior brasileiro público: polêmicas e novas compreensões sobre o uso do conceito. In: Conferência do Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa, 6., 2016, Campinas. Anais [...]. Campinas: AFORGES, 2016. Disponível em: http://www.aforges.org/wp-content/uploads/2016/11/22-Sonia-Sampaio-et-al_A-governanca-no-ensino-superior.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

SANTOS, Leticia L.; et al. Estudo bibliométrico sobre gestão universitária: a produção científica nos últimos 10 anos. Anais do XV Colóquio Internacional de Gestão Universitária - desafios da gestão universitária do século XXI. Mar del Plata - Argentina, 2,3 e 4 de dez. 2015.

SASSAKI, Alexandre Hideo. **Governança e conformidade na gestão universitária**. 2016. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. doi:10.11606/T.12.2016.tde-21102016-134240. Acesso em: 2017-06-26.

SCHLICKMANN, Raphael; OLIVEIRA, Maurício Roque Serva de; MELO, Pedro Antônio de. Administração universitária: desvendando o campo científico no Brasil. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, p. 160-181, jan. 2014.

SCHMITZ JÚNIOR, Salézio. **Gestão Universitária Democrática**: reflexões e proposições às universidades federais de Santa Catarina. Tese. (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Administração. Florianópolis, 2019.

SCHMITZ, Paulo C. Novo reitor da UFSC, Luis Carlos Cancellier, defende gestão mais prática e menos ideológica: Confira a entrevista do ND com o novo reitor da Universidade Federal de Santa Catarina. **ND+Notícias**. 07/05/2016, p.1-5. Disponível em: <https://ndmais.com.br/noticias/novo-reitor-da-ufsc-luis-carlos-cancellier-defende-gestao-mais-pratica-e-menos-ideologica/> Acesso em 30/07/2020.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina**. São Paulo: Editora Best Seller, 1990.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina**: arte e prática da organização que aprende. 13. ed., São Paulo: Best Seller, 2002.

SERVA, M.; FRANÇA, G. D.; JAIME JUNIOR, P.; BARRETO, S. Um novo ator no cenário organizacional: as cooperativas educacionais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 4, p. 46-53, 1994.

SERVA, Maurício. DIAS, Taisa. ALPERSTEDT, Graziela Dias. Paradigma da complexidade e teoria das organizações: uma reflexão epistemológica. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n. 3, p. 276-287, 2010

SERVA, Maurício. O paradigma da complexidade e a análise organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, v. 32, n. 2, p. 26-35, 1992.

SHLEIFER, Andrei, VISHNY, Robert. A survey of corporate governance. **Journal of Finance**. v. 52, n. 2, p. 737-783, 1997.

SIENA, Osmar.; OLIVEIRA, Clésia. M.; SILVA NETO, José .M. Gestão de ativos estratégicos: indicadores para medir a prontidão do capital organizacional de um programa de pós-graduação *stricto sensu*. **Anais do XXXIII Encontro da Anpad - EnANPAD**, São Paulo/SP, set/2009.

SILVA, M. C. C. **A governança nas instituições de ensino superior: o caso da Universidade Federal de Pernambuco**. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, 2016.

SILVA NETO, J.M; MELO, R.P; PEREIRA, S.A. Resultados notáveis na administração pública: avaliação de programas utilizando mapas estratégicos e o balanced scorecard. **Anais do 30º Encontro da Anpad**, Salvador/BA set/2006.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli. **Governança corporativa e estrutura de propriedade: Determinantes e Relações com o Desempenho das Empresas no Brasil**. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade de São Paulo - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. São Paulo, 2004.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli. **Governança corporativa, desempenho e valor da empresa no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de São Paulo - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. São Paulo, 2002.

SOUSA, Rossana Guerra de; SOUTO, Saulo Diógenes Azevedo Santos; NICOLAU, Antônio Moreira. Em um mundo de incertezas: um survey sobre controle interno em uma perspectiva pública e privada. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 14, n. 31, p. 155-176, 2017.

STACEY, R. O. **Complexity and Creativity in Organizations**. Berrett-Koehler Publishers. San Francisco. United States of America, 1996.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

TARAPANOFF, K. et al. Técnicas para tomada de decisão nos sistemas de informação. Brasília, DF:Thesaurus, 1995.

TOURINHO, Maria Berenice A. C. El liderazgo ly la dirección en el contexto universitario. São Carlos: Pedro e João Editores, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Institucional**: conheça o TCU. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

UFSC, Universidade Federal de Santa Catarina. Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2020-2024). Florianópolis: UFSC, 2019. Disponível em: <https://pdi.ufsc.br/files/2020/06/PDI-2020-2024.pdf> Acesso em 20 de julho de 2020.

UFSC, Universidade Federal de Santa Catarina. Órgãos Deliberativos Centrais. Resolução Normativa nº 129/2019/CUn, de 2 de julho de 2019. Altera os incisos XI, XII e XIII do art. 16

do Estatuto da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 2019a. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/197930>. Acesso em 20 de julho de 2021.

UFSC, Universidade Federal de Santa Catarina. Estrutura UFSC. Atualizado em dezembro de 2020. Disponível em: <https://estrutura.ufsc.br/> Acesso em 20 mai.2020

UFSC, Universidade Federal de Santa Catarina. Estatuto. Resolução nº 065/78 de 3 de novembro de 1978. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/99561>. Acesso em 20 de julho de 2021.

VIEIRA, Eurípedes F.; VIEIRA, Marcelo M.F. Funcionalidades burocráticas nas universidades federais: conflito em tempo de mudança. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 8, n. 2, p. 181-200, 2004.

WHOLEY, Joseph S. Performance-based management, Public Productivity Review. Vol. 22, N. 3, 1999.

WORLD BANK. Chapter 12. Governance and Management. In: Global Evaluations Sourcebook, 2007. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e metodos. 4.ed. Porto Alegre: Bookman, 2010

**APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM OS
PARTICIPANTES DA GESTÃO SUPERIOR DA UFSC**

PESQUISA: GOVERNANÇA E EXCELÊNCIA NAS UNIVERSIDADES

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Buscar o entendimento do entrevistado sobre:

a) A Identidade Organizacional da Universidade: (Missão e Visão)

- 1) o serviço prestado pela Universidade (missão da universidade);
- 2) o futuro almejado pela Universidade (visão de futuro)

b) Os stakeholders da Universidade

- 3) o que seja o conceito de stakeholders (partes interessadas);
- 4) os possíveis stakeholders da Universidade (ambiente interno e externo);
- 5) a importância dos stakeholders da universidade (classificação por ordem de importância para os entrevistados).

5.1 aqueles que impactam as decisões que são tomadas pela Universidade e podem exercer influência sobre a gestão e a visão de futuro da Universidade;

5.2 aqueles que são impactados pelas decisões tomadas pela gestão da Universidade

- 6) a forma de inclusão (ou de participação) dos principais stakeholders no processo decisório.

- Como membro efetivo em algum conselho/colegiado /comissão da Universidade, com direito a voz e voto.
- Como convidado para reuniões ou encontros específicos na Universidade
- Como convidado para eventos promovidos pela Universidade
- Como convidado a participar de avaliações sistemáticas promovidas pela Universidade.
- Por meio de documentos físicos, e-mail ou outros meios de comunicação.
- Outras formas de participação (citar) _____

6.1 como as necessidades e expectativas dos principais stakeholders são: (a) identificadas; (b) analisadas; e (c) incluídas nas políticas ou nas práticas (institucionalizadas nos processos críticos pertinentes); (d) monitoradas; (e) corrigidas e/ou melhoradas.

c) Governança na Universidade

- 7) o que seja o conceito de governança (nível Macro, Meso e Micro no contexto das universidades públicas)

- 8) a finalidade (propósito ou funções) da governança na universidade (ver se as proposições de 1 a 11 são entendidas como finalidade da governança na UFSC:

Se sim: ver a situação na qual elas se encontram no momento atual: **(0) Inexistente (1) Em discussão (2) Planejada (3) Em início de Implantação (4) Implantada (5) Sistematizada**; Se implantada ou sistematizada, pedir exemplo de prática associada e/ou indicação de área/servidores a serem consultados.

8.1 definir o direcionamento estratégico;

8.2 supervisionar a gestão;

- 8.3 envolver as partes interessadas;
 - 8.4 gerenciar riscos estratégicos;
 - 8.5 gerenciar conflitos internos;
 - 8.6 auditar o sistema de gestão
 - 8.7 avaliar o sistema de gestão
 - 8.8 auditar o sistema de controle;
 - 8.9 avaliar o sistema de controle;
 - 8.10 promover a accountability (prestação de contas e responsabilidade)
 - 8.11 promover a transparência.
- 9) as instâncias de governança na universidade;
- 10) os principais desafios para a efetividade da governança na universidade.

d) Excelência na Universidade

- 11) o que seja o conceito de "Excelência" e sua aplicação à gestão universitária (excelência em gestão, busca pela excelência)
- 11.1 a finalidade (ou propósito) da busca pela Excelência pela Universidade (excelência para quê e para quem?)
- 12) existência de um modelo de Gestão Universitária para a Excelência implantado (ou em implantação).
- 12.1 formas de acompanhamento de resultados;
 - 12.2 soluções para melhoria do desempenho da Universidade;
 - 12.3 instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.
- 13) elementos facilitadores ou dificultadores da busca pela excelência (ambiente interno e externo: forças, fraquezas, oportunidades e ameaças)

e) Proposição de Valor para a Sociedade

- 14) o que significa gerar ou agregar "valor para a sociedade".
- 14.1 Como as Universidades criam e compartilham valor para seus stakeholders (ou para a Sociedade)
- 15) que "valor" a universidade entrega à sociedade
- 15.1 em qual documento da Universidade foi explicitada a proposição de valor para a sociedade.
- 16) de que forma a universidade avalia a relação entre o valor oferecido (entregue à sociedade) e o valor recebido (percebido pela sociedade)

FIM DO ROTEIRO

Nessas bases foram utilizados os termos descritos na tabela 9:

Tabela 9 – Descritores para a Busca nas Bases

Em Português	Em Inglês	Em Espanhol
1. GESTÃO UNIVERSITÁRIA ou GESTÃO DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR	1. UNIVERSITY MANAGEMENT or MANAGEMENT OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS	1. GESTION UNIVERSITARIA o GESTIÓN DE INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA SUPERIOR
2. GOVERNANÇA ou GOVERNANÇA PÚBLICA	2. GOVERNANCE or PUBLIC GOVERNANCE	3. GOBERNANZA o GOBERNANZA PUBLICA
3. EXCELÊNCIA	3. EXCELLENCE	3. EXCELENCIA
4. GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA	4. UNIVERSITY GOVERNANCE or UNIVERSITARY GOVERNANCE	4. GOBERNANZA UNIVERSITARIA

Fonte: dados da pesquisa

A verificação ocorreu a partir da observação da presença de pelo menos um dos quatro constructos presentes no título dos artigos encontrados. Buscou-se verificar se o título apresentava relação entre (1) Gestão Universitária ou Gestão de Instituições de Ensino Superior, (2) Governança ou Governança Pública, (3) Excelência, (4) Governança Universitária e suas variações nas outras línguas nas duas bases de dados pesquisadas. Ao mesmo tempo dessa verificação, foram selecionados somente os artigos científicos e estudos em áreas correlatas, pertencentes a ciências sociais aplicadas. O quantitativo de trabalhos resultantes da busca é apresentado na tabela 10.

Tabela 10 – Total de trabalhos resultantes da busca nas bases *Web Of Science* e *Redalyc*

TERMOS UTILIZADOS PARA PESQUISA	TOTAL
<i>Redalyc</i>	
("Gobernanza+Universitaria" OR "University+Governance" "Universitary+Governance" "Governança+Universitária")	18
<i>Web Of Science</i>	
((Governance and Excellence) and "university management" OR "Management + University" OR "Management+of+Higher+Education+Institutions")	53

Fonte: dados da pesquisa

Após os refinamentos que se fizeram necessários, apenas dezoito (18) trabalhos abordaram o tema de governança nas universidades na base de dados da *Redalyc* e cinquenta e três (53) trabalhos abordaram o tema na busca realizada na *Web Of Science*, ou seja, não se restringiram somente a questões isoladas sobre o tema em questão. Além disso, dentre os artigos selecionados, observou-se que as primeiras publicações aconteceram no ano de 1994 e que após

o ano de 2010 o número de publicações aumentou vertiginosamente. Outro aspecto importante observado foi que dentre os artigos encontrados na base de dados *Redalyc*, apenas um autor possuía mais de uma publicação nessa área de estudo, sendo ele Francisco Aníbal Ganga Contreras.

Em relação às palavras-chaves, as cinco que mais configuraram nos artigos selecionados foram: governança, universidade, educação superior e gestão universitária, conforme mostra a tabela 11.

Tabela 11 – Principais palavras-chave encontradas nos 18 artigos selecionados

Palavras-chave	Quantas vezes apareceram
Governança	9
Reforma da Governança	1
Educação Superior	6
Universidade	9
Gestão Universitária	4
Gestão	1
Autonomia Universitária/Institucional	3
Estado/Governo	3
Participação/ Participação Universitária	2
Democracia	2
Avaliação das Instituições de Ensino Superior	1
Qualidade de Serviço	1
Avaliação da Qualidade	1

No entanto, apesar das pesquisas encontradas, **nenhuma delas faz uma imersão nas universidades de forma a explicitar a governança aplicada nas práticas da universidade ou mesmo acerca de uma estrutura de governança de alguma universidade.** Por este motivo, foi possível constatar que o tema governança aplicado nas universidades ainda é muito incipiente, sendo, portanto um tema original.

Relação de Artigos Selecionados

1.GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA: CONTRIBUIÇÕES SOB UMA PERSPECTIVA LATINO AMERICANA.

Palavras-chave: Governança; Universidade; Gestão.

2.OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA DO ENSINO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA

Palavras-chave: Governança; América Latina; Ensino Superior.

3.RETOS EN LA GOBERNANZA DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS

Palavras-chave: Governança universitária; Autonomia universitária; Participação universitária; Representação social; Prestação de contas.

4.GOVERNO UNIVERSITÁRIO EM AMBIENTE DE DEBATE SOCIAL NO CHILE: OBSERVAÇÕES A PARTIR DA TEORIA DE SISTEMAS

Palavras-chave: Universidade, Governo interno, Poder, Contingência, Sistema.

5.TIEMPOS DIFÍCILES: FALTA DE FINANCIAMIENTO, CORPORACIONES, GLOBALIZACIÓN Y GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES CANADIENSES.

Palavras-chave: Universidade; Restrição econômica; Globalização.

6.HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO NA ROMÊNIA COM FOCO NO PROCESSO DE BOLONHA EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR: UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL - AUTONOMIA, GARANTIA DE QUALIDADE E DIMENSÃO SOCIAL.

Palavras-chave: Reformas educacionais, história da educação, processo de Bolonha, isomorfismo institucional, diversificação, homogeneidade institucional, mobilidade acadêmica, autonomia institucional.

7.AVALIAÇÃO ATRAVÉS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR CAPACIDADES E RECURSOS AGÊNCIA TEORIAS. A MODELO DE MEDIÇÃO DA QUALIDADE DE PERCEBIDA SERVIÇO.

Palavras-chave: Avaliação das Instituições de Ensino Superior; Qualidade de serviço; Instituto Tecnológico de Celaya; governança universitária.

8.REFLEXÕES SOBRE ECONOMIA POLÍTICA E GOVERNANÇA NACIONAL DE EDUCAÇÃO SISTEMAS E INSTITUIÇÕES SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA.

Palavras-chave: Gestão universitária, universidade, a educação superior.

9.UNIVERSITARIO Y PODER: UNA VISIÓN GLOBAL DE LAS FORMAS DE GOBIERNO Y LA ELECCIÓN DE AUTORIDADES EN LOS ACTUALES SISTEMAS UNIVERSITARIOS.

Palavras-chave: Universidade; Poder; Governo.

10.UNIVERSITARIO Y PODER: UNA VISIÓN GLOBAL DE LAS FORMAS DE GOBIERNO Y LA ELECCIÓN DE AUTORIDADES EN LOS ACTUALES SISTEMAS UNIVERSITARIOS.

Palavras-chave: A reforma da governança, gestão universitária, avaliação da qualidade, internacionalização, europeização.

11.GOBIERNO UNIVERSITARIO PLURALISTA. UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA DE LOS STAKEHOLDERS.

Palavras-chave: Governança universitária, teoria dos stakeholders, responsabilidade social universitária, a participação, tomada de decisão, a educação social mais elevado.

12.UNIVERSIDADE E CONTINGÊNCIA CHILE. CRISE DE FINANCIAMENTO.

Palavras-chave: Universidade, mudança social, acreditação, financiamento, autonomia universitária.

13.FUERZAS EN TENSIÓN: EL ESTADO, LA SOCIEDAD CIVIL Y EL MERCADO EN EL FUTURO DE LA UNIVERSIDAD.

Palavras-chave: Universidade, Estado, Sociedade civil, Mercado, Educação superior.

14.GOVERNO: CONCEITOS E A EMERGÊNCIA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.

Palavras-chave: Gestão universitária, governança, pesquisa educacional.

15.ANÁLISE DESCRITIVA DO GOVERNO EQUATORIANO: UM OLHAR PARA AS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS.

Palavras-chave: Gestão universitária, universidade, a educação superior.

16.O CONCEITO DE GOVERNANÇA NA CIÊNCIA POLÍTICA

Palavras-chave: Governança, democracia, ciência política, análises, usos normativos.

17.UNIVERSIDADE, SOCIEDADE E CONHECIMENTO: REFLEXÕES PARA O DEBATE

Palavras-chave: Universidade, América Latina, Universidade e sociedade, Políticas do conhecimento, Inovação, desafios para a região, estratégias institucionais.

18.GOVERNANÇA, DEMOCRACIA E CIDADANIA: IMPLICAÇÕES PARA A EQUIDADE E COESÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA.

Palavras-chave: Governança, democracia, cidadania, educação superior.