



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO  
TRÓPICO ÚMIDO  
DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL

REBECCA DO NASCIMENTO CASTELLO

**ENTRAVES E DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DA GOVERNANÇA  
ADMINISTRATIVA NAS IES:** um estudo comparativo entre a Universidade de Melbourne,  
a Universidade de Campinas e a Universidade Federal do Pará (Brasil – Austrália)

BELÉM/PARÁ

2021

REBECCA DO NASCIMENTO CASTELLO

**ENTRAVES E DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DA GOVERNANÇA  
ADMINISTRATIVA NAS IES:** um estudo comparativo entre a Universidade de Melbourne,  
a Universidade de Campinas e a Universidade Federal do Pará (Brasil – Austrália)

Tese apresentada como requisito para obtenção do título de Doutora no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará.

Orientador: Prof. Dr. Josep Pont Vidal.

BELÉM/PARÁ

2021

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD  
Biblioteca Central da UFPA-Belém-PA**

---

- C348e      Castello, Rebecca do Nascimento
- Entraves e desafios para a efetivação da governança administrativa nas IES: um estudo comparativo entre a Universidade de Melbourne, a Universidade de Campinas e a Universidade Federal do Pará (Brasil – Austrália) / Rebecca do Nascimento Castello.
- 284 p.
- Orientador: Prof. Dr. Josep Pont Vidal.
- Tese (Doutorado em Desenvolvimento Socioambiental) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2021.
1. Ensino Superior 2. Governança universitária 3. Teoria dos sistemas. 4. Autonomia universitária. I. Título.

---

CDD - 23. ed. 378.001

Elaborado por Rosemarie de Almeida Costa – CRB-2/726

REBECCA DO NASCIMENTO CASTELLO

**ENTRAVES E DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DA GOVERNANÇA  
ADMINISTRATIVA NAS IES:** um estudo comparativo entre a Universidade de Melbourne,  
a Universidade de Campinas e a Universidade Federal do Pará (Brasil – Austrália)

Tese apresentada como requisito para obtenção do título de Doutora no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará.

**Data de avaliação:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Josep Pont Vidal.  
Orientador-PPGDSTU/NAEA/UFPA

---

Prof. Dra. Leila Marcia Elias  
Examinador Externo – PPGGP/ UFPA

---

Prof. Dr. Carlos André Corrêa Mattos  
Examinador Externo - PPGAD/ICSA/UFPA

---

Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento  
Examinador Interno - PPGDSTU/ NAEA/UFPA

---

Prof. Dr. Armin Mathis  
Examinador Interno - PPGDSTU/ NAEA/UFPA

A todas as mulheres que fazem a diferença na ciência e na sociedade e que lutam por mais espaço nesse ambiente predominantemente patriarcal.

## AGRADECIMENTOS

A Deus e à ciência, por me permitirem estar viva e poder concluir essa tese quando, até o momento, 3.704.400 milhões pessoas no mundo perderam suas vidas para o Covid-19. Essa pandemia nos ensinou a necessidade de uma prática mais profunda da proteção mútua generalizada e transformou nossa consciência do tempo para sempre.

Aos “nãos” da vida porque me permitiram mudar de direção, me fazendo descobrir possibilidades infinitas para os meus sonhos.

À Ana e ao Castello, meus pais, que dentro de suas possibilidades e limitações me fizeram entender a grandeza de trilhar os caminhos do conhecimento.

À sensação de solidude, que me fez entender que muitas vezes é no silêncio de uma casa vazia que as melhores ideias podem surgir.

À minha irmã, companheira de vida, por nossas horas de conversas sem fim, que me sinto tão confortável para questionar e refletir sobre os mais diversos assuntos que permeiam a cabeça de mulheres que correm com os lobos.

Ao meu esposo, Michel, agradeço pelas inúmeras vezes que me enxergou melhor do que eu sou. Pela sua capacidade de me olhar devagar, quando tantas pessoas me olharam depressa demais.

Aos meus colegas de pesquisa, que acabam sendo as únicas pessoas com que você pode compartilhar as inseguranças e descobertas deste mundo da pesquisa. Em especial, à Raquel pela amizade que cresceu em meio ao caos de uma pandemia e amadureceu de maneira tão leve e descontraída; à Ligia, uma das mulheres mais inteligentes que conheço e que foi tão atenciosa na correção deste trabalho, sempre me motivando a ser melhor; Hellen, Carla, Krishina, Cleonildo, Tamara, Gilvan, Leila, Melina e todos os colegas que o NAEA me apresentou, vocês contribuíram muito para o fim deste ciclo.

À UFPA, instituição que muito me orgulho de trabalhar, por apoiar seus servidores a buscarem cada vez mais capacitação.

Ao meu orientador, Josep Vidal, por me orientar com tanta humanidade e doar seu tempo, algo que considero dos bens mais caros do mundo contemporâneo.

A todos os meus amigos que, diante da mínima possibilidade de vitória, sentiam como se fossem à deles próprios.

Aos que antes de mim, tiveram a determinação de fazê-lo, porque diante da beleza que vi no mundo do conhecimento, quis tê-la para mim.

## RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar a governança administrativa da Universidade de Melbourne (UNIMELB) na Austrália, da Universidade de Campinas (UNICAMP) e da Universidade Federal do Pará (UFPA) essas duas no Brasil, por meio de um estudo comparativo, a partir das categorias analíticas de autonomia financeira, controle, modelo e lógica de tomada de decisão. A pesquisa foi realizada através de revisão da literatura específica, utilizando a Teoria dos Sistemas Autorreferenciais de Niklas Luhmann como suporte teórico-metodológico. Foi aplicada a abordagem mista (quali-quantitativa), tendo como instrumento para a coleta de dados entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental, interpretadas por meio da análise de conteúdo. Como principais resultados foram identificados que as três universidades possuem características predominantes do modelo de governança de “Partes Interessadas”, sendo que a UNIMELB caminha para um modelo “Empreendedor”. As três instituições possuem características predominantemente do modelo burocrático de tomada de decisão, mas as universidades brasileiras ainda se utilizam de códigos secundários quando se trata de nomeação para cargos da alta administração, que podem impactar diretamente na utilização dos sobrecódigos. Evidenciou-se em todas as IES a necessidade de argumentação da escolha selecionada, gerando assim diferenças no sistema. No tocante à autonomia financeira, a UFPA e a UNICAMP não possuem diversificação das fontes de recursos, dependendo majoritariamente dos recursos públicos, como consequência de uma carente relação com o setor produtivo e decisões administrativas pouco operativas em relação ao aumento desta autonomia. Com referência à categoria controle, a UFPA se destacou seguida da UNIMELB e UNICAMP, sendo esta última com problemas a serem superados em relação à transparência e auditorias internas e externas. Fazendo um paralelo entre o referencial teórico e as categorias analíticas, se delineou de maneira propositiva, um “modelo ideal” weberiano para a governança universitária na área administrativa. Concluiu-se, que a governança nas três universidades precisa de aperfeiçoamentos em pelo menos uma das categorias analisadas. As IES brasileiras precisam focar em políticas que visem uma maior diversificação de recursos financeiros; corrigir os códigos de comunicação com outros sistemas tornando a tomada de decisão mais adequada e; por fim, a UNIMELB e UNICAMP necessitam melhorar as ações que envolvem controle.

**Palavras-chave:** Educação Superior. Governança universitária. Teoria dos sistemas. Autonomia Universitária. Sistemas autorreferenciais.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the administrative governance of the University of Melbourne (UNIMELB) in Australia, the University of Campinas (UNICAMP) and the Federal University of Pará (UFPA), these two in Brazil, through a comparative study, based on analytical categories of financial autonomy, control, model and decision-making logic. The research was carried out through a specific literature review, using Niklas Luhmann's Theory of Self-Referential Systems as theoretical-methodological support. A mixed approach (quali-quantitative) was applied, using semi-structured interviews and documentary research as an instrument for data collection, interpreted through content analysis. As main results, it was identified that the three universities have predominant characteristics of the “Stakeholders” governance model, with UNIMELB moving towards an “Entrepreneur” model. The three institutions have characteristics predominantly of the bureaucratic decision-making model, but Brazilian universities still use secondary codes when it comes to appointments to senior management positions, which can directly impact the use of overcodes. The need to argue the selected choice was evident in all HEIs, thus generating differences in the system. With regard to financial autonomy, UFPA and UNICAMP do not have diversification of sources of resources, depending mostly on public resources, as a consequence of a poor relationship with the productive sector and administrative decisions that are inoperative in relation to increasing this autonomy. With regard to the control category, UFPA stood out, followed by UNIMELB and UNICAMP, the latter with problems to be overcome in relation to transparency and internal and external audits. Making a parallel between the theoretical framework and the analytical categories, an “ideal model” for university governance in the administrative area was purposefully outlined. It was concluded that governance in the three universities needs improvement in at least one of the analyzed categories. Brazilian HEIs need to focus on policies aimed at greater diversification of financial resources; correct communication codes with other systems making decision making more adequate and; finally, UNIMELB and UNICAMP need to improve actions involving control.

**Keywords:** Higher Education. University governance. Systems theory. University Autonomy. Self-referential systems.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Conceitos centrais das teorias sistêmicas e neosistêmicas. ....	35
Figura 2 – Formação do sistema de ensino superior. ....	39
Figura 3- Relação entre governança e gestão. ....	56
Figura 4 – Triângulo da coordenação da governança do ensino superior. ....	58
Figura 5 – Regimes de governança configurados a partir da legitimidade e efetividade. ....	61
Figura 6 – Estratégia aninhada concomitante. ....	88
Figura 7 – Perspectiva de observação. ....	89
Figura 8 - Modelo comparativo de análise. ....	96
Figura 9 – Modelo de estudo de caso circular. ....	99
Figura 10 – Desenvolvimento da análise de Conteúdo ....	105
Figura 11 – Propósito e governança. ....	109
Figura 12 – Sistema de governança administrativa universitária. ....	111
Figura 13 – Sistema de educação superior na Austrália. ....	120
Figura 14 – Estrutura de Governança da UNIMELB. ....	126
Figura 15 – Quadro Regulamentar da Universidade de Melbourne. ....	127
Figura 16 – Arranjos de governança atuais para o sistema federal de ensino superior no Brasil. .....	131
Figura 17 – Etapas que estruturam o processo de gerenciamento e execução do Planes 2021- 2025. ....	137
Figura 18 – Estrutura de Governança da UFPA. ....	140
Figura 19 – Níveis do planejamento na UFPA. ....	141
Figura 20 – Derivação das categorias de forma hierarquizada. ....	144
Figura 21 – Fontes de renda, atividades e <i>stakeholders</i> das universidades na Austrália. ....	171
Figura 22 – Composição da receita da Universidade de Melbourne. ....	173
Figura 23 – Comprometimento acumulado das Receitas com as Despesas na UNICAMP em 2020. ....	175
Figura 24 – Receitas Próprias da UNICAMP. ....	177
Figura 25 – Previsão orçamentária e cronograma de execução para os anos de 2016 a 2025 da UFPA. ....	179
Figura 26 – Desafios para a atuação da UFPA. ....	180
Figura 27 – Desempenho da UNIMELB em relação às metas. ....	197

Figura 28 – Papéis e responsabilidades na gestão estratégica da UFPA. ....	200
Figura 29 – Instâncias de Integridade <sup>1</sup> da UFPA.....	205
Figura 30 – Modelo de Estratégia empreendedora da UNIMELB.....	220

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Operacionalização das hipóteses.....	29
Quadro 2 – Princípios de governança de acordo com os modelos do IBGC, IFAC, OCDE e TCU <sup>1</sup> .....	43
Quadro 3 – Quatro modelos do controle à autonomia.....	45
Quadro 4 – Síntese das principais conceituações de governança universitária. ....	55
Quadro 5 – Diferenciação entre as funções da governança e gestão.....	56
Quadro 6 – Síntese dos modelos de governança universitária. ....	66
Quadro 7 - Modelos de tomada de decisão contemporâneos .....	76
Quadro 8 – Entrevistados na pesquisa.....	91
Quadro 9 – Comparação de organizações acadêmicas e burocráticas.....	107
Quadro 10 - Processo de derivação das categorias.....	143
Quadro 11 – As características de tomada de decisão identificadas em cada IES. ....	210
Quadro 12 –Práticas de Controle voltadas a boa governança. ....	229
Quadro 13 – Principais características do modelo Partes Interessadas em cada IES.....	233
Quadro 14 – Modelo ideal de Governança Universitária.....	237

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparativo de indicadores socioeconômicos entre Brasil e Austrália.....	95
Tabela 2 – Evolução da Receita Própria da UNICAMP ao longo dos anos.....	177
Tabela 3 – Evolução da Receita Própria da UFPA ao longo dos anos.....	179
Tabela 4 – Descrição da projeção de recursos próprios da UFPA. ....	180
Tabela 5 – Evolução Orçamentária de 2017 a 2019 da UFPA.....	181
Tabela 6 – Acompanhamento dos projetos em relação aos objetivos estratégicos da UNICAMP.....	199
Tabela 7 – Painel de medição de desempenho da UFPA, a partir das diferentes perspectivas .....	201
Tabela 8 – Percentual de Receitas Próprias de cada universidade. ....	215

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>AEPLAN</b>	Assessoria de Economia e planejamento
<b>ALESP</b>	Assembleia Legislativa do estado de São Paulo
<b>APS</b>	<i>Austrália Public Service</i>
<b>ANAO</b>	Australian National Audit Office
<b>AUDIN</b>	Auditoria Interna
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>CAPES</b>	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
<b>CAPACIT</b>	Diretoria de Capacitação e Desenvolvimento
<b>CEABIO</b>	Centro de Estudos Avançados da Biodiversidade
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
<b>CGU</b>	Controladoria Geral da União
<b>CGRC</b>	Comitê de Governança, Riscos e Controles
<b>CIP</b>	Comissão de Integridade em Pesquisa
<b>CIPFA</b>	Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
<b>CNPQ</b>	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
<b>CONSUN</b>	Conselho Universitário
<b>COPEI</b>	Comissão de Planejamento Estratégico Institucional
<b>CPC</b>	Conceito Preliminar de Curso
<b>CPI</b>	Comissão Parlamentar de Inquérito
<b>Digest</b>	Diretoria de Gestão Estratégica
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>Educorp</b>	Escola de educação Corporativa
<b>FADESP</b>	Fundação de Amparo e Desenvolvimento de Pesquisas do Pará
<b>FREO2</b>	<i>Fully Renewable Energy Oxygen Project</i>
<b>FINEP</b>	Financiadora de Estudos e Projetos
<b>FOC</b>	Fiscalização de Orientação Centralizada
<b>GESPUBLICA</b>	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
<b>IBGC</b>	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
<b>ICMS</b>	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>IES</b>	Instituições de Ensino Superior

<b>IFAC</b>	International Federation of Accountants
<b>IFES</b>	Instituições Federais de Ensino Superior
<b>IGC</b>	Indicador de Qualidade das Instituições de Educação Superior
<b>IN</b>	Instrução Normativa
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>LAI</b>	Lei de Acesso à Informação
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MERCOSUL</b>	Mercado Comum do Sul
<b>NPM</b>	<i>New Public Management</i>
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>PAINT</b>	Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna
<b>PCASP</b>	Plano de contas
<b>MCASP</b>	Plano de lançamentos
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PGO</b>	Plano de Gestão Orçamentária
<b>PROGEP</b>	Pró-reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoal
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>ENAP</b>	Escola Nacional de Administração Pública
<b>EVG</b>	Escola Virtual de Governo
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PDI</b>	Plano de Desenvolvimento Institucional
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PROPLAN</b>	Pró Reitoria de Planejamento
<b>STN</b>	Secretaria do Tesouro Nacional
<b>PUC/RJ</b>	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
<b>REUNI</b>	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
<b>SeCI</b>	O Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflitos de Interesses
<b>SES</b>	Sistema de Ensino Superior
<b>SESU</b>	Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação
<b>SFC</b>	Secretaria Federal de Controle Interno
<b>SOF</b>	Secretaria de Orçamento Federal
<b>SIC</b>	Serviço de Informação ao Cidadão
<b>SISU</b>	Sistema de Seleção Unificada

<b>TCE</b>	Tribunal de Contas do Estado
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>TSS</b>	Teoria dos Sistemas Sociais
<b>TED</b>	Termo de Execução Descentralizada
<b>UE</b>	União Europeia
<b>UFPA</b>	Universidade Federal do Pará
<b>UNESCO</b>	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
<b>UNICAMP</b>	Universidade de Campinas
<b>UNIMELB</b>	Universidade de Melbourne
<b>USAID</b>	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
<b>USP</b>	Universidade de São Paulo
<b>VAGO</b>	<i>Victorian Auditor-General's Office</i>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>18</b>
1.1	Justificativa da Pesquisa	25
1.2	Problemática	26
1.3	Objetivos da pesquisa	27
1.3.1	Objetivo Geral	27
1.3.2	Objetivos específicos	27
1.4	Hipóteses	28
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA- CONCEITUAL</b>	<b>30</b>
2.1	Teoria dos Sistemas Autorreferenciais de Niklas Luhmann	30
2.2	O Sistema de Ensino Superior e a Teoria dos Sistemas Autorreferenciais	36
2.3	Breve contexto da Governança Pública	40
2.4	Governança universitária	43
2.5	Modelos de Governança Universitária	57
2.5.1	Modelos de governança universitária de Van Vught	58
2.5.2	Modelo de governança universitária de Braun e Merrien	59
2.5.3	Modelo de governança universitária, segundo Trakman	59
2.5.4	Modelos de governança universitária definidos por Brunner	60
2.6	Estratégias para a boa governança nas Instituições de Ensino Superior	67
2.6	Modelos de processos decisórios	69
2.6.1	Lógica da Tomada de Decisão com base na racionalidade autorreferencial	77
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b>	<b>85</b>
3.1	Utilização e operacionalização do método sistêmico na pesquisa	85
3.2	Caracterização da pesquisa quanto a abordagem	87
3.3	Caracterização da pesquisa quanto ao procedimento técnico	88
3.4	Caracterização da pesquisa quanto aos objetivos	89
3.4	Perspectiva de observação	89
3.5	Critérios de seleção da amostra e instrumento de coleta de dados	90
3.6	Modelo Ideal Weberiano	93
3.7	Pesquisa Comparativa	94
3.8	Critérios de seleção para o estudo de caso múltiplo	98
3.9	Técnica de Análise dos Dados: Análise do conteúdo	100

<b>3.10</b>	<b>Universidade como organização: delimitando o sistema.....</b>	<b>105</b>
<b>3.11</b>	<b>Categorias analíticas.....</b>	<b>113</b>
3.11.1	Controle.....	113
3.11.2	Autonomia Financeira.....	116
3.11.3	Lógica de Tomada de Decisão.....	117
<b>4</b>	<b>CONTEXTUALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM CADA PAÍS E UNIVERSIDADE.....</b>	<b>119</b>
<b>4.1</b>	<b>AUSTRÁLIA.....</b>	<b>119</b>
4.1.1	Universidade de Melbourne - UNIMELB.....	125
<b>4.2</b>	<b>Cenário da Educação Superior no Brasil.....</b>	<b>128</b>
4.2.1	Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.....	135
4.2.2	Universidade Federal do Pará – UFPA.....	138
<b>5</b>	<b>OBSERVAÇÃO DAS UNIVERSIDADES DE MELBOURNE, PARÁ E CAMPINAS: ANÁLISE DOS DADOS.....</b>	<b>142</b>
<b>5.1</b>	<b>Categorias de análise.....</b>	<b>143</b>
<b>5.2</b>	<b>As categorias Iniciais.....</b>	<b>144</b>
5.2.1	Influência ou participação dos <i>Stakeholders</i> na gestão da universidade.....	145
5.2.2	Comunicação da IES com os <i>Stakeholders</i> .....	151
5.2.3	Capacitação e qualificação de servidores da alta administração.....	154
5.2.4	Sistema de avaliação de desempenho.....	160
5.2.5	Setor privado na gestão da IFES.....	162
5.2.6	Distribuição de recursos entre departamentos e faculdades.....	166
5.2.5	Composição da Receita Universitária.....	170
5.2.6	Execução da accountability e transparência.....	181
5.2.7	Auditoria interna e externa.....	188
5.2.8	Monitoramento e avaliação dos objetivos estratégicos da IES.....	196
5.2.9	Mecanismo de controle para evitar conflitos de interesse.....	202
<b>5.3</b>	<b>As categorias finais.....</b>	<b>206</b>
5.3.1	Modelo e Lógica Decisional.....	206
5.3.2	Autonomia Financeira.....	215
5.3.3	Controle.....	225
<b>6</b>	<b>MODELOS DE GOVERNANÇA.....</b>	<b>230</b>
<b>7</b>	<b>MODELO IDEAL DE GOVERNANÇA ADMINISTRATIVA UNIVERSITÁRIA</b>	

<b>8</b>	<b>DISCUSSÃO DOS DADOS</b> .....	<b>240</b>
<b>9</b>	<b>CONCLUSÕES</b> .....	<b>246</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>252</b>
	<b>APÊNDICE A. ROTEIRO DE ENTREVISTA</b> .....	<b>276</b>
	<b>ANEXO A – CÓDIGO DE MELHORES PRÁTICAS DE GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA NA AUSTRÁLIA</b> .....	<b>278</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Segundo relatórios<sup>1</sup> da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE<sup>2</sup>) há uma enorme pressão, em todo o mundo, advinda da sociedade e de dentro das próprias universidades, para mudanças na gestão da educação superior, pois a crescente certeza de seu contributo para o sucesso econômico de uma sociedade é vista como vital. Por isso, quase sem exceção, os governos da OCDE estão reformando, revisando ou reestruturando seus sistemas de ensino superior. Por trás de tais reformas, há profundas mudanças nos objetivos das universidades e dos desafios que enfrenta (OCDE, 2003).

O número de pessoas no mundo associadas ao ensino superior aumentou muito nos últimos anos. Em 1970 somavam pouco mais de 32,6 milhões e em 2000 houve o alcance de 99,9 milhões de pessoas, representando um aumento de 206%. Estima-se que em 2030 haverá 377,4 milhões de universitários no mundo, enquanto em 2035 haverá 471,4 milhões e em 2040 594,1 milhões. Este crescimento representaria um aumento de 281% ao longo dos 30 anos de 2000 a 2030; o crescimento neste período provavelmente será maior do que o experimentado entre 1970 e 2000 (CALDERON, 2018).

No Brasil, especificamente, entre os anos de 2000 a 2010 as matrículas no ensino superior dobraram. A causa pode repousar na expansão das instituições de ensino superior privado no país e na variação entre as médias salariais de graduados no ensino superior e dos formados no ensino médio que ficou entre 2,65 e 2,9 (ROCHA *et al.*, 2017). Para o *World Bank* (2012), isso ocorre devido às sociedades reconhecerem a necessidade de serem mais competitivas, aprenderem habilidades específicas e utilizar a pesquisa.

No século XX, na maioria dos países da OCDE, os governos exerceram um controle e influência consideráveis sobre o setor, para ajudar a alcançar objetivos como o crescimento econômico e a equidade social. Assim, reitera-se, o papel primordial das universidades para a sociedade, em que essas devem e precisam operar como um sistema aberto, conectadas a institutos, órgãos de pesquisa e estabelecimentos de ensino (incluindo todos os níveis de educação). Precisam se adaptar a um ambiente mais complexo, em que as expectativas do

---

<sup>1</sup> Em especial: OCDE (2003).

<sup>2</sup> A OCDE é uma organização internacional de 35 países que aceitam os princípios da democracia representativa e da economia de mercado, que procura fornecer uma plataforma para comparar políticas econômicas, solucionar problemas comuns e coordenar políticas domésticas e internacionais. A maioria dos membros da OCDE é composta por economias com um elevado Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e são considerados países desenvolvidos.

ensino superior não são mais apenas reconhecimento, se expandem para questões salariais, competitividade, empregabilidade etc.(OCDE, 2003).

No século XXI na Europa, as transformações na educação superior estiveram fundamentalmente associadas à implementação do Processo de Bolonha que ocorreu em 1999. O objetivo era estabelecer um espaço europeu de educação superior, que permitisse o incremento da competitividade, atratividade e comparabilidade da educação superior europeia. Então, vários objetivos foram traçados, como: criação de um sistema de fácil comparação e leitura dos graus dos sistemas de ensino; o estabelecimento de um sistema transferível de créditos; a promoção da mobilidade de estudantes, professores e investigadores; e, a construção de sistemas de garantia de qualidade, de acordo com recomendações e orientações europeias. Estas mudanças foram reforçadas pela Estratégia de Lisboa e pela agenda europeia de modernização das universidades (TEODORO; GUILHERME, 2017).

No início do movimento de criação do Processo de Bolonha, os especialistas em educação se mostravam bastante preocupados com o fato de a Europa já não poder competir na sociedade do conhecimento que estava se impondo. A declaração de Bolonha, originalmente, foi uma declaração política, mas que se transformou em um acordo especial entre 47 países, sendo 25 da União Europeia (UE) e 22 de outras regiões. Seu objetivo era reformar a educação superior, fazendo emergir um sistema europeu com maior competitividade. A acreditação e programas de mobilidade começam a ser utilizados como instrumentos estratégicos integrados aos esforços de consolidação da unificação europeia. A Europa, até então, investia em média 1,2% do seu Produto Interno Bruto (PIB) no ensino superior, contra 2,6% nos Estados Unidos da América (EUA) e 2,3% na Coreia do Sul (neste período o Brasil estava investido em média 0,9% do PIB nesta área). A UE não conseguia transferir o conhecimento acadêmico para a inovação na economia, ao contrário de outros países, como a Austrália e mais recentemente a China, que se tornaram referência em ensino superior no mundo inteiro (MELLO; DIAS, 2011).

No ano 2000, os chefes de estado europeus, reunidos em Lisboa, declararam que, no ano de 2010, a UE deveria transformar-se na sociedade do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo e o ensino superior foi visto como o instrumento principal para realizar esta tarefa (MELLO; DIAS, 2011). A comissão europeia considera que para que os objetivos do Processo de Bolonha se tornem factíveis, a Europa deve reforçar os três pontos do seu triângulo do conhecimento: educação, pesquisa e inovação. Destarte, a universidade é imprescindível, pois desempenha um papel importante em cada um desses aspectos do

conhecimento. Em face desta nova concepção da missão das universidades surge o entendimento de governança<sup>3</sup> universitária (MARTINEZ, 2012).

Quando o cenário se volta para a América Latina, pode-se iniciar destacando o Relatório de Atcon<sup>4</sup> – *La universidad latino-americana: clave para un enfoque conjunto del desarrollo coordinado social, económico y educativo en América Latina* – que trouxe uma influência marcante na reforma universitária do Brasil, do Chile e de Honduras (ATCON, 1961). Ainda na América Latina, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) promove a mesa-redonda “*Higher Education and Latin American Development*”, realizada em Assunção, Paraguai, em 1965.

No Brasil, as reformas educacionais são vistas como coletâneas às modificações ocorridas no processo de industrialização, significando que esse processo conduzia as modificações educacionais para atendê-lo. Todos os níveis de ensino devem sofrer alterações de modo que atendam às necessidades do desenvolvimento, levando em consideração o tipo de clientela a ser atendida em cada um dos níveis da educação escolar. Estabelece-se, então, um vínculo linear entre educação e desenvolvimento econômico, explicitado em debates, documentos emanados pelo poder público e por entidades de classe do patronato ou intelectuais orgânicos do capital (CARDOSO, 1978; RODRIGUES, 1998; FÁVERO, 2001; FRIGOTTO, 2001; CIAVATTA, 2009).

O Relatório de Atcon explicita que as universidades da região latino-americana, em sua maioria, já no início da década de 1960, inspiradas no modelo napoleônico, encontravam-se estruturalmente arcaicas diante do “impulso da independência econômica, da industrialização e da crescente demanda de consumo” (ATCON, 1961, p. 12). Assim sendo, segundo a concepção veiculada por esse relatório, o desenvolvimento econômico da região somente seria possível mediante o planejamento integrado e coordenado da economia e da educação, sendo que dele faz parte a política científica e tecnológica, ainda que não mencionada. Desse modo, a universidade atuando no topo da sociedade, promoveria uma

---

<sup>3</sup> A governança, de maneira generalista, reflete uma nova forma de governo caracterizada por um nível elevado de itegração e cooperação entre o estado e os *stakeholders* não estatais que constituem redes de decisão conjuntas (CAMPUS, 2002). Conceito que será discutido mais detalhadamente no âmbito das universidades nos capítulos do Referencial Teórico.

<sup>4</sup> Esse relatório, elaborado sob a coordenação de Rudoph P. Atcon, consultor da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), foi publicado originalmente no ano de 1961 e 2005 em versão mais atual (ATCON, 2005). No Brasil, assessorou Anísio Teixeira no processo de implantação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), trabalhando como subdiretor do Programa Universitário entre 1953 e 1956. Além do Brasil, Atcon atuou na reforma universitária de países como Chile, Colômbia, Venezuela, Honduras e, ainda, do Caribe (FÁVERO, 1991, p. 20).

reforma socioeconômica, possibilitando à região latino-americana cumprir seu papel na economia mundial, formando recursos humanos qualificados (SILVEIRA; BIANCHETTI, 2016).

Na América Latina, em razão do neoliberalismo e a partir da consolidação dos sistemas nacionais de ciência, tecnologia e inovação, em meados da década de 1990 e início do século XXI, que a política educacional passará a responder, sistematicamente, à política científico-tecnológica e de inovação, quando se redefine o papel do conhecimento no quadro de modernização e de desenvolvimento econômico e social do estado brasileiro e do respectivo bloco econômico-regional, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) (SILVEIRA; BIANCHETTI, 2016).

Nesse contexto latino, a produção do consenso em torno da cooperação universidade-empresa intensifica-se por mediação entre os organismos supranacionais – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO); OCDE; Banco Mundial; Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); e, MERCOSUL –, os órgãos do poder público e do setor empresarial. Difunde-se o ideário do arranjo institucional que envolve três elementos fundamentais da tríplice hélice, como um contributo indispensável à produção de conhecimento inovador e, por conseguinte, à modernização do aparelho científico-tecnológico e, ainda, ao desenvolvimento econômico nacional e regional e à inserção competitiva do Estado e respectivo bloco regional na economia mundializada (SILVEIRA; BIANCHETTI, 2016).

No Brasil, quando comparado às nações mais desenvolvidas e aos países latino-americanos, vivia uma experiência diferenciada. Apesar do país experimentar os efeitos das grandes transformações em curso, vividas também pelas nações desenvolvidas, ainda possui o obstáculo de ter um sistema de educação superior que acumula aspectos dramáticos, conforme veremos a seguir. O sistema de educação superior em geral, e as universidades em particular, precisam gerenciar conjuntamente os problemas velhos e novos, assim como os desafios cada vez mais complexos que surgem na sociedade atual (NEVES, 2007).

O Brasil enfrenta, neste campo, sérios problemas que necessitam de soluções inteligentes e viáveis. Os grandes desafios da educação superior estão relacionados a diversificadas questões, tais como: expansão da matrícula; democratização do acesso; formação com qualidade; diversificação da oferta de cursos e níveis de formação; qualificação dos docentes; garantia de financiamento, especialmente para o setor público; empregabilidade dos formandos e egressos; relevância social dos programas oferecidos; e estímulo à pesquisa científica e tecnológica (NEVES; MARTINS, 2016).

A educação, em geral, e a educação superior, em particular, vistas como elementos-chave da nova estratégia desenvolvimentista, tornam-se fator determinante para o potencial de soberania, inovação e competitividade de cada país e do bloco regional ao qual ele pertence, ao mesmo tempo em que se tornam elemento de coesão social, tendo em vista seu papel disciplinador, (con)formador na transmissão de valores e da ideologia dominante (SILVEIRA; BIANCHETTI, 2016).

A partir desses inúmeros problemas levantados na educação superior, a governança surge como uma ferramenta para a alta gestão institucional, buscando criar estabilidade frente aos desafios do setor. A estrutura de governança de uma instituição diz-nos de que maneira os atores envolvidos (incluindo o diretor executivo da instituição, o pessoal, os estudantes, os pais, os governos, leigos etc.), comunicam entre si: quem presta contas a quem, como é que se prestam contas e para quê (EURYDICE, 2008).

Ao longo desta tese são apresentadas diversas definições de governança universitária e parâmetros de análise diversificados. Com o propósito de uma metodologia lógica e clara foram utilizados nesta tese alguns parâmetros do documento de análise de governança no setor público do Tribunal de Contas da União – TCU (TCU, 2014) e do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), assim como de outros documentos de organizações internacionais como *International Federation of Accountants* (IFAC) e OCDE e, também, as principais características sobre governança universitária que aparecem no debate acadêmico internacional sobre o tema.

Para a análise da governança nas universidades, além dos conceitos trazidos por essas entidades e autores, também foi utilizada a lógica de pensamento sistêmico por meio da Teoria dos Sistemas Autorreferenciais de Niklas Luhmann (LUHMANN, 2009), que se tornou o marco teórico-conceitual e metodológico desta pesquisa. A escolha desta teoria ocorreu a partir do entendimento das universidades como organizações, inseridas em um ambiente complexo, fazendo-se necessário analisá-las como um “sistema”, para assim diminuir a complexidade e tornar a pesquisa operativa.

O pensamento sistêmico é a denominação dada a uma nova estrutura conceitual ou quadro de referência do processo de pensamento, fundamentada em uma concepção essencialmente processual e dinâmica da realidade, seja ao nível da natureza, sociedade e do próprio processo de construção do conhecimento. De forma geral, pode-se afirmar que enquanto o pensamento tradicional focaliza na análise das partes, o pensamento sistêmico empenha-se em obter sínteses, a partir das totalidades das interações entre as partes relevantes para a existência de um todo (ACKOFF, 1981).

O conteúdo do pensamento sistêmico pode ser visto como a formulação de concepções teóricas e os princípios que buscam explicar fenômenos, entidades e situações que tornam o entendimento inviável por meio do pensamento analítico. Aborda questões que envolvem diversos fatores ou variáveis, que geram as características e propriedades de entidades globais a partir de padrões organizados de interações. Ainda nos primeiros anos do movimento sistêmico, esse conteúdo foi denominado “complexidade organizada” (WEAVER, 1948; RAPOPORT, HOVARTH, 1959).

Pensar, então, em forma de sistemas significa buscar respostas às questões que têm características que dependem da interdependência de diversos fatores. Estes, muitas vezes, não se limitam ao conteúdo de uma única disciplina, evidenciam de maneira mais clara a magnitude deste tipo de pensamento na pesquisa científica. Isso é mais relevante quando se trata de temas que envolvem a atividade humana em sistemas sociais, incluindo organizações de produção, em que os fatores envolvidos podem fazer referência a diferentes áreas do conhecimento, em distintos níveis de investigação (KASPER, 2000).

Em organizações, o pensamento sistêmico, rompe com as barreiras funcionais e visões compartimentadas, ao trazer os conceitos para entender a importância do gerenciamento das interconexões (KIM, 1997). Traz para o debate teórico, uma moldura conceitual para visualizar como cada decisão em um negócio é uma decisão que afeta a organização como um todo (DRUCKER, 1990). A partir desse impacto das decisões, é possível entender a relevância da reeducação e preparação das pessoas responsáveis pelas decisões e ações organizacionais na perspectiva sistêmica, de forma a fornecer uma visão integrada dos desafios representados pelas mudanças e pela complexidade em todos os domínios da sociedade contemporânea.

A Teoria dos Sistemas Autorreferenciais utiliza-se de observações dos sistemas abertos<sup>5</sup> (BERTALANFFY, 1976) com entradas e saídas de informações (*inputs /outputs*) para trazer conceitos totalmente novos como: autorreferencialidade, sentido, comunicações, decisão, autopoiesis, acoplamento estrutural etc. Este entendimento só é possível quando observamos que, na atualidade, as universidades e todas as instituições de educação superior, são objetos de diversas demandas (*inputs*), que provêm da economia, do governo e da sociedade. Consequentemente, se espera destas instituições respostas (*outputs*) que, por meio das funções de ensino, pesquisa e extensão, coadunem em crescimento econômico,

---

<sup>5</sup> Aquele sistema que se relaciona com outros sistemas, efetua trocas, portanto se comunica e as modificações e adequações que ocorrem neste afetam os demais.

desenvolvimento e coesão social, a construção de cidadania e a integração cultural, a proteção do meio ambiente entre outros, sendo possível desta forma delimitar um sistema (GOMEZ, 2017).

A ideia de analisar o sistema de governança administrativa das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas partiu, primeiramente, da premissa de que as organizações e instituições são impactadas pelas mudanças da sociedade, seja como causa ou consequência dessas transformações. Por isso, se faz necessárias novas formas de abordar os problemas, formulando novas questões e conseqüentemente repensar novos conceitos teóricos marcados pela complexidade. Contudo, partindo do entendimento que a Teoria dos Sistemas Autorreferenciais se caracteriza pelo alto grau de abstração, já que a obra de Niklas Luhmann não se deteve em observações empíricas, se delimitou os conceitos que serão utilizados neste estudo, sendo eles: autorreferencialidade e lógica da decisão.

Nesta teoria, o sistema é denominado autorreferencial, pois produz e reproduz suas operações independentemente do entorno, embora cognitivamente aberto, conferindo um grau de complexidade mais elevado para o sistema social que será analisado. Na pesquisa o sistema estudado é o da governança administrativa e este é “fechado”, porém este fechamento não se refere a sistemas isolados, incomunicáveis, insensíveis ou imutáveis, é apenas necessário, pois para que um sistema se torne um sistema é fundamental que suas partes ou seus elementos interajam uns com os outros e somente entre si, ou seja, um fechamento puramente operacional. Como veremos no decorrer da pesquisa ele se comunica com seu entorno (que o influencia), também através das decisões.

Para subsidiar a Teoria dos Sistemas Autorreferenciais e buscando alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa foi necessária a utilização de outros conceitos como: governança universitária, para fundamentar o debate principal da tese e trazer as discussões mais atualizadas sobre o tema; a universidade como organização, que serve para delimitar o sistema e tornar mais claro para o leitor como este foi construído; e tomada de decisão que serve, no contexto da teoria de sistemas, para compreender como funcionam as transformações internas do mesmo, partindo do princípio que se analisará um sistema autorreferencial. Contudo, é importante ressaltar, que neste aspecto da tomada de decisão, a ênfase não será em aspectos matemáticos ou normativos da decisão, mas sim em descritivos e teóricos.

## 1.1 Justificativa da Pesquisa

Primeiramente, a inquietação para iniciar esta pesquisa surgiu de uma vivência própria na área administrativa da Universidade Federal do Pará (UFPA). Questionei a mim durante alguns anos sobre questões relacionadas ao processo decisório predominante na universidade, em como a gestão da mesma era avaliada e monitorada, como a governança estaria sendo planejada e executada e como estamos, neste tema, em relações às outras universidades de referência no Brasil e no mundo. Estas indagações apenas poderiam ser respondidas por meio de um estudo empírico relacionado à governança universitária.

Então, a partir de um levantamento da literatura sobre o assunto, foi identificada uma carência de trabalhos nacionais sobre o tema da governança universitária e principalmente a ausência de pesquisas comparando as universidades brasileiras entre elas e, também, no âmbito internacional. Grande parte da literatura sobre o tema é desenvolvida especialmente nos EUA e Europa (na América Latina o Chile se destaca) e, raríssimas vezes fazem uma análise sistêmica do tema.

Buscou-se retratar neste trabalho a realidade da governança universitária brasileira, a partir do caso de instituições de relevância nacional (Universidade de Campinas - UNICAMP) e regional (UFPA), comparando-as com uma universidade de reconhecimento internacional neste assunto (Universidade de Melbourne - UNIMELB), a fim de expor as singularidades trazidas em cada instituição na área da governança universitária e, conseqüentemente, inserir o Brasil no debate internacional sobre este tema.

Assim, entende-se que existe uma significativa oportunidade de pesquisa, dada relevância do tema, o impacto deste setor para o desenvolvimento econômico do país e a carência de pesquisas na área utilizando a Teoria dos Sistemas Autorreferenciais. Logo, o ineditismo deste trabalho se faz fundamental para subsidiar o conhecimento da realidade da governança da UFPA, UNICAMP e UNIMELB nos aspectos das categorias teóricas e analíticas e que foram assumidos, para esse efeito, como configuradores do processo de governança das referidas universidades e pode constituir-se num subsídio, tanto para o debate político-acadêmico, como para o desenvolvimento de novos estudos nesta área.

## 1.2 Problemática

Como referido, esta tese aborda um estudo comparativo entre três universidades que praticam a governança em contextos diferenciados. Na UFPA, a primeira fiscalização relacionada à governança (na área de aquisições) foi realizada em 2015 pelo TCU<sup>6</sup>, em que o órgão identificou inúmeros desafios a serem superados pela universidade em relação a instrumentos que definam e divulguem a estrutura de governança, os papéis e as responsabilidades relacionadas à área de aquisições, diretrizes para o gerenciamento de riscos etc.

Na UNICAMP, a governança mais estruturada está voltada para assuntos relacionados à comunicação da instituição, através da criação do Comitê de Governança *Web*, com um grupo formado por profissionais das áreas de comunicação e de Tecnologia da Informação de diversas unidades da instituição. Ações concretas de governança voltadas para a área administrativa, ainda são inexpressivas na universidade.

Na UNIMELB a área da governança está muito bem estruturada com páginas específicas para tratar do tema no *website* da instituição, assim como documentos e relatórios divididos em diversos temas e áreas de atuação da universidade. Melbourne já possui cursos de graduação na área de governança corporativa e embasa sua governança na sua autonomia de criar estatutos e regulamentos conforme o *University Of Melbourne Act 2009* (VICTORIA, 2009). Além disso, a Austrália possui um documento denominado “*Voluntary Code of Best Practice for the Governance of Australian Public Universities*” (UCC, 2018) que, como o próprio nome diz, é um norteador para as boas práticas de governança em todas as universidades públicas australianas.

Desta forma é possível ter uma visão prévia de três níveis diferenciados de governança em relação às instituições pesquisadas e a magnitude que é implantar um sistema de governança macro em uma instituição com diversos *Stakeholders*<sup>7</sup> envolvidos. Portanto, a

---

<sup>6</sup> Trata-se de relatório de consolidação das auditorias integrantes dos trabalhos de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC)-Governança e Gestão das Aquisições, realizada com os objetivos de avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições adotadas em 20 órgãos e entidades da Administração Pública Federal apresentam-se aderentes às boas práticas e à legislação pertinente, bem como dar sequência ao trabalho realizado no TC-025.068/2013-0, que consistiu no levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal.

<sup>7</sup> Também pode ser denominada “Partes interessadas”, são pessoas, grupos ou instituições com interesse em bens. Serviços ou benefícios públicos, podendo ser afetados positiva ou negativamente, ou mesmo ou mesmo envolvidos no processo de prestação de serviços públicos. Nas universidades os *Stakeholders* podem ser a comunidade local, órgãos públicos municipais, estaduais e federais, setor produtivo, discentes, docentes, fundações etc.

pesquisa nesta fase é focada na governança interna destas universidades, que segundo Cunha (2011), está relacionado à tendência para o reforço do poder das instâncias de gestão em detrimento do poder das instâncias acadêmicas.

Além disso, se focalizou na área administrativa (Pró-reitoria de administração ou equivalente), pois, como se sabe, a governança pode ser praticada e analisada em diferentes setores, sendo o mais comum na área de Tecnologia da Informação. Isto posto, o problema desta pesquisa é: **Como a governança administrativa é desenvolvida na UNIMELB, UNICAMP e UFPA a partir das categorias analíticas de controle, autonomia financeira e lógica da tomada de decisão?**

A partir das respostas obtidas desta problemática é delimitado um modelo ideal de governança universitária embasada nos parâmetros da boa governança pública, com ênfase nos aspectos das três categorias mencionadas anteriormente.

### **1.3 Objetivos da pesquisa**

#### 1.3.1 Objetivo Geral

Analisar, de forma comparativa, o modelo de governança administrativa interna das Instituições de Ensino Superior (IES) – Universidade de Campinas (UNICAMP), Universidade Federal do Pará e Universidade de Melbourne (UNIMELB) –, a partir das categorias analíticas de autonomia financeira, controle, modelo e lógica de tomada de decisão.

#### 1.3.2 Objetivos específicos

- Descrever, por meio da diversificação de fontes de recursos, como cada universidade expressa a sua autonomia financeira.
  - Identificar o modelo e lógica da tomada de decisão a partir dos processos administrativos de cada universidade.
  - Descrever como cada universidade efetiva suas ações de Controle a partir dos processos administrativos escolhidos na pesquisa.
-

## 1.4 Hipóteses

A tomada de decisão é um dos aspectos fundamentais na análise da governança universitária. A universidade tem características estruturais e operacionais que tornam seu processo decisório mais complexo que as demais organizações. Em um cenário de complexidade, de mudanças profundas e constantes, as Instituições de Ensino Superior (IES) são forçadas a atuarem e a reconsiderarem seus parâmetros habituais na tomada de decisões. Mas, apesar de atuarem em um ambiente complexo, muitas organizações públicas no Brasil ainda possuem um histórico de aplicação, predominante, do modelo burocrático de tomada de decisão em sua gestão. Diante deste cenário, um dos pontos levantados por alguns autores (APPUGLIESE, 2010; GODOY, 2014; MCGEE; EDISON, 2014; TCU, 2014; MONTEIRO, 2018) é a importância da qualificação dos gestores para uma gestão mais estratégica dessas instituições e assim a prestação de serviços mais eficientes.

Quando se trata de analisar a lógica da tomada de decisão, por meio do entendimento de Luhmann, observa-se que, as decisões não possuem uma capacidade específica como seria o caso da ação, mas que o elemento decisivo constitui a possibilidade de escolha entre diversas possibilidades. Agir de forma rotineira pode ser entendido como uma repetição de uma decisão já adotada, como uma repetição com um determinado motivo em um determinado momento (VIDAL, 2013). É importante ressaltar que uma decisão pode existir, mesmo quando a escolha é imposta ou foi influenciada por outras decisões. A decisão, então, se encontra na impossibilidade de decisão. Por que, caso contrário, se ela fosse possível, já não seria uma decisão, seria apenas uma operação de reprodução da diferença já distinguida na história do sistema. Portanto, para Luhmann (2016) uma decisão só se configura como tal, quando é inovadora. Frente a esses argumentos, como primeira hipótese propõe-se:

As decisões administrativas nas IES brasileiras são diretamente determinadas por modelos de lógica e tomada de decisão burocrática e pouco inovadora em relação à universidade de Melbourne. As causas:

- Falta de qualificação dos gestores da alta administração;
- Tendência à repetição de decisões passadas.

A lógica de tomada de decisão é um dos aspectos que compõe a análise da governança universitária. Outros autores (OCDE, 2003; PANDEY, 2004; SAINT, 2009; ZAMAN, 2015) falam de autonomia financeira das universidades para uma melhor governança, inclusive é um ponto destacado no documento que fez parte da Fundação do Conhecimento e Desenvolvimento e da Conferência dos Reitores e no documento criado pela Comissão

Universitária de Governança Técnica. A OCDE (2003) traz um entendimento fundamental de que, não depender de um único fluxo de fundos, aumenta a autonomia das instituições para planejar e moldar seu próprio futuro. Quando as instituições de ensino superior diversificam suas fontes de financiamento, significa que se tornam menos vulneráveis às mudanças repentinas. É sabido que no Brasil as crises político-administrativas que vem ocorrendo ao longo dos últimos anos impactaram diretamente a gestão das universidades públicas no país (tanto federais quanto estaduais), acarretando prejuízos em bolsas e auxílios a universitários, energia, água, luz, obras de manutenção, pagamento de serviços terceirizados de limpeza, segurança, entre outros. A partir desta constatação a segunda hipótese recai sobre as causas desta alta dependência do recurso do estado pelas universidades brasileiras.

A alta dependência financeira das IES brasileiras está relacionada a questões que incluem:

- Decisões administrativas pouco operativas no âmbito de autonomia;
- Carência de parcerias público-privado;

Para a melhor visualização de como essas hipóteses serão operacionalizadas de forma a tornar seu teste possível neste estudo, ver o Quadro 1.

Quadro 1 - Operacionalização das hipóteses.

Hipótese	Descrição	Operacionalização das hipóteses
Hipótese 1	As decisões administrativas nas IES brasileiras são diretamente determinadas por modelos de lógica e tomada de decisão burocrática e pouco inovadora em relação à universidade de Melbourne. As causas: a) Falta de qualificação dos gestores da alta administração; b) Tendência à repetição de decisões passadas.	Variável: - Modelo de tomada de decisões - Lógica da decisão Indicador: - Decisões inovadoras - Modelo praticado pelas IES
Hipótese 2	A alta dependência financeira das IES brasileiras está relacionada a questões que incluem: a) Decisões administrativas pouco operativas no âmbito de autonomia; b) Carência de parcerias público-privado.	Variáveis: - Autonomia financeira - Tomada de decisão Indicadores: - Percentual da receita própria de cada IES - Número de parcerias com o setor privado - Ações específicas orientadas à autonomia financeira

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA- CONCEITUAL**

### **2.1 Teoria dos Sistemas Autorreferenciais de Niklas Luhmann**

A Teoria dos Sistemas Autorreferenciais também conhecida como Teoria dos Sistemas Sociais (TSS), à luz de Luhmann (2009), é uma das maiores tentativas de construir uma teoria no século XX que traz em seu arcabouço teórico não apenas uma tentativa de explicar as complexas sociedades avançadas, mas também busca interpretar os processos de mudanças que ocorrem em todas as sociedades. Tampouco se limita à abordagem sociológica de sistemas, vai além, e rompe barreiras, tratando de um conceito fundamental heterogêneo dentro de um marco teórico interdisciplinar que pode ser aplicado em diversos campos científicos, como psicologia, cibernética, administração, ciências jurídicas, contábeis, políticas entre outros.

A TSS se propõe a iniciar a criação de um estudo que contemple e descreva as sociedades atuais e que ofereça alguns instrumentos conceituais que sejam capazes de reduzir sua complexidade. Contudo, é importante frisar que se trata de uma teoria inacabada e que mantém um caráter em constante evolução. Luhmann busca um novo tipo de pensamento, procurando sempre interpretar os processos de mudança, de maneira a abandonar os hábitos e tradições existentes da ilustração (VIDAL, 2017a).

A teoria surge em um ambiente complexo, em que o futuro deixa de ser previsível e passa a uma mera possibilidade. Origina-se como uma disciplina que possui como problemática central em sua teoria a extrema complexidade do mundo em que vivemos (NEVES; NEVES, 2006). Para Luhmann, diferenciação social e formação de sistema são características básicas da sociedade moderna e o mundo é expresso através de uma rede de distinções e rótulos contingentes que sempre devem ser entendidos dentro do contexto. Para fundamentar a teoria dos sistemas autorreferenciais, Luhmann utiliza a Teoria Geral dos Sistemas, embora adquira uma característica própria quando aplicada à sociedade. Logo, para um melhor entendimento sobre os sistemas autorreferenciais, segue uma breve exposição sobre os sistemas abertos segundo Ludwig von Bertalanffy.

A teoria de sistemas é um campo específico da Teoria Geral dos Sistemas baseada nos trabalhos de Bertalanffy (1976) e se inspira nos organismos vivos que, para os sistemas, estão abertos e se caracterizam por um processo de mudança contínuo com seu ambiente, por meio

de vários processos (entradas e saídas, entropia, equifinidade, homeostase, diferenciação) os quais, por sua vez, os influenciam a alcançar um equilíbrio dinâmico.

Para este autor os sistemas são “um conjunto de elementos em interação entre si e com o ambiente”. Como exemplo, temos, no campo matemático, certas famílias de equações diferenciais que se forem introduzidas condições mais particulares, podem ser encontradas muitas propriedades importantes dos sistemas em situações gerais e mais especiais. Um sistema aberto é influenciado pelo ambiente e influi sobre ele, alcançando um equilíbrio dinâmico nesse sentido (BERTALANFFY, 2010, p. 63).

Cada sistema é formado por subsistemas ou componentes que se integram a um macro sistema. O todo formado por um sistema é superior ao somatório puro e simples das partes que o constituem. Este conceito denomina-se holismo, sendo o resultado das sinergias estabelecidas entre vários sistemas.

Quando se analisa o sistema aberto como sendo um sistema social observa-se que o conceito de sistema aberto faz surgir a necessidade de uma interdependência com o meio externo como componente fundamental para a sua sobrevivência. Na medida em que o ambiente é composto por elementos que podem influenciar as organizações, positiva ou negativamente, observando a definição dos objetivos da empresa (KATZ; KHAN, 1978).

Como características básicas destes sistemas, destacam-se:

- a) O sistema aberto interage constantemente com o ambiente, o influencia e é influenciado. O sistema fechado não interage.
- b) O sistema aberto pode crescer, mudar e adaptar-se ao meio. E, também pode reproduzir-se sob certas condições.
- c) Um sistema aberto compete com outros sistemas

Na área da administração e consultoria, este pensamento, paralelamente com as contribuições da teoria institucional (TOLBER; ZUCKER, 1997), possui um papel muito importante, basicamente operacionalizado através do estudo de caso. Os pressupostos epistemológicos e conceituais da teoria provêm do funcionalismo e de sua influência em outras correntes da teoria institucional. Vidal (2017a) destaca duas premissas-chave da TSS.

A primeira, relacionada ao fato de que os componentes estruturais de um sistema devem ser integrados para a sobrevivência de um sistema, partindo do princípio de que os componentes são partes inter-relacionadas com o todo. E a segunda é que as estruturas

existentes contribuem para o funcionamento do sistema, nos aspectos da manutenção do equilíbrio, necessário para a sua sobrevivência (VIDAL, 2017a)<sup>8</sup>.

Katz e Khan (1978) ainda consideram que, as organizações, como qualquer sistema aberto, importam do meio externo recursos que, depois de transformados em bens e serviços, são exportados para o ambiente. Ou seja, são estruturas que interagem com o meio importando energia, materiais, informação (de outras organizações, pessoas, do meio ambiente), o que pode ser chamado de *input*. No seu interior processam e transformam os recursos advindos do exterior em produtos acabados, serviços etc., que são depois exportados para o meio, ação esta que pode ser denominada de *output*.

O esquema *input/output* se refere a um tipo de relação mais específica do sistema com seu ambiente. Conjectura-se que o sistema desenvolva uma capacidade de autonomia com o ambiente, fazendo com que este (o ambiente) diminua sua complexidade em relação aquele. O ambiente já não decide os fatores que propiciam um intercâmbio, sendo só o sistema o qual toma as decisões (VIDAL, 2017a).

Em sua teoria, Luhmann observa que este esquema de *inputs/ outputs*, trazido na Teoria Geral dos Sistemas, é configurado como modelo formal, em que se observa que *inputs* com funções iguais correspondem a *outputs* iguais, concluindo-se que a transformação sofrida no interior do sistema é decidida estruturalmente. Então, a partir dessa análise surgem as críticas ao referido esquema, que é caracterizado como um modelo de máquina ou de fábrica, levando a Teoria dos Sistemas a ser vista como um modelo tecnocrático, “que não é capaz de dar conta da complexidade multifacetada das realidades sociais”, já que em condições determinadas os resultados podem ser previstos (LUHMANN, 2009, p. 64).

Luhmann (2016), recusando a simplificação matemática do esquema *inputs/outputs* e voltando sua atenção para a complexidade do sistema, traz integralmente o conceito de sistema autopoietico, criado por dois biólogos chamados Humberto Maturana e Francisco Varela (1985), que afirmam que um sistema pode ser caracterizado como vários eventos ou operações que se interacionam. Todavia, este entendimento de *autopoiesis* se restringe apenas aos sistemas vivos. Então, Luhmann amplia o conceito para todos os sistemas em que se pode observar um modo de operação específico e exclusivo, que são, a partir de sua concepção, os sistemas sociais e os sistemas psíquicos. A *autopoiesis* luhmaniana está relacionado ao fato de um sistema complexo reproduzir os seus elementos e suas estruturas dentro de um processo

---

<sup>8</sup> Robert k. Merton menciona que, uma mudança do sistema provavelmente ocorreria quando as disfunções de um determinado arranjo institucional podem exceder suas atribuições institucionais.

operacionalmente fechado com o auxílio dos seus próprios elementos (MATHIS, 2004). Diante disto pode-se ter três tipos de sistemas: o dos seres vivos, que possuem processos fisiológicos; os sistemas psíquicos, onde os processos são ideias; e os em termos de relações sociais, como processo sendo as comunicações.

A formação dos sistemas acontece quando estes se distinguem do ambiente no qual esses eventos e operações ocorrem, não sendo possível ser integrado a suas estruturas internas.

Parsons (1951) definia sistemas como normas e padrões de valores partilhados coletivamente, já a noção de Luhmann assenta-se na ideia de que:

O sistema é formado de maneira estritamente relacional. Possui a ideia de uma fronteira constitutiva que permite a distinção entre dentro e fora, onde cada operação de um sistema (re)produz essa fronteira encaixando-se numa rede de futuras operações, na qual, simultaneamente, ele ganha sua própria unidade/ identidade (BECHMANN; STEHR; LUHMANN, 2001, p. 190).

O sistema que contém em si sua diferença criando suas próprias estruturas independentemente do entorno, é caracterizado pelos biólogos como um sistema autopoietico, autorreferente e operacionalmente fechado e que se constitui como tal, diminuindo a complexidade do entorno e construindo sua própria complexidade por meio da produção dos seus próprios elementos, sendo neste processo que ocorre a evolução (NEVES; NEVES, 2006).

O conceito de sistema fechado foi o grande diferencial desta nova abordagem teórica dos sistemas sociais, visto que este fechamento não se refere a sistemas isolados, incomunicáveis, insensíveis ou imutáveis, mas sim, por que para um sistema se tornar um sistema é necessário que suas partes ou seus elementos interajam uns com os outros e somente entre si, ou seja, um fechamento puramente operacional. Quanto ao conceito de autorreferência, este está relacionado à ideia de os elementos que constituem o sistema se relacionarem de forma retroalimentada uns com os outros. E por fim, a autopoiese que representa a própria identidade que os sistemas fechados e autorreferidos possuem de, a partir de seus próprios elementos, constituir sua identidade diferenciada. É importante ressaltar que o conceito de autopoiese não pode ser confundido com de auto-organização, pois este é a “capacidade que alguns sistemas possuem em (auto)- produzirem um estado de ordem a partir da desordem” e a autopoiese, entretanto, é:

(...) a capacidade de determinados sistemas em produzirem-se como estado de ordem, mantê-lo e, por vezes redirecioná-lo numa ou noutra direção, visando a estabilidade do sistema como tal, a partir de interpretações feitas com relação às mudanças do entorno (RODRIGUES, 2008, p.113).

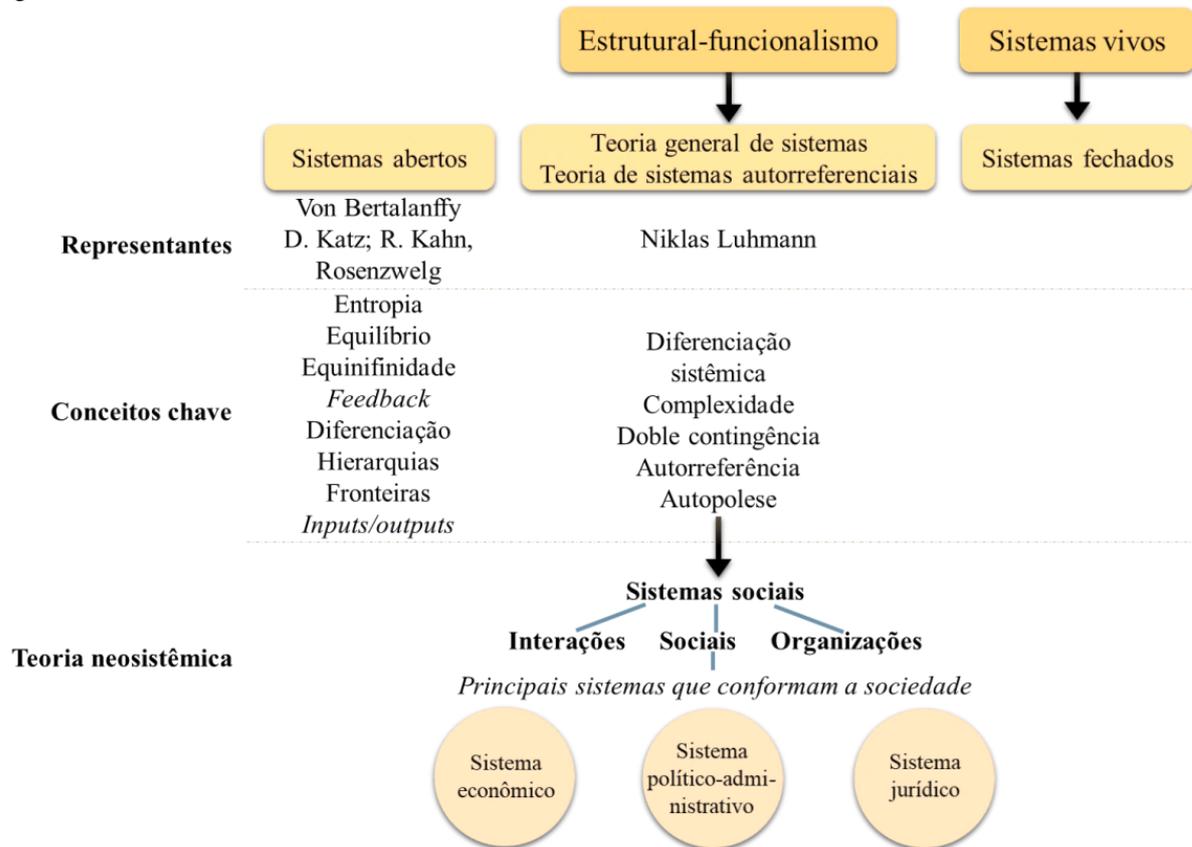
O sistema autorreferencial, então, pode ser definido por meio de alguns princípios trazidos por Rodrigues (2008) como:

- Um sistema que opera a partir de e através de suas próprias estruturas (elementos);
- Por não operar além de suas estruturas, caracteriza-se como uma unidade autônoma em seu operar;
- Existe, portanto um fechamento operacional que se refere especificamente às operações estabelecidas “internamente”; isto é, são os processos relativos ao sistema como unidade que interagem entre si, estabelecendo os limites de interação e os limites do sistema;
- Um sistema deve ser visto como numa unidade dinâmica, operativa e que designa este operar consigo mesmo;
- Um sistema se autoproduz, produz a si como unidade, além disso, se autorrepara, se autorreestrutura, se autotransforma e se autoadapta.

Essas características passam a fazer parte do sistema autopoietico a partir do momento em que este se constitui como tal, e isto decorre de eventos de individualização de elementos/processos já existente em um determinado meio favorável para tanto. E esta individualização se origina da diferença existente entre sistema e meio (RODRIGUES, 2008).

Diante do exposto sobre as especificidades e pontos fracos da lógica de sistemas abertos, é possível desenhar, no contexto da teoria de sistemas, a diferença entre sistemas abertos, sistemas fechados e sistemas autorreferenciais e os principais conceitos teóricos utilizados em cada uma dessas teorias conforme exposto na Figura 1.

Figura 1 – Conceitos centrais das teorias sistêmicas e neosistêmicas.



Fonte: Vidal (2017a).

Faz-se importante ressaltar que, como toda teoria, esta também possui limitações sistêmicas que precisam ser observadas. Na compreensão sobre funções do sistema, a contribuição teórica da teoria funcional-estruturalista de Luhmann nos remete a várias questões muito mais complexas como, por exemplo, a superação das lacunas desta teoria. O fato de ser uma teoria muito abstrata, não conseguiu se desenvolver completamente e desta forma transmitir alguns métodos de observação que possam ser utilizados para observações empíricas em organizações. Com isto, não há grande receptividade no campo da gestão e das organizações, sendo uma das dificuldades na aplicação e utilização em observações empíricas da sua teoria, já que Luhmann não especificou a metodologia necessária.

Além dessas dificuldades, Vidal (2017a) aponta mais três problemas que se apresentam e têm sido abordados de forma ainda insatisfatória para sua resolução. São eles:

- Mundo “exterior”: um problema de caráter ontológico, onde se assume que existe uma realidade exterior ao observador e que esta realidade é igual para todos os observadores, ou seja, cada sujeito produz a mesma descrição do mundo independente de sua posição na observação. O Construtivismo sistêmico de Luhmann, em última instância, afirma que o

mundo “exterior” é inobservável, e o observador apenas pode referir-se a esta realidade mediante distinções entre sistema/ ambiente e operação (VIDAL, 2017a).

- Observação de segunda ordem: está relacionado com a ambiguidade conceitual em que se utiliza e delimita o conceito “sistema” em suas operações autorreferenciais internas. A forma como o observador cria a diferença sistema/ambiente, suas operações e o delineamento heurístico. Este entrave nos leva a decisões subjetivas quanto as metodologia e técnicas utilizadas para representar a realidade externa material (VIDAL, 2017a).

- Carência de bibliografia: Um entrave de caráter epistemológico, em que se tem dificuldade para abordar e aprofundar sobre as semânticas utilizadas e as posturas heterogêneas, nas quais se fundamentam os pressupostos sistêmico-conceituais construtivistas. Apesar de nos últimos anos, terem sido realizados estudos utilizando abordagens sistêmicas, fundamentadas e inspiradas, alguns deles no construtivismo, ainda há muitos déficits teóricos e conceituais. Estes problemas manifestam-se em sua aplicação prática, nos estudos organizacionais, sendo abordados a partir de diferentes perspectivas (VIDAL, 2017a).

Pelo rigor com que vários conceitos são definidos por Luhmann, incluindo decisão e autorreferencialidade, é que se considerou esta teoria a mais adequada para analisar o Sistema Ensino Superior (SES) e os processos que ocorrem em seus diferentes níveis. O fato de compreender os ajustes estruturais do SES como sistemas operacionalmente fechado e autorreferentes, logo podem modificar suas estruturas de interação mantendo suas características fundamentais, acreditou-se ser mais adequada para uma descrição mais completa dos problemas do SES. No entanto, esta teoria é apenas mais uma alternativa entre outras possíveis, e não a definitiva em si. O que procuramos demonstrar aqui foram formas possíveis de observar “algo”, por meio da incorporação de conceitos da teoria dos sistemas de Luhmann, pois nesse procedimento de observar como os outros observam, há o impulso da geração de conhecimento.

## **2.2 O Sistema de Ensino Superior e a Teoria dos Sistemas Autorreferenciais**

No entendimento da Teoria dos Sistemas Autorreferenciais, a sociedade passa por um processo progressivo de diferenciação e conseqüente complexidade das relações entre seus elementos constitutivos. Desta forma, o desenvolvimento das sociedades pode ser caracterizado como um crescimento contínuo da complexidade entre o sistema e o meio, do qual provém o surgimento de inúmeros sistemas e subsistemas sociais (direito, política, arte,

economia, educação). Assim, cada sistema social começa a exercer funções especializadas, por meio de uma configuração de funcionamento dotada de um sentido específico e com diferenças em relação aos demais sistemas (LUHMANN, 1996).

Então, estudar a educação como um sistema social a partir de Luhmann, é a chave para entender a complexidade crescente que este fenômeno ganha nas sociedades contemporâneas e as diversas relações estabelecidas com outros sistemas e fenômenos sociais.

O processo que levou a educação a ser entendida como um sistema educacional e a assumir funções específicas, de grande importância na sociedade, segundo Luhmann (2009), só pode ser compreendido a partir de um ponto de vista histórico social, que leve em consideração as interações que essa esfera, que gradativamente foi se transformando em um subsistema, assumiu em relação ao sistema social e aos demais subsistemas. Neste sentido:

A economización creciente de la estratificación social, la existencia de organizaciones estatales y de sistemas políticos estructurados son los factores que proporcionaron, en su conjunto, el campo de posibilidades para que la educación fuera diferenciándose tanto de la religión como de la ciencia y fuera asumiendo una función específica (LUHMANN; SCHORR, 1993, p. 36).

Para o Luhmann, o sistema educacional se diferenciou funcionalmente, isto é, em codificação e programação, garantindo um código que permite sua unidade e reprodução. O sistema educacional é um sistema parcial da sociedade moderna, que tem como principal função impulsionar mudanças nos indivíduos para a sua respectiva e progressiva integração nos demais sistemas da sociedade (LUHMANN, 1996). Aqueles que são responsáveis por transmitir os modelos às novas gerações são intitulados socializadores, porém quando isso ocorre de maneira intencional e planejada são chamados de educadores. Mas, em decorrência à impossibilidade de transmissão de toda a carga socializadora, ocorre a mudança social, já que o sentido ofertado pode ser aceito ou negado, e não obrigatoriamente a posição de origem definirá o desempenho dos alunos (LUHMANN, 1998).

Assim como os demais subsistemas que compõe a sociedade a educação possui um código próprio de funcionamento e um programa que lhe possibilita processar informações e orientar seu funcionamento e de suas organizações. A esse código, Luhmann e Schorr (1993) definem como melhor/pior. Desta forma, o sistema educacional consegue articular todas as suas operações de comunicação e, assim, especificar seus limites (comunicações pedagógicas) para os demais sistemas e comunicações da sociedade.

De acordo com os autores supracitados a diferença melhor e pior não se configura em categorias morais ou sociopolíticas, nem restrições e metas, mas seleção social, isto é, atribuição de posição dentro e fora do sistema. Em outras palavras, através deste código

binário o sistema educacional pode usar seus próprios critérios ou esquemas de observação para classificar e avaliar quais alunos se qualificam como melhores ou não. Ou então, quais resultados educacionais devem ser avaliados como melhores e piores e assim, empreender a tomada de decisão a este respeito (LUHMANN; SCHORR, 1993).

Desta forma, o sistema educacional – quando distribui as melhores e piores posições – gera um bloqueio ao meio ambiente, criando suas próprias desigualdades internas, diferentes daquelas já causadas na sociedade. Assim sendo, para Luhmann (1993), qualquer processo educacional é, por necessidade sistêmica, seletivo. Porém, Luhmann e Schorr (1993) ponderam uma questão importante para qualquer análise do sistema educacional a partir da perspectiva sistêmica:

*[...] a codificación en mejor/peor se introduce en todo el sistema. Sin ella, o independientemente de ella, no hay educación de ninguna clase. Ella define la capacidad de enlace de todas las operaciones del sistema, o sea, la unidad del sistema. Mas sólo es una codificación de la selección, no una codificación de los efectos educativos mismos; define referencias de relaciones, no el estado de las personas sobre lo que se desearía influir pedagógicamente. Con honores y censuras, calificaciones, promoción al curso superior, exámenes, etc., ha confeccionado el sistema educativo unos instrumentos de selección con los que procesa carreras. De ese modo se ha convertido el sistema educativo en una unidad diferenciada y, con ello, independiente de las vicisitudes del momento, del entendimiento cordial de las personas que en él interviene, del poder de persuasión; cosas, todas ellas, que dependen de cada situación dada. La coherencia del sistema se debe por entero a este instrumento de selección. No se puede alcanzar con buenos propósitos, ni alabándolos, ni con intuición pedagógica. El objeto de toda reforma lo constituye el sistema integrado por obra de un medio de selección propio, no la praxis de inspiración pedagógica, por más que se vea coronada por el éxito (LUHMANN; SCHORR, 1993, p. 24).*

Isso quer dizer que o sistema educacional só pode operar comunicacionalmente de forma indiferente ou “cega” aos alunos: por meio de expressões de elogio ou censura, com notas, decisões de aprovação ou reprovação de cursos, ou por meio de exames; isto é, por meio de critérios de seletividade pedagógica típicos do sistema e não por acesso direto à consciência dos alunos. No entanto, embora o sistema seja indiferente com seu ambiente, ele deve estar constantemente acoplado a ele para continuar a existir. Conseqüentemente, o sistema “[...] satisfaz as expectativas do meio ambiente e as suas: mostra que “educou” e também quem fez melhor e quem fez pior” (MASCAREÑO, 2005, p. 4)<sup>9</sup>.

O sistema de educação também passa por um aumento de complexidade o que gera a necessidade de diferenciações internas e conseqüentemente dão origem a subsistemas em seu interior: educação infantil, profissional, superior, pós-graduação etc. (IZUZQUIZA, 1990).

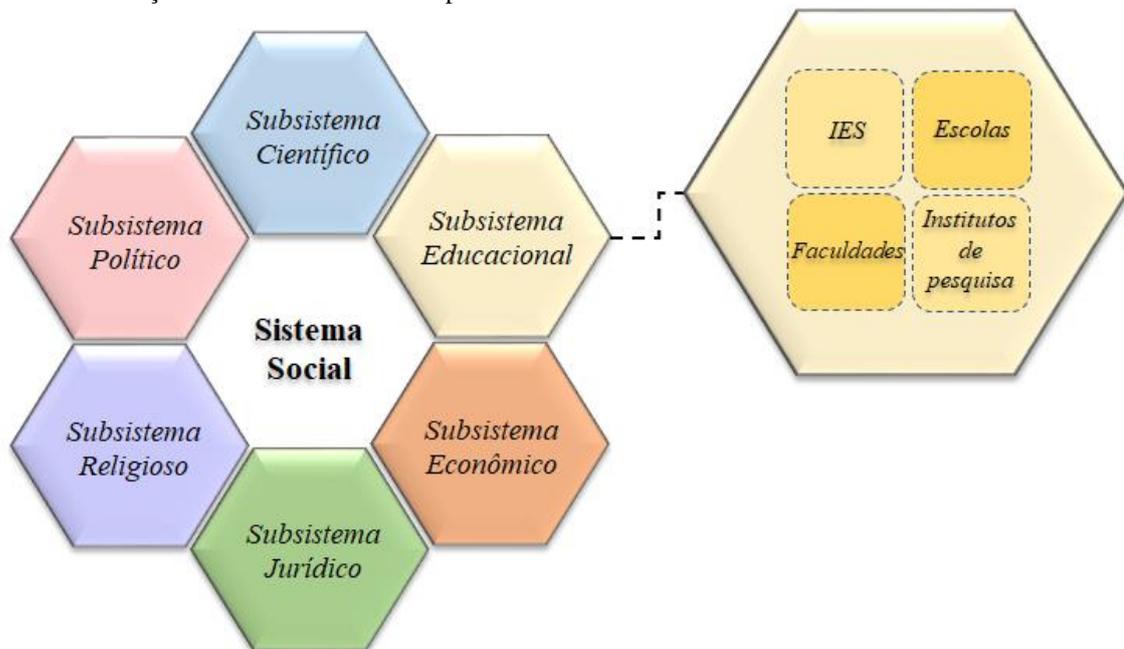
---

<sup>9</sup> No capítulo 2.6.1 trataremos mais sobre os códigos e sobrecódigos utilizados na decisão.

Dentro desta concepção o ensino superior é entendido como um subsistema autopoietico dentro do sistema educacional, que por sua vez é um subsistema dentro do sistema social. Esse subsistema, conforme a Figura 2 engloba um conjunto de instituições educacionais, organizadas de forma sistêmica, que possuem uma lógica particular de funcionamento e que desempenham funções diversificadas na sociedade atual: ensino, pesquisa e extensão (RAIZER, 2013).

*El sistema educacional se diferencia internamente, como todo sistema parcial, en nuevos subsistemas: educación escolar, educación universitaria, educación profesional, capacitación, etc. Asimismo, los nuevos ramos o profesiones responden a nuevos principios de diferenciación y a un aumento consecuente de la sensibilidad para determinaos acontecimientos del entorno (RODRÍGUEZ; ARNOLD, 1990, p. 178).*

Figura 2 – Formação do sistema de ensino superior.



Fonte: elaborado pela autora (2021).

A forma como esse sistema se organiza é resultado de um processo de construção de estruturas de sentidos que processam internamente as diferentes irritações/pressões provenientes dos demais sistemas. Assim, essas irritações são processadas pelo Sistema de Ensino Superior (SES) através de um mecanismo de seleção comunicacional, executado pelas suas organizações, que acaba produzindo um sentido compartilhado que termina influenciando a forma como o sistema se auto-organiza, e o tipo de acoplamento que estabelece com os demais sistemas (RAIZER, 2013). É importante esclarecer neste ponto que o sistema autorreferente que será analisado (governança administrativa nas IES públicas) é fechado apenas operacionalmente, por que se reproduz sempre com base em si mesmo,

sempre com base no seu estado estrutural imediatamente anterior, mas é também aberto cognitivamente porque a sua função está orientada a um problema específico da sociedade como um todo: um problema do ambiente.

A partir do entendimento da teoria de suporte da pesquisa e o adequado entendimento do SES no contexto macro da análise, seguiremos aprofundando no tema principal da pesquisa que é governança universitária, mas partindo de uma breve explanação sobre governança pública para entendermos a lógica de escolha das variáveis de análise utilizadas no estudo.

### **2.3 Breve contexto da Governança Pública**

O termo *governança* passa a ser empregado no contexto da gestão pública nos últimos 20 anos, englobando conceitos contraditórios teoricamente e ideologicamente (PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007). A governança é, então, entendida como uma contrapartida à concepção convencional da administração pública. As principais variáveis de análise são direcionadas aos limites da ação do governo, bem como as relações estabelecidas entre governo e setor privado (PETERS; PIERRE, 1998).

Muitos países estão seguindo para mudanças significativas nas características do setor público, por meio de uma remodelação político-administrativa projetada para garantir maior responsabilidade e melhor prestação de serviços, de maneira a assegurar aos cidadãos o respeito a seus direitos (SOBREIRA; RODRIGUES JÚNIOR, 2017). Entre os grandes desafios que a administração pública precisa enfrentar atualmente, está o de organizar os gastos públicos sem comprometer a efetividade de seus serviços. O poder público precisa, constantemente, aprimorar a sua capacidade de governar e orientar os seus investimentos para setores-chave que gerem o desenvolvimento sustentável do país, resultando em avanços na qualidade de vida da população. É nesse cenário, que o conceito de governança se populariza, embora tardiamente, nas últimas quatro décadas (MONTEIRO, 2018).

Os debates sobre o tema foram avançando e, em 2003, o *Australian National Audit Office* (ANAO), incluiu nesse debate mais três princípios básicos: liderança, compromisso e integração (ZURRO, 2001). Esses princípios devem ser seguidos por instituições públicas que desejam melhorar suas práticas de governança em busca da sua eficácia. Em 2005, a OCDE desenvolveu um conjunto de diretrizes não obrigatórias de melhores práticas em governança corporativa voltadas para empresas estatais, acordadas internacionalmente e como

complemento do documento que apresenta os Princípios de Governança Corporativa da OCDE de 2004. Atualizadas em 2015, essas diretrizes são recomendações aos governos sobre como garantir que as empresas estatais operem de forma eficiente, transparente e responsável (OCDE, 2015). A boa governança é, então, um meio para atingir um fim, qual seja identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados esperados (OCDE, 2017a).

Partindo do entendimento que a OCDE é uma organização internacional, que tem a Austrália como país membro e seus documentos sobre governança pública serviram de base para a formulação do “Guia da Política de Governança Pública” do CGU, entende-se que utilizar sua conceituação de governança pública para orientar este trabalho é o mais adequado e pertinente, focando, obviamente, sempre nas instituições públicas de ensino superior.

Com o passar dos anos o tema vem ganhando cada vez mais força, pois, de acordo com Matias-Pereira (2012, p. 114), “as teorias de governança tornam possível compreender os seus objetivos, princípios e os mecanismos que permitem uma maior interação dos *Stakeholders* na administração”. Desta forma, com o intuito de disseminar esta temática, a *International Federation of Accountants* (IFAC) e o *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) publicaram, em 2014, um estudo intitulado “*International framework: good governance in the public sector*”, que se refere à governança no setor público, tendo como objetivo incentivar uma melhor prestação de serviços e uma melhor responsabilização, estabelecendo uma referência para aspectos de boa governança no setor (IFAC, 2014).

Neste mesmo ano o TCU elabora a 2ª versão do documento intitulado “Referencial Básico de Governança: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública”, em que considera a melhoria da governança pública nos municípios, estados e União como o maior desafio do Brasil. O TCU sinaliza que focar no alcance da boa governança é o caminho mais eficiente para superar outros desafios, como a manutenção do equilíbrio fiscal, a estabilidade monetária e a racionalização dos gastos públicos (TCU, 2014).

De acordo com o TCU, a governança no setor público pode ser definida da seguinte forma: “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” (TCU, 2014, p. 6).

Para o Banco Mundial, a definição geral de governança, publicada no documento *Governance and Development*, de 1992, corresponde ao exercício da “autoridade, controle, administração e poder de governo” (GONÇALVES, 2006, p. 1). Em vista disso, percebe-se que todas as definições sobre governança se alinham e se complementam ao entenderem a

importância do papel do poder público e do poder da sociedade como determinantes para que a boa governança se efetive.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) lançou o “Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa”, instituindo quatro princípios básicos de governança a serem adotados pelas organizações, sendo eles: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa (IBGC, 2015).

No Brasil, a partir de 2016, a governança pública começa a ganhar mais destaque nas discussões que envolvem a busca de melhor atuação das organizações públicas. Então, no ano seguinte, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que “Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”, traz a definição de governança pública como 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” (BRASIL, 2017).

A publicação desse decreto e demais legislações voltadas para esta temática<sup>10</sup> demonstram a importância da aplicação de boas práticas de governança pública, uma vez em que agrega mecanismos em consonância com os postulados da nossa Constituição Federal Brasileira de 1988 (BRASIL, 1988), que além de garantir direitos e deveres do cidadão, garante que o poder se concentre na sociedade. Portanto, o alcance de uma governança efetiva definirá a conquista da democracia e o respeito aos direitos dos cidadãos.

Dentre todos os princípios apresentados pelas principais organizações internacionais e nacionais que tratam do tema de governança no setor público, selecionou-se, inicialmente, dois princípios que se repetiam em todos os documentos das instituições listadas no Quadro 2, que são transparência e prestação de contas (*accountability*)<sup>11</sup> e duas mais recorrentes no referencial teórico específico de governança universitária, de forma a pensar, inicialmente, em quatro categorias de análise a serem pesquisadas neste estudo.

---

<sup>10</sup> Além do decreto exposto, ainda é possível encontrar no *site* do ministério da defesa outras legislações sobre governança como: Portaria Normativa nº 29/GM-MD, de 22 de maio de 2018; Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal – 2018; Diretriz de implantação do processo decisório para projetos estratégicos de interesse do Ministério da Defesa e o decreto Nº 9.628, de 26 de dezembro de 2018, além do Guia da Política de Governança Pública em 2018 (BRASIL, 2019b).

<sup>11</sup> Evidenciados em cores diferentes no quadro 2

Quadro 2 – Princípios de governança de acordo com os modelos do IBGC, IFAC, OCDE e TCU<sup>1</sup>.

<b>Princípios de governança por modelo</b>			
<b>IBGC</b>	<b>IFAC</b>	<b>OCDE</b>	<b>TCU</b>
Transparência	Transparência	Enquadramento eficaz do governo	Legitimidade
Equidade	Integridade	Os direitos dos acionistas e funções fundamentais do seu exercício	Equidade
Prestação de contas	Prestação de contas	Tratamento equitativo dos acionistas	Responsabilidade
Responsabilidade Corporativa	-	Relação dos <i>Stakeholders</i> com o governo	Eficiência
-	-	Transparência e divulgação	Probidade
-	-	Responsabilidades dos órgãos de administração	Transparência
-	-	-	Accountability

Fonte: IBGC (2015), IFAC (2001), OCDE (2015) E TCU (2014).

<sup>1</sup>Nota: IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa; IFAC – Federação Internacional de Contadores; OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico; TCU – Tribunal de Contas da União.

<sup>2</sup>Nota: A cor vermelha representa as características que se repetem em todos os órgãos

Com o decorrer da análise dos dados observou-se a necessidade da incorporação de outros aspectos que também envolvem a governança pública, de forma a tornar a análise mais completa. Então, decidiu-se criar a categoria “controle”, que de acordo com parâmetros do TCU (2020), seria possível inserir na análise não apenas transparência e accountability, como outras subcategorias, que serão mais bem explicadas na metodologia da pesquisa.

Todas essas definições de governança são voltadas à aplicação em entidades que compõem o setor público. De tal modo, Sales *et al.* (2015) afirmam que, tal como os demais órgãos públicos, as universidades também precisam aperfeiçoar seus modelos de gestão, por conta dos novos modelos de administração pública que trazem estratégias de gestão baseadas em resultados e nos quais as decisões passam a ser tomadas mediante critérios de economicidade e eficiência. Nesse contexto, é essencial que todas as entidades que compõem o setor público busquem padrões de excelência, com o propósito de melhorar seu desempenho e alcançar seus objetivos.

## 2.4 Governança universitária

Os ideais dominantes sobre a organização e governança das universidades mudaram ao longo das últimas décadas. O termo governança universitária encontra-se atualmente no centro dos debates relacionados ao futuro da educação superior (KEZAR; ECKEL, 2004). Quando se aprofunda os estudos sobre este tema, verifica-se a pluralidade de conceitos e abordagens trazidos na literatura, tornando inviável uma definição única de governança, que seja consensual entre todos os autores.

De acordo com Kezar e Eckel (2004), governança universitária é o processo de criação de políticas e decisões de alto nível em instituições de nível superior. Assim como pode ser entendida também como um modo de alcançar autoridade em sua liderança e agilidade no processo de decisão (MARTINEZ, 2012).

Para Percy- Smith (2001), a governança universitária está relacionada às questões ligadas aos mecanismos adotados para resolver problemas coletivos, considerando exigências e necessidades diferentes e contraditórias entre vários atores:

- Equipe técnica e administrativa, que garante a continuidade das atividades regulares da instituição;
- Corpo docente, que assume responsabilidades e detêm autoridade política de exercê-las em vários níveis, de acordo com seus interesses e capacidades.
- Corpo discente, que representam a base e a razão da existência da instituição;
- No caso das universidades públicas, a sociedade que financia suas atividades.

É importante também o entendimento trazido por Kwickers (2005) e Shattock (2006), de que a governança universitária não pode ser interpretada como pessoas que administram outras, mas como parte da estrutura legal da instituição, abrangendo aspectos administrativos, econômicos e jurídicos relacionados a:

- Como a organização – pública ou privada- é estruturada e dirigida internamente;
- Como a organização desenvolve suas estratégias e políticas e as transformam em ação;
- Como a organização é legalmente inserida em um ambiente e/ ou sistema operacional;
- Como a organização coopera com os agentes externos.

Segundo Brunner (2011) a governança a nível universitário se entende como a forma como as instituições são organizadas e operadas internamente - do ponto de vista da sua governança e gestão - e suas relações com entidades e atores externos com a finalidade de garantir os objetivos do ensino superior. Esta será a definição orientadora deste trabalho, já que a multiplicidade de conceituações pode trazer desdobramentos desnecessários para a pesquisa.

A governança também pode incluir outros aspectos como: autonomia e responsabilidade. Pandey (2004, p. 79) traz essa discussão de uma forma bem específica, colocando a criação e disseminação do conhecimento nestas duas variáveis. Por autonomia o

autor entende ser “*the prerogative and the ability of an institution to act by its own choices in pursuit of its mission and goals*”, ou seja, é a caminho para aumentar a flexibilidade que as instituições universitárias necessitam para atender às necessidades da sociedade e da economia. Esta autonomia pode abranger três áreas distintas: acadêmica, institucional e financeira.

A autonomia acadêmica está relacionada à liberdade dos membros da faculdade de operarem livremente, o que levaria à riqueza intelectual de grande qualidade. A autonomia institucional inclui livre-arbítrio operacional e liberdade de tomada de decisão pelos contribuintes. E por fim, a autonomia financeira que significa poder levantar fundos de acordo com suas prioridades e regras internas (PANDEY, 2004).

Para Fielden (2008) um importante fator a se levar em consideração em relação à lei de ensino superior é a definição do *status* legal das universidades públicas. Há um espectro de posições que vão desde o controle rigoroso sobre elas pelo estado até sua total independência e autonomia. A tipologia mostrada no Quadro 3 evidencia apenas quatro dos muitos pontos possíveis de modelos de governança institucional que levam em consideração a autonomia das universidades. No entanto, mesmo esses extremos, não são imagens em preto e branco simples. Dentro do modelo de Controle de Estado tem que haver alguma liberdade, pois um ministério central não pode controlar tudo (por muitas razões financeiras e práticas), e dentro do modelo Independente há um reconhecimento implícito de que o Ministério da Educação (MEC) tem o direito de responsabilizar a instituição em muitos aspectos mantendo o controle estratégico geral sobre o setor.

Quadro 3 – Quatro modelos do controle à autonomia.

<b>Modelo de Governança Institucional</b>	<b>Status das universidades públicas</b>	<b>Exemplos</b>
Controle estatal	Pode ser uma agência do Ministério da Educação ou uma corporação estatal	Malásia
Semi-autônoma	Pode ser agência do ministério da educação, uma corporação estatal ou um corpo estatutário.	Nova Zelândia França
<b>Semi-independente</b>	Um corpo estatutário, uma instituição de caridade ou uma corporação sem fins lucrativos sujeito ao controle do ministério da educação.	Singapura
Independente	Um corpo estatutário, caridade ou corporação sem fins lucrativos sem participação do governo e controle vinculado a estratégias nacionais e relacionado apenas ao financiamento público.	Austrália Nova Zelândia

Fonte: Fielden (2008).

O princípio da liberdade acadêmica é um fator essencial da autonomia, pois está na raiz das instituições capacitadoras para administrar seus assuntos tão plenamente quanto o

Estado permitir. Uma definição útil de liberdade acadêmica está consagrada na cláusula 14 da Lei de Universidades Irlandesas, 1997, como segue:

*A university, in performing its functions shall— (a) have the right and responsibility to preserve and promote the traditional principles of academic freedom in the conduct of its internal and external affairs, and ( b ) be entitled to regulate its affairs in accordance with its independent ethos and traditions and the traditional principles of academic freedom, and in doing so it shall have regard to: the promotion and preservation of equality of opportunity and access; the effective and efficient use of resources and its obligations as to public accountability. And if, in the interpretation of this Act, there is a doubt regarding the meaning of any provision, a construction that would promote that ethos and those traditions and principles shall be preferred to a construction that would not so promote. A member of the academic staff of a university shall have the freedom, within the law, in his or her teaching, research and any other activities either in or outside the university, to question and test received wisdom, to put forward new ideas and to state controversial or unpopular opinions and shall not be disadvantaged, or subject to less favorable treatment by the university, for the exercise of that freedom (IRELAND OFFICE OF ATTORNEY GENERAL, 1997).*

Contudo, é importante ressaltar que as universidades não podem gozar de autonomia ilimitada, e que é necessário haver um equilíbrio em dois níveis para que os interesses do estado sejam alcançados e seus cidadãos sejam protegidos. Primeiro, o estado sempre irá monitorar e avaliar o desempenho institucional e, segundo a instituição terá um corpo diretivo que responsabiliza seus gestores (principalmente o vice-reitor /presidente /reitor) pelo cumprimento das metas institucionais (FIELDEN, 2008).

Há uma forte tendência internacional para aumentar a autonomia das instituições públicas, tornando-as organizações autônomas independentes, nos parâmetros dos modelos C (Semi-Independente) ou D (Independente) listados acima. Essa mudança é frequentemente descrita como passando de um sistema de controle de estado para um de "supervisão de estado". Por exemplo, o Japão aprovou a Lei da Corporação da Universidade Nacional em 2003, que tornou todas as universidades nacionais legalmente autônomas, com poderes maiores delegados ao presidente e a um conselho administrativo. Singapura também aprovou legislação semelhante em 2005, tornando suas três universidades autônomas e “corporatizadas” (FIELDEN, 2008).

Tecnicamente, tornam-se empresas sem fins lucrativos limitados por garantia. Isso não é estritamente necessário se a legislação confirmar seu *status* independente, mas garante que as universidades estarão sujeitas a algumas das disciplinas financeiras e de relatório que se aplicam às corporações. Na Alemanha, o Estado de *Nord Rhein-Westfalia* permitiu recentemente às suas 33 instituições universitárias a liberdade de decidir quais professores empregar e que cursos oferecer, decisões tomadas anteriormente no centro (FIELDEN, 2008).

As universidades federais brasileiras constituem a estrutura organizacional do MEC como instituições vinculadas, de natureza autárquica ou fundação pública. O seu funcionamento está baseado em leis, estatutos e regimentos próprios. Possuem também estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura. Como as IFES compõem a estrutura do MEC como órgãos da administração indireta, estão restritas às regras gerais da administração pública federal, tanto no que diz respeito ao planejamento econômico-financeiro como no que se refere às normas da administração de pessoal. Desta forma, são financiadas com recursos financeiros do Fundo Público Federal, que é composto dos impostos, das taxas e das contribuições pagos pela população (CAETANO; CAMPOS, 2019).

Em relação ao financiamento das IFES, todos os recursos oriundos do Fundo Público Federal ficam sujeitos à legislação estabelecida para regulamentar o orçamento total da União, o que é decisivo para que esses recursos estejam sujeitos às orientações e aos critérios gerenciais e econômicos, influenciados pela conjuntura econômica do país e previamente estabelecidos pelos gestores governamentais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Ministério da Fazenda e, por etapa, às decisões políticas do MEC (AMARAL, 2003).

No caso do estado de São Paulo, pode-se observar no artigo 255 da sua Constituição que estabelece “O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências”.

Quanto à autonomia financeira dessas instituições, esta está prevista no artigo 207 da Constituição Federal de 1988 que determina que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” (BRASIL, 1988). Em relação a UNICAMP, esta autonomia também é garantida no parágrafo primeiro da Lei nº 7.655 de 28 de dezembro de 1962, que dispõe sobre a criação da Universidade de Campinas e determina que a universidade “gozará de autonomia didático, administrativa, financeira e disciplinar, ficando sob o controle da Secretaria da Fazenda [...]” (SÃO PAULO, 1962).

Estes princípios podem ser entendidos como a constante conservação da liberdade de pensamento e da produção de conhecimentos, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, tripé essencial para a qualidade de educação superior pública. Contudo, esse princípio está relacionado diretamente com a capacidade que as universidades federais têm de autonomia orçamentária e financeira, o que acaba implicando em possível submissão perante os poderes político e econômico, tal como vem ocorrendo com as recentes reformas fiscais e econômicas

no Brasil. Assunto que será discutido nos resultados da pesquisa (CAETANO; CAMPOS, 2019).

No caso da UNICAMP esta autonomia só foi de fato exercida em 1989, quando a universidade garantiu o recebimento de um percentual fixo de 2,1958%, do que o Estado de São Paulo arrecada com a cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (RANIERI; LUTAIF, 2020).

Desde a década de 1990 o Banco Mundial já vem expandindo o debate sobre a autonomia universitária, especialmente na América Latina. Em 1995, este organismo, por meio do documento *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia*, tendo como referência a crise na educação superior dos países em desenvolvimento, propôs reformas importantes como forma de superação (CAETANO; CAMPOS, 2019).

Assim, compreendendo a relação direta entre desenvolvimento da educação superior e desenvolvimento econômico e sendo a educação superior estatal um problema financeiro diante de qualquer crise fiscal, no entendimento do Banco Mundial, a autonomia universitária para instituições públicas significa exatamente o que a experiência tem mostrado, ou seja, os governos precisam investir em reformas profundas em relação ao financiamento se quiserem instituições públicas melhores, mais autônomas, com qualidade e eficiência. Isso seria possível com o investimento de recursos privados para o ensino superior público, com o apoio aos melhores estudantes que não dispõem de meios para prosseguir seus estudos universitários e com o fomento à eficiência na alocação e utilização dos recursos fiscais entre as instituições públicas e dentro delas (BANCO MUNDIAL, 1995).

Para o Banco Mundial, “mais autonomia institucional é a chave para o sucesso da reforma do ensino superior público, especialmente para diversificar e empregar os recursos de forma mais eficiente” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 69). As últimas experiências indicam que as instituições autônomas reagem melhor aos subsídios para aprimorar a qualidade e aumentar a eficiência e que a diversificação das fontes de recursos é a garantia mais precisa de autonomia institucional. De outra maneira, a autonomia se configura apenas como uma grande parte um conceito vazio, caso as instituições se mantenham de uma única fonte de financiamento fiscal (BANCO MUNDIAL, 1995). Se esse entendimento é aplicado nas IES públicas brasileiras, estas não seriam consideradas autônomas por dependerem do Fundo Público Federal; diversificação das fontes de recursos deveria ser alcançada para melhorar a qualidade e aumentar a eficiência. Só assim seriam tidas como autônomas (AMARAL, 2017).

A autonomia nas instituições financiadas por recursos públicos, também implicam em responsabilidade social. As universidades operam em um determinado ambiente, portanto

suas ações e resultados devem ser consistentes com as demandas do ambiente externo. A governança nas IES não pode ser desprovida de ambiente e responsabilidade ambiental, pois todas suas ações influenciam os membros da sociedade, direta ou indiretamente. Por esses motivos, as IES devem se esforçar para encontrar o equilíbrio entre as necessidades de seus *Stakeholders*, as demandas da sociedade e a autonomia. E para que isso seja possível as universidades devem ser inovadoras, criativas e empreendedoras (PANDEY, 2004).

Voltando para as conceituações trazidas nos debates internacionais, a governança universitária, segundo Zaman (2015) também pode ser analisada a partir de três grandes categorias, que são: governança política, governança econômica e governança institucional. Dentro de cada categoria, o autor criou subcategorias para analisar os possíveis vínculos entre os indicadores de governança e resultados educacionais. Na categoria governança política analisaram-se questões relativas à “voz e responsabilidade” e “estabilidade política e ausência de violência”; em governança econômica observou-se questões relativas à “eficácia e governo” e “qualidade regulatória”; e por fim, na categoria de governança institucional analisou-se o “estado de direito” e o “controle da corrupção”.

Zaman (2015) ainda infere que uma política não pode ser aplicada a diferentes países, já que cada um possui particularidades, porém alguns objetivos são comuns a todos, sendo eles: a) mais financiamento público para o sistema educacional superior; b) conceder mais autonomia às instituições em relação a financiamentos; c) criar vínculos diretos entre os resultados e o financiamento público alocado; e d) diversificar as fontes de financiamento a fim de evidenciar que a educação é também um passo positivo para o crescimento e solidariedade social.

É fundamental o entendimento de que não depender de um único fluxo de fundos, aumenta a autonomia das instituições para planejar e moldar seu próprio futuro conforme entendimento explicitado anteriormente também pelo Banco Mundial. Quando as instituições de ensino superior diversificam suas fontes de financiamento, significa que se tornam menos vulneráveis a mudanças repentinas como, por exemplo, quando as prioridades das empresas privadas mudam ou a economia do país entra em crise (OCDE, 2003).

Contudo, um ponto importante trazido por Saint (2009), é a necessidade de se enxergar a autonomia financeira sempre atrelada a *accountability* para que, por um lado, as instituições do ensino superior tenham maior liberdade e flexibilidade para controlar suas ações e enfrentar os desafios. Mas, por outro, se esforcem para assegurar uma boa gestão dos recursos públicos que recebem e proporcionar um ensino de qualidade e serviços relevantes para a sociedade e economia.

A autonomia das universidades não está relacionada somente à sua total independência do Estado. Na maioria dos países da OCDE, o estado financia até 70% de todos os orçamentos universitários, sendo desta forma o principal mecanismo de influência deste nos processos de transformação nas universidades e para alcançar resultados positivos na esfera educacional. Paralelamente, os modelos de financiamento do ensino superior se diferenciam no nível de cobertura pelo estado do custo de formação nas universidades, a forma de seleção de alunos em potencial, o quanto a universidade possui de autonomia para determinar o custo da educação, inclusão no sistema de financiamento público de universidades privadas e outros fatores (EURYDICE, 2008).

Outras fontes de debates teóricos científicos sobre o tema da governança universitária são três documentos criados por instituições da UE, que são: o livro branco de governança da UE; o documento que fez parte a Fundação do Conhecimento e Desenvolvimento e da Conferência dos Reitores<sup>12</sup>; e o documento criado pela Comissão Universitária de Governança Técnica<sup>13</sup>.

Martinez (2012) aborda que no livro branco é possível identificar a visão de uma universidade baseada em ampla autonomia institucional e com um sistema robusto de prestação de contas. Isso se deve a um aumento do autogoverno, que resultará em um bom sistema de governança e gerenciamento, que precisa ser acompanhado por um modelo de financiamento adequado e com base em objetivos e projetos. Para alcançar tudo isso é necessário, segundo Martinez (2012), que se estabeleçam estratégias e projetos específicos dos quais os principais seriam:

- (i) Aumentar a autonomia das universidades em equipamentos, pessoal e planos financeiros, para isso é essencial ter um conselho democrático altamente qualificado, com profissionais envolvidos e com um presidente profissional com total dedicação;
- (ii) Repensar a validade dos departamentos e suas respectivas áreas de conhecimento como unidades estruturais, mas, acima de tudo, remover de seu campo de competência as estruturas de pesquisa;
- (iii) Centralização estratégica com uma equipe governamental forte formada por reitor, gerente, um pequeno número de vice-reitores e diretores de escolas nomeados pelo reitor com a participação da comunidade acadêmica, enquanto as

---

<sup>12</sup> Intitulado: *La gobernanza de la universidad y sus entidades de investigación e innovación.*

<sup>13</sup> Intitulado: *Diagnóstico, informe técnico-jurídico y propuestas de actuación en relación con las estructuras organizativas internas de las universidades españolas (gobernanza universitaria).*

unidades acadêmicas (faculdades, escolas, grupos de pesquisa) trabalhariam com sua própria dinâmica de decisão com base em objetivos bem definidos em contratos de programas internos e com controle de resultados;

- (iv) Avançar para uma avaliação *ex post* baseada em indicadores precisos de ensino, pesquisa, transferência e gestão. Indicadores que devem permitir a responsabilização de cada instituição com a sociedade;
- (v) Buscando melhorar e inovar a gestão, desenvolver a universidade *online* e se concentrar na profissionalização da gestão através de treinamento técnico de alto nível como gerentes universitários.

O documento *La gobernanza de la universidad y sus entidades de investigación e innovación*, traz uma observação importante acerca do papel das universidades, que não se restringe apenas a ensinar e treinar estudantes, mas também a contribuir cada vez mais para o desenvolvimento econômico e social do seu ambiente. Para alcançar esses objetivos, eles acreditam que é necessário um estilo de governança menos favorecido, com maior agilidade e flexibilidade quando se trata de tomar decisões e aumentar a responsabilidade. Então, a partir da análise da modernização dos modelos de governança utilizados no ambiente europeu, o autor extraiu as seguintes tendências (MARTINEZ, 2012):

- (i) Maior autonomia, processos de controle, avaliação, responsabilidade e diminuição da regulamentação;
- (ii) A articulação de unir um governo mínimo com presença crescente de membros externos na esfera acadêmica (no estilo da *North Board* Americana);
- (iii) Estes conselhos governamentais criados designam e rejeitam o reitor diretamente ou aqueles propostos por um órgão colegiado, determinam os objetivos estratégicos, aprovam os orçamentos e controlam a equipe executiva;
- (iv) Na liderança desta equipe executiva reduzida, há o reitor com maior autoridade, capacidade de decisão e responsabilidade;
- (v) O reitor nomeia os reitores das demais unidades e estes os diretores do departamento, todos eles com maior autonomia e responsabilidade;
- (vi) A equipe de gerenciamento geralmente é altamente profissionalizada e não precisa ser acadêmica;
- (vii) O Senado perde a proeminência como órgão de governo e assume funções de assessoria;

- (viii) Financiamento público por objetivos e aumento da obtenção de recursos do setor privado, bem como gestão autônoma dos fundos pelas universidades, com controle por meio de auditorias;
- (ix) Políticas de recursos humanos, flexibilidade de remuneração e distribuição de facetas de pesquisa, ensino e gestão de seu corpo docente;
- (x) Autonomia no recrutamento de estudantes e nos preços das matrículas (caso de universidades privadas);
- (xi) Possibilidade de diferentes formas de governo nas universidades do mesmo estado, de acordo com suas missões, objetivos e estratégias.

A partir do estabelecimento dessas premissas, o documento anuncia os objetivos que ele acredita que devem ser alcançados e as ações necessárias que levariam à sua realização, entre as quais (MARTINEZ, 2012):

- (i) Aumentar a celeridade na tomada de decisões;
- (ii) Fortalecer a relação entre universidade e sociedade;
- (iii) Realizar o planejamento estratégico em relação aos grupos de interesse internos e um prazo superior ao imediatismo das restrições políticas conjunturais;
- (iv) Transparência na avaliação dos gestores e responsabilidade dos avaliadores responsáveis, pelo qual defendem a redução do peso dos órgãos colegiados, aumentando a autoridade dos executivos e colocando uma presença decisiva das partes interessadas (*stakeholders*).

Toda essa mudança deve derivar do debate, do consenso, da implementação gradual e da flexibilidade e terá que conter duzentas propostas concretas (razão pela qual não é muito claro em qual parte o debate é concebido se já conhecemos antecipadamente o ponto de “chegada”) dos quais, os que têm impacto direto no sistema do governo são cinco (MARTINEZ, 2012):

- (i) A desregulamentação progressiva e flexível, nos códigos-piloto de "boa governança", aumenta a autonomia e a responsabilização e acelera os processos governamentais, reduzindo o poder aos órgãos colegiados, limitando os órgãos de escolha direta e facilitando as competências de controle para órgãos externos;
- (ii) A redução do número de membros do órgão colegiado mais representativo, o Senado, que não deve exceder cinquenta. Assume-se que a mesma dinâmica deve

ser aplicada a outros órgãos governamentais colegiados, como as reuniões de faculdades, conselhos departamentais, sempre atento ao fato da proposta não implicar o desaparecimento destes órgãos;

- (iii) O Conselho de Governadores é considerado um órgão governamental, ao estilo dos American Boards, com um grande número de pessoas externas com um alto compromisso em relação à dedicação, ou seja, com um número muito menor do que o legalmente é permitido hoje, e com um claro sistema de controle e responsabilidade;
- (iv) A nomeação do reitor deve ser determinada diretamente pelo Conselho; mas assumir que isso chocaria frontalmente com a tradição da universidade democrática de participação na eleição do Reitor. Portanto, eles acreditam que a solução será que o Senado apresente uma pequena lista e que o Conselho de Governadores (no estilo da Diretoria, lembramos) a eleja entre eles. Para ser eleito, também será necessário ter uma vasta experiência em gestão ou treinamento a este respeito, não haverá mandatos avaliados, o regime de responsabilidade será muito mais rígido e sua remuneração será maior. Será atendido por uma pequena equipe, dentre os quais terá um gerente, de sua confiança, como especialista profissional em gestão (traços de governança corporativa);
- (v) Para auxiliar este reitor, a última proposta relativa ao sistema governamental indica que coordenadores e diretores do centro serão nomeados pelo reitor.

O terceiro documento que é analisado por Martinez (2012) é o que a Comissão Universitária de Governança Técnica criou, sob a Estratégia Universitária 2015, a ser discutida na Comissão Conjunta de Governança Universitária. Neste documento é possível observar a afirmação que todas as reformas recentes da governança dos sistemas universitários europeus têm como objetivo melhorar o nível de autonomia por meio de:

- (i) Maior presença da empresa por meio de membros externos em seus conselhos governamentais;
- (ii) Promover uma estratégia moderna de responsabilização;
- (iii) Expandir os instrumentos para dar maior agilidade ao processo de tomada de decisão;
- (iv) Maior diversificação das universidades; e,
- (v) Maior diversificação dos fundos para financiar-se.

O documento também traz a necessidade de concentrar-se em propostas para a melhoria da gestão das universidades que são necessárias para o modelo de governança que se pretende enfatizar entendendo que:

- (i) O princípio da autonomia é básico e deve envolver capacidade acadêmica e de gestão com controles que se for considerado oportuno, isso significará, em algumas situações, uma flexibilização dos quadros regulatórios atuais;
- (ii) Que o princípio da prestação de contas não só tem que lidar com as funções desempenhadas, mas ser outorgadas com clareza, quais as competências que correspondem a cada pessoa e órgão colegiado;
- (iii) Que seja promovido um sistema flexível que permita diferentes modelos de governança nas universidades de acordo com suas peculiaridades, intenções, meio ambiente e outros;
- (iv) Que a gestão deve ser melhorada de forma a facilitar a tomada de decisões sem abandonar a participação de todos os atores sociais, mas reduzindo o número de membros dos órgãos de decisão e o número de cargos acadêmicos e a eliminação do amadorismo em favor do profissionalismo em gestão;
- (v) Os três órgãos de administração (conselho de direção, conselho de gestão e conselho social) devem ser redirecionados para um único órgão que desempenhará as funções do Conselho Executivo de Governo, o órgão de administração da instituição, que será escolhido pelo reitor com base em uma lista que será apresentada pelo senado e integrará o pessoal externo e interno em uma relação que concede uma maioria para membros internos, mas que melhora o papel de membros externos.

Quando se aborda a forma como as organizações e as estruturas de tomada de decisão dentro das universidades são justificadas, são identificados dois amplos conjuntos de ideias sobre governança universitária. De acordo com o primeiro, podemos considerar a universidade como uma “*república de estudiosos*”, enquanto a segunda ideia considera a universidade como uma “*organização de partes interessadas*”.

No primeiro caso, a autonomia institucional e a liberdade acadêmica são percebidas como dois lados da mesma moeda - o que significa que a liderança e a tomada de decisão são baseadas em decisões colegiadas tomadas por profissionais independentes. No último, a autonomia institucional é entendida como a base para a tomada de decisão estratégica por

parte dos gestores, que se presume vê-lo como sua tarefa primária, de forma a atender aos interesses das principais partes interessadas (governo, entidades privadas, sociedade civil etc.) e onde a voz de acadêmicos dentro das instituições é apenas uma entre várias partes interessadas. A liberdade acadêmica é, portanto, delimitada pelos interesses de outras partes interessadas e a tomada de decisão ocorre de forma mais hierárquica, por meio de estruturas destinadas a fornecer aos gestores a autoridade para fazer e impor decisões estratégicas dentro da organização (BLEIKLIE; KOGAN, 2007).

A governança universitária também pode ser definida como os mecanismos e processos estabelecidos a partir dos quais uma universidade conduz seus interesses. É importante frisar que a governança e a gestão, embora teoricamente tenham funções distintas, são inter-relacionadas, no contexto universitário, divergindo do ambiente corporativo. Isto é possível, por que a governança universitária atua em mais níveis em uma universidade do que em uma organização do setor privado (SHATTOCK, 2006). Este parêntese trazido por Shattock (2006) sobre a diferenciação entre governança e gestão se mostra interessante para que possíveis confusões teóricas e conceituais sejam evitadas.

Governança, neste sentido, está relacionada com processos de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; de controle, monitoramento e prestação de contas. No Quadro 4 há uma visão mais clara das diversas definições de governança universitária e suas perspectivas analíticas.

Quadro 4 – Síntese das principais conceituações de governança universitária.

<b>Autores</b>	<b>Definições/ descrições de governança universitária</b>
Kezar e Eckel (2004)	É o processo de criação de políticas e decisões de alto nível em instituições de nível superior. Um modo de alcançar autoridade em sua liderança e agilidade no processo de decisão.
Percy-Smith (2001)	Questões ligadas aos mecanismos adotados para resolver problemas coletivos, considerando exigências e necessidades diferentes e contraditórias entre vários atores.
Shattock (2006)	São os mecanismos e processos estabelecidos a partir dos quais uma universidade conduz seus interesses.
Kwickers (2005) e Shattock (2006)	É parte da estrutura legal da instituição, abrangendo aspectos administrativos, econômicos e jurídicos relacionados.
Brunner (2011)	É a forma como as instituições são organizadas e operadas internamente - do ponto de vista da sua governança e gestão - e suas relações com entidades e atores externos com o objetivo de garantir os objetivos do ensino superior. A Governança está relacionada a aspectos como: liderança, agenda empresarial, interligação da universidade com o entorno, fonte de renda diversificada e cultura empresarial.
Pandey (2004)	Traz as variáveis de autonomia e responsabilidade para o conceito de governança.
Zaman (2015)	Trouxe o conceito de governança política, governança econômica e governança institucional. Dentro de cada categoria, o autor criou subcategorias para analisar a os possíveis vínculos entre os indicadores de governança e resultados educacionais.

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

A gestão diz respeito ao funcionamento do dia-a-dia de programas e de organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão (WORLD BANK, 2013); preocupa-se com a eficácia (cumprir as ações prioritizadas) e a eficiência das ações (realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício). A gestão, então, é complementar a governança, conforme observa-se no Quadro 5, que evidencia as funções de cada conceito.

Quadro 5 – Diferenciação entre as funções da governança e gestão.

<b>Governança</b>	<b>Gestão</b>
Definir o direcionamento estratégico	Emplementar programas
Supervisionar a gestão	Garantir a conformidade com as regulamentações
Envolver as Partes Interessadas	Revisar e reportar o progresso de ações
Gerenciar riscos estratégicos	Garantir a eficiência administrativa
Gerenciar conflitos internos	Manter a comunicação com as partes interessadas
Auditar e avaliar o sistema de gestão e controle	Avaliar o desempenho e aprender
Promover a <i>accountability</i> (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência	-

Fonte: Adaptado do TCU (2014).

Assim sendo, a partir das funções expostas de cada conceito, é percebido (Figura 3) que enquanto a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas (TCU, 2014).

Figura 3- Relação entre governança e gestão.



Fonte: TCU (2014).

Governança também se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade: Como obter o maior valor possível? Como, por quem e por que as decisões foram

tomadas? Os resultados esperados foram alcançados? A gestão, por sua vez, parte da premissa de que já existe um direcionamento superior e que aos agentes públicos cabe garantir que ele seja executado da melhor maneira possível em termos de eficiência.

Logo, partindo dos diversos conceitos de governança universitária abordados neste capítulo, pode-se definir um novo conceito macro de governança universitária a partir de uma visão sistêmica de Luhmann, como sendo **a forma como as instituições de ensino superior, por meio de influências do ambiente externo, se organizam e criam suas próprias estruturas (autorreferencialidade) de maneira a reduzir a complexidade do ambiente no qual estão inseridas e, assim, promover uma gestão eficiente.** A partir deste esclarecimento entre o significado de governança e gestão, e mais especificamente os principais conceitos de governança universitária, serão abordados no próximo capítulo os modelos de governança praticados nas instituições de ensino superior mais atual.

## 2.5 Modelos de Governança Universitária

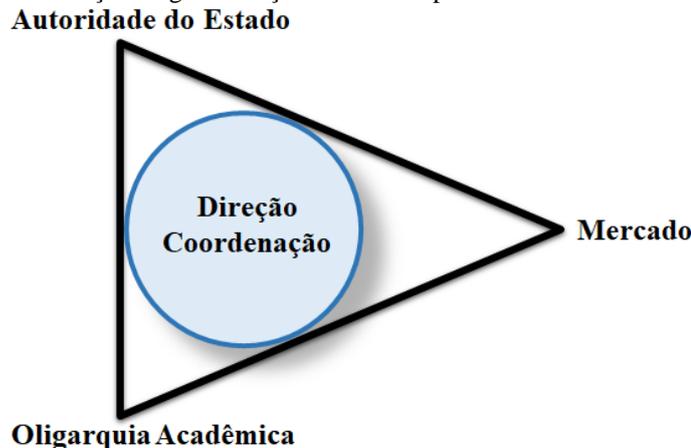
Diante deste cenário de constantes mudanças que as universidades se encontram, elas precisam ser capazes de fixar prioridades nas suas áreas de atuação, e para isso acontecer é necessário serem fortes e eficientes no cumprimento de suas missões (SANTIAGO *et al.*, 2008).

Esses pressupostos se tornam cada vez mais importantes, especialmente, nos tempos atuais, em que a magnitude e a velocidade das mudanças, nos meios em torno dos quais se desenvolvem as universidades, tornam suas capacidades de reação e adaptação mais desafiadoras, fazendo-as correr o risco de entrar em crise, perder posição competitiva e até desaparecer (BRUNNER, 2011). Logo, as universidades se sentem obrigadas a se dotarem de estruturas e procedimentos, configurados num modelo de governança que seja possível assegurar a eficiência, a eficácia e a relevância no seu funcionamento.

Um dos primeiros estudiosos a criar uma tipologia dos sistemas de governança foi Burton Clark em 1983, ao posicionar a universidade dentro das fronteiras de um triângulo de influências parciais de três dimensões determinantes (HÉNARD; MITTERLE, 2009). Desta forma, segundo Clark (1983), a força de autoridade do Estado, do mercado e da oligarquia acadêmica abrem caminhos para vários modelos de governança, dependendo da configuração do sistema de ensino superior e, em particular, da universidade.

Assim, o referido autor, criou um esquema triangular (Figura 4), em que se configura um cenário de governança universitária tendo o Estado como um dos atores, porém numa perspectiva menos centralizadora ou intervencionista. Enquanto o mercado, também participa levando em consideração seus diversos graus de influência e, de igual modo, a oligarquia da universidade participa com os seus variados graus de influência. A partir do modelo de Clark (1983), surgem diversos outros modelos de governança, dentre os mais citados: os de Van Vught, considerados modelos originais (HÉNARD; MITTERLE, 2009).

Figura 4 – Triângulo da coordenação da governança do ensino superior.



Fonte: Modificada de Clark (1983).

### 2.5.1 Modelos de governança universitária de Van Vught

Primeiramente, Van Vught (1989) baseando-se no triângulo de Clark, descartou a dimensão mercado, enquanto força, pois na sua perspectiva uma universidade funciona como um “quase-mercado” sob a influência do estado e, a partir de então, trouxe para o debate dois modelos de governança universitária, que são: o de controle estatal e o de supervisão do estado.

No primeiro modelo de controle estatal, prevalece uma grande confiança na capacidade dos atores governamentais e seus representantes para tomarem as melhores decisões, enquanto no segundo o estado fica mais voltado para o monitoramento e o resultado, sendo o mercado um agente crucial (SANTIAGO *et al.*, 2008).

A partir desses modelos definidos por Van Vught, vários pesquisadores criaram modelos intermediários entre os dois extremos e, como exemplos, pode-se citar, entre outros, os modelos propostos por Braun e Merrien (1999) e Trakman (2008) e o mais recente modelo de Brunner (2011).

### 2.5.2 Modelo de governança universitária de Braun e Merrien

Utilizando como base as estratégias de *New Public Management*, que tem por finalidade uma gestão empreendedora visando o resultado, e nos modelos de governança propostos por Clark e Van Vught, Braun e Merrien desenvolveram um modelo que foi o resultado da combinação dos demais (SANTIAGO *et al.*, 2008). Nessa perspectiva, esses autores defenderam um modelo de governança universitária que utiliza a dimensão processual (incluindo financiamento, capacidade de gestão da universidade, bem como aspectos de política de pessoal e de estudantes etc.) e a dimensão substantiva (que inclui a liberdade para criar cursos, definição dos programas etc.).

Desta forma as duas dimensões podem configurar e distinguir-se entre o modelo de controle administrativo forte ou fraco da universidade, por parte dos decisores políticos (dimensão processual) e o modelo de forte ou fraca da capacidade de governação e definição de objetivos, em matéria de educação e investigação (dimensão substantiva).

### 2.5.3 Modelo de governança universitária, segundo Trakman

Para a definição dos modelos de governança universitária, Trakman (2008) partiu do pressuposto a definição deve ser processada dentro de um contexto de planejamento estratégico, incluindo a preparação das partes interessadas para as mudanças futuras e dependendo do compromisso que se tem com a identidade da instituição, sendo eles:

#### - *Modelo de governança pelo corpo docente*

Este é o modelo mais tradicional, segundo Trakman (2008), também denominado de modelo colegial por se basear no princípio de que as universidades devem ser dirigidas, principalmente, pelo seu corpo docente. Este modelo caracteriza-se, fundamentalmente, pela concessão de poderes de gestão direcionados ao senado universitário, ou pela representação significativa do corpo docente em conselhos de gestores, no entendimento de que os docentes estão mais bem preparados para entender os objetivos acadêmicos, as aspirações de uma universidade e o modo de atingi-los (TRAKMAN, 2008).

#### - *Governança Corporativa*

Este modelo surge a partir da lógica da eficiência empresarial e tem como objetivo contrariar as críticas de que as universidades públicas são mal geridas, ou que são, fiscalmente, ineficientes. Dentro deste contexto, o autor defende que, com este modelo de governança, as universidades devem ser geridas por profissionais treinados e experientes na

política corporativa e no planejamento, podendo envolver os docentes que, para além dos seus compromissos com o ensino, pesquisa e extensão, devem participar também em diferentes graus da gestão da universidade (TRAKMAN, 2008).

- *Trustee Governance*

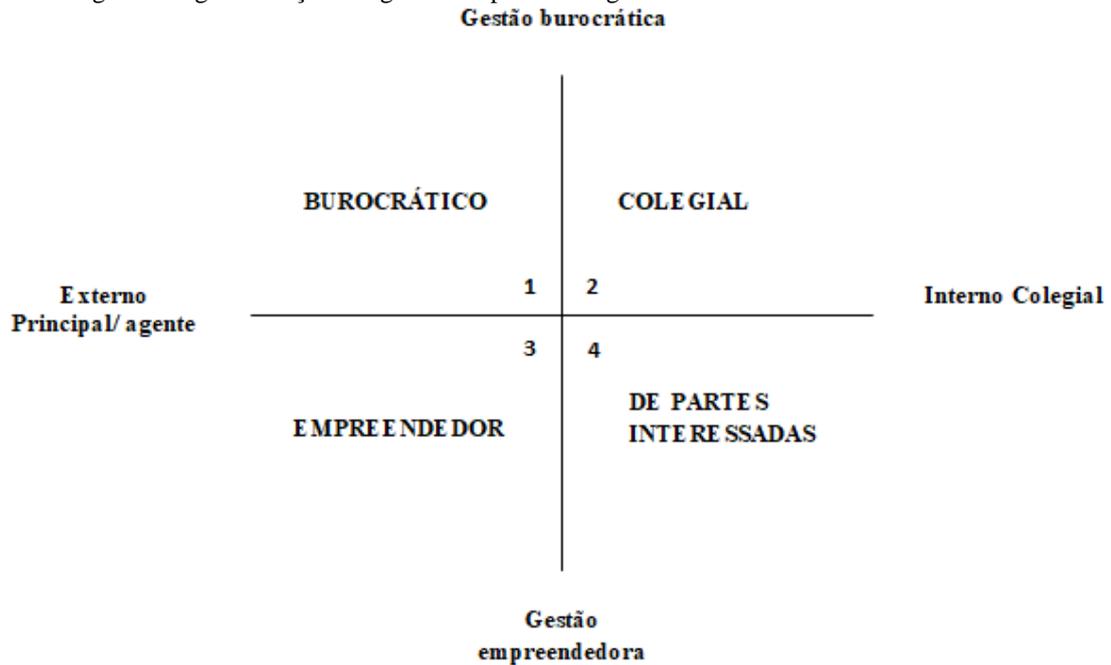
Neste modelo há o fundamento no entendimento de que as universidades devem ser geridas, colegialmente, pelos representantes das partes interessadas, contudo estes devem ser indicados tendo como base apenas a confiança (TRAKMAN, 2008).

Dos três modelos apresentados pelo Trakman (2008), pode resultar um quarto denominado de *Amalgam Models of Governance*, que seria a combinação de todos eles, tendo como pressuposto de que nenhum modelo de governança é autossuficiente.

#### 2.5.4 Modelos de governança universitária definidos por Brunner

Segundo Brunner (2011), no plano de governança institucional, o desafio das universidades é encontrar um princípio de legitimidade que crie e assegure a crença de que a organização possua estruturas e processos apropriados para tomar decisões, gerenciar demandas do ambiente e consiga se adaptar e influencia-lo por meio de suas capacidades internas de ação. No nível gerencial, o desafio é encontrar um princípio de efetividade, que facilite implementar diariamente as decisões estratégicas e administrar a organização de maneira a assegurar a continuidade de suas funções, obter os recursos necessários e produzir resultados satisfatórios para as diversas partes interessadas em meio a um entorno turbulento e muitas vezes hostil. Desta forma o referido autor definiu quatro modelos de governança universitária, configurados sobre os eixos das dimensões de legitimidade e de efetividade, conforme a Figura 5.

Figura 5 – Regimes de governança configurados a partir da legitimidade e efetividade.



Fonte: Brunner (2011).

No eixo horizontal ou de governo – regido pelo princípio da legitimidade - aparece o modelo mais comum desde o começo da modernidade, também presente na concepção napoleônica de universidade. Consiste na presença de um agente externo como uma agência estatal- normalmente é o ministério da educação ou um órgão especializado deste – que direta ou indiretamente cria decisões estratégicas e encarrega a aplicação destas ao conselho superior da universidade. No extremo oposto criou-se um modelo colegial de governança universitária, o mais antigo e ideológico apreciado pela academia, em que a universidade é tida como uma comunidade de estudiosos. Um modelo representa a república autônoma das ciências, o outro uma instituição de serviço estatal. Entre eles há uma ampla distribuição de formas e gradações intermediárias, em que se combinam elementos de governabilidade externa e interna (BRUNNER, 2011).

No eixo vertical ou de gestão – conduzido pelo princípio da efetividade- se instala entre o modelo de gestão burocrática na parte superior e um modelo empreendedor de gestão na parte inferior. Em seus respectivos tipos ideais ambos são analisados a partir da visão “weberiana”. O modelo burocrático se refere às hierarquias formais, comportamentos regulados, posições ocupadas de maneira impessoal, treinamento para assumir cargos e especializações de funções. Na melhor das hipóteses, funciona como uma máquina: precisão, velocidade, certeza, conhecimento dos arquivos, continuidade discricção, unidade, subordinação estrita, redução de fricções e custos pessoais. Essas características alcançariam seu ponto mais alto em uma administração estritamente burocrática.

O modelo empreendedor, pelo contrário, embora não seja explicitamente debatida por Weber, refere-se ao que ele chama de "imaginação do negócio"; os *espíritos animais* que espontaneamente dirigem para a ação; o espírito que move a empresa (empresa ou universidade) em condições de mercado. Quer dizer, de troca e concorrência; de luta e adaptação permanente para sobreviver às mudanças nas condições do mercado. Como apontado por Clark (1998), este conceito traz consigo o significado de "empresa", um esforço intencional de construção institucional que requer um grau especial de atividade e energia. Assume riscos em condições de incerteza, implica inovação, transformação, organização e autodeterminação organizacional. Apesar de muitas características, *a priori*, trazerem uma ideia de organizações privadas, este modelo é tranquilamente aplicável em universidades públicas, conforme se observará nos tópicos seguintes.

#### 2.5.1.1 Modelo Burocrático

Neste modelo enquadra-se a origem da universidade moderna em seus dois modelos mais difundido: a universidade de pesquisa e a universidade estatal de formação especializada. A presença do estado é muito forte como principal agente externo com seus dispositivos de comando, coordenação e controle e por uma gestão delegada a agentes que prezem a lealdade àquele estado (BRUNNER, 2011).

Como exemplos deste tipo de governança, podemos citar a Universidade da Prússia, liderada por Berlim em 1810, cuja criação se deve a Wilhelm Humboldt e Friedrich Schleiermacher, e das escolas e faculdades especializadas francesas controladas pela universidade imperial napoleônica em 1806. Ambas emergem como extensões dos respectivos estados nacionais. Eles fazem parte dos processos europeus de secularização, racionalização, burocratização e especialização (RÜEGG, 2004).

Em ambos os casos, os professores eram funcionários públicos e integravam a administração das suas instituições, que foi, cuidadosamente, regulada e hierarquizada sendo mais centralizada e disciplinar no caso francês, e mais descentralizada e competitiva no caso alemão. O colégio francês era uma corporação controlada pelo estado e incorporada ao serviço civil (BRUNNER, 2011), enquanto o professor prussiano concebeu a si mesmo como um fiel servidor do estado nacional e portador da ciência moderna (HOWARD, 2006).

Cabe também ressaltar que neste modelo a governança torna-se mais complexa e especializada à medida que as instituições crescem, o número de alunos e professores aumenta, multiplicam suas funções e objetivos, suas unidades internas são diferenciadas, cresce o pessoal administrativo e de apoio e as relações com o estado e as suas agências

setoriais se intensificam. É possível observar que algumas atividades administrativas que estão ligadas aos processos de admissão e recrutamento de estudantes, seleção e promoção de professores, organização e execução de ensino, supervisão de pessoal, cuidado e gestão de infraestrutura, laboratórios e bibliotecas, gestão financeira e contas, começam a ser sistematizadas e transformadas em rotinas burocráticas. A universidade é, então, organizada burocraticamente para dentro, dotada de uma autonomia muito restrita e, no seu entorno, seu ponto de referência são os órgãos estatais do setor de educação (BRUNNER, 2011).

#### 2.5.1.2 O Modelo Colegial ou de Autogoverno Universitário

Este modelo teve a sua origem nas universidades medievais e é uma das características mais importantes das antigas *universytas magistrorum* e *universytas scholarium* (BRUNNER, 2011). Esta perspectiva, de acordo com o referido autor, expressa a comunidade acadêmica em relação ao meio exterior como uma entidade moral independente, dotada de coesão interna. Entre os privilégios de liberdade e imunidade reconhecidos a estes estudos gerais, o primeiro foi a autonomia. Ou seja, o direito de agir como um corpo em suas relações com o mundo exterior, supervisionar o recrutamento de seus alunos e professores, estabelecer seus próprios regulamentos e aplicá-los através de internalização limitada.

Esta governança colegiada em instituições que atuam com relativa autonomia e financiamento garantido por patronos alimenta a lenda de um “tempo de ouro” da universidade como uma comunidade moral, exclusivamente preocupada com o bem público e livre de interferências externas. Os acadêmicos dominaram a organização e dirigiu-a como uma "oligarquia acadêmica" (CLARK, 1998), enquanto as atividades são coordenadas através de uma padronização de habilidades de acordo com as linhas disciplinares (PILBEAM, 2009).

As universidades que conseguiram manter sua independência financeira por mais tempo e tinham *dotações* geradoras de renda como, por exemplo, na universidade de Oxford e Cambridge, os princípios da colegialidade, o autogoverno e a administração amistosa conseguiram sobreviver até o século XX. Porém, mesmo nestes casos, o modelo colegial foi alterado pelas políticas introduzidas pelo governo Inglês, desde os anos 1980, que mudou o centro da gravidade da governança do modelo colegial para os modelos burocráticos e de partes interessadas (EVANS, 2010). No entanto, posteriormente, o regime colegial encontrou novas e peculiares expressões em outras partes do mundo como, por exemplo, na América Latina.

### 2.5.1.3 Modelo de Partes Interessadas

Este modelo de governança se articula em torno de uma gestão empreendedora, combinando o empreendedorismo com a colegialidade. Também pode ser chamado de regime de *Stakeholders*, já que este modelo se preocupa, simultaneamente, com os atores internos (professores, estudantes e funcionários) e agentes externos (governo, agências públicas, empresas, municípios, organismos não governamentais, comunidades, organizações da sociedade civil etc.). Desta forma, oferece uma visão mais ampla e complexa das funções e responsabilidades da universidade pública, se encarregando de suas tradições colegiadas e de autogoverno e procurando combiná-las com as múltiplas demandas provenientes dos *Stakeholders* (BRUNNER, 2011).

A utilização deste modelo de governança implica uma radical abertura da universidade pública aos seus atores internos e à sociedade civil, paralelamente a uma redefinição do seu contrato com o Estado que, no novo paradigma, deve estimular as suas universidades para responder, de forma competitiva, às exigências do seu meio envolvente e às necessidades de um número, cada vez maior, de partes interessadas (BRUNNER, 2011).

Neste contexto, a gestão se organiza sob a perspectiva da Nova Administração Pública (POLITT, 2007), em que o foco é direcionado aos resultados e seus impactos; na utilização de indicadores de desempenho; na organização e estruturas leves, planas e autônomas, em que as relações hierárquicas são substituídas por contratos.

A aplicação dessa abordagem leva a uma ampla reorganização administrativa da universidade pública. O lado positivo é que as portas se abrem para uma gestão empresarial mais eficiente e com maior capacidade de resposta às demandas de partes interessadas externas e, portanto, os desafios de um ambiente em constante mudança (MIDDLEHURST, 2004). O lado negativo significaria utilizar técnicas e linguagem da gestão privada nas instituições universitárias, que costumavam passar sem deixar vestígios ou produzir efeitos no clima de trabalho e produtividade acadêmica (BIRNBAUM, 2001).

### 2.5.1.4 Governança Empreendedora

Este modelo pressupõe um contrato entre o principal - proprietário da instituição, que pode ser uma entidade com ou sem fins lucrativos, nacional ou estrangeira - e os agentes encarregados da administração, pelo que é reservado às instituições de ensino superior privado, uma vez que estas atuam plenamente no mercado ou quase-mercado, sendo que neste último, se refere às situações em que as instituições privadas contam com fundos públicos para os seus funcionamentos (BRUNNER, 2011).

Este perfil empreendedor foi trazido por Clark (1998) e reformulada por Brunner (2011). As condições para que este tipo de governança ocorra são as cinco seguintes. Primeiramente, uma liderança que vise sempre à mudança, que pode ser moldada de diferentes formas. É fundamental a realização de um contrato definitivo e explícito do gestor com a equipe responsável pela gestão. Esta relação requer também, uma estrutura e processos adequados, com um conselho composto principalmente por membros externos que estabeleçam uma visão de longo prazo, que aprovelem estratégia e recursos dando aconselhamento técnico e profissional à equipe de administração, atuando como juiz em disputas internas e identifique e interprete as mudanças no ambiente externo, assim como escolha a pessoa responsável por dirigir a universidade e presidir o órgão de administração superior (SHATTOCK, 2006).

Em segundo lugar, uma gama de departamentos, escolas, institutos e faculdades comprometidas com a agenda empresarial e geração de renda. A criação de altos cargos executivos intermediários - coordenadores, diretores, chefes de departamentos é crucial também neste nível. Essas posições devem ter suporte suficiente da liderança central, bem como pessoal especializado para desenvolver funções de *marketing*, preparação e apresentação de projetos, vínculo com as partes interessadas externas, as relações internacionais e a administração de recursos humanos e financeiros (BRUNNER, 2011).

Em terceiro lugar, uma "rede de instâncias e atividades" que interligue a universidade com seu entorno através da gestão, disseminação e transferência de conhecimento. Esta rede relaciona a academia com os demais segmentos da sociedade como, por exemplo, o setor produtivo, o governo e a comunidade fornecendo uma série de serviços de intermediação, consultoria, tecnologia, transferência e divulgação de conhecimento, pesquisas etc. Ou seja, trará uma conexão da universidade com seu meio ambiente. Um ponto importante, destacado por Collis (2004), é que esta rede periférica pode trazer consigo novos desafios de governança, ao alargar o âmbito da gestão institucional a uma série de novas atividades que, às vezes, escapam à compreensão e ao controle dos órgãos de governo.

Quarto, uma fonte de renda diversificada que diminua a dependência institucional em relação ao subsídio fiscal, de forma a gerar fluxos de recursos adicionais, autonomia, criando vínculos com *Stakeholders* e, assim, criando um espaço e recursos para financiar inovações, assumir riscos e subsidiar áreas institucionais atrasadas. É crucial que as atividades destinadas à geração de renda efetivamente produza um excedente utilizável. Propõe que o conselho da instituição acompanhe de perto os fluxos de renda individualmente, aprovando constantemente planos de investimento e reinvestimento - funcionando como uma agência de

capital de risco – de maneira a desenvolver uma estratégia de preços como parte do negócio da instituição. Também é interessante que a universidade possa distribuir renda e superávit entre seus departamentos e/ou faculdades, possa monitorar a legitimidade acadêmica dessas operações para manter a confiança neles, e consiga construir e desenvolver gerentes e profissionais nesta área (BRUNNER, 2011).

E finalmente, em quinto lugar, a propagação de uma "cultura empresarial na organização" que inclua valores, crenças, ideias, hábitos e histórias que dão sentido à empresa e forneça a substância necessária para ligar, progressivamente, as diferentes instâncias acadêmicas e administrativas da universidade, criando uma visão e projetos capazes de propagar esta nova modalidade de governança.

Dos vários modelos de governança universitária propostos e referidos por diversos autores, segue o Quadro 6 com a síntese das principais características.

Quadro 6 – Síntese dos modelos de governança universitária.

<b>Autores</b>	<b>Modelos de Governança Universitária</b>	<b>Características</b>
Van Vught	Modelo de Supervisão estatal	É enfatizado o monitoramento estatal
	Modelo de Controle estatal	Forte confiança na capacidade dos atores governamentais e seus representantes para tomarem as melhores decisões
Braun e Merrien	Modelo de forte ou fraca capacidade de governação em matéria de educação e investigação	Valoriza a dimensão substantiva de uma Universidade (docência, investigação e transferência do conhecimento).
	Modelo de controle administrativo forte ou fraco da universidade, por parte dos decisores políticos.	Valoriza a dimensão processual (financiamento, capacidade de gestão, assim como questões relacionadas à política de pessoal e de acadêmicos).
Trakman	Modelo de Colegial	Governo pelos professores
	Modelo de governança corporativa	Baseado no modelo privado de mercado
	<i>Trustee Governance</i>	Universidade gerida, colegialmente, pelos seus interessados (internos e externos).
	<i>Amalgam Models of Governance</i>	Combinação dos modelos anteriores
Brunner	Modelo Burocrático	Forte presença do Estado
	Modelo Colegial	Governo partilhado entre os professores
	Modelo de Partes Interessadas ou de <i>Stakeholders</i>	Governo com uma gestão que articula o modelo empreendedor com o colegial
	Modelo Empreendedor	Pressupõe um contrato entre o proprietário da instituição e os agentes encarregados da governação. É mais para as IES privadas

Fonte: Adaptado de Brito (2017).

## 2.6 Estratégias para a boa governança nas Instituições de Ensino Superior

A partir do entendimento sobre sistemas complexos autorreferenciais e as principais características da “boa governança”, Barry (2018), fornece orientação de estratégias de gestão aplicáveis às instituições de ensino superior, com base em pesquisa de McGee e Edson (2014). São elas:

a) Os principais agentes do ensino superior têm certo grau de independência e interação um com o outro. Seu comportamento pode apoiar o auto interesse e objetivos do sistema de apoio, ou não. Esse aspecto reforça o *link* entre o pensamento sistêmico e a boa governança que identifica a governança como não apenas um conceito estrutural, mas como observado através de ações, processos e resultados, isto é, comportamento. Usar alavancas de governança para ditar o comportamento pode ser prejudicial para alcançar objetivos do sistema. Mecanismos que “encorajam certos resultados comportamentais” (p.132) são os preferidos. Assim, “a governança deve favorecer a influência sobre controle” (p.133). No ensino superior, isso pode ser visto no financiamento direcionado para alcançar certos resultados de pesquisa, conexões mais fortes com a indústria e comercialização de produtos de pesquisa.

b) As estratégias e suas políticas devem influenciar comportamentos para alcançar os resultados desejados. Estratégias para acadêmicos podem incluir recompensas para promoções, subsídios, financiamento de conferências e outros recursos para benefícios adicionais. Para profissionais e técnicos, bônus de desempenho e oportunidades de desenvolvimento profissional são exemplos.

c) Na governança os acordos precisam facilitar as interações dos atores, identificar mudanças no ambiente e “evitar mecanismos que impõem medidas artificiais” (MCGEE; EDISON, 2014, p.133) e criar barreiras que resistam à capacidade de se adaptar e mudar. Isso está relacionado à discussão sobre governança de rede, exigindo que os limites do sistema sejam permeáveis e facilitem interações com o ambiente externo. As disposições preferidas são, portanto, aqueles que oferecem flexibilidade e agilidade, permitindo às universidades responder rapidamente às mudanças em seu ambiente.

d) O compartilhamento de poder e o engajamento no processo de governança é uma sólida base para alinhar o interesse próprio aos interesses do sistema. Compartilhando governança e capacitando partes interessadas tem-se uma boa governança. McGee e Edson (2014, p. 133) observam que essa abordagem maximizará os benefícios das interações dos atores / agentes e promoverá melhores fluxos de informação. Assim, a abordagem preferida é

para os arranjos de governança “capacitar em vez de restringir” principais interessados e atores a agir com alguma autonomia para “influenciar universidades”, para ajudar a alcançar o máximo de benefícios. McGee e Edson (2014, p. 133) vê isso como apoio ao “interesse próprio e aos sistemas interesses” para alcançar melhores resultados.

e) A governança pode ser mais eficaz se as metas do sistema e da instituição forem alto nível ao invés de componente. Ter objetivos comuns no nível de sistema que apoie a colaboração entre os atores, promoverá níveis elevados de desempenho do sistema, em vez de serem direcionados para o nível detalhado e componente. Exemplos de objetivos comuns do sistema para ensino superior incluem referências de qualidade em relação a qualificações e resultados de pesquisa, padrões curriculares mínimos e eficiência operacional.

No Brasil e na maioria dos outros sistemas de ensino superior, o governo é o principal “patrocinador” da educação e, portanto, uma parte importante do ambiente em que reside o ensino superior. Assim como Clark (1983), Barry (2014) afirma que vários grupos articulam valores através do governo quanto ao que desejam do ensino superior. Contudo, esses valores podem entrar em conflito com outros agentes do sistema. Há mais de trinta anos, Clark (1983, p. 252) observou que “o conflito entre valores é inerente e este conflito pressiona o comportamento em direções contrárias e incentiva formas e procedimentos antiéticos”, e isso ainda é evidente em pesquisas mais recentes (MARGINSON, CONSIDINE; JAMES, 2000; SHATTOCK, 2013).

O compromisso tem o papel determinante na organização e governança do sistema. Os instrumentos de governança utilizados para direcionar o sistema a alcançar um conjunto de resultados desejados precisam estar conscientes das dinâmicas e relações divergentes e complementares do sistema. Os governos dispõem de uma série de estímulos políticos que auxiliam a moldar a estrutura e a hierarquia do sistema. Os estímulos, por exemplo, podem ser financeiros (incentivos e subsídios), políticos (aumentar as matrículas em Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática; pesquisa direcionada) ou regulatórios (por exemplo, acreditação; garantia de qualidade; proteção do aluno) (MARGINSON, 2016).

Esses estímulos refletem o desejo de alcançar uma série de objetivos ou propósitos. Por exemplo, a abordagem política pode ter como objetivo direcionar melhor os recursos para apoiar a pesquisa requerida ou os resultados educacionais. Isso pode ser visto nas recentes mudanças no financiamento de pesquisas na Austrália, que visam aumentar o envolvimento do setor. No Brasil, desde 2015 o financiamento nas pesquisas vem tendo um decréscimo acompanhando a crise econômica do país (DUDZIAK, 2020). Da mesma forma, políticas que apoiam abordagens mais fortes de mercado (ou seja, concorrência) apoiam a estratificação de

sistemas que podem fortalecer a posição das instituições mais fortes (de elite) (MARGINSON, 2016).

Por fim, após a exposição dos dois primeiros capítulos da fundamentação teórica, é possível perceber que a utilização do pensamento sistêmico é uma boa estratégia para os governadores analisarem o comportamento do setor de ensino superior e seu ambiente. O triângulo de Clark (1983), por exemplo, ainda desempenha um papel importante como uma ferramenta heurística.

A universidade é mais bem classificada como um sistema complexo autorreferencial<sup>14</sup>, pois aglutina muitos atores, agentes e partes interessadas que desempenham papéis múltiplos ou únicos no sistema e se inter-relacionam. Essa classificação fornece aos órgãos e pessoas com responsabilidade de governança, *insights* sobre a estimativa da eficácia de várias alavancas de governança adotadas para alcançar os resultados desejados. Além disso, a classificação de sistema fornece orientação aos gestores quanto à abordagem preferida à governança.

A seguir é apresentado o debate do processo decisório, um componente (comportamento) fundamental para alcançar a boa governança, buscando trazer para o foco da discussão o cenário das universidades públicas.

## 2.6 Modelos de processos decisórios

No decorrer de sua vida, o ser humano busca agir conforme modelos construídos por ele (vivências/ experiências), quando precisa exercer qualquer papel na sociedade ou nas organizações. Estes modelos são empregados para indicar suas atitudes, escolhas pessoais e a escolha das ações conscientes ou inconscientes, para realizar uma determinada tarefa. Essas escolhas são constantes em organizações, tanto que alguns autores, como Ansoff (1977), Simon (1979a), Braga (1988) e Morgan (1996), afirmam que o cerne das atividades administrativas é, sobretudo, um processo de tomada de decisão e este, por sua vez, uma atividade acima de tudo humana. Nessa perspectiva, o estudo da tomada de decisão torna-se primordial para a compreensão do desenvolvimento e das formas de atuação das organizações.

---

<sup>14</sup> Item que está em capítulos seguintes da tese.

Outro ponto para o estudo de tomada de decisões se baseia na ambição da Administração Científica de conhecer as variáveis envolvidas na dinâmica organizacional para, então, controlá-las para atingir o objetivo maior das organizações e dos indivíduos: a maximização das riquezas dos proprietários. Simon (1979a) foi um dos autores responsáveis por conduzir um estudo em que o ato de decidir é entendido como uma ação essencialmente humana.

Um dos estudos sobre tomada de decisão foi desenvolvido por Simon (1979a), para quem o ato de decidir é essencialmente uma ação humana, comportamental e envolve a seleção consciente ou inconsciente de determinadas ações, entre aquelas que são fisicamente exequíveis para o gestor e para os colaboradores as quais ele exerce influência e autoridade.

Para analisar a tomada de decisão podem-se percorrer dois caminhos teóricos diferentes: as teorias prescritivas e as teorias descritivas. Nesta pesquisa se utilizaram as duas perspectivas teóricas. Na primeira, tem-se o entendimento de que os indivíduos são seres racionais, logo tentarão tomar a decisão mais racional. O observador passa a se limitar a desenvolver métodos cujo objetivo é tomar a melhor decisão. É, segundo diversos autores (ANSOFF, 1977; SIMON, 1979b; LEITÃO, 1993; MOTTA, 1996), abordagem idealizada, que compara o ideal e o que realmente ocorre, o real. Na segunda se descreve, basicamente, como as decisões são tomadas pelos gestores. Não se entra na observação e descrição dos julgamentos pessoais que são afetados por vieses cognitivos e emocionais.

A intenção em se utilizar as duas perspectivas teóricas nesta pesquisa é para que se possa entender, do ponto de vista administrativo, que a tomada de decisão não ocorre unicamente como um processo funcionalista e de razão utilitária. Mas que também pode ocorrer de forma a descrever o processo comunicativo constituinte do sentido de cada subsistema em sua individualidade e do sistema em sua globalidade a partir de uma leitura da sociologia da decisão de Niklas Luhmann.

O processo de tomada de decisão segundo Vidal (2013a) corresponde a um processo complexo que está estreitamente vinculado com algumas dimensões como a estrutura, a lógica, os processos, os dados e a informação, a interação e a comunicação. Este processo individual ou coletivo/social está intimamente relacionado ao poder hegemônico e aos modelos culturais, e no caso organizacional, também ao modelo de gestão e processo de planejamento.

Em sua dimensão mais simples, um processo de tomada de decisão pode conceber-se como a eleição por parte de um indivíduo ou grupo destes, da melhor alternativa entre as viáveis. Contudo, o problema analítico se encontra em definir o melhor e o possível em um

processo de decisão (ROMERO, 1996). As decisões podem ser classificadas em: simples ou complexas; e específicas ou estratégicas. Já as consequências das decisões podem se apresentar de forma imediata, curto prazo, longo prazo e impacto multidimensional (combinação das formas anteriores).

As decisões podem ter abrangência diferenciada, o que leva ao surgimento de diferentes conceitos para a tomada de decisão. Para Zeleny (1997) esta se caracteriza como um esforço para tentar resolver problemas de objetivos colidentes, que impossibilita a existência de solução ótima e conduz à procura do “melhor compromisso”. Para Sfez (1984) a decisão é considerada um processo institucional em que a liberdade do sujeito é vista como o papel central, partindo de uma crítica da multirracionalidade linear tradicional e monometodológica e se fundamenta na visão de globalidade.

Nas ciências políticas, apesar de comportar análise tanto individual quanto coletiva, o foco das decisões está mais relacionado com o debate sobre a distribuição de poder e os métodos de análise que devem ser utilizados para a compreensão do Estado. Está mais atrelada a Teoria dos jogos e com o grande interesse na análise do poder, suscitando variantes desta teoria como: teoria dos grupos e poder, cooperação e conflito, teoria da decisão e incertezas e, teoria da escolha racional (VIDAL, 2013a).

Nas ciências da Administração e da gestão, as decisões estão relacionadas com a ação dos diretores para implementar planos e objetivos das organizações e frequentemente é confundido com estilos de liderança. As decisões nesta área é um complexo processo de integração, enfrentamento de situações e problemas adversos que implicam seleção de diversas alternativas possíveis e geração de mudanças (VIDAL, 2013a).

Em um cenário de complexidade, de mudanças profundas e constantes, as IES são forçadas a atuarem e a reconsiderarem seus parâmetros habituais na tomada de decisões. Isso levou este tipo de organização a passar do modelo burocrático à organização intensiva de conhecimento (DOS SANTOS; PEREIRA, 2012; VIDAL; MATTOS, 2016).

A tomada de decisões nas universidades é um processo complexo que está relacionado com diversas dimensões como, por exemplo, a estrutura, a lógica, os processos, os dados e a informação, a interação e a comunicação. Em síntese, pode-se arguir que o processo decisório em uma IES intervém e convergem diversos níveis que podem ser resumidos como a combinação do poder político, econômico, cultural hegemônico (VIDAL; MATTOS, 2016).

O conhecimento é um recurso primordial num processo de tomada de decisão, pois os gestores precisam sempre pensar globalmente e usar constantemente os instrumentos de

informação e comunicação que contribuam com o processo de tomada de decisão (RIBEIRO, 2003). Por isso é tão importante saber analisar a qualidade das informações internas e externas as quais são submetidos para embasar as decisões. A gestão do conhecimento pode ser uma ferramenta para auxiliar neste processo.

Informação e conhecimento juntos são fatores fundamentais para fortalecer as competências essenciais das organizações e colaborar para a efetivação de vantagens competitivas sustentáveis, fazendo com que a correta manipulação dos dados gere informações que em longo prazo se transformem em conhecimento, garantindo um grau de competitividade alto (ALVARENGA NETO, 2005).

Nas universidades, foi analisado o processo de capacitação e qualificações dos gestores na alta administração da área administrativa. Este aspecto é evidenciado também nas diretrizes dos documentos sobre o futuro da governança universitária na Europa, já citados anteriormente, quando apontam para a necessidade de se valorizar gestores com conhecimento técnico e experiência na área para assumir cargos da alta administração das instituições.

Muito comum também na literatura sobre este tema é a categorização de modelos de tomada de decisão, que serão apresentados neste trabalho, juntamente com o foco na perspectiva Luhmanniana de tomada de decisão. Dentre as abordagens citadas em bibliografias, estão como principais modelos: burocrático, político, anarquia organizada (*garbage can*) e colegiado.

A perspectiva burocrática é fortemente influenciada pelos estudos de Weber (1971). Segundo o autor, as organizações burocráticas enfatizam elementos formais e estruturais formatado para a adequação dos meios aos fins. Está relacionado a uma estrutura social racionalmente organizada para o atendimento das metas e resultados finais estabelecidos anteriormente (MERTON, 1970). De acordo com Mintzberg (2003), a organização burocrática possui como principal característica a estrutura hierarquizada, centralizada, com um funcionamento uniforme e visando a eficácia, a partir de processos codificados e formalizados, buscando sempre eliminar as incertezas e conflitos.

As principais características deste modelo estão relacionadas ao tipo ideal weberiano<sup>15</sup>, sendo elas: racionalidade, legalidade, hierarquia, impessoalidade e especialização. De acordo com Cohen e March (1974), são diversos os elementos deste tipo

---

<sup>15</sup> O conceito de tipo ideal não denota qualquer julgamento de valor, apenas busca descrever características típicas, ideais- maximizadas- em cada dimensão, facilitando o processo de análise das organizações.

de modelo na esfera das universidades. Para estes autores, a universidade é uma organização com objetivos bem definidos, descritos por grupos formais, com tecnologia bem definida e largamente compreendida. Aliado a estas características, a universidade é um espaço organizado em uma estrutura hierarquizada de autoridade, controle e organização de tarefas que tem como finalidade executar seus objetivos de maneira eficiente. Os membros da organização universitária são designados para cargos e suas funções já são previamente estabelecidas em critérios formais como competência técnica, antiguidade e mérito.

Quando as universidades assumem a condição de organização burocrática, passam a ser direcionadas essencialmente para questões internas. Este processo leva a universidade a ignorar as mudanças ocorridas no ambiente externo (HARDY; FACHIN, 2000). Neste contexto a universidade persegue seus próprios interesses, em um sistema fechado, ignorando pressões políticas e sociais do ambiente externo.

As principais características das universidades que assumem esse modelo, segundo Becher (1988), são: (i) a estruturação hierarquizada dos cargos e da autoridade, (ii) a definição de níveis de responsabilidade, (iii) as cadeias de comando e a estrutura normativa constituída a partir de regulamentos formais e (iv) a estrutura de órgãos e comissões. Outras características evidenciadas neste modelo nas universidades também são trazidas por Sasaki (2016) para complementar as demais características já mencionadas, são: a) os atos, decisões e regras específicas e acadêmicas, escritas e registradas em estatutos e regulamentos gerais específicos e; b) Sistema de promoção em conformidade com a realização acadêmica e tempo de serviço na instituição.

Contudo, Bacher (1988), enfatiza que apesar das universidades apresentarem características dos modelos burocráticos é muito difícil este tipo de organização se adequar completamente a este padrão. Sendo necessária a compreensão da dinâmica universitária a partir de outros modelos que se mostram complementares ao modelo burocrático (e não concorrente), permitindo uma perspectiva mais plural de entendimento.

Ao passo que o modelo político de governança universitária, considera esse tipo de organização como sistemas políticos em uma dimensão bem menor (BALDRIDGE *et al.*, 1978), ou campos de disputa política, com grupos de interesse dinâmico e conflitos muito semelhantes aos da sociedade civil. Ao contrário do modelo burocrático, em que a racionalidade instrumental norteia as ações, o modelo político baseia suas ações a partir de interesses pessoais. O que irá determinar se as ações dos jogos são os objetivos e expectativas pessoais. Neste cenário, as estratégias dos membros se relacionam com influência, conflitos, acordos políticos, barganhas e negociações (ANASTASSOPOULOS; DÉTRIE, 1991).

Na perspectiva política podem-se citar cinco aspectos centrais para sua caracterização, segundo Bolman e Deal (1989): (i) decisões importantes nas organizações envolvem a alocação de recursos escassos; (ii) organizações são compostas por grupos de interesse (que podem ser agrupados em níveis hierárquicos, grupos profissionais, grupos étnicos etc.); (iii) indivíduos e grupos de interesses se diferenciam em suas preferências, valores, crenças e percepções da realidade; (iv) os objetivos e decisões organizacionais emergem como resultado de processos de negociação e barganha entre diferentes grupos de interesse e membros da organização; (v) como resultado da disputa de recursos escassos, o processo de negociação e conflitos são centrais na vida organizacional.

Relacionando o modelo político de tomada de decisão com as organizações acadêmicas, Baldrige *et al.* (1978) afirmam que esta se configura como sendo a coalizão de indivíduos e grupos com objetivos divergentes e conflitantes. A universidade se torna um sistema plural, muitas vezes enfraquecido pelos conflitos. Como resultado desta disputa, a organização tem suas próprias metas influenciadas pelos interesses, valores e expectativas destes grupos.

De acordo com Bacharach (1988), as características do modelo político que podem ser observados nas organizações universitárias são as subsequentes:

- As organizações universitárias são arenas políticas que manifestam lutas constantes pelo poder, com o propósito de acesso e controle a recursos reais e/ou simbólicos. Assim, os membros da organização são atores políticos com suas demandas, estratégias e táticas.
- O processo de decisão é a área-chave do conflito. Para o autor, cada grupo organizado procura maximiza-lo e influencia-lo de acordo com seus interesses.
- Em decorrência de um maior poder de influência, exercido por alguns grupos, comparado à ação de membros individuais, a arena política vê surgir as coalizações que refletem e consolidam os objetivos coletivos.
- Apenas a coalizão dominante é que controla a estrutura do poder e recursos em um determinado momento. Este grupo dominante impõe suas estratégias e lógica de ação.

A partir destas observações, é fundamental que a gestão universitária se concentre na constante administração dos conflitos, para que estes não atinjam o estado de ruptura na negociação dos interesses dos diferentes grupos. Dessa forma, cria-se um cenário mais favorável para a iniciativa de decisões consensuais e para a conciliação, gerando um

equilíbrio de forças. Assim, como o confronto e o conflito de interesses tornam-se frequentes, cabe aos gestores a atuação como árbitros ou moderadores (BALDRIDGE; CURTIS, 1982).

O modelo *Garbage Can* (Lata de lixo) é aquele que se caracteriza por um modelo que se antecipa aos problemas que podem surgir. Os gestores podem iniciar o processo de tomada de decisão tanto pelo lado do problema como da solução, ou seja, os gestores criam soluções para problemas que ainda não existem de forma a já deixar em *stand by* soluções possíveis. O nome do modelo vem do fato de os tomadores de decisões, de diferentes coligações de gestores terem a oportunidade de defender alternativas diferenciadas e com isso competir por recursos para implementar suas próprias soluções escolhidas. Com isso, a tomada de decisão se apresenta como uma “lata de lixo”, em que os problemas, as soluções e preferências dos gestores de todas as congregações se misturam e disputam entre si a atenção e ação organizacional (JONES, 2010).

Neste momento a organização se torna uma “anarquia organizada”, onde a decisão sobre a melhor alternativa a se escolher fica dependente do decisor ou coligação com maior poder de influência na organização. Assim, a tomada de decisão torna-se fluida, imprevisível, e mesmo contraditória, à medida que mudam as preferências e prioridades dos tomadores de decisão. É possível observar que este modelo é exatamente o oposto do modelo racional, pois em vez de se beneficiarem da experiência e sabedoria dos gestores, podendo gerar todas as soluções possíveis e decidirem sobre a melhor delas, unanimemente, e assim tomarem decisões que possam ser programadas ao longo do tempo, na realidade, os gestores são forçados a tomar decisões não programadas de forma não estruturada de lata de lixo, para poder lidar com a incerteza do ambiente (JONES, 2010).

Para March e Olsen (1976), algumas características que facilmente são observadas neste estilo de tomada de decisão são: a) Problemas quanto às preferências: o tomador de decisão possui preferências inconsistentes e pouco definidas, com dificuldades em compreender seus objetivos e suas prioridades; b) O indivíduo tem dificuldade em entender os fins e os meios da organização, fazendo com que o processo geralmente ocorra por tentativa e erro por parte dos membros da organização; c) A organização é vista como uma “anarquia organizada”, onde a participação dos membros é caracterizada como um fluxo de ir e vir por meio dos processos existentes.

Por fim o modelo colegiado, que surge do entendimento de que o modelo burocrático possui capacidade limitada para explicar a ação universitária (BALDRIDGE, 1971). Para este autor a universidade pode ser considerada um colegiado ou comunidade de acadêmicos. Neste

tipo de organização, os professores têm a tendência a não se envolver em questões burocráticas, reclamando o direito de participar de decisões que sejam de interesse coletivo.

Para Mintzberg *et al.* (2006), o modelo colegiado leva em consideração todo e qualquer comportamento que seja motivado por uma preocupação com o bem da instituição. Neste modelo, portanto, há uma valorização da centralidade da participação da comunidade universitária, principalmente docente, na condução dos trabalhos e tomada de decisões na instituição. Logo, compete à comunidade universitária a criação de políticas, programas e orçamentos da instituição ligados à pesquisa e serviços disponibilizados pela universidade. Dentro desta lógica, o corpo docente é tecnicamente competente e habilitado para participar do processo de tomada de decisão dentro da universidade. Neste modelo as decisões são tomadas consensualmente, segundo Baldrige e Curtis (1982), sendo visto como o método mais razoável de organização universitária. Mas na realidade, o “consenso” é, unicamente, a vitória efêmera de um grupo sobre o outro.

Os quatro modelos sendo aplicados em IES poderiam ser sintetizados de acordo com o Quadro 7.

Quadro 7 - Modelos de tomada de decisão contemporâneos

<b>Modelo de tomada de decisão</b>	<b>Aplicação nas universidades</b>
Modelo burocrático	Apresenta a Universidade como unidade social, burocrática, baseada no princípio da racionalidade, a fim de maximizar a sua eficiência. Apresenta cargos hierarquizados, possuindo uma esfera específica de competência e se regula por normas e regras escritas.
Modelo colegiado	A Universidade é apresentada como uma comunidade de estudiosos que, geralmente, não se submetem ao processo hierarquizado da burocracia, reivindicando a participação da comunidade acadêmica nas decisões que são tomadas pelo consenso entre os pares.
Modelo político	Baseia-se no pressuposto de que o processo de tomada de decisões em Universidades segue mais os parâmetros políticos do que os burocráticos, objetivando incluir fatores de consenso e processos burocráticos de tomada de decisões. Nesse modelo, a influência dos diversos grupos limita e pressiona a autoridade formal, e as decisões, várias vezes, resultam de compromissos gerados pela negociação entre os grupos competidores, tanto internos como externos.
Modelo <i>Garbage Can</i>	A universidade é marcada por um padrão contraditório de preferências e modelos fluidos de participação. Nesse modelo, o processo decisório assume padrões característicos, em que as decisões são produzidas sem o recurso de um sistema explícito de barganha ou preços: as decisões são produzidas mediante a ativação da participação limitada de atores internos, sem que com isso se produza consenso mais abrangente no interior da instituição. Dessa forma, o processo decisório no interior da universidade se aproxima daquilo que esses autores chamam de “garbage can” <i>model</i> .

Fonte: Adaptado a partir de Vahl (1990) e Cohen e March (1974).

É importante ressaltar que a maioria das abordagens, a decisão é analisada apenas em um nível descritivo ou puramente técnico, sem entrar em um debate de contribuição teórica

sociológica ou administrativa sobre o que é entendido no nível teórico conceitual por decisão. Assim, questões como o processo de tomada de decisão estão ligadas às estruturas de poder hegemônico e a aparente "neutralidade" do processo ou a lógica que orienta a tomada de decisão são excluídas desses estudos. As contribuições teóricas de Sfez e Luhmann aprofundam os aspectos teóricos (lógicas, racionalidades e comunicações) subjacentes à decisão (VIDAL, 2013a). Contudo, nesta pesquisa abordaremos apenas a abordagem luhmanniana, por considerar suficiente para o debate da tomada de decisão nas IES.

Na área relacionada à gestão e decisão nas IES, apenas recentemente foram iniciados estudos que consideram como variável independente o ato ou ideia da decisão como unidade de análise ou como objeto de observação.

#### 2.6.1 Lógica da Tomada de Decisão com base na racionalidade autorreferencial

No Brasil e em outros países, existem muitos estudos e observações que dirigem seus objetivos para forma da lógica, os critérios e os efeitos em que são tomadas as decisões nas organizações (públicas e privadas). Os estudos estão voltados para a observação dos processos cognitivos analisando a combinação do pensamento intuitivo e analítico, trazendo benefícios cada vez mais amplos na gestão e na tomada de decisões das premissas propostas pela *Cognitive Continuum Theory*. Esta teoria tem se aplicado para o estudo do critério da direção e tomada de decisões existindo múltiplos modos de cognição que se encontra contínuo entre a intuição e a análise decisional (DHAMI; THOMSON, 2012).

Para a análise da lógica de decisões tomadas nas IES públicas, foi utilizada também nesta tese a perspectiva neosistêmica da teoria de Niklas Luhmann que se considerou como de maior profundidade conceitual para explicar o conceito de decisão, principalmente nas ciências sociais e na teoria organizacional, pois se constituiu como base para contribuições posteriores que se tem realizado nesta área do conhecimento.

Para Luhmann (2016, p. 95) as organizações constituem um conjunto de "decisões de decisões", inseridas em um ambiente complexo. Essa complexidade força tanto as organizações como as pessoas a atuarem e repensarem seus parâmetros habituais na tomada de decisão. A complexidade é formada a partir de uma relação de decisões e pode ser reduzida pela decisão e seu ato seletivo. Logo, por causa da complexidade é possível escolher decisões que envolvam, por sua vez, a seleção entre diferentes alternativas que tenham por finalidade o crescimento da organização.

A análise de decisão trazida por Luhmann (2016) é um campo amplo epistemológico interdisciplinar. Na sua abordagem teórica do conceito de decisão são raras questões

específicas referentes à contribuição científica sociológica como, por exemplo, o que se entende por decisão? Qual o processo lógico da decisão? Implica toda a decisão e observação de uma base antropológica, ou pelo ao contrário, pode limitar-se a um entendimento comunicativo? O processo de decisão é neutro e independente ou está vinculado a estruturas de poder?

Niklas Luhmann fundamenta sua percepção na concepção sistêmica. Sua abordagem busca retirar tudo que se relaciona à decisão com o objetivo de afastar tudo que possa exercer influência sobre ela. Para isso, direciona suas observações nas relações que se formam entre organização e decisão (LUHMANN, 2016).

Na teoria dos sistemas abertos afirma-se que toda organização atua em função de um ambiente ou entorno determinado. A organização conseguirá sobreviver dependendo da sua capacidade de adaptação ao entorno, ou seja, o entendimento da organização como um sistema orgânico, ao tomar consciência da organização, da orientação e os meios para alcançar os fins predeterminados. Para Luhmann (1997), os sistemas organizacionais são sistemas sociais constituídos por decisões e que interligam decisões mutuamente entre si. Esta afirmação resulta em um problema mais geral que é o da complexidade sistêmica. Porém, neste capítulo vamos nos ater ao conceito de decisão trazido por este autor.

Fundamentando-se na perspectiva neosistêmica da Teoria Geral de Sistemas Sociais de Luhmann (1997) em um momento que agrega à sua análise das organizações o funcionalismo, descreve a decisão em sua especificidade puramente epistemológica, eliminando da decisão todos os elementos e variáveis organizacionais relacionados a ela, porém entendendo o sistema organizacional como um sistema constituído por decisões interligadas, conforme abordado no parágrafo anterior.

Para o autor decisão conjuga capacidade de abstração, dimensão temporal e construção de sentido. A decisão, como processo comunicativo constituinte do sentido de cada subsistema em sua individualidade e do sistema em sua globalidade, sempre se refere a uma alternativa, à multiplicidade de possibilidades (complexidade). Ao escolher da alternatividade de alternativas um terceiro, constrói-se a diferença entre as variadas identidades postas em decisão; ou melhor, a decisão é a comunicação da diferenciação funcional das alternativas, produzida pela unificação de suas diferenças. É ela a pedra angular da diferenciação funcional (LUHMANN, 1997).

Quando se traz a teoria de Luhmann para o debate sobre decisão é importante salientar que esta teoria procura observar a sociedade como formas de comunicação funcionalmente diferenciadas (LUHAMNN, 1998; 2004; 2007b). Formas de comunicação que se distinguem

em sistemas/função dotados de isolamento operativo e de autopoiese, como são os sistemas/função do direito, da educação, das mídias, da arte, da economia, da religião, etc. Cada sistema disponibiliza uma racionalidade diferente par as decisões. Neste trabalho vamos tratar do sistema governança administrativa das IES públicas e como este se comunica através das ações geradas pelas decisões. Cada sistema estrutura formas de comunicação que produzem um sentido diferenciado. E ao se transitar, como um observador externo, de um sistema para outro, os vários sentidos são reconstruídos de modo contingente, de maneira policontextual (GUNTHER, 2007).

Um evento qualquer da sociedade pode ser observado através de códigos binários, a depender do sistema em que está inserido. No caso do sistema educacional, Luhmann (1997) atribuiu o código melhor/pior, conforme visto na seção 2.2, porém ele afirmou que este código é apenas utilizado para a seleção, não é uma codificação dos próprios efeitos educacionais. Quando se analisa o ensino superior o código que mais se adequa está relacionado aos seus objetivos institucionais que é formar/não formar. Todavia, a partir do objetivo deste trabalho em analisar não a seleção do sistema, nem analisar o sistema Ensino Superior de forma geral, mas sim o processo de governança nas IES atribui-se, segundo o entendimento do pesquisador, o código boa governança/má governança com foco na área administrativa das universidades do Pará, Campinas e Melbourne.

Outros códigos podem também ser observados na literatura, quando se estuda outros sistemas como, por exemplo, o código verdade/ falsidade (código da ciência), pagamento ou não pagamento (código da economia), governo ou oposição de governo (código de política), direito e não direito (código jurídico), entre inúmeros outros contextos disponíveis. De forma geral todo subsistema social possui seus códigos abrangentes, porém a partir da delimitação de um sistema dentro destes subsistemas é necessária a criação de códigos que atendam ao interesse do pesquisador.

Contudo, é importante salientar que para Luhmann (1997) as decisões que são tomadas utilizando um código específico como, por exemplo, direito e não direito, não se restringem a decisões tomadas apenas por quem trabalha no judiciário ou governo. Toda decisão que for tomada com base no seu código binário, independentemente de onde esteja, são decisões jurídicas. E isso ocorre por que os sistemas/função da sociedade, dos quais o direito é apenas um deles, produzem potencialidades de sentido simultaneamente. Logo, não há um sistema mais importante que o outro. Cada um tem suas funções específicas em relação à sociedade e aos demais sistemas. Por isso, uma organização ou sujeito pode transitar de um

sistema a outro. Porém, o ideal e mais seguro é que as decisões sejam tomadas com base no código específico do seu sistema.

Os sistemas sociais dotados de clausura operativa produzem também sistemas de organização responsáveis pela atualização das operações do sistema. Para o sistema educacional, as organizações que desempenham esta função são as universidades, escolas, faculdades e institutos técnicos. A corrupção das decisões surge, então, quando uma instância decide com base em outros códigos. Por exemplo, quando uma decisão do governo decide não com base na diferença governo e oposição, mas com base na diferença entre amigo e inimigo, lucro ou prejuízo, parente e desconhecido (PEREIRA; SIMIONI, 2009).

Essa corrupção dos códigos pode ser observada como um problema de falta de diferenciação funcional, assim como uma questão de acoplamento estrutural entre uma forma funcionalmente diferenciada de sociedade e outra forma de sociedade estratificada convivendo simultaneamente em países de modernidade periférica como, por exemplo, no Brasil que possui formas modernas de organizações sociais e ao mesmo tempo precisa lidar com sistemas feudais de favorecimentos pessoais em muitos aspectos de decisões políticas, econômicas e judiciais (PEREIRA; SIMIONI, 2009).

É neste momento que podemos identificar a diferença fundamental em relação à perspectiva teórica entre Luhmann e Habermas. Para Luhmann, o mais importante para entender as decisões judiciais na sociedade contemporânea, por exemplo, são por meio da observação da diferença, a produção da diferença, os processos de produção das diferenças. Já para Habermas, o mais importante é observar a unidade, sob uma perspectiva universal de racionalidade para, então, buscar estabelecer mediações para aproximar as diferenças (PEREIRA; SIMIONI, 2009).

Outro ponto da avaliação de Luhmann sobre decisão está relacionado à relação entre decisão e operação. É fato que toda decisão é uma operação comunicativa do sistema, porém uma diferença existe e precisa ser entendida, por que uma decisão pode ser mais que uma operação ou pelo menos ser entendida como um tipo especial de operação do sistema (PEREIRA; SIMIONI, 2009).

Essencialmente, é necessário transpor os reducionismos de sujeito e de ação. Não são os reitores, professores e discentes que tomam decisões em um sistema educacional, nem suas ações constituem o substrato material das operações referidas ao sistema educacional. As operações educacionais só podem ser entendidas como operações comunicativas e, por isso, trata-se de operações genuinamente sociais. Os sujeitos e suas ações não são nem componentes, nem partes do “sistema” educacional.

Para começar a entender esta relação, Luhmann (2005) afirma que operações sociais são operações comunicativas que estabelecem, elas mesmas, independente de ações e dos seus respectivos sujeitos, condições de ligação para operações subsequentes. Isso é possível por que o conceito de operação é dinâmico que se pode delimita-lo em três dimensões de sentido: temporal, objetiva e social.

Na dimensão temporal, as operações são efetuações, acontecimentos, eventos comunicativos que não apresenta início e nem fim. Ocorrem na forma de acontecimentos, logo não tem nenhuma duração. E como não tem duração, as operações não experimentam nenhuma mudança. Cada operação é uma atualização do sistema no tempo, de modo que a estrutura só pode ser produzida no próprio sistema, através de suas próprias operações. O significado disso é que toda duração- e por isso também toda mudança- é um produto das operações do sistema. Trata-se de um processo circular, em que as operações produzem operações subsequentes, que se conjugam em estruturas mediante operações orientadas a essas estruturas mesmas (PEREIRA; SIMIONI, 2009).

Na dimensão objetiva é possível observar que as operações produzem diferença. Depois de uma operação, o sistema não é mais o mesmo que era antes da operação. Quando se pensa no sistema educacional, por exemplo, quando se é nomeado para assumir um cargo de coordenação, alguém já se torna coordenador. Depois dessa operação sua gestão pode ser boa ou ruim, mas sua nomeação não poderá ser apagada. Assim como quem o nomeou poderá colocá-lo em capacitações ou até exonerá-lo do cargo, mas nunca poderá dizer que nunca o nomeou. Essa diferença produzida pelas operações é constitutiva da realidade. E, conforme a diferença produzida pela operação diferencia-se também o sistema que a produz. No exemplo acima a operação de nomeação de um coordenador (boa governança/ má governança) é a diferença que constitui o sistema de ensino superior aqui estabelecido. Mas esta operação também pode ser observada sob o aspecto jurídico, quando pensamos se esta nomeação atende ou não aos requisitos legislativos, então a diferença lícita/ilícito é posta, sendo esta a constituinte do código do sistema jurídico da sociedade (PEREIRA; SIMIONI, 2009).

A partir do exemplo, podemos pensar em o que seriam os códigos que podem ser utilizados para comunicar um sistema com os demais. Sfez (2005) quando aborda que as decisões que ocorrem no interior de um sistema – relação de sentido- transformam as relações deste sistema com seus vizinhos - relação de significação. Cada sistema toma um novo valor ao aceitar ser codificado pelo sistema vizinho.

Uma interpretação dos diferentes sistemas ao nível de suas significações. Esta é a definição de sobrecódigos. É uma passagem, um movimento de código para código. Quando

uma decisão é tomada utilizando o código primário do sistema em questão, mas que também pode se comunicar com outros sistemas a partir de códigos diversos a depender da referência do observador, podemos dizer que temos sobrecódigos.

É importante não confundir sobrecódigos com códigos corruptivos. O primeiro são os códigos responsáveis pela comunicação entre dois ou mais sistemas e a corrupção dos códigos é a utilização dos códigos de outros sistemas para embasar determinada decisão.

Pode-se observar que a operação de nomeação de coordenadores pode ser tanto uma operação educacional como jurídica, dependendo da referência da observação. Uma operação articula, simultaneamente, várias diferenças. Por isso, Luhmann (2005, p. 106) nos diz que “*Cuando se quiera saber como se observa una operación, se debe observar al observador*”. E, entendendo que a observação de um observador também se configura em uma operação, tem-se uma operação que produz diferença. O que se evidencia como pressuposto dessas diferenças, no exemplo mencionado anteriormente, é a própria diferença produzida pelas operações de observação: a diferença entre operação e observação.

Uma vez que uma observação é também uma operação, toda observação produz uma diferença, ou seja, produz um novo estado irreversível no sistema. Desta forma, toda observação produz história e favorece para autopoiese do sistema que realiza a operação de observação. Para Luhmann, utilizando como exemplo o sistema jurídico, a questão não é exatamente como o juiz decide, mas sim como o sistema jurídico produz as decisões na forma de operações de distinção dentro daquilo que já foi por ele mesmo distinguido (PEREIRA; SIMIONI, 2009).

Outro ponto de análise da decisão está relacionado à diferença. A decisão em vários sistemas é impossível de ser decidida e, contraditoriamente, justamente por ser impossível é que ela reivindica uma decisão. São decisões que produzem diferença, variações. Caso ao contrário, não necessitaria de uma decisão, mas apenas uma operação de reprodução de decisões anteriores, sem nenhuma significação inovadora, sem nenhuma exigência de argumentação da escolha decidida e sem nenhuma produção de diferença, produzindo apenas redundância, confirmando decisões que foram tomadas no passado (PEREIRA; SIMIONI, 2009).

Todavia, as decisões que produzem diferença nas operações do sistema, essas sim são decisões, e não apenas por que decidiram entre esta ou aquela regra ou princípio, esta ou aquela solução, argumento ou possibilidade. Também não está relacionado em manter a tradição da gestão educacional ou inova-la com um novo delineamento diferente, inaugurando um novo pensamento educacional. A decisão no sistema educacional, assim como em outros

sistemas, é aquela que era impossível de ser decidida e, precisamente por ser impossível, teve que ser criada, inventada, decidida. E como tal, também, justificada (PEREIRA; SIMIONI, 2009).

A decisão, então, se encontra na impossibilidade de decisão. Por que caso ao contrário, ela fosse possível, já não seria uma decisão seria apenas uma operação de reprodução da diferença já distinguida na história do sistema. Assim nem toda a informação contida em relatórios, atas de reuniões ou resultados de procedimentos administrativos em uma universidade, por exemplo, é considerado decisão no sentido sistêmico da análise. É necessário que haja a introdução da diferença que produz variação que mexe com a redundância do sistema e que, por isso, pode – não obrigatoriamente – ocasionar transformações estruturais no sistema se essa variação for autorizada (selecionada) pelas próprias estruturas e assimilada com reestabilização. Com isso, observa-se que as próprias transformações no sistema só ocorrem em níveis toleráveis pelo próprio sistema, como se fossem *pre-adaptive advances* (PEREIRA; SIMIONI, 2009).

Desta forma entende-se que, por mais inovadora que seja uma decisão educacional, ela só torna-se constituinte de novas operações educacionais se o próprio sistema do ensino superior permitir dentro de suas estruturas. A decisão inovadora, portanto, sempre será uma decisão já esperada pelo sistema, tolerada pelo sistema e estruturalmente compatível com o estado imediatamente anterior da rede de operações do sistema. Ela inova em relação às operações anteriores, mas não inova em relação às potencialidades desde já sempre projetadas pelo sistema (PEREIRA; SIMIONI, 2009).

Uma decisão de governança universitária por mais que produza uma diferença em relação à história da rede de operações do ensino superior até então conhecida, sempre será uma decisão de governança universitária. Por mais que se possa ver, do ambiente do sistema educacional, uma decisão de gestão universitária como sorte, como inspiração divina (religião), como bela (arte), como pagamento (economia), como um ato de poder (política), como verdade (ciência) etc., ela continua a possuir a identidade da decisão educacional na medida em que decidida com base no código “boa governança/ má governança”.

A decisão educacional muitas vezes ocorre em condições de incerteza, fazendo com que esta decisão tenha que decidir inclusive quando não pode decidir. Então chegamos à pergunta: como a decisão torna possível a sua própria impossibilidade? A resposta proposta por Luhmann (2004) para este paradoxo é a metáfora do décimo segundo camelo, ou seja, a introdução de uma referência externa para completar a ausência da possibilidade da decisão. A inserção de um valor lógico do ambiente do sistema para preencher a incompletude do

teorema. Para isso, utiliza-se de recursos argumentativos a valores externos ao sistema de referência.

Pereira e Simioni (2009) chamam esses recursos argumentativos externos de “suplementos” no âmbito jurídico. Foi utilizada a mesma nomenclatura para o sistema de educação superior. Nas decisões educacionais, assim como outras decisões tomadas em sistemas diferentes, esses “suplementos” podem ser observados quando a decisão se vale de princípios morais, valores éticos ou religiosos etc. Também podem ser observados quando a decisão recorre àquilo que se convencionou chamar de “orientação às consequências”, isto é, o uso do recurso à previsão dos prováveis efeitos colaterais ou impactos da decisão educacional na economia, na ciência, na política, no jurídico etc.

Um ponto importante sobre o uso de suplementos argumentativos é que não existe nenhum tipo de controle. Não há nenhuma regra ou princípio que permita controlar, nem mesmo há um procedimento que possibilite monitorar o uso legítimo desses suplementos argumentativos na *práxis* das decisões educacionais. Analisando de forma lógica, o suplemento é um terceiro paradoxalmente incluído. E em termos ontológicos, o suplemento é um valor transcendente presente na decisão: é algo que está e não está ao mesmo tempo na decisão. É um valor elevado que torna presente o ausente (PEREIRA; SIMIONI, 2009).

O suplemento atua como um “terceiro excluído”. Um terceiro valor introduzido que passa a ser incluído paralelamente ao fato de continuar sendo um terceiro alheio ao sistema de referência. Por isso que qualquer argumentação que procura fundamentar a decisão recorrendo a valores transcendentais à educação parece fazer com que esses valores pertençam à educação. A referência é externa, mas quando incluída argumentativamente, passa a estar e não estar simultaneamente no sistema de referência. Esse é o resultado do paradoxo. E são precisamente os usos argumentativos desses suplementos, desses valores lógicos externos ao sistema de referência, que tornam possível a decisão.

Então, de forma resumida, foi analisada nesta parte da pesquisa, a relação da decisão com os suplementos, a diferença, as operações e as referências comunicativas. E para que se possa entender melhor como esta decisão será analisada dentro do sistema de ensino superior, será exposto no capítulo a seguir a constituição do sistema e as instituições universitárias que o compõe.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

#### 3.1 Utilização e operacionalização do método sistêmico na pesquisa

É sabido que o pensamento clássico vem demonstrando, ao longo do tempo, uma insuficiência na explicação de problemas sociais mais modernos. Para Luhmann (1997), o conceito de sistema sustenta melhor a complexidade que envolve a circularidade do que a lógica bivalorativa convencional da linearidade<sup>16</sup>.

A complexidade própria da teoria Luhmanniana, é caracterizada pela circularidade de elementos em interação, já que as partes ganham sentido quando criam conexões entre os elementos. Considerando que existem diversas possibilidades de comunicação entre os elementos do sistema, internamente, e com o entorno, é imprescindível selecionar as possibilidades de relacionamento entre os elementos, e de distinções entre sistema e entorno (RIBEIRO, 2020). Tais comunicações e ações que ocorrem no sistema, em decorrência, também, de decisões, dão sentido ao delineamento da governança administrativa das IES.

Pode-se dizer, então, que se adotou esta teoria por permitir a visualização da complexidade do ensino superior o qual a governança administrativa está imersa e, portanto, a teoria dos sistemas abertos seria insuficiente. A visão holística da realidade e, também, das organizações, permite observar a diversidade de pressões que o ambiente a submete, posto que os elementos que a envolvem influenciam (e são influenciados), de forma direta ou indireta, suas políticas e estratégias (ELIAS, 2020). Dentre vários subsistemas que formam as universidades públicas, destaca-se a governança administrativa, que interage com a organização, influenciando-a e sendo influenciada.

Nesta tese se utilizou com mais profundidade dois conceitos provenientes da Teoria dos Sistemas Autorreferenciais, que são: a autorreferencialidade e a lógica da decisão. O objetivo é complementar as insuficiências da lógica *input/output* trazidas anteriormente na Teoria dos Sistemas de Bertalanffy (2010), em relação à capacidade do sistema de criar suas próprias estruturas.

---

<sup>16</sup> A lógica linear, segundo Vidal (2017a), está fundamentada em uma lógica hipotética-dedutiva, que se constitui a partir de um conjunto assimétrico de hipóteses, que busca produzir na linearidade sequencial a aquisição do conhecimento. A lógica linear pressupõe uma causalidade linear. Focando em estratégias de conhecimento, entendidas como indutivo, dedutivo e hipotético – dedutivo. As principais vantagens são a rapidez, confiança e precisão na obtenção de dados. E como desvantagens o fato de limitar o investigador a analisar apenas uma parte do fenômeno. Operando dentro de um paradigma, sujeito a um conjunto de regras.

Na gestão pública e, mais especificamente nas universidades públicas, existe a tomada de decisão para criar novas áreas ou formar os técnicos e docentes como um ato não vinculado com o entorno. Em uma lógica de pensamento de sistema autorreferencial, os *inputs* e as comunicações provenientes do entorno não necessariamente devem exercer influência sobre o sistema, visto que as decisões podem ocorrer independentemente dele, de forma autorreferenciada como, por exemplo, a promoção de funcionários ou criação de novos departamentos.

Isso permite uma autonomia em relação ao seu entorno que pode interferir negativamente na administração pública como, por exemplo, tendências de carácter patrimonialista que provocam ações clientelistas ou nepotismo. Entretanto, foi considerada esta capacidade de operacionalização das estruturas internas de forma independente nas universidades, devido ao foco da pesquisa ser na governança administrativa das instituições, analisando apenas variáveis internas e a partir da visão unilateral destas IES, trazendo uma observação intraorganizacional.

Quanto ao entorno, esse se forma a partir das comunicações procedentes de outros sistemas (jurídica em forma de leis, econômica em forma de interesses), e possui um papel importante ao constituir a diferença entorno/ sistema com o qual é possível a caracterização de um sistema qualquer (LUHMANN, 2009).

A auto-organização do sistema – sendo neste caso o equilíbrio do sistema -, permite sofisticar as estruturas internas (como são os sistemas de informação ou da qualificação do corpo técnico) para diferenciar-se do entorno, como por exemplo, os trâmites administrativos da universidade, os quais dependem basicamente de uma série de passos e estruturas que correspondem às lógicas de decisões internas da administração das IES e, como consequência deve corresponder às demandas.

Ao trabalhar com o conceito de sistema autorreferencial de Luhmann, analisou-se governança universitária como uma rede de produção de componentes. Com base nesta lógica (autorreferencial), o sistema de governança administrativa das universidades forma suas próprias estruturas, independentemente do entorno. Este tipo de operação, com o objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável, permite à gestão pública o encontro de possíveis alternativas por meio de propostas de políticas públicas. Com esta opção se faz necessário que a gestão pública não apenas esteja focada no desenvolvimento, mas que também disponha dos indicadores para sua medição.

É imprescindível que as partes ou subsistemas devem ser vistos incluindo seus objetivos e interações, todavia o mais relevante é a visão da totalidade, e este enfoque parte da

habilidade em identificar os objetivos finais de um sistema, buscando perceber e compreender o mesmo em sua dinâmica de atuação no ambiente, sem desconsiderar suas várias inter-relações entre elementos internos e externos à sua estrutura (ELIAS, 2020).

### **3.2 Caracterização da pesquisa quanto à abordagem**

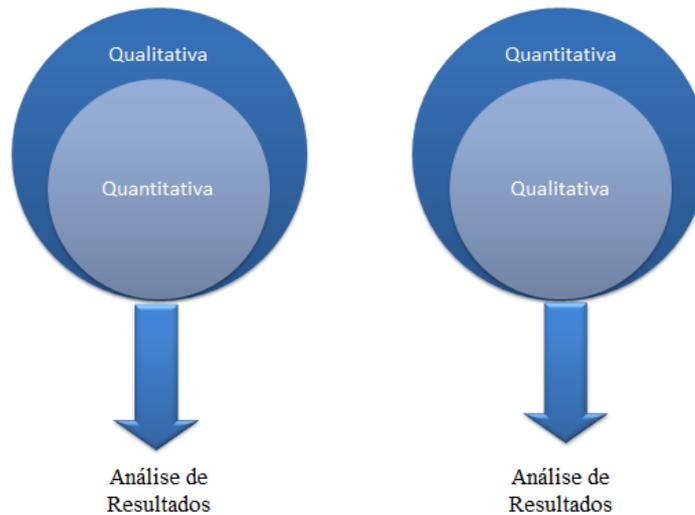
Analisar a relação das universidades com seu entorno em um *locus* de vivências pré-concebidas pressupõe adentrarmos no campo das relações que são estabelecidas entre os sujeitos sociais e seus significados nesse processo. Então, este estudo foi desenvolvido numa abordagem de métodos mistos. Este método é resultado de uma percepção de legitimidade da pesquisa qualitativa e quantitativa nas ciências humanas e sociais. E se desenvolveu como uma possibilidade de reunir em um único estudo dados quanti-quali, ajudando os pesquisadores a criarem projetos compreensíveis a partir de dados e análises complexas (CRESWELL, 2007).

A implementação, que está relacionado à ordem de coleta dos dados pelo pesquisador, neste estudo foi simultânea. Dados quantitativos e qualitativos tiveram ordem de prioridade diferente (as prioridades são para os dados qualitativos) e foram integrados no estágio de análise e interpretação dos dados (CRESWELL, 2007).

A estratégia de pesquisa utilizada foi a Aninhada Concomitante. Esta estratégia demonstra que durante a coleta de dados tanto os dados quantitativos como os qualitativos são coletados simultaneamente. Tendo menor prioridade, nesta pesquisa, o método quantitativo está embutido no método qualitativo, conforme representado pelos primeiros círculos da Figura 6. Isso significa que o método embutido possui nível de informação diferente, o que no caso é representado pelos dados financeiro-orçamentários das instituições (receitas e despesas).

O método misto é utilizado para que o pesquisador possa ter perspectivas mais amplas como resultado do uso de métodos diferentes, ou contrário de usar um único método predominante. No caso da tese, foram utilizados os dados das entrevistas no método qualitativo e os dados financeiros – orçamentários das IES no quantitativo.

Figura 6 – Estratégia aninhada concomitante.



Fonte: Adaptado de Creswell (2007).

O uso da abordagem mista tem várias vantagens como o fato do pesquisador poder coletar dois tipos de dados simultaneamente durante uma única fase de coleta de dados. Como consequência ter um estudo com dados tanto quantitativos como qualitativos. Além disso, usando os dois métodos diferentes, o pesquisador pode ganhar perspectivas de diferentes tipos de dados ou de diferentes níveis dentro do estudo (CRESWELL, 2007).

O desenvolvimento de um trabalho misto envolve a necessidade de um recorte temporal-espacial da pesquisa por parte do pesquisador. Nesta pesquisa os dados coletados foram do período de 2019 a 2021 em uma amostra formada por três universidades, sendo duas brasileiras, uma australiana.

### 3.3 Caracterização da pesquisa quanto ao procedimento técnico

Quanto aos procedimentos técnicos, trata-se de uma pesquisa documental que foi elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com o objeto da pesquisa. Além de analisar os documentos sem tratamento analítico (documentos de igreja, arquivos, sindicatos, instituições etc.), existem também aqueles que já passaram por um processamento, mas que podem receber outras interpretações como relatórios de empresas, tabelas etc.

As principais fontes para este levantamento serão os relatórios de planejamento, auditorias e gestão das universidades e de instituições de referência em governança como TCU, CGU, IFAC entre outros. Ou seja, documentos já processados.

### 3.4 Caracterização da pesquisa quanto aos objetivos

Quanto aos objetivos a pesquisa é, ao mesmo tempo, descritiva e explicativa.

A pesquisa explicativa possui como objetivo central reconhecer os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Esse é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, já que explica a razão, o porquê das coisas. Desta forma, é o tipo mais complexo e minucioso, já que o risco de cometer erros aumenta consideravelmente (GIL, 2002).

Nesta tese o sistema de governança administrativa das universidades foi descrito através de dados coletados por meio de entrevistas semiestruturadas e analisado por meio da análise sistêmica autorreferencial, buscando entender a relação entre as categorias analíticas na governança administrativa das IES.

### 3.4 Perspectiva de observação

Seguindo a análise do TCU (2014), a governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: a) sociedade e estado; b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; c) órgãos e entidades; e (d) atividades intra-organizacionais. Nesta tese será utilizada esta última perspectiva de observação (Figura 7), em que são analisados os processos decisórios, as estruturas específicas de governança e as relações intra-organizacionais, que visam, entre outras coisas, otimizar o uso de recursos, reduzir riscos e agregar valor a órgãos e entidades e contribuir para o alcance de resultados esperados por partes interessadas internas e externas à organização (TCU, 2014).

Figura 7 – Perspectiva de observação.



Fonte: TCU (2014).

Governança sob a perspectiva de atividades intra-organizacionais pode ser entendida como o sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados. São exemplos típicos da aplicação desta perspectiva: a governança de pessoal, de informação, de tecnologia, de logística, de investimentos, de orçamento e finanças, de regulamentações etc. Para a escolha desta perspectiva, acrescenta-se a necessidade do recorte para a pesquisa se tornar factível de execução no tempo proposto e ser a mais adequada para uma pesquisa em âmbito internacional com os recursos financeiros disponíveis, já que a coleta de dados se restringe apenas às universidades, não sendo necessárias entrevistas com outras organizações e/ ou entidades (TCU, 2014).

### **3.5 Critérios de seleção da amostra e instrumento de coleta de dados**

Quanto ao procedimento de coleta de dados, o instrumento de pesquisa utilizado foram as entrevistas semiestruturadas gravadas e respondidas via e-mail (esta última forma, foi o processo mais viável para a obtenção dos dados tendo em vista o cenário de pandemia que se instaurou no mundo inteiro em 2020 e 2021), direcionadas aos gestores responsáveis pelo setor de governança em cada universidade selecionada para a pesquisa, buscando obter informações, que foram categorizados em quatro eixos temáticos: governança universitária, tomada de decisão, controle e autorreferencialidade. Essa categorização foi efetuada somente durante a realização do estudo, quando se buscou as informações necessárias à complementação do processo de pesquisa. É importante deixar evidenciado que quando se definiu a pesquisa no âmbito administrativo, o foco está na pró-reitoria de administração de cada IES e/ou setores equivalentes responsáveis pela governança da instituição. No caso deste último não existir formalmente, se buscará uma pessoa responsável por esta temática na alta administração<sup>17</sup> da universidade. Abaixo o Quadro 8 com a descrição dos entrevistados e instrumento de coleta de dados.

---

<sup>17</sup> A administração executiva ou alta administração é uma instância interna de governança e é responsável por avaliar, direcionar e monitorar, internamente, a organização. A autoridade máxima da organização e os dirigentes superiores são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura (TCU, 2020).

Quadro 8 – Entrevistados na pesquisa.

<b>Entrevistado</b>	<b>ABREVIACÃO</b>	<b>Cargo/ Função</b>	<b>Ano que entrou em exercício</b>	<b>Duração da entrevista</b>	<b>Data da entrevista</b>
Gestor da UFPA	E.C	Pró- Reitor de Administração	2016	00h48min	23/12/2019
Gestora da UNIMELB	E.G	Secretária Geral da universidade	2017	Via E-mail	31/03/2019
Gestora UNICAMP	E.M	Assessora Docente da Vice-Reitoria - Coordenadoria Geral da Universidade	2018	Via e-mail	05/04/2020

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Para a escolha da amostra levou-se em consideração o objetivo da pesquisa em analisar a governança em universidades com níveis de atuação e reconhecimento diferenciados. Contudo, para uma tese de doutorado com um prazo de quatro anos e de acordo com os recursos financeiros disponíveis, definiu-se a escolha de uma universidade na Austrália (Universidade de Melbourne - UNIMELB). Esta escolha foi feita a partir de alguns critérios. Fundamentalmente, por meio de uma revisão da literatura (FIELDEN, 2008) identificou-se que os três países pioneiros em diretrizes para a prática da boa de governança universitária são: Austrália, Reino Unido e Dinamarca.

Na Austrália, um conjunto de protocolos sobre boa governança é um requisito opcional, mas, se forem seguidos, as universidades obterão recursos adicionais. No Reino Unido, um documento chamado de “Declaração de Responsabilidades Primárias” foi elaborado estabelecendo quais são os papéis principais do corpo diretivo. Isto foi preparado por uma comissão que compreende os presidentes dos órgãos de governo a pedido do governo. O documento é, portanto, voluntário, mas espera-se que as universidades cumpram e deem suas razões, se não o fizeram. Na Dinamarca, um comitê criado pelo ministério apropriado, produziu uma série de princípios adequados para a discussão pelos futuros membros dos conselhos universitários, que se concentraram principalmente na função e no papel do conselho da universidade e não em diretrizes detalhadas ou códigos (MEISSNER, 2006).

Contudo, quando se trata da autonomia das universidades em relação ao Estado, a Austrália e Reino Unido pensam diferentemente da Dinamarca e acreditam que é um dos papéis do governo fazer tudo o que puder, a não ser intervenção diretamente, para ajudar as instituições a governar e a se administrar de forma eficaz (FIELDEN, 2008). Este aspecto relacionado ao posicionamento do estado trouxe uma aproximação maior com as características do governo brasileiro em relação ao ensino superior, restando a necessidade de escolha entre esses dois países.

Por isso, utilizou-se como variável de seleção das instituições, o número de alunos das primeiras mais bem colocadas universidades de cada país, segundo o *ranking* da *Times Higher Education's* das melhores universidades do mundo em 2020. Em primeiro lugar, no Reino Unido, aparecia a Universidade de Oxford, com 23.975 alunos matriculados, e na Austrália a Universidade de Melbourne, com 52.745 alunos (THE, 2020). Como a Universidade Federal do Pará, que foi a instituição escolhida, inicialmente, para se realizar a análise comparativa, possui 60.021 alunos, se selecionou a Universidade de Melbourne, por entender que seu tamanho populacional equivale à universidade brasileira e desta forma a análise ficaria mais igualitária (UFPA, 2020a).

Após a seleção da universidade internacional que seria a referência de governança para o estudo em questão, selecionou-se a melhor universidade brasileira, também a partir do *ranking* da *Times Higher Education's* (THE, 2020), que seria a Universidade de São Paulo – USP, porém a indisponibilidade da mesma em fornecer os dados para esta pesquisa, fez com que se buscasse a 2º colocada no *ranking*, que era a Universidade de Campinas - UNICAMP, como forma de criarmos uma análise comparativa triangular, em que se tem uma instituição que é referência mundial em governança universitária, outra instituição referência em ensino no Brasil e, por fim a melhor universidade pública da região norte (UFPA) de acordo com o *ranking* Universitário da Folha em 2017 (RUF, 2017) e ser a única na região norte a entrar na lista das melhores universidades do mundo da *Times Higher Education's* ocupando a 61-70 posição entre as universidades da América Latina (THE, 2019).

A despeito da UNICAMP ser uma universidade estadual, este fato não interfere na análise, visto que as categorias analíticas que serão estudadas não possuem relação direta com o nível governamental de dependência das instituições.

Outro ponto importante de ser esclarecido é que apesar das três universidades estarem dispostas em realidades diferentes de desenvolvimento (principalmente a universidade de Melbourne), as operações e princípios da governança universitária são os mesmos, lembrando que as categorias analíticas foram selecionadas com base em documentos de organizações internacionais como IFAC e OCDE e debates internacionais sobre governança universitária, desta forma este é um fator que não compromete os resultados da pesquisa.

### 3.6 Modelo Ideal Weberiano

A partir da delimitação da amostra, das pesquisas documentais e das entrevistas (APÊNDICE A) que foram realizadas, foi criado um modelo/tipo ideal de governança administrativa, em que se utilizou o conceito de modelo ideal weberiano, que surge como base da doutrina epistemológica de Weber e está relacionado à construção parcial da realidade na qual o pesquisador seleciona certo número de características, destaca um ou vários elementos observados e constrói um todo compreensível, entre vários outros possíveis. Para se obter o tipo ideal, é necessário o encadeamento de um conjunto de fenômenos isoladamente dados, que se distribuem segundo pontos de vista unilateralmente definidos, buscando formar um esquema homogêneo de pensamento. Nas palavras de Much (1999, p. 193) um tipo ideal seria “a seleção arbitrária das características de um fenômeno a partir das inúmeras qualidades presentes na realidade, sem nenhuma tentativa de colocá-lo em uma relação superordenada”.

A base do pensamento “ideal” é a constituição de relações objetivamente viáveis em um sentido genuinamente lógico que se diferencia da realidade ‘autêntica’ e não se enquadra em um esquema em que se possa incluir esta realidade. Possui o significado de uma construção meramente idealizada, uma abstração norteada pelos valores do pesquisador, em relação aos quais se estuda certo fenômeno com o objetivo de esclarecer o conteúdo empírico de alguns dos seus elementos constituintes (SOUZA, 2003).

É importante ressaltar que o modelo ideal não busca ser um “exemplo”, nem algo que “deve ser” ou por fim uma hipótese. Ele não é um fim em si mesmo, mas configura-se como um modelo, um meio de conhecimento ao qual se analisa a realidade, de forma a consentir ao pesquisador, em cada caso específico, aproximar-se cognitivamente do fenômeno em análise, observando a proximidade ou o afastamento da situação concreta pesquisada (tipo real), em relação ao tipo ideal correspondente. Esta aproximação que se buscará fazer nesta pesquisa através da construção, feita pelo pesquisador, de um tipo ideal de governança administrativa das universidades. Acredita-se que a construção deste modelo facilitará o entendimento por parte dos gestores universitários, sobre os principais pontos que precisam ser aprimorados na governança das IES públicas (SOUZA, 2003).

A construção deste modelo ideal será com base nas características dos modelos de governança universitários mais contemporâneos e documentos da área que apontam as tendências internacionais na governança das instituições de ensino superior. Tipos ideais são usados como um foco para a análise comparativa, a qual será realizada nesta pesquisa e pode ser mais bem compreendida no capítulo seguinte.

### 3.7 Pesquisa Comparativa

O objeto de estudo desta pesquisa é a governança administrativa nas universidades de Melbourne, Campinas e Pará, a pesquisa se orienta por meio do método comparado de análise, que nos últimos anos tem chegado ao seu auge, com pesquisas de fenômenos ou instituições dentro de um mesmo país, ou entre vários países ou regiões, se tornando cada vez mais importante não apenas na economia e na ciência política, a fim de analisar as causas e os resultados reais de determinadas políticas públicas, mas também nas ciências sociais e humanas, para observar processos de mudança social, avaliação de programas, projetos, políticas públicas e sociais e na administração pública (VIDAL, 2013b).

De um modo geral, a análise comparativa realiza várias funções importantes que estão intimamente interligadas. Mais especificamente, este tipo de análise aumenta a compreensão da própria sociedade, colocando suas estruturas familiares e rotinas contra aqueles de outros sistemas (compreensão); aumenta nossa consciência de outros sistemas, culturas e padrões de pensamento e ação, lançando assim uma nova luz sobre os nossos próprios arranjos de comunicação política e nos permitindo contrastar eles criticamente com aqueles que prevalecem em outros países (consciência); permite testar as teorias em diversos contextos e avaliar o alcance e a importância de certos fenômenos, contribuindo assim para o desenvolvimento de uma teoria universalmente aplicável (generalização); a comparação impede os estudiosos de uma generalização com base em suas próprias experiências, muitas vezes idiossincráticas, e desafia as reivindicações ao etnocentrismo ou ao universalismo ingênuo (relativização); e, por fim, fornece acesso a uma ampla gama de opções alternativas e soluções de problemas que podem facilitar ou revelar uma saída para dilemas semelhantes na própria localidade (alternativas) (ESSER; VLIEGENTHART, 2017).

Ressalta-se a importância de inserir na pesquisa, variáveis de caráter cultural, além de variáveis qualitativas e quantitativas e os correspondentes indicadores, quando se tratar de comparações entre diferentes cenários tais como regiões, países, processos ou metodologias (STEPHANOU, 2005; CORREA, 2012), pois desta forma a pesquisa adquire um maior grau de sofisticação. Neste contexto, de crescentes desafios sociais, econômicos, políticos e ecológicos a nível mundial, têm surgido muitas informações internacionais que são resultados de instituições, grupos e redes de pesquisas que focalizam em estudos comparados e de

caráter multidisciplinar (IUCN, UNESCO, CARICOM, NAFTA, OCDE, CEPAL<sup>18</sup>, entre outros organismos internacionais) (VIDAL, 2013b).

Desta forma serão expostos alguns dados socioeconômicos que se considera importante para embasar a comparação que será feita entre esses dois países no âmbito educacional na Tabela 1. Esses dados serão especialmente relevantes para a análise do financiamento do ensino superior australiano e a composição das receitas da Universidade de Melbourne em relação aos IES públicas brasileiras. Desta forma, não se encaminha a conclusões equivocadas sobre o que é e o que não é comparável entre esses dois países, no que diz respeito à educação superior. Sempre lembrando que o foco da pesquisa é a governança administrativa que pode ser contraposto sem nenhum problema quanto a estes desníveis socioeconômicos evidenciados (Tabela 1).

Tabela 1 – Comparativo de indicadores socioeconômicos entre Brasil e Austrália.

<b>Países/ Indicadores</b>	<b>Período</b>	<b>Austrália</b>	<b>Brasil</b>
PIB per capita*	2019	48.292€**	7.824€
Taxa de desemprego	Fev. 2021	5,8%	14,2%
IDH	2019	0,944	0,765
Índice GINI	2018	33,20	0,509
Salário mínimo	2020	R\$ 1.045,00	R\$ 12.241,71
Poder de compra em cestas básicas***	2020	1,85	15

Fonte: Elaborado a partir de dados de Datosmacro (2021); Australiacentre (2021).

Notas: \* O PIB per capita é o indicador que representa o que cada pessoa do local analisado teria do total de riquezas que são produzidas no país. Sendo assim, o PIB é dividido pelo número de habitantes da área, indicando o que cada pessoa produziu; \*\*Valores dados em euros; \*\*\* Utilizou-se para este cálculo a cesta básica valendo R\$563,35 de acordo com DIEESE em setembro de 2020 em São Paulo. E o câmbio de dólar australiano valendo R\$ 4,32 em outubro de 2020.

Quando se trata de utilizar a análise comparativa, é fundamental o desenvolvimento de uma metodologia comparativa específica e de aperfeiçoamento de técnicas e indicadores. Isso por que, quando se compara unidades diferentes, sejam elas regiões, países ou processos de mudança, a complexidade aumenta em consequência às diferenças culturais existentes em cada localidade, além da configuração de variáveis e fontes de dados disponíveis que foram produzidas e construídas a partir de diferentes conceitos, técnicas e metodologias (VIDAL, 2013b).

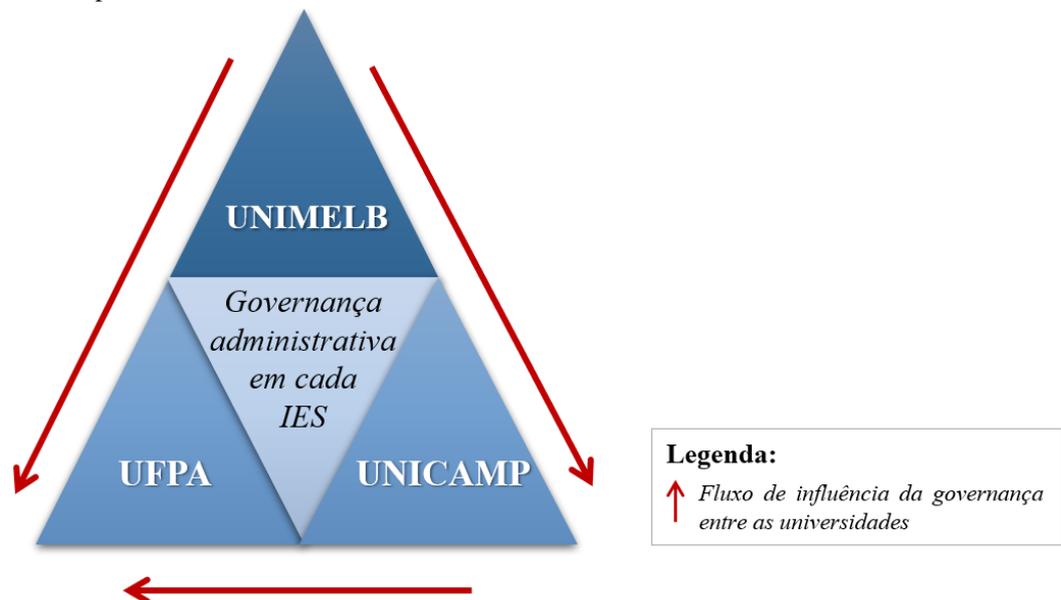
Neste modelo criado para exemplificar a análise comparativa que foi feita nesta pesquisa, observa-se a Universidade de Melbourne no topo da pirâmide por se tratar da referência em governança universitária internacional selecionada neste estudo. O modelo de

<sup>18</sup> IUCN - União Internacional para a Conservação da Natureza; UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura; CARICOM - Comunidade do Caribe; NAFTA - Tratado Norte-Americano de Livre Comércio; CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

governança administrativa aplicado nesta universidade será comparado com os aplicados na UNICAMP - por ser a 2ª universidade brasileira mais bem ranqueada no Brasil (THE 2020) - e a UFPA que é a universidade em que a pesquisa está sendo realizada e ser a única na região norte a entrar na lista das melhores universidades do mundo da *Times Higher Education*'s ocupando a 61-70 posição entre as universidades da América Latina (THE, 2019). Partimos desta forma, de uma referência internacional de governança, passando por um modelo nacional e culminando em uma análise de um modelo regional.

Em uma sequência de importância na qualidade do ensino prestado, as setas da Figura 8 evidenciam de quais universidades cada instituição poderá sofrer influência na sua governança administrativa interna.

Figura 8 - Modelo comparativo de análise.



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

No plano epistemológico, o método comparativo está ancorado no método das concordâncias e diferenças de John Stuart Mill de 1843. O objetivo deste método se constitui na exploração entre semelhanças e diferenças tanto para encontrar padrões como para encontrar diversidade. De forma simplificada, no método da concordância, é possível observar casos que concordam em uma dada circunstância, porém que se diferenciam em todas as demais. Por outro lado, no método da diferença, segundo Mill (1979, s.p.):

Se um caso em que o fenômeno em investigação ocorre e um caso em que não ocorre têm todas as circunstâncias em comum menos uma, ocorrendo esta somente no primeiro, a circunstância única em que os dois casos diferem é o efeito, ou a causa, ou uma parte indispensável da causa, do fenômeno.

Nesta pesquisa o método utilizado será da concordância, pois o ponto em comum entre as três instituições escolhidas é que todas possuem a prática da governança, porém em diferentes níveis de maturidade e utilizando de metodologias também diferenciadas.

Ragin (1989) aborda dois desenhos básicos de pesquisa para a realização de estudos comparativos. O desenho centrado na variável e o desenho centrado no caso. O primeiro modelo favorece a generalidade e moderação nas variáveis explicativas e maior validade externa nos resultados. Um exemplo que pode ser citado de estudo comparativo em administração centrado na variável é o trabalho de Hofstede (2001) sobre valores culturais das diferentes subsidiárias da International Business Machines (IBM) em cerca de 80 países. É possível observar este tipo de desenho, nos chamados estudos *cross-country*. Algumas características do desenho de pesquisa comparativa centrada na variável são (RAGIN, 1989):

- Generalidade mais importante do que complexidade;
- O teste de proposições e de hipóteses derivadas de teorias gerais;
- Episteme dedutivo-nomológica;
- A explicação surge de uma visão ampla do fenômeno em vários contextos.

O outro desenho pode ser analisado em combinação com o estudo de caso tanto na necessidade de analisar o contexto (YIN, 2009) como as variáveis sistêmicas na expressão de Przeworski e Teune (1970). Quando se realiza um estudo comparativo, os casos passam a ser vistos como configurações ou combinações de características. Para facilitar a combinação entre o estudo de caso e o método comparativo é fundamental a utilização de diferentes técnicas de pesquisa qualitativas e quantitativas. No campo das ciências sociais os estudos comparativos geralmente utilizam o desenho de pesquisa centrado em poucos casos (CHILCOTE, 1998; LIJPHART, 1971; RAGIN, 1989).

Poucos casos comparativos trazem a possibilidade de uma análise mais aprofundada, já que considera um espectro mais amplo de combinações de variáveis explicativas, assim como considera a interação entre as variáveis teóricas da pesquisa com as unidades macrossociais (TILLY, 1984). Estas unidades dizem respeito ao sistema social, político, econômico e cultural mais amplo no qual o caso pesquisado está inserido ou que compõem o próprio caso. Quando é realizada a comparação, a análise procede em um nível, porém a explicação está inserida em outro. Considerar a unidade macrossocial (Universidade de Melbourne) é fundamental para explicar e interpretar a análise feita em um nível meso

(UNICAMP) e micro (UFPA), como será o caso da comparação a se realizar nas três universidades neste estudo.

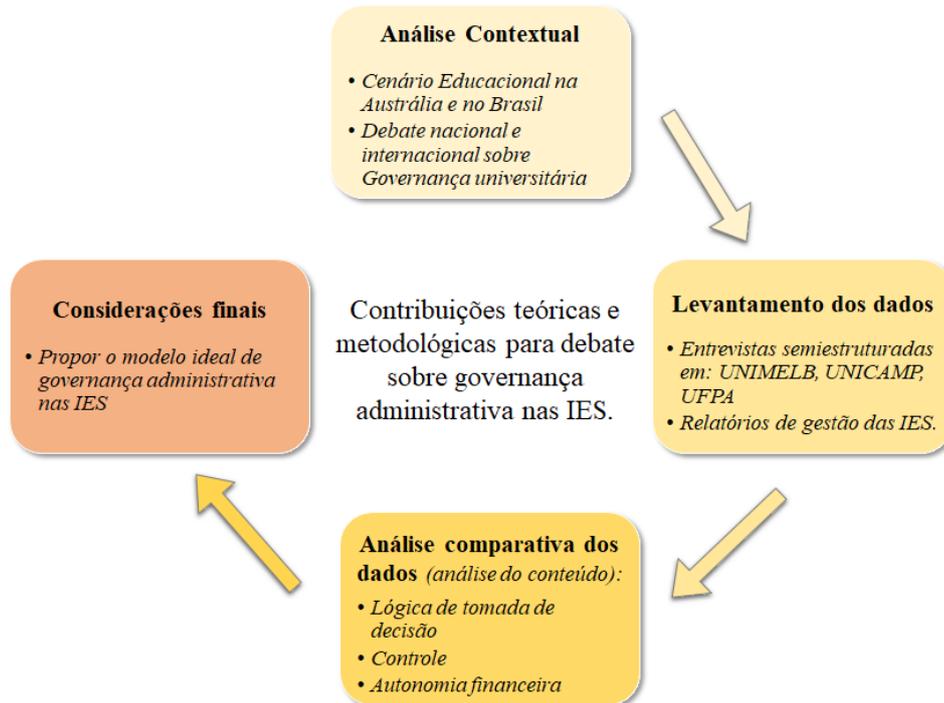
### **3.8 Critérios de seleção para o estudo de caso múltiplo**

A estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso múltiplo, como *in casu* que a pesquisa foi realizada em três universidades diferentes, visando consolidar os resultados obtidos e para tal, usamos a observação sistemática das universidades pesquisadas, com a realização de entrevistas semiestruturadas e a análise de conteúdo que busca a descrição e manipulação do conteúdo manifestado na comunicação realizada, sendo uma pesquisa de método misto.

O estudo de caso ainda é considerado, segundo Vidal (2013b), um método simples ou de pouco destaque dentro das ciências sociais. Contudo, nos últimos anos, este cenário vem se transformando e este tipo de estudo se difundindo amplamente. Desta forma, é importante frisar a necessidade de se ter clareza nos passos metodológicos, analisando sempre uma questão central e adaptando este método nas diferentes pesquisas e áreas do conhecimento (VIDAL, 2013b).

O estudo de caso é “uma descrição de uma situação gerencial”, e é neste conceito que se encaixa a análise que será desenvolvida nesta pesquisa, quando observada a governança praticada nas universidades de dois países diferentes descritos anteriormente (BONOMA, 1985, p. 203). Porém, ao contrário da maioria dos estudos de caso que possuem uma análise vertical, quando se emprega esta estratégia à metodologia sistêmica tem-se uma análise mais horizontal/circular das relações que se desenvolvem. Na Figura 9 segue o modelo de como foi estruturado o estudo de caso desta pesquisa.

Figura 9 – Modelo de estudo de caso circular.



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

A pesquisa social têm características singulares que a diferenciam das investigações nas áreas da saúde ou tecnológica, por não possuir um roteiro padronizado como nas metodologias convencionais, o estudo de caso exige muita atenção e aprofundamento teórico do pesquisador, com um projeto bem elaborado e fundamentado que levará a confiabilidade e validade da pesquisa (MARTINS, 2008). Esta estratégia de pesquisa permite que a investigação preserve as características significativas e holísticas dos acontecimentos contemporâneos da vida real como, por exemplo, nos processos organizacionais e administrativos que é um dos focos da presente pesquisa (YIN, 2009).

Para consolidação da estratégia a ser empregada na pesquisa, utilizaremos uma metodologia sistêmica com o estudo de caso múltiplo. Martins e Theóphilo (2009) compreendem a abordagem sistêmica como aquela que reconhece numa problemática de pesquisa a prevalência do todo sobre as partes, estudando o objeto de forma global, ressaltando os aspectos estruturais e as relações entre seus elementos constitutivos que possuem interação mútua.

Para a operacionalização do sistema foi utilizada a observação empírica, visto que a Teoria de Sistemas Autorreferenciais trata de um nível de reflexão teórica e abstrata, que é mentalmente construída, na qual se realiza um processo de seleção de alguns elementos, e conseqüentemente, exclui outros. Ela descreve um fenômeno ou fato observado, mas não o explica em que consiste o sistema observado, pois se trata de uma teoria que descreve um

fenômeno e o conceitua como uma situação baseada na complexidade (LUHMANN, 2009). A análise dos dados coletados na entrevista será realizada por meio de alguns instrumentos da análise do conteúdo.

### **3.9 Técnica de Análise dos Dados: Análise do conteúdo**

A análise de conteúdo é uma técnica da pesquisa qualitativa que propicia o surgimento de teorias que buscam uma análise mais eficiente das falas dos atores sociais (teoria das representações sociais; teoria da ação etc.). Campos (2004) define a análise do conteúdo como um conjunto de técnicas de pesquisa que possui como objetivo a busca do sentido de um documento, em que serão analisados os conteúdos “manifestos” (explícitos) e os “latentes” (implícitos), ou seja, aqueles que se encontram nas entrelinhas do que o interlocutor disse na entrevista. Para Bardin (2011) é um conjunto de técnicas de análise de comunicações, que usa procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens e indicadores, que podem ser qualitativos ou não, que admitam a inferência de conhecimentos concernentes às condições de produção/ recepção dessas mensagens. Esta definição de Bardin (2011) está relacionada ao estudo das “comunicações” entre os indivíduos, ressaltando o conteúdo das “mensagens” e aspectos quantitativos do método.

A análise de conteúdo possui duas funções, conforme salientam Silva, Gobbi e Simão (2005), a primeira está relacionada à função heurística, observando que esta análise favorece a tentativa exploratória e aumenta a possibilidade de descoberta. A segunda função se refere à administração da prova, em que hipóteses, sob o formato de questões ou de afirmações temporárias servem de diretrizes, recorrendo para o método de análise de uma confirmação ou de uma revogação. Também é importante ressaltar que este tipo de análise pode ser utilizado para qualquer tipo de comunicação que vincule um conjunto de significações de um emissor para um receptor e não apenas em comunicações orais e escritas, pois sempre se parte do princípio que por trás do discurso manifesto, esconde-se outro sentido que convém desvendar. Neste sentido, Bardin (2011) também afirma que a análise de conteúdo é um método que pode ser aplicado tanto na pesquisa quantitativa como na investigação qualitativa, porém com aplicações diferentes. Este método aparece como um instrumento para a compreensão da construção de significado que os atores sociais externam em seus discursos.

Logo, faz-se necessário uma operacionalização deste método para que desta forma o trabalho do pesquisador seja facilitado, sendo o primeiro passo para a análise do conteúdo a

obtenção dos dados por meio de entrevistas semiestruturadas ou outros instrumentos que o pesquisador acredite serem adequados. Com esses dados coletados, segue-se para a análise e interpretação das informações obtidas para, enfim, chegar à etapa de conclusão. Esta decodificação dos dados coletados pode ser feita por meio de vários procedimentos, que será escolhido pelo pesquisador como o mais apropriado como, por exemplo, análise léxica, análise de categorias, análise da enunciação e análise de conotações (BARDIN, 2011).

A partir da análise do conteúdo das mensagens produzem-se inferências sobre o texto objetivo, que é o aspecto que confere ao método sua real relevância como metodologia científica. É importante salientar que a produção de inferências significa não apenas produzir suposições subliminares acerca de determinada mensagem, mas embasá-las com pressupostos teóricos e com as situações concretas de seus produtores e receptores.

Para Bardin (2011) as fases da análise do conteúdo se dividem em três, que são: fase da pré-análise do material ou de leituras flutuantes do corpus das entrevistas; a exploração do material; e o tratamento dos resultados. Contudo, essas fases da análise do conteúdo são bastante diversificadas dependendo do autor. A seguir três etapas também descritas por Bardin (2011) como sendo essenciais nos trabalhos de análise do conteúdo.

1. A pré-análise: está relacionado ao momento em que a atenção do pesquisador deve estar centrada na organização de todo o material coletado, que será a base para o entendimento do *corpus* da investigação.
2. A descrição analítica: é a etapa em que o material coletado é mais aprofundado, sendo orientado pelas hipóteses e referencial teórico, em princípio. Desta análise, surgem quadros de referência, em que se buscam sínteses coincidentes e divergentes de ideias.
3. Interpretação referencial: esta é a fase de análise propriamente dita. Neste momento se estabelece uma relação entre a intuição, reflexão e embasamento dos materiais empíricos com a realidade, aprofundando desta forma as conexões das ideias.

Outro autor que também traz contribuições significativas sobre a análise do conteúdo é Triviños (1987), que enfatiza a importância de haver interação entre os materiais para que o pesquisador não fique restrito em sua análise, ao conteúdo manifesto dos documentos. Ele também aborda que é fundamental aprofundar o máximo a análise na busca dos conteúdos latentes, que revelam as ideologias e tendências das características dos fenômenos sociais que se analisam, ao contrário do conteúdo explícito que se apresenta como dinâmico, estrutural e histórico.

Silva *et al.* (2014) afirmam que a análise do conteúdo não corresponde a etapas rigorosas, mas sim a reconstrução simultânea com as percepções do pesquisador com vias possíveis nem sempre claramente delimitadas. Outra divisão importante no processo de análise do conteúdo é trazida por Laville e Dionne (1999) da seguinte forma: O recorte de conteúdos; a definição das categorias analíticas; e a categorização final das unidades de análise.

- O recorte de conteúdos: nesta etapa há a necessidade de realizar um recorte, ou seja, uma decomposição dos relatos obtidos na coleta de dados, para posteriormente serem recompostos de forma a expressar melhor sua significação. Estes recortes devem ser capazes de alcançar o sentido profundo do conteúdo. Esses elementos recortados serão a base para a construção das unidades de análise, que se constituem como fragmentos do discurso manifesto como, por exemplo, palavras, expressões, frases ou ainda ideias relacionadas a temas recortados.

- A definição das categorias analíticas: os elementos do conteúdo agrupados por afinidade de sentido se organizam sob as devidas categorias analíticas. Tal procedimento pode ser desenvolvido da seguinte maneira: a) modelo aberto – as categorias não são definidas no início, mas tomam forma no decorrer da análise, b) modelo fechado – o pesquisador decide inicialmente as categorias apoiadas em um ponto de vista teórico que submete repetidamente a prova da realidade, c) modelo misto – as categorias são selecionadas no princípio, mas o pesquisador se permite alterá-las em função do que a análise apontará.

- A categorização final das unidades de análise: Esta última categorização diz respeito a uma “análise de reconsideração da alocação dos conteúdos e sua categorização a partir de um processo iterativo característico do modelo circular da pesquisa qualitativa”. Este processo viabiliza uma análise mais densa dos recortes com base em critérios previamente discutidos e incorporados (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 223).

De forma mais didática utiliza-se Carlomagno e Rocha (2016) para descrever como se cria uma categoria analítica efetivamente. Primeiramente é importante entender que existem algumas regras fundamentais que precisam ser seguidas em uma pesquisa que utilize análise de conteúdo, especialmente ao criar as categorias, sendo elas:

*Regra 1. Regras claras de inclusão e exclusão nas categorias:* Primeiro aspecto de fundamental importância, que por mais intuitivo que possa parecer, está relacionado aos limites que dada categoria devem ter de forma clara e formalizada. O não cumprimento desta regra leva ao problema de informações de inclusão/exclusão incompletas ou insuficientes. Muitas vezes estas regras existem, mas são duvidosas, gerando erros de classificação e

interpretação dos dados. É preciso abordar essas categorias e explicitá-las aos leitores. Não tem relevância alguma os ter durante a coleta, mas não deixar claro na pesquisa científica que está sendo realizada (CARLOMAGNO; ROCHA, 2016). Este é, também, um elemento importante para assegurar a ocasional replicabilidade do estudo (KING, 2015), característica central na definição do que é ciência.

*Regra 2. As categorias precisam ser mutuamente excludentes (exclusividade):* A partir do entendimento sobre a clareza das categorias (regra 1), tem-se, conseqüentemente, a aplicação da regra número 2, que se entende que o conteúdo não pode, sob nenhuma hipótese, ser passível de classificação em mais de uma categoria. O que é alocado em uma categoria, não pode estar em outra. Um determinado conteúdo não pode ser suscetível de ser classificado em uma ou outra categoria, dependendo da interpretação do pesquisador. Os elementos das categorias não podem se sobrepor ou ser redundantes, de forma a possibilitar que as mensagens (conteúdo) se encaixem em uma ou outra categoria. A ausência desta regra levaria à perda de confiabilidade (CARLOMAGNO; ROCHA, 2016).

*Regra 3. As categorias não podem ser muito amplas:* Sabe-se que as categorias devem ser mutuamente excludentes (regra 2), assim como devem ser estritas, homogêneas. Ou seja, elas não podem (ou devem) ser tão amplas ao ponto de serem capazes de abranger coisas muito diferentes em uma mesma categoria, pois correm o risco de não terem significado prático para o estudo (CARLOMAGNO; ROCHA, 2016).

*Regra 4: as categorias devem contemplar todos conteúdos possíveis, e “outro” precisa ser residual (exaustividade):* Após a criação das categorias, é comum a criação de uma categoria chamada “outro”. Nesta categoria se designa o conteúdo que não se encaixa em nenhuma outra categoria, e isso muitas vezes acontece por mais precisas que sejam as categorias criadas. Contudo, ela precisa ser residual, isto é, conter apenas conteúdo aleatório que por ventura entraram no material analisado. Uma categoria “outro” (ainda que contenha material muito disperso entre si) que concorra com as demais categorias de conteúdo aponta falhas na criação e existência das suas categorias de classificação (CARLOMAGNO; ROCHA, 2016).

*Regra 5: Objetividade, sem subjetivismos (“confiabilidade”):* Apesar desta não ser uma regra para criação de categorias, ela está relacionada à prática de classificação, em como trabalhar com estas. A ciência é um campo em que não se permite achismo, logo, se algum elemento está sujeito à classificação em categorias diferentes a depender da subjetividade do pesquisador, então estas categorias foram definidas de forma inapropriada. Em síntese, a regra

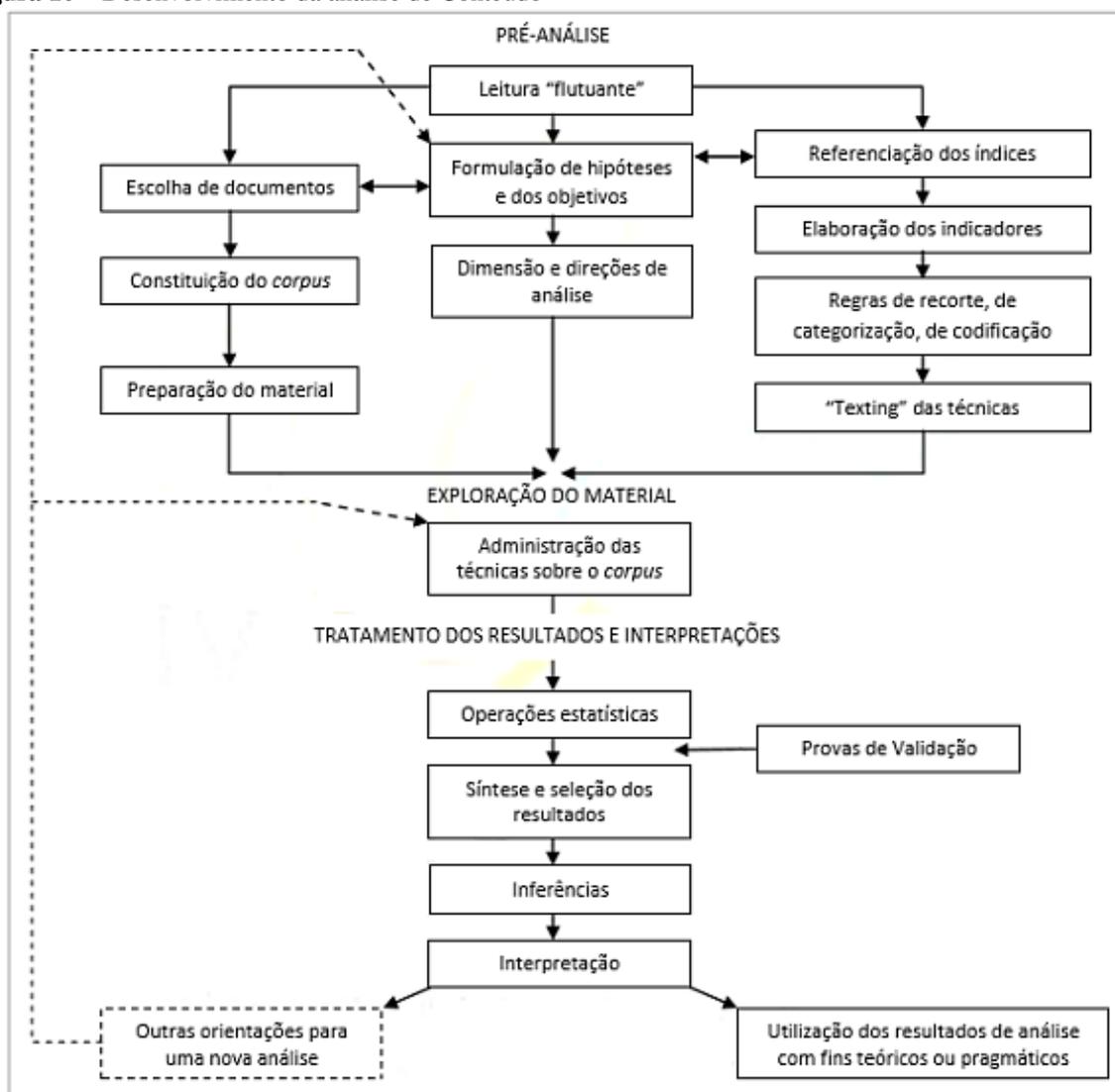
da objetividade é que os mesmos dados devem ser passíveis de classificação igual por pesquisadores diferentes (CARLOMAGNO; ROCHA, 2016).

Então, a partir da explanação das etapas para realizar uma análise do conteúdo com base em diversos autores e do conhecimento das regras para a criação das categorias analíticas, pode-se sintetizar a execução do método, apoiado nas seguintes fases (CARLOMAGNO; ROCHA, 2016):

1. Leitura geral do material coletado (entrevistas e documentos);
2. Codificação para formulação de categorias de análise, utilizando o quadro referencial teórico e as indicações trazidas pela leitura geral;
3. Recorte do material, em unidades de registro (palavras, frases, parágrafos) comparáveis e com o mesmo conteúdo semântico;
4. Estabelecimento de categorias que se diferenciam, tematicamente, nas unidades de registro (passagem de dados brutos para dados organizados). A formulação dessas categorias segue os princípios da exclusão mútua (entre categorias), da homogeneidade (dentro das categorias), da pertinência na mensagem transmitida (não distorção), da fertilidade (para as inferências) e da objetividade (compreensão e clareza);
5. Agrupamento das unidades de registro em categorias comuns;
6. Agrupamento progressivo das categorias (iniciais → intermediárias → finais);
7. Inferência e interpretação, respaldadas no referencial teórico.

De forma a tornar a sequência dessas etapas mais clara e lógica, apresenta-se a Figura 10, esquematizada por Bardin (2011):

**Figura 10** – Desenvolvimento da análise de Conteúdo



Fonte: Bardin (2011).

É importante salientar que nesta pesquisa, adotou-se a sequência de passos utilizada por Bardin (2011), tendo em vista sua ampla utilização e popularidade nas pesquisas em administração, entretanto, outros autores também propõem formas de análise de conteúdo similar à proposta por Bardin (2011), levando a resultados profícuos e confiáveis se forem seguidas com rigor.

### 3.10 Universidade como organização: delimitando o sistema

As universidades são, por qualquer definição, uma organização e analisar como elas são formadas e como elas respondem a várias ações internas e externas é fundamental para

melhorar a governança. Esta primeira análise pode ser estruturada com base em diversas teorias tradicionais da administração (MAYNTZ, 1987), porém é importante se fazer os devidos ajustes, considerando as particularidades das organizações acadêmicas em relação às organizações empresariais tradicionais. Vamos, neste capítulo, discutir algumas dessas especificidades e características da organização universitária.

As organizações podem adotar três tipos de fontes de controle, segundo Etzioni (1974), que são: coercitivo, remunerativo e normativo. Esta tipologia gera automaticamente, três tipos de organizações: coercitivas, utilitárias e normativas. Para o autor, a universidade se classifica como uma organização normativa. Esta caracterização fica clara pela utilização de mecanismos de controle normativos, evidenciados por meio de símbolos de prestígio como honrarias, títulos, influencia pessoal do professor para a obtenção de engajamentos morais dos estudantes. Desta forma, as interações pessoais são legitimadas essencialmente nos poderes sociais e engajamentos, sobrepondo o consentimento normativo em detrimento à coerção.

Como característica comum, Vidal e Mattos (2016) apontam que todas as IES (privadas ou públicas) são um tipo de organização funcional, inseridas em contextos marcados pela complexidade que se particulariza por mudanças profundas e constantes, que engloba as esferas organizativas, administrativas, modelos de gestão, bem como os estritamente acadêmicos. Como resultado, entende-se que as pessoas que trabalham nessas organizações educacionais (professores, discentes, técnicos, sindicatos etc.) devem se adaptar e repensar seus parâmetros tradicionais no momento de tomar decisões.

A universidade também pode se configurar como uma organização de serviços com o objetivo de satisfação das necessidades do seu público. Para Blau e Scott (1977), a universidade tem a função básica de servir seus clientes, como os hospitais. Esta definição é ainda observada em Baldrige *et al.* (1978) que acrescentam que as universidades possuem singularidades, tais como as tecnologias difusas (*unclear*), baseadas principalmente em capacidades profissionais. Dentro deste contexto, pode ser comparada às organizações empresariais, que detêm sua tecnologia amparada em procedimentos operacionais padronizados. Contudo, esses autores defendem a ideia de que uma organização jamais será igual à outra, mesmo com elementos comuns e/ou compartilhados. A comparação entre organizações acadêmicas e burocracias tradicionais discutida pelo autor é observada no Quadro 9.

Quadro 9 – Comparação de organizações acadêmicas e burocráticas.

<b>Características/ tipo de organizações</b>	<b>Organizações acadêmicas (faculdades e universidades)</b>	<b>Burocracias tradicionais (agências de governo e indústrias)</b>
<b>Objetivos</b>	Ambíguos, rebatidos e contraditórios.	Objetivos Claros Menos Desacordos
<b>Serviço ao cliente</b>	<i>Client-serving</i>	Processamento de material, comercial.
<b>Tecnologia</b>	Evolutiva, não rotinizada e holística.	Clara, rotinizada e segmentada.
<b>Staff</b>	Predominantemente profissional	Predominantemente não profissional
<b>Relações ambientais</b>	Muito vulnerável	Menos vulnerável
<b>Imagem sumarizada</b>	Anarquia organizada	Burocracia

Fonte: Baldrige (1971) e Baldrige *et al.* (1978).

Um conceito central trazido por Greenwood e Hinings (2015) é o de *design* organizacional, às vezes, denominado forma organizacional. Este conceito é importante por que a capacidade da sociedade de responder a vários problemas depende da disponibilidade de organizações com diferentes capacidades. Logo, a governança das organizações se torna fundamental, pois é um influenciador na maneira como as organizações usam suas capacidades, funcionam e produzem resultados.

Diante do exposto, pode-se considerar a universidade como uma organização complexa e multifacetada, composta de diversas estruturas em vários níveis, amparada em regras formais e informais, e com centenas ou milhares de colaboradores. Assim, de maneira a facilitar a compreensão do funcionamento deste tipo de organização e da interação dos componentes que constituem esta estrutura, é possível o uso de conceitos da teoria de sistemas (BIRNBAUM, 1988). Trazendo novamente a definição de sistemas para o debate, compreende-se como sistema um conjunto organizado de duas ou mais partes interdependentes – classificadas de subsistemas – e que é separado do seu ambiente por uma fronteira (KAST; ROSENZWEIG, 1976; SCOTT, 1995).

Sistemas são hierárquicos, ou seja, são compostos de subsistemas menores, que fazem parte de outros sistemas maiores. Um departamento de uma universidade, por exemplo, pode ser entendido como um subsistema, que faz parte de um sistema maior (faculdade), que faz parte da universidade, que por sua vez faz parte do sistema de ensino superior de um país.

Os teóricos organizacionais Katz e Kahn (1978) foram um dos primeiros pesquisadores a aplicar os conceitos sistêmicos em organizações sociais. A partir do conceito de sistema aberto enfatizaram o lugar central dos processos de entradas, transformação, saídas de energia (produtos) como a maneira fundamental para a sobrevivência das organizações.

É importante frisar que, as concepções de Katz e Kahn (1978) não correspondem diretamente ao desenvolvimento empírico das concepções sistêmicas. Na verdade os autores partem de algumas concepções sistêmicas já concebidas e as utilizam em uma classe específica de entidades complexas, que são as organizações sociais. Contudo, no momento em que aprimoram os conteúdos de concepções já elaboradas, adequando-as a um conteúdo específico, colaboram para a consolidação das noções e princípios sistêmicos gerais. Um dos aspectos centrais que caracterizam as contribuições dos autores é a ênfase decorrente dos processos de energia. O trabalho de Katz e Kahn (1978) é extremamente relevante, quanto a este aspecto teórico, pois auxilia no esclarecimento dos processos circulares como princípio básico da organização complexa, assim como, a contribuição posterior de Luhmann (2009), trazendo as noções de complexidade e autorreferencialidade dos sistemas.

A partir de um olhar Luhmanniano as organizações são sistemas cujos elementos componentes são as decisões que geram ações por parte do sistema (LUHMANN, 1997). Desta forma, pode-se entender o conceito de organização como um tipo de sistema formado por decisões, que criam seus próprios elementos e que regulam suas relações com o entorno por meio da redução da complexidade a um nível compreensível para eles, ou seja, em termos de decisões. Em suma, pode-se dizer que sistemas organizacionais são sistemas formados por decisões, e que ligam decisões entre si (RAIZER, 2013).

A universidade representa um sistema, onde os componentes são de difícil e complexa identificação. Trata-se de dois grandes subsistemas complexos: um subsistema técnico e outro administrativo (BIRNBAUM, 1988). O primeiro subsistema é responsável pela execução de atividades de ensino, pesquisa e extensão, combinando elementos como regulamentações específicas, laboratórios, departamentos de ensino, entre outros. Entre outros pontos, o segundo subsistema é responsável pela gestão de recursos orçamentários, a manutenção e expansão da infraestrutura física; incluindo processos e todos os elementos necessários para a execução dos seus objetivos específicos.

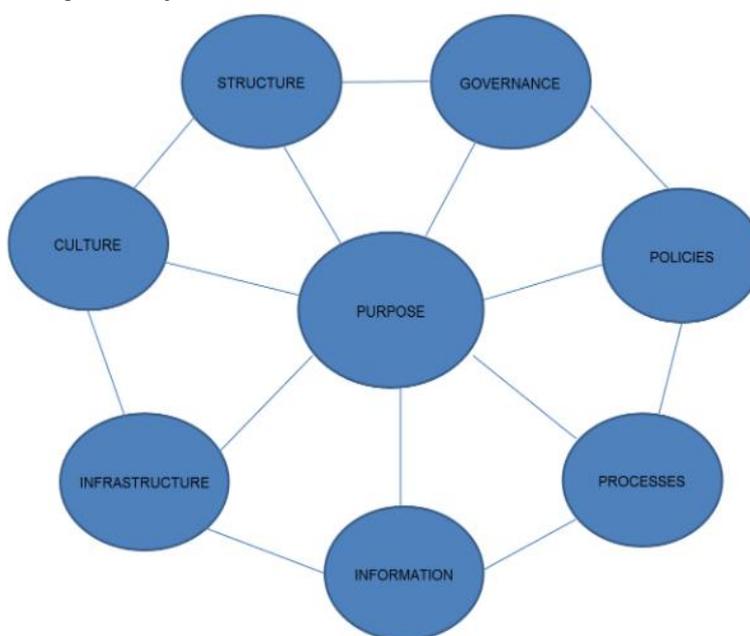
Apesar de esses dois subsistemas serem diferentes e manterem objetivos, entradas e saídas divergentes entre si, alguns elementos são comuns a ambos como, por exemplo, a participação de servidores docentes como representantes de conselhos superiores. Logo, com esta sobreposição, esses dois sistemas acabam coexistindo em uma dinâmica de interação, influência mútua e por vezes conflituosa. Por exemplo, uma mudança nos subprocessos de ensino de uma unidade, como aqueles decorrentes da criação de um novo curso de pós-graduação, levará a mudanças no subsistema administrativo (SASSAKI, 2016).

Nota-se que o entendimento da universidade como sistema ou como subsistema é uma

classificação feita de acordo com cada autor a partir da sua perspectiva de observação na pesquisa que pretende realizar.

Toma (2010) também trouxe uma visão interessante sobre o papel da visão sistêmica dentro das universidades. Ele entende os sistemas como um insumo importante para o desenvolvimento do pensamento estratégico, necessário para capacitar as universidades e criar uma estrutura para o desenvolvimento da capacidade organizacional. Em seu modelo (figura 9), ele identificou oito elementos específicos do ensino superior que deveriam estar alinhados e serem monitorados pelas IES para atingirem seus objetivos estratégicos. No modelo de Toma (2010) destaca-se a importância do propósito da instituição.

Figura 11 – Propósito e governança.



Fonte: Toma (2010).

A partir da análise de Toma (2010) é possível identificarmos a governança como um dos elementos que compõe a estrutura do ensino superior e à qual será analisada neste trabalho, porém sempre interligada com os demais componentes, demonstrando, assim, a incapacidade da governança, sozinha, solucionar os problemas relacionados aos objetivos das universidades. A interligação dos subsistemas é de fundamental importância, mostrando que se um elemento entra em colapso todo sistema pode ser afetado.

Esse impacto pode ser observado em várias áreas, especialmente, nas áreas financeiras e nas estratégias de gestão de recursos. O pensamento sistêmico informa sobre a importância dos arranjos apropriados de governança.

Um sistema complexo envolve “muitos componentes que se adaptam ou aprendem à medida que interagem” (HOLLAND, 2006, p.1). Este tipo de sistema tem sido muito utilizado para avaliar grandes empresas de serviços públicos e sistemas de saúde, educação e meio ambiente. Porém, por ser um sistema complexo, controlar e prever o desempenho é algo muito desafiador.

Kemp, Parto e Gibson (2005, p. 17) realizam uma análise interessante sobre governança e sistemas complexos. Eles observam que:

A noção de governança se encaixa em abordagens complexas de sistemas para compreender o funcionamento da economia política através das inter-relações entre partes identificáveis (por exemplo, sociais, econômicas e ecológicas), ao invés de apenas as partes. Uma abordagem de sistemas complexos para governança também implica apreciação explícita da complexidade e da incerteza, probabilidade de surpresa, necessidade de flexibilidade e capacidade de adaptação.

Autores como McGee e Edson (2014, p. 132) descrevem o sistema de ensino superior como sistemas complexos, de forma que é possível fazer a mesma observação para as universidades, entendendo que a governança desses sistemas é afetada pela densidade de “conexão causal”, fornecendo desafios aos governantes para exercer o controle e alcançar os resultados desejados.

A partir do esclarecimento dos três tipos de sistemas<sup>19</sup>, o papel da governança no complexo sistema de ensino superior e o debate sobre a organização universidade como um sistema, fica mais compreensível à delimitação do sistema autorreferencial criado neste estudo para a análise da governança nas universidades selecionadas. Nesta tese o sistema macro será o Sistema de Ensino Superior, e a governança administrativa em cada IES o sistema a ser analisado.

O sistema governança administrativa das universidades UNIMELB, UNICAMP e UFPA formam o sistema autorreferencial (Figura 12), pois possuem a capacidade de operar a partir de e através de suas próprias estruturas, garantindo desta forma certa autonomia em relação ao seu entorno, já que o sistema é operacionalmente fechado. Para Luhmann (1998, p.58), a operação de fechamento operacional é assim “uma maneira de expandir possíveis contatos com o ambiente à sua volta”, ou seja, o sistema atua operacionalmente fechado com o fim de buscar autonomia interna, através do esquematismo binário (boa governança/ má governança).

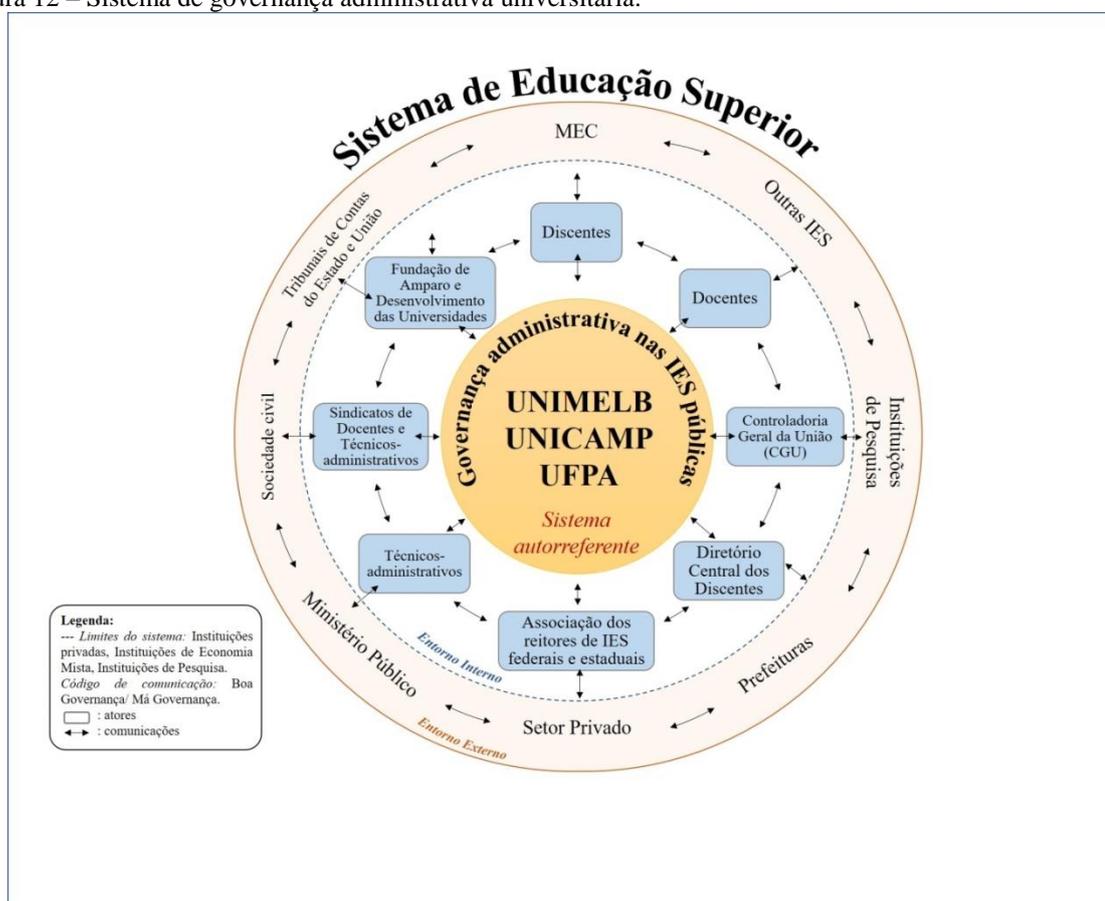
---

<sup>19</sup> Sistemas Abertos, Sistemas operacionalmente fechados e sistemas fechados. Abordados na Figura 1 do capítulo 2.1 no referencial Teórico.

Na perspectiva Luhmanniana circular, não existe uma única causa e efeito para descrever e explicar um fenômeno, mas sim, causas e efeitos diversos. As causas incidem em um sistema, o qual opera e devolve ao entorno outros efeitos, que por sua vez produzem novas causas. Esta ideia de circularidade se forma a partir de diversas lógicas que incluem: 1) um dinamismo entre os sistemas parciais, a apresentação da sociedade em termos policêntricos que surge para substituir a antiga ideia de estado-cêntrico, 2) as comunicações sistema – entorno, e 3) orientação contextual (VIDAL, 2021).

A partir desta lógica de causa e efeito identifica-se como variável independente os gargalos da governança universitária administrativa que impactam diretamente na gestão eficiente e no alcance dos objetivos, metas e missão das instituições de ensino superior. E como variáveis dependentes a baixa autonomia financeira, falta de mecanismos de controle rígidos e lógica de tomada de decisão enviesada e burocratizada, por entender que essas variáveis têm seus resultados definidos a partir dos entraves na governança administrativa praticada em cada IES.

Figura 12 – Sistema de governança administrativa universitária.



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Como o sistema a ser estudado é operacionalmente fechado (sem *inputs* e *outputs*, apenas com abertura cognitiva), a análise da autorreferencialidade será a partir das comunicações (decisão é uma forma de comunicação especial analisada neste estudo) existentes entre o sistema e os subsistemas e quais transformações essas comunicações acarretam para a organização do mesmo, esses dados serão obtidos através das entrevistas e documentos das instituições. As comunicações procedentes do entorno, ou de outros sistemas funcionais possibilitam novos impulsos para os processos e operações do sistema (VIDAL, 2021). A comunicação que será observada na pesquisa entre o sistema e seus atores é unilateral, ou seja, os dados serão obtidos apenas a partir dos relatos das universidades, já que esses podem ser corroborados através dos relatórios financeiros das IES, *sites*, regulamentos e histórico educacional de cada país. Desta forma, é dispensável realizar entrevistas com outros subsistemas.

As setas indicam as comunicações que existem tanto com os atores no ambiente interno como no ambiente externo de forma geral. Essa comunicação é realizada através dos regulamentos, regimentos, leis, memorandos, ofícios, projetos de pesquisa, processos etc. As decisões que acontecem no sistema se convertem em ação que levam a uma comunicação também.

A diferenciação entre sistema e entorno, por sua vez, realça que tudo aquilo que não diz respeito ao sistema observado é tido como entorno, até mesmo "os diferentes tipos de sistemas que coexistem em uma mesma dimensão espaço-temporal" (RODRIGUES; NEVES, 2012, p. 34). Logo, a delimitação dos limites do sistema é de extrema importância para a compreensão do que será tratado especificamente na pesquisa. Neste estudo, o limite do sistema serão todas as instituições de ensino superior que não sejam totalmente públicas e não se encaixem na classificação de universidade<sup>20</sup>. Desta forma, qualquer outro elemento de governança administrativa em IES com outro enquadramento jurídico não será contemplado nesta pesquisa científica.

---

<sup>20</sup> As universidades se caracterizam pela indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

### 3.11 Categorias analíticas

A análise da governança universitária é um campo muito vasto e precisa de um recorte para que a pesquisa se torne factível. A partir deste delineamento, as variáveis foram selecionadas com base na revisão bibliográfica que trazia estas como as mais comuns e importantes tanto na análise da governança pública como mais especificamente na universitária (COHEN; MARCH, 1974; VAHL, 1990; OCDE, 2003; PANDEY, 2004; BRUNNER, 2011; TCU, 2014; IFAC, 2001; SASSAKI, 2016). Na escolha das categorias analíticas buscou-se optar por variáveis relacionadas à área administrativa, sendo que inicialmente pensou-se em duas associadas à governança pública (transparência e *accountability*) e duas à governança universitária (autonomia financeira e tomada de decisão), conforme dito anteriormente.

Todavia, no decorrer da análise dos dados, percebeu-se a necessidade de se tornar a categoria analítica *transparência e accountability* em algo mais macro que fosse capaz de abarcar todas as subcategorias que foram criadas. Então, concluiu-se que “controle” seria uma opção mais adequada.

Esta nova categoria analítica – *Controle* – emergiu tanto das respostas dos entrevistados, quando da literatura, especificamente do TCU (2020), que aborda a transparência e *accountability* dentro desta categoria macro. Por fim, se considerou que três categorias eram um número factível de pesquisar no tempo do estudo: *Controle, Autonomia Financeira e Lógica de Tomada de Decisão*, considerando a quantidade de variáveis que cada uma engloba. A seguir serão descritos cada categoria, sendo que apenas as subcategorias de “Controle” serão detalhadas, por entender que são conceitos específicos amplamente discutidos na bibliografia, ao contrário das demais categorias, em que os dados obtidos não se constroem encima de conceitos, mas informações obtidas em forma de perguntas direcionadas, por isso se explanou apenas a ideia central da categoria macro.

#### 3.11.1 Controle

O controle analisado a partir das funções da administração clássica (planejar, organizar, dirigir e controlar), segundo Souza (2020), possui a ideia de comparação entre as atividades realizadas e as planejadas, fornecendo informações para tomada de decisões que possibilitam ao gestor manter uma organização ou sistema orientado para o alcance dos objetivos.

A categoria “controle” não se refere à atuação da unidade de controle interno ou de correção. Remete às práticas que têm o potencial de promover o controle das organizações públicas pelas partes interessadas. São práticas voltadas para estimular a responsabilidade das organizações e dos agentes públicos, e ainda criar mecanismos que garantam que eles sejam responsabilizados por suas ações (TCU, 2020). Dentro desta categoria foram analisadas as seguintes subcategorias: transparência e *accountability*; Auditoria interna e externa; Monitoramento e avaliação dos objetivos estratégicos da instituição; e Conflito de interesses.

A primeira variável dentro da categoria “controle” é *transparência*, que se caracteriza pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública (operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho) 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. Consiste em disponibilizar, inclusive na forma de dados abertos, para as partes interessadas, as informações que sejam de seu interesse (arts. 3º, I e II, 5º, 8º e 10 da Lei 12.527/2011) e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos (BRASIL, 2011).

O conceito de transparência abrange várias iniciativas como: acesso à informação, divulgação de natureza obrigatória; divulgação de natureza proativa e voluntária, incluindo dados abertos do governo; e transparência fiscal e orçamentária (OCDE, 2018). A transparência efetiva deve assegurar que a informação chegue ao público mais interessado do segmento, e que os cidadãos se sintam confortáveis para buscar as informações sem medo de represálias e confiem que o uso dessas informações promoverá a responsabilização dos agentes públicos, caso necessário (BANCO MUNDIAL, 2017).

Slomski (2008) pontua que transparência refere-se à divulgação oportuna de todas as questões relevantes relacionadas à organização, inclusive situação financeira, desempenho, composição e governança da organização (SLOMSKI, 2008). Transparência nas informações, especialmente nas mais relevantes, que tenham impacto nos negócios e que envolvam resultados, oportunidades e riscos. A transparência deve situar-se dentro dos limites de exposição que não sejam conflitantes com a salvaguarda de informações (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Já a *accountability* é 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). O Banco Mundial (2017) novamente traz para a discussão a *accountability* efetiva, que afirma estar ligada a um conjunto amplo de incentivos e mecanismos institucionais como os de garantia de responsabilização, de participação social e de parcerias entre atores estatais e não estatais. A OCDE (2018) aborda diferentes tipos de prestação de contas, como a administrativa, a financeira e orçamentária, a social e a referente a resultados de políticas públicas. É importante saber que a *accountability* não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, mas abrange também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor para a organização (IBGC, 2010).

A análise da *accountability* e transparência foram realizadas através dos relatórios financeiros e de gestão, *sites* das instituições e meios de comunicação com a sociedade local, este último obtido por meio das entrevistas. A prestação de contas analisada será a financeiro-orçamentária e social.

A *Auditoria Interna* surge como um instrumento fundamental para proteger o valor das organizações públicas no fornecimento de bens, serviços e políticas públicas aos cidadãos, pois tem o objetivo de avaliar a eficácia do processo de governança implementado a execução dos planos, orçamentos e programas de governo e, se as organizações gerenciam corretamente os seus riscos, aderindo a controles eficazes para minimiza-los (TCU, 2020).

A *Auditoria Externa* é uma atividade que analisa as demonstrações contábeis da organização para identificar possíveis imprecisões. Para isso, são utilizados alguns procedimentos técnicos e, ao final, é emitido um parecer informando se os dados estão de acordo com os princípios fundamentais e as normas da contabilidade do país. Apesar de não ser muito debatida no âmbito da governança pública ou universitária, se acreditou importante para uma análise mais substancial da relação das universidades com órgãos de controle, ter uma visão mais imparcial das contas da instituição e um subsídio a mais para a análise da transparência (MARQUES; ALMEIDA, 2004).

Quando se propõe analisar o *Monitoramento e avaliação dos objetivos estratégicos da instituição*, se pressupõe que a universidade tenha bem definida tanto a sua estratégia quanto as diretrizes para monitoramento e avaliação da execução da mesma. Implica, ainda, acompanhar a execução das iniciativas estratégicas e avaliar o desempenho da organização, adotando ações de melhoria sempre que necessário. Como resultado, espera-se que a estratégia da organização seja executada de acordo com os objetivos e as metas definidas (TCU, 2014). Este dado foi analisado a partir das falas dos entrevistados e documentos das

universidades que corroborassem a veracidade dessas falas com uma política direcionada a este acompanhamento e indicadores bem definidos e explicados em seus relatórios.

Por fim, o *Conflito de interesses*, que o Brasil tem definido em lei própria (Lei 12.813 de 2013), trata-se de situações em que os interesses privados podem se confrontar com os interesses públicos, comprometendo o interesse coletivo. A lei define as situações que configuram esse tipo de conflito durante e após o exercício de cargo ou emprego no Poder Executivo Federal e estabelece formas do agente público se prevenir da ocorrência do conflito de interesses, prevendo, por outro lado, punição severa àquele que se encontrar em alguma dessas situações (BRASIL, 2013).

De acordo com o art. 3º da Lei 12.813 de 2013 “conflitos de interesses trata da situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública” (BRASIL, 2013). A governança universitária precisa, então, se concentrar na administração dos conflitos de interesse, que é algo constante nas instituições de ensino superior, para que estes não atinjam o estado de ruptura na negociação dos interesses dos diferentes grupos. Cabe aos gestores atuarem como moderadores para favorecer um cenário mais favorável para a iniciativa das decisões consensuais e conciliação, gerando assim um equilíbrio de forças (BALDRIDGE; CURTIS, 1982).

Em relação ao conflito de interesse, a CGU (2018, p. 11) aponta alguns dos riscos mais relevantes e comuns à integridade nas organizações públicas que são:

- i) Relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão; ii) Atividade privada incompatível com o cargo; iii) Atuar como intermediário junto à administração; iv) Praticar ato em benefício de pessoa jurídica (em que participe o servidor ou parente); v) Receber presente de quem tenha interesse em decisão; e vi) Prestar serviços à pessoa jurídica sob regulação do órgão.

Na subcategoria exposta na análise dos dados, serão apresentados mais detalhamentos sobre o tema e a importância de seu controle para uma boa governança universitária.

### 3.11.2 Autonomia Financeira

A autonomia é um tema de política de ensino superior importante e muito atual, mas debatido principalmente no cenário internacional criando os limites para esta temática. Isso implica que a autonomia não é um fenômeno estático, mas dinâmico. Recentemente, os aspectos financeiros em particular na autonomia das instituições de ensino superior têm despertado interesse crescente. Uma das principais razões para isso é que os limites para a

autonomia são frequentemente criados com os tipos de mecanismos que influenciam a autonomia financeira das IES. Exemplos típicos de tais mecanismos é o orçamento por desempenho, o financiamento por desempenho e os acordos de desempenho debatidos na Europa. A criação de capacidades legais para instituições de ensino superior são as manifestações mais recentes que visam melhorar a autonomia financeira dessas instituições (KOHTAMAKI, 2012).

O fortalecimento da autonomia das IES pode ser visto como uma resposta política governamental às demandas externas por educação superior (CORREIA; AMARAL; MAGALHÃES, 2002; NEAVE; VAN VUGHT, 1991; SIZER; MACKIE, 1995). Essas organizações tornaram-se atores locais, regionais, nacionais e globais e o significado político, econômico, social e cultural da educação superior como um todo é constantemente destacado. Assim, existem expectativas consideráveis das universidades como fontes de inovação, *know-how* e melhoria do bem-estar econômico e social, estabelecidas nas estratégias de desenvolvimento governamental e regional (KOHTAMAKI, 2012).

A autonomia financeira foi analisada como a autoridade para adquirir e alocar os recursos financeiros. A autonomia pode ser determinada a partir de vários parâmetros: a duração do ciclo de financiamento estatal (quanto menor o estado ou a autoridade controladora determinar o montante do financiamento, mais liberdade à universidade tem para moldar seu orçamento e, portanto, mais longo prazo a estratégia pode ser determinada por si mesma), o tipo de financiamento público, autoridade para alocar financiamento principal, estabelecer entidades legais, edifícios próprios, pedir dinheiro emprestado, cobrar taxas, manter excedentes, decidir sobre o número total de alunos, autoridade para estabelecer programas de graduação em bacharelado, mestrado e doutorado, finalizar programas de graduação, decidir os salários e nomear o pessoal acadêmico sênior e do pessoal administrativo superior (KOHTAMAKI, 2012).

Nesta pesquisa a análise desta categoria analítica foi realizada por meio dos dados dos relatórios financeiros das universidades, de forma a determinar o nível de dependência de cada instituição de recursos do governo e a capacidade de diversificar suas fontes de recursos próprios.

### 3.11.3 Lógica de Tomada de Decisão

A tomada de decisões organizacionais é normalmente definida como um processo ordenado em que diferentes perspectivas, ideias e proposições de pessoas com autoridade para encontrar resoluções são combinadas para chegar ao melhor caminho alternativo a ser seguido

ou implementado pela instituição. Assim, tomar decisões para toda a organização, seja para negócios, para a academia, para o ministério ou para qualquer outra organização existente, é muito significativo e impactante, não apenas para todo o sistema e cultura, mas também para todos os associados e membros envolvidos (AL-MIMAM, 2018).

O tomador de decisões que esteja motivado pela necessidade de prever ou controlar, geralmente enfrenta um complexo sistema de componentes correlacionados, como recursos, resultados ou objetivos desejados, pessoas ou grupos de pessoas; ele está interessado na análise desse sistema. Presumivelmente, quanto melhor ele entender essa complexidade, melhor será sua decisão (RIBEIRO, 2003).

Aplicando o pensamento sistêmico e identificando que os componentes da organização estão inter-relacionados, a configuração de governança preferida para essa organização colocará a tomada de decisão onde for mais adequado para alavancar os pontos fortes da organização, influenciar o comportamento do agente e alinhar a atividade com os objetivos mais amplos das organizações. Para isso, é fundamental reconhecer a importância de apoiar os valores da organização e entender como as decisões terão impacto nas unidades operacionais e na organização de maneira mais geral (BARRY, 2018).

No cenário complexo em que as universidades estão inseridas, o processo de tomada de decisão se torna cada vez mais importante para se alcançar resultados satisfatórios na qualidade do ensino prestado. Desse modo, nesta pesquisa foi analisada a lógica de tomada de decisão e o modelo aplicado em cada IES por meio dos dados obtidos nas entrevistas, que junto com outras variáveis nos proporcionará também a identificação dos modelos de governança universitária predominantes em cada IFES.

## 4 CONTEXTUALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM CADA PAÍS E UNIVERSIDADE

### 4.1 AUSTRÁLIA

A Austrália é uma nação desenvolvida, rica em recursos naturais e em talentos de uma população que cresce cada vez mais diversificada. Com suas instituições democráticas, combinadas com uma economia forte, criaram as condições para uma sociedade justa, criativa e produtiva. Sexto maior país do planeta, a Austrália está localizada no hemisfério sul, entre os oceanos pacífico e índico. A população do país, em 2018, era estimada em 25.067.900 pessoas. É o 51º país mais populoso do mundo e o mais populoso da Oceania. Sua população é majoritariamente urbana, vivendo nas regiões costeiras. Já Melbourne é a capital e a cidade mais populosa do estado de Victória, além de ser a segunda área urbana mais populosa da Austrália, depois de Sydney. É um dos principais centros financeiros do país, assim como da região da Ásia-Pacífico (AUSTRALIA, 2019).

Na Austrália, há 43 universidades, sendo 40 públicas e três privadas, das quais uma é confessional e oferece apenas formação em teologia e filosofia. Todas as universidades públicas da Austrália são criadas pela legislação do governo estadual, exceto a *Australian National University* (ANU), que é a única universidade criada sob uma lei do parlamento da *Commonwealth of Australia*<sup>21</sup> (AUSTRALIA, 2019).

As universidades públicas da Austrália são instituições independentes, com um alto grau de autonomia formal. Elas são amplamente homogêneas, mas no nível operacional diferem em questões como: amplitude de programas oferecidos; intensidade da pesquisa, as regiões e comunidades atendidas; instalação do campus; sua dinâmica internacional e a gama de ofertas online (SHATTOCK, 2014).

As políticas públicas educacionais não são definidas exclusivamente pelo Ministério da Educação. Esse as define junto com ministérios de outras áreas (indústria, comércio, ciência e tecnologia, por exemplo) e com especialistas do setor educacional, que juntos compõem um comitê formado para este fim. Nesse contexto, foi desenvolvido um plano, que

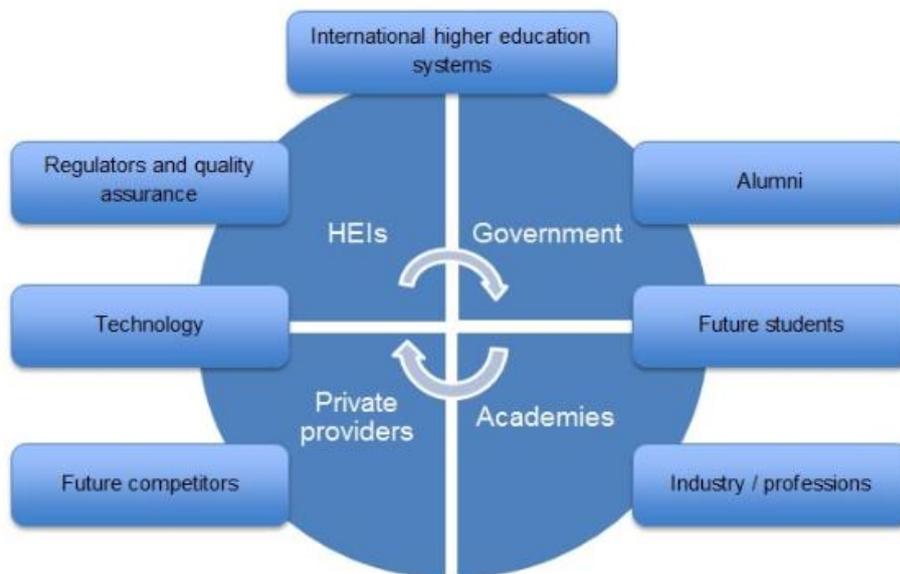
---

<sup>21</sup> Nome completo e formal do país da Austrália formando uma federação com seis estados - Nova Gales do Sul (capital do estado Sydney), Victoria (Melbourne), Queensland (Brisbane), Austrália do Sul (Adelaide), Austrália Ocidental (Perth) e Tasmânia (Hobart) - e dois territórios, Território do Norte (capital Darwin) e Território da Capital Australiana, onde está localizada a capital federal, Canberra.

deve ser concluído até 2025, para transformar a Austrália em um país inovador, engajado globalmente, competitivo na produção científica e detentor de universidades capazes de dar respostas aos desafios da sociedade (REIS; FAVARON, 2018). De acordo com o relatório *Education at a Glance* (OCDE, 2018) a Austrália investe 2% do seu PIB em educação superior, ficando acima da média dos países da OCDE de 1,5%.

Uma das estratégias do bom funcionamento do sistema de ensino superior da Austrália é a sua ínfima estrutura burocrática (ver Figura 13), valorizando uma estrutura dinâmica que permite às IES criar e inovar a partir dos parâmetros gerais do governo. A *Australian Qualification Framework* (AQF) é a agência governamental responsável pelo controle das normas de funcionamento. Esta agência atua mais como supervisora do que como uma agência reguladora e burocrática e, apesar de estabelecer diretrizes para o ensino superior, consegue manter a autonomia supervisionada das IES (REIS; FAVARON, 2018).

Figura 13 – Sistema de educação superior na Austrália.



Fonte: BARRY (2018).

Na Figura 13 é possível observar que os quadrantes centrais identificam os principais influenciadores e atores do sistema australiano que interagem de várias maneiras para fazer o sistema funcionar. Os elementos nas caixas externas representam as influências externas mais amplas no sistema e possuem interesse nos resultados e *outputs* do sistema.

Quanto ao sistema de avaliação, este está sob a supervisão da *Tertiary Education Quality Standards Agency* (TESLA), uma entidade estatal, porém, independente. Não há interferência do governo em suas diretrizes, o que torna possível que ela desenvolva instrumentos de avaliação mais qualitativos e menos quantitativos. Existem visitas *in loco*,

contudo o caráter é formativo e de colaboração. Obviamente, se alguma IES não cumpre as diretrizes, ela pode ter seu funcionalmente interrompido (REIS; FAVARON, 2018).

O Ministério da Educação define padrões nacionais de competências (*national skills framework*), a partir dos quais as universidades desenvolvem seus currículos. Cabe aos empregadores, à sociedade e aos próprios estudantes avaliarem se a IES é de fato qualificada. Isso significa que o prestígio social da instituição e seu impacto na sociedade são valorizados (REIS; FAVARON, 2018).

Em 2014, o ensino superior na Austrália obteve uma receita de aproximadamente US\$ 30 bilhões, tornando este setor uma indústria significativa. E embora as universidades tenham aumentado sua renda privada desde os anos 1980 (como é o caso da UNIMELB), elas ainda dependem do governo. Quase 60% do seu fluxo de caixa são doações ou empréstimos do governo (REIS; FAVARON, 2018).

De forma geral, as universidades possuem programas estruturados e focados na vivência dos estudantes. É fundamental que todos eles se envolvam com algum projeto de impacto social e trabalhem em projetos práticos que tenham relevância para a formação, para a vida e/ou para a profissão e que lhes permitam correlacionar com todos os aprendizados que uma universidade proporciona. Deste modo, por exemplo, os alunos são estimulados a pensar em seu próprio negócio ou *startup* e a adquirir vivências no exterior para vivenciar diferentes culturas. Ao invés do Trabalho de Conclusão de Curso, muitos cursos também costumam cobrar a realização de estágios e a posterior entrega de relatórios. Ficando evidente que o currículo australiano não se limita a um conjunto de disciplinas com um volume enorme de conteúdo (REIS; FAVARON, 2018).

Mesmo com um ensino superior avançado em relações a muitos países subdesenvolvidos, a Austrália possui metas para 2020 como, por exemplo, reduzir pela metade o número de australianos entre 20 e 64 anos que não possuem 3º grau; alcançar a meta de 40% de pessoas entre 25 e 34 anos ter pelo menos o nível de bacharel e 20% das matrículas na graduação sejam de estudante de baixa formação socioeconômica (AUSTRALIA, 2008).

A partir de 1988, com as reformas de Dawkins<sup>22</sup>, a expansão de acesso à educação superior foi alcançada através da facilidade para estabelecer mais universidades e abertura de mais vagas para estudantes de graduação. Essas alterações foram associadas a uma mudança

---

<sup>22</sup> Uma homenagem ao então Ministro da Educação da Austrália, John Dawkins. O pacote Dawkins de reformas ampliou bastante o acesso ao ensino superior, completando o movimento de um sistema de elite para um sistema de massa, preparou as bases para a introdução de uma contribuição do aluno para os custos de seu ensino superior e facilitou a transformação de institutos de tecnologia em universidades (BARRY, 2018).

nas formas de financiamentos, que buscava enfrentar os desafios previstos no financiamaneto público.

É interessante notar que, com o aumento da demanda por mais vagas no ensino superior, o país respondeu com a expansão de vagas e criação de novas universidades públicas, aliado a mais possibilidades de financiamento, tonando o acesso mais equitativo. Comportamento este diferente do que ocorreu no Brasil, que resultou num aumento exponencial de instituições privadas mais direcionadas ao lucro do que a qualidade do ensino prestado. Este cenário será mais explanado no capítulo sobre a educação no Brasil. (AUSTRALIA, 2008).

Entre as mudanças vividas na Austrália, houve a criação de uma lei que rege as bolsas de financiamentos estatais, chamada *Higher Education Support Act (HESA) 2003*, que inclui duas práticas de suporte (AUSTRALIA, 2019):

- O *Commonwealth Grant Scheme (CGS)*, que fornece financiamento aos provedores de ensino superior para ajudar a subsidiar os custos das mensalidades dos alunos;
- Os *Higher Education Loan Program (HELP)*, que fornecem empréstimos contingentes de renda para ajudar os alunos a pagar seus custos de estudo.

A HESA também disponibiliza outras bolsas para provedores de ensino superior para diversos fins (AUSTRALIA, 2019). Esses incluem:

- O *Disability Support Program (DSP)*, que fornece financiamento para provedores de ensino superiores qualificados para melhorar o acesso de estudantes com deficiência;
- O *Indigenous Support Program*, que fornece subsídios aos provedores de ensino superior para ajudá-los a atender às necessidades de seus alunos aborígenes e ilhéus do Estreito de Torres;
- O *Structural Adjustment Fund*, que fornece financiamento para ajudar as universidades a operar de forma mais competitiva no ambiente de financiamento orientado pela demanda;
- O *Higher Education Participation and Partnership Program (HEPPP)*, que apoia os esforços das universidades para aumentar a participação de pessoas de baixa condição socioeconômica para frequentar a universidade;
- Concede a um número limitado de **Institutos Nacionais** para apoiar as operações em andamento;

- O *Superannuation Program*, que fornece financiamento suplementar aos provedores de ensino superiores elegíveis para cobrir certas despesas de aposentadoria do pessoal;
- O *Australian Maths and Science Partnerships Program (AMSPP)*, que busca melhorar o envolvimento dos alunos em cursos de matemática e ciências em universidades e escolas, por meio de parcerias inovadoras entre universidades, escolas e outras organizações relevantes.

São feitas determinações todos os anos, confirmando os valores das subvenções ou adiantamentos pagos a cada provedor de ensino superior em relação às subvenções feitas sob a HESA. O financiamento do ensino superior contemplou uma média de 62% dos estudantes do ensino superior em 2018 e é indexado anualmente usando o fator de indexação para o ano relevante, de acordo com a Parte 5-6 da HESA (AUSTRALIA, 2019).

Segundo dados do Departamento de Educação da Austrália, em 2018, o número de estudantes que integraram o ensino superior foi de 1.562.520, deste total 29,2% correspondem à pós-graduação e 70,8% a graduação e cursos de capacitação. Desses alunos, 90,2% são de escolas públicas, o que é justificado pela predominância desta instituição no país, 9,8% de universidades privadas e 46% são estudantes internacionais. Vale salientar que, deste percentual, o Brasil se encontra como o quarto maior país de origem de estudantes internacionais na Austrália (AUSTRALIA, 2019).

Segundo dados do governo australiano, o número de matrículas de estudantes brasileiros no país mais que triplicou entre 2007 e 2019, de 9.863 para 33.601. Deve-se notar que a maioria dessas matrículas não ocorre no ensino superior, mas em programas profissionais não superiores (56%) e cursos de inglês (37%). A oportunidade de trabalhar enquanto estuda e a disponibilidade de mais oportunidades de emprego e caminhos de migração, fazem parte do que atrai estudantes brasileiros para a Austrália, especialmente à luz da crise econômica e do alto desemprego em seu país. (AUSTRÁLIA, 2019).

A Austrália desenvolveu um sistema de ensino superior eficaz e eficiente. Esse desenvolvimento inclui a transição de um sistema de educação elitizado para um de massa e posteriormente universal, novas abordagens na gestão pública conhecida como “*New Public Management*”, globalização, comercialização/ mercantilização da educação, inovação tecnológica e o desafio de desenvolver um sistema de financiamento público sustentável (BARRY, 2018).

Em relação à governança, a partir de 1988, o sistema de ensino superior na Austrália começa a aplicá-la. As décadas seguintes às reformas de Dawkins viu o ensino superior continuar a ser objeto de análises do governo, moldando os comportamentos institucionais por fatores internos e externos (BARRY, 2018). As principais influências externas sobre o setor foram dominadas por “modelagem intencional do governo federal” e pela “Internacionalização do ensino superior” (SHATTOCK, 2014, p. 147). A mudança foi ocorrendo até se tornar a norma.

De 2000 a 2012, emergiu um forte foco na qualidade, com os Estados e a *Commonwealth* concordando em estabelecer critérios nacionalmente consistentes e normas para universidades e outras instituições de ensino superior. Em 2008, a *Bradley Review* (BRADLEY, 2008) recomendou a criação de um sistema impulsionado pela demanda, a fim de aumentar o acesso e a participação em educação superior. Muitas das recomendações de Bradley (2008), como a implementação de um modelo de financiamento “orientado pela demanda”, um novo programa de apoio ao estudante e um novo regime de garantia e acreditação de qualidade com o estabelecimento da Agência de Padrões e Qualidade do Ensino Superior (“TEQSA”), foram implementadas e isso se tornou uma iniciativa significativa para a transformação do sistema australiano de um sistema de “massa” para um sistema “universal” de educação (BARRY, 2018).

Essas mudanças resultaram em dados como, o país ficar entre os dez países com melhor ensino superior do mundo pela *Universitas 21* em 2019 (WILLIAMS; LEAHY, 2019) e em 2020 pelos *Times Higher Education* (THE, 2020). Essa posição é o resultado do apoio bipartidário dos últimos 20 anos para garantir uma educação universitária acessível e de alta qualidade para o maior número possível de cidadãos.

O sistema de ensino superior da Austrália está em um ponto interessante de seu desenvolvimento. Lacy *et al.* (2017, p. 1) em seu relatório sobre uma pesquisa com líderes do ensino superior na Austrália, observam que “o sistema é reconhecido por sua importância para o futuro da economia e sociedade australianas e como um provedor líder em educação global”. Contudo, questões internas importantes, bem como mudanças externas significativas, atualmente desafiam o setor e devem ser analisadas para seu sucesso contínuo.

A abordagem dessas forças de mudança nas universidades exigirá que os líderes encontrem um equilíbrio entre reconhecer as tradições que ao longo do tempo se mostraram úteis e eficazes e são suportados, com a necessidade de implementar mudanças que desafiam a existência continuada de algumas ou todas essas tradições e práticas, como por exemplo, a diversidade entre as universidades (BARRY, 2018).

#### 4.1.1 Universidade de Melbourne - UNIMELB

A Universidade de Melbourne (UNIMELB) é uma universidade pública cujo principal campus fica em Melbourne. Segunda universidade mais antiga da Austrália, e a mais antiga de Victoria, criada em 1853, o seu principal campus é em Parkville, um subúrbio ao norte do centro financeiro da cidade (MELBOURNE, 2020).

A UNIMELB situa-se entre as melhores universidades da Austrália e do mundo e é muito respeitada nas áreas de artes, humanas e biomédicas. Em 2008, a introdução do Modelo de Melbourne marcou outra transformação histórica da universidade, oferecendo amplos programas de graduação, turmas menores, aprendizado em equipe e uma experiência universitária única (MELBOURNE, 2020).

Possui mais de 54 mil estudantes, sendo que desses 44% são estudantes internacionais, que são amparados por mais de 8.500 funcionários (em tempo integral ou parcial), gerando uma porcentagem de 26 estudantes para cada funcionário, segundo dados do *Times Higher Education* (THE, 2020). Em relação à proporção de alunos em cada nível de formação, segundo dados do *Annual Report* de 2018 (MELBOURNE, 2018), do total de alunos da universidade, 26.751 são de graduação, 22.543 de pós-graduação e 3.451 pesquisadores com grau superior.

Em 15 de novembro de 2005, o vice-reitor Glyn Davis anunciou um programa de reforma intitulado *Growing Esteem* ('autoestima crescente', numa tradução livre para o português). Com ele, a universidade visa à consolidação de suas três atividades-base - pesquisa, aprendizado e transferência de conhecimento -, a fim de que se torne um dos melhores institutos do mundo. A estrutura de graduação da universidade será mudada para o "Modelo Melbourne", uma combinação de várias práticas das universidades americanas e europeias, o que os administradores acreditam a deixará em conformidade com o Acordo de Bolonha, assegurando que suas graduações tenham relevância internacional (UNIMELB, 2019).

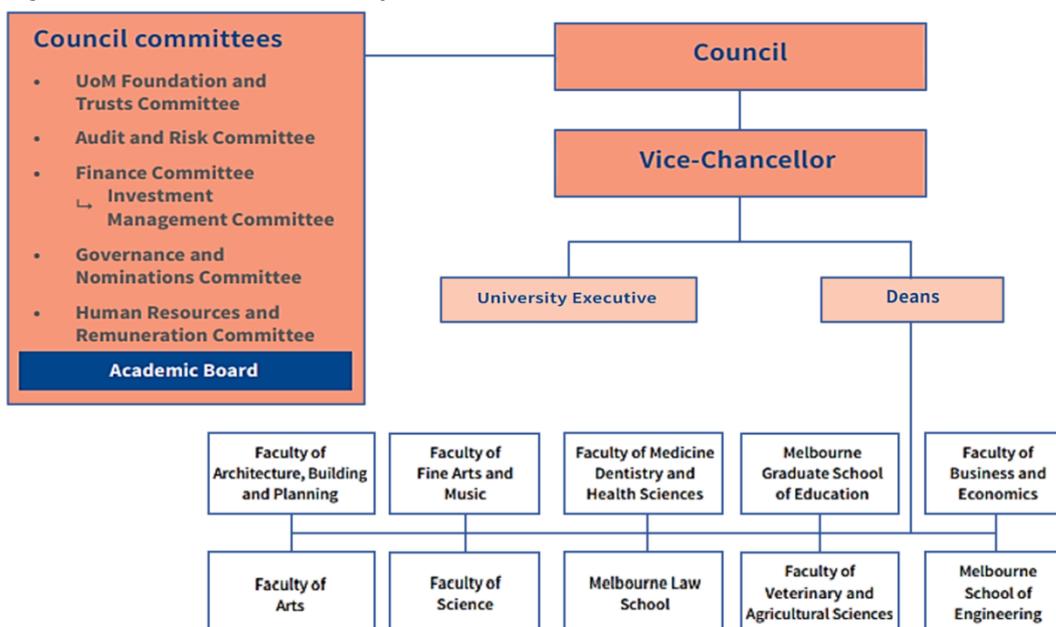
Os objetivos estratégicos da instituição são divididos em quatro categorias (MELBOURNE, 2020):

- **Ensino, aprendizagem e experiência do aluno:** Buscar um aprendizado que estimule, desafie e cumpra o potencial de excelentes alunos de todo o mundo, levando a carreiras significativas e contribuições profundas à sociedade.

- **Excelência e impacto da pesquisa:** Buscar desenvolver pesquisa brilhante, inovadora e inspiradora, que aborde os principais desafios sociais, econômicos e ambientais de nosso tempo.
- **Enriquecendo nosso trabalho através do engajamento:** articular a contribuição do engajamento como elemento vinculativo, enriquecendo nosso ensino e pesquisa e aprofundando nossa contribuição para a sociedade em geral.
- **Sustentabilidade:** Incorporar objetivos de sustentabilidade no planejamento da infraestrutura e na prestação de serviços, desenvolvendo e dando suporte às capacidades da equipe e construindo uma organização robusta e financeiramente viável.

A universidade de Melbourne utiliza como parâmetro para suas práticas de governança universitária a *The University of Melbourne Act 2009* (VICTORIA, 2009), lei que cria a universidade, seu corpo diretivo (Conselho Universitário) e suas principais funções. A lei autoriza a universidade a promulgar legislação subordinada (estatutos e regulamentos) e a agir por meio de resolução de seu corpo diretivo ou por decisão de seus funcionários autorizados, conforme Figura 14.

Figura 14 – Estrutura de Governança da UNIMELB.

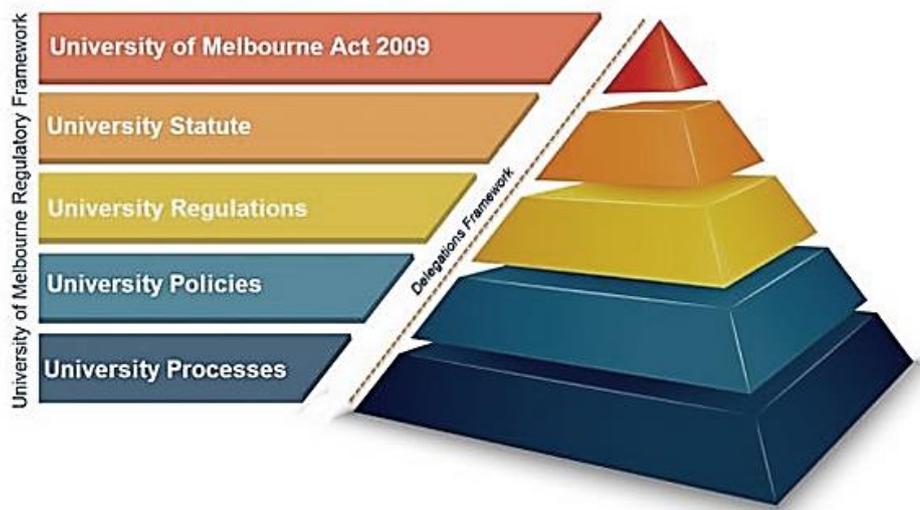


Fonte: UNIMELB (2019).

A lei, os estatutos e os regulamentos são complementados por políticas e processos que fornecem requisitos mais detalhados para a prática do que o especificado na legislação

pertinente ou abrangem novas áreas de operação não cobertas pela legislação formal (Figura 15).

Figura 15 – Quadro Regulamentar da Universidade de Melbourne.



Fonte: Universidade de Melbourne (2019).

Para algumas áreas de operação (por exemplo, saúde e segurança ocupacional, recursos humanos, igualdade de oportunidades), pode haver também outra legislação governamental que orientará o desenvolvimento de políticas e processos relevantes da universidade. Em 2010, com seu primeiro Plano de Ação de Reconciliação, a universidade de Melbourne assumiu um compromisso oficial de usar seus conhecimentos e recursos de ensino e aprendizagem, pesquisa e engajamento para dar uma contribuição sustentável a melhor saúde, educação e padrões de vida dos indígenas australianos e reconhecer o contribuição dos povos e conhecimentos dos aborígenes e das ilhas do Estreito de Torres em apoio a esse objetivo (UNIMELB, 2018).

Hoje a Universidade de Melbourne é o principal centro de ensino superior e pesquisa na Austrália. Com forte desempenho em pesquisa, excelência no ensino e aprendizagem e capital intelectual e social, a Universidade está posicionada nas principais universidades do mundo e atualmente é classificada com 1º posição na Austrália e 32º no mundo (THE, 2020).

Esses resultados são consequências, também, de um programa *Growing Esteem*, conforme mencionado anteriormente, que inicialmente criou metas para serem alcançadas até 2015. Neste projeto previa-se que a Universidade de Melbourne seria a universidade líder do país, realizando pesquisas de qualidade e impacto globais, oferecendo um perfil de ensino diferenciado e focado na graduação e com um posicionamento muito fortalecido de conexão com as muitas comunidades da Universidade. Esta fase inicial da *Growing Esteem* focou-se

no ensino e aprendizagem, conforme refletido no inovador Modelo de Melbourne, combinando ensino de graduação de base ampla com caminhos para excelentes qualificações profissionais oferecidas em nível de pós-graduação (UNIMELB, 2018).

Em 2010 esse projeto delimitou um objetivo ainda maior, aspirando ser reconhecida como a melhor universidade do mundo. Desenvolveu-se uma nova estratégia de pesquisa e cresceu uma ênfase na importância do envolvimento no enriquecimento da pesquisa e do ensino. Essa fase da *Growing Esteem* voltou a concentrar o foco na pesquisa e no desenvolvimento orientado a comunidade local da Universidade e nas parcerias com a indústria (UNIMELB, 2018).

Já a *Growing Esteem 2015-2020* procura realizar plenamente a visão da universidade. Estão incorporando princípios de sustentabilidade no trabalho e estabelecendo parâmetros de referência mais altos para ensino e aprendizagem, assim como experiências do aluno e pesquisa reconhecida globalmente. Nesta versão mais recente, o engajamento assume um papel central, pois se enfatiza novamente o valor das conexões e contribuições para a comunidade e a sociedade, e foca na qualidade e importância do trabalho acadêmico (UNIMELB, 2018).

Em relação à estrutura de desempenho da universidade, esta mede seu desempenho por meio da ferramenta de *balanced and fit-for-purpose scorecard*, reforçados por um conjunto de indicadores-chave comuns de desempenho e reportados trimestralmente ao Conselho e à liderança sênior.

Até final de dezembro de 2018, a visão geral do desempenho foi comparada às metas do *Growing Esteem 2015-2020* (MELBOURNE, 2019) em todo o ensino e aprendizagem, excelência em pesquisa, engajamento e sustentabilidade. No geral, 26% dos objetivos do projeto estão atualmente sendo excedidos ou atingidos, 52% estão no caminho certo para cumprir o cronograma e as expectativas programadas, 15% estão progredindo e 7% precisam de atenção (MELBOURNE, 2019). Maior detalhamento sobre esses dados serão expostos no capítulo 5 da análise dos dados.

## **4.2 Cenário da Educação Superior no Brasil**

No final do século XVII, surgem grandes Instituições de excelência no mundo que extrapolam as dimensões locais atingindo outros continentes, buscam a integração entre o ensino e a pesquisa, disseminando ideias liberais e se adequando aos processos de desenvolvimento econômico e social, respeitando as peculiaridades de cada nação. Assim, o

sistema universitário europeu expande-se, também, para a América Latina e exerce influência decisiva nos modelos de universidades adotados no continente americano (CUNHA, 2011).

Magalhães (2006) apresenta três tendências à época, advindas de modelos europeus, dominantes na América Latina, que são: o Alemão, o Francês e o Anglo-Saxônico. O modelo Alemão ou Prussiano entendia que o objetivo principal da universidade era a criação e transmissão do conhecimento. O modelo Francês ou Napoleônico visava à formação técnica profissionalizante, como consequência das imposições da industrialização, propiciando o estabelecimento, na América Latina, de IES para cada profissão, diplomando alunos e outorgando títulos reconhecidos pelo governo. Já o modelo Anglo-Saxônico ou Newmeniano, com vínculos concentrados nas Universidades de Cambridge e Oxford, buscava a educação geral dos alunos, visando formar indivíduos especialistas para o mercado de trabalho, atendendo, assim, as necessidades das empresas da época e do próprio estado (MAGALHÃES, 2006). Tais modelos influenciaram as universidades na América Latina, que enfrentaram o “embate de como conciliar o ensino profissional com a atividade científica” (CUNHA, 2011, p. 20).

Apesar dos traços dos modelos francês, alemão e inglês, o ensino superior brasileiro manteve a estrutura advinda de Portugal, sendo a Universidade de Coimbra sua principal fonte de referência. O ambiente universitário contemporâneo, com ideias avançadas, criado por Arganil, reitor de Universidade de Coimbra, foi o ambiente pelo qual passaram os precursores das artes e das ciências no Brasil (DORIA, 1998). Entretanto, o modelo da Universidade de Coimbra “deparou com uma população diferente da europeia, e, desde sua formação, as universidades brasileiras foram foco de constantes e importantes mudanças, que perduram até os dias atuais” (BOTTONI; SARDANO; COSTA FILHO, 2013, p.17).

O arranjo de governança do ensino superior no Brasil se estabelece a partir do compartilhamento de responsabilidades entre o governo federal, as 27 unidades federativas e os municípios. Autoridades federais, governos estaduais e municípios têm permissão para criar e financiar a operação de instituições públicas de ensino superior. Isso quer dizer que, na prática, o envolvimento das autoridades estaduais e municipais na oferta de ensino superior se difere substancialmente entre os estados em todo o país. O governo federal, por meio do Plano Nacional de Educação (PNE), estabelece a estratégia nacional para o ensino superior (OCDE, 2018).

De acordo com o último Censo da Educação Superior realizado pelo INEP (2019), em 2019, o Brasil possuía um total de 108 universidades públicas e 90 privadas. Segundo Durham (2005), a expansão deste segmento no Brasil se orientou para a satisfação das classes

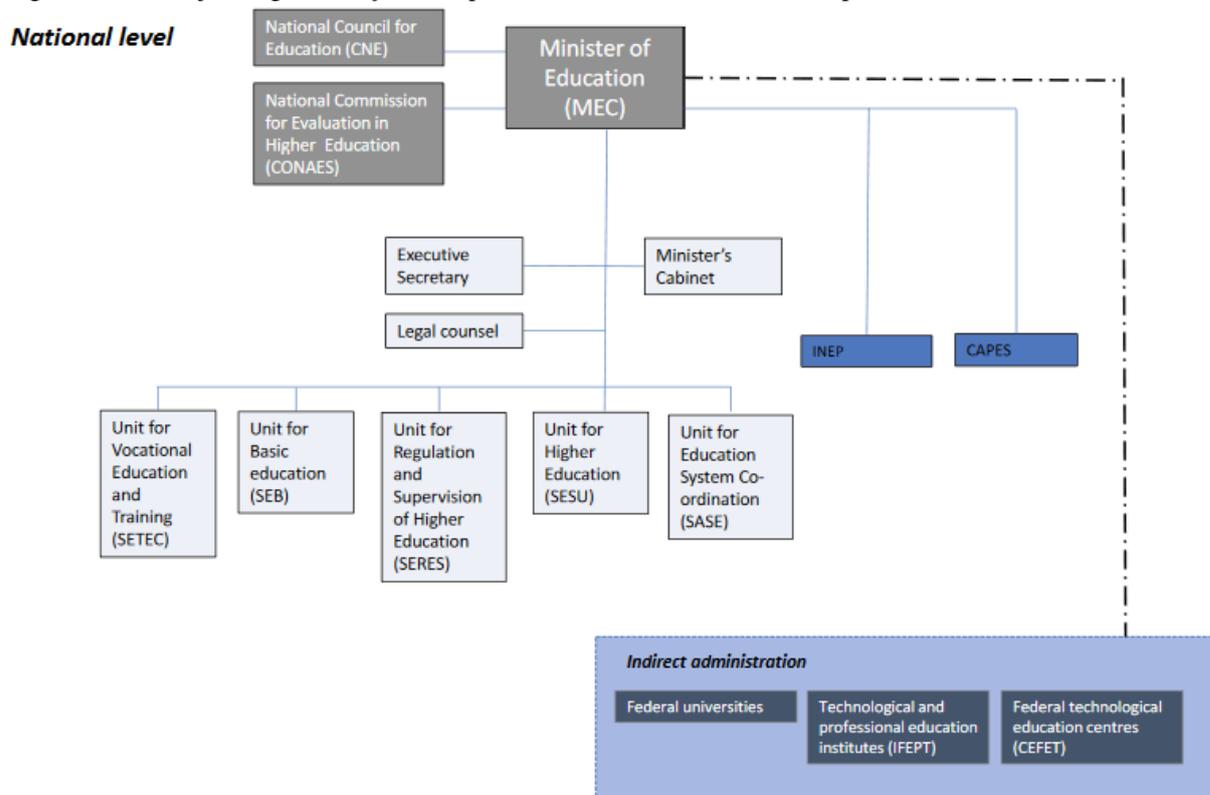
mais imediatas da demanda social, que está preocupada unicamente com a obtenção de um diploma.

Esta propensão é reforçada no Brasil por uma longa tradição cartorial da sociedade brasileira, que correlaciona diploma de ensino superior com acesso a uma profissão regulamentada e, garante a quem os detêm, espaços privilegiados no mercado de trabalho. Neste contexto, a qualidade da formação oferecida entra em um plano secundário, tornando esse segmento, antes de tudo, lucrativos (DURHAM, 2005).

Esse comportamento reflete no número de matrículas no ensino superior que teve um aumento de 43,7% entre 2009 e 2019, mas desse aumento 75,8% de matrículas na graduação são de IES privadas, ficando a rede pública com a participação de 24, 2%. O crescimento em relação a 2018 nas IES públicas foi de 0,1%, enquanto que na rede privada foi de 2,4% (INEP, 2019).

O Ministério da Educação (MEC) tem a responsabilidade de estabelecer a política nacional de educação em nível federal, assim como coordenar os diferentes níveis e partes do sistema educacional. O sistema federal de ensino superior compreende tanto instituições públicas federais de ensino superior, como todas as instituições privadas no Brasil. No ensino superior, o MEC é atualmente responsável por estabelecer, financiar, dirigir e regular o sistema federal de ensino superior, através de várias secretarias (Figura 16) como a Secretaria de Educação Superior (SESU), a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) e a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

Figura 16 – Arranjos de governança atuais para o sistema federal de ensino superior no Brasil.



Fonte: WENR (2018).

Nota: Este arranjo não apresenta uma visão completa do sistema educacional no Brasil, nem inclui os diferentes sistemas de governança estaduais e municipais.

Em relação aos indicadores de escolaridade no Brasil, ainda não são satisfatórios, mesmo quando comparados à países com nível de desenvolvimento similar. Quando se trata de educação superior, mais especificamente, o nível de acesso da população em idade adequada ainda fica bem abaixo de países como Argentina e México, por exemplo, e muito aquém dos países mais desenvolvidos, como Alemanha, Estados Unidos, Coréia do Sul e Itália (NEVES, 2007). Entretanto, desde meados do século XX é possível observar uma acentuada expansão de todos os níveis de ensino, incluindo o superior (DURHAM, 2005; RIBEIRO, 2011).

Até a década de 1930, quando foi criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, no governo de Getúlio Vargas, o sistema de ensino no Brasil era pouco expressivo e não contava com nenhuma universidade. A partir de então, houve várias reformas institucionais, junto ao desenvolvimento econômico e as transformações urbanas e sociais experimentadas pela sociedade brasileira, que deram espaço ao seu rápido crescimento (VONBUN; MENDONÇA, 2012).

Ao longo do processo de expansão, consolidou-se no país, um sistema de ensino superior que, de modo muito simplificado, poderia ser dividido em dois grandes grupos: o

primeiro formado por instituições públicas, de maior importância e mais difícil acesso; e um segundo grupo, composto pelas instituições privadas, de menor prestígio e onde o ingresso é menos concorrido (VONBUN; MENDONÇA, 2012).

Nos dois grupos, as classes superiores e médias estão mais bem representadas, seja em decorrência da maior capacidade para assumir com os custos envolvidos, principalmente na rede privada, ou então da vantagem conquistada nos concorridos exames de vestibular, notadamente para o ingresso nas universidades públicas por meio de uma preparação muito melhor que os demais. Somente em meados da década de 1990 que se pode observar a rede de ensino superior crescer novamente e, mais uma vez, de modo proporcionalmente maior para o setor privado – mas também no setor público. Aliado a este último ciclo de expansão do ensino superior estava à implementação de uma série de políticas públicas voltadas também à democratização do acesso. Entre essas políticas, podem-se ressaltar as seguintes: o sistema de cotas, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) <sup>23</sup>.

Para quantificar o crescimento do sistema brasileiro, o número de estudantes do ensino superior quadruplicou de 1,75 milhão em 1995 para 8,45 milhões em 2018 (HONORATO; VIEIRA; ZUCCARELLI, 2018). No entanto, as taxas de participação no ensino médio e no ensino superior ainda são retidas pelos meios sociais (desigualdades e disparidades regionais), de modo que o percentual da população brasileira com nível superior continue baixo pelos padrões regionais, apesar da rápida expansão. Segundo a OCDE (2018), apenas 16% da população de 25 a 34 anos concluíram o ensino superior em 2017, em comparação com 22% no México, 37% no Chile e 28% na Colômbia.

Em relação à autonomia universitária, é importante destacar que as universidades brasileiras ainda precisam cumprir as rígidas diretrizes do MEC, com reduzida liberdade para criar novos cursos multidisciplinares e modificar currículos, os quais são engessados com diversos componentes obrigatórios. Em relação às universidades públicas, acrescenta-se a isto uma grande rigidez no que se refere à contratação de profissionais e à gestão orçamentária e de remunerações. Respeitadas as diretrizes do MEC, há autonomia administrativa e alocativa, englobando uma relativa descentralização das decisões dos conteúdos em relação aos departamentos (VONBUN; MENDONÇA, 2012).

---

<sup>23</sup> Além das políticas aqui destacadas, especificamente voltadas para a democratização do acesso ao Ensino Superior, outros programas e ações do governo devem ser considerados, como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e o Sistema de Seleção Unificada (SISU).

O investimento em ensino superior, segundo o relatório *Education at a Glance* (OCDE, 2018), mostra que em 2016 o Brasil investiu 1% do seu PIB neste setor da educação, o que o deixa abaixo da média dos países da OCDE de 1,5% e da Austrália com participação de 2%.

Na busca de assegurar o equilíbrio na distribuição orçamentária entre as instituições visando garantir a estabilidade dos financiamentos e realizar a distribuição de recursos a partir de critérios previamente definidos e divulgados, criou-se a versão atual da Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital (Matriz OCC). Os recursos dessa matriz são distribuídos com base numa fórmula matemática, observando diversos fatores como a produtividade acadêmica, o número de matrículas, os alunos concluintes, a avaliação dos cursos, etc. Sempre observando os limites definidos pelo MEC para cada ação/atividade ou matriz que compõe o orçamento (ARAÚJO; SIENA; RODRIGUEZ, 2018).

O orçamento das IFES também é composto por receitas próprias, que, depois de inseridas na Lei Orçamentária Anual (LOA), podem ser utilizadas. Essas receitas são provenientes de atividades realizadas pela universidade como, por exemplo, aluguéis e emolumentos, convênios ou contratos de repasses, de consultoria, de projetos de cooperação com entidades públicas e privadas, de cursos de extensão e especialização e da realização de concursos públicos, entre outras (ARAÚJO; SIENA; RODRIGUEZ, 2018).

No Brasil, os recursos das universidades federais provenientes do governo federal, no ano de 2017, representaram 88% e de fontes próprias 12%. Os valores podem divergir de uma instituição para outra a depender dos aspectos mencionados acima quanto à distribuição dos recursos públicos, assim como, a captação de recursos próprios, que podem variar em relação ao Índice Geral de Cursos (IGC) <sup>24</sup>. A partir de um estudo, verificou-se que quanto maior a classificação do IGC, as IFES possuem maiores valores arrecadados. Contudo, o aumento no percentual de arrecadação de fonte própria fica mais significativo apenas nas IFES classificadas com o IGC correspondente a cinco (percentual de 28,75%), sugerindo que a qualidade dos cursos influencia na arrecadação própria (ARAÚJO; SIENA; RODRIGUEZ, 2018).

Na visão dos gestores das IFES, o fator que mais contribui para a arrecadação própria é a prestação de serviços (19%). Essa prestação de serviço pode ser realizada pelos docentes

---

<sup>24</sup> O IGC é um indicador de qualidade das Instituições de Educação Superior, que considera o Conceito Preliminar de Curso (CPC) dos cursos avaliados no ano do cálculo e nos dois anos anteriores, referindo-se a um triênio, contendo todas as áreas avaliadas previstas no Ciclo Avaliativo do Enade. A classificação pode ser 3, 4 ou 5.

ou técnico-administrativos, envolvendo serviços, produtos, patentes, cursos, concursos, consultorias, assessorias e outras formas similares com contrapartida de terceiros, de natureza pública ou privada. O segundo fator é a arrecadação por meio de pesquisas (13%), sendo aquela relacionada aos recursos oriundos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CAPES), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e fundações estaduais de amparo à pesquisa. E a terceira maior fonte de captação de recursos próprios está relacionada à celebração de convênios (11%), e que pode ser firmada com estados, municípios ou empresas privadas. Este fator possui a mesma representatividade que outras formas de prestação de serviços como realização de concursos e pós-graduação (ARAÚJO; SIENA; RODRIGUEZ, 2018).

Em 2019, após recentes cortes do governo federal no ensino superior (5.613 bolsas de pós-graduação e corte de quase 50% dos recursos do MEC para 2020), o Ministério da Educação lançou uma proposta para reestruturar o financiamento de institutos e universidades federais por meio do programa “Future-se”. O programa tem como objetivo central estimular que as instituições operem para captar suas receitas próprias, condição que seria possível ao estabelecerem contratos com organizações sociais e atuarem dentro de alguns modelos de negócios privados (BRASIL, 2019). Este programa trouxe muitas opiniões conflitantes quanto à eficiência e os resultados que esses “caminhos empreendedores” podem levar as universidades públicas.

É de se destacar ainda, um desafio da educação superior brasileira: a baixa incidência de cursos superiores voltados ao ensino profissionalizante, ou seja, voltados às ciências aplicadas e ao ensino profissional prático, conforme acontecem com maior frequência em países como Alemanha, EUA, Japão e Coreia do Sul. O Brasil tinha, em 2006, apenas 4,69% das matrículas de nível superior na educação “vocacional”, contra uma média da amostra da OCDE de 17,77% (RISTOFF, 2013).

O Brasil vive uma fase de transição na educação superior em decorrência dos números projetados para as metas do próximo Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE) que são (OCDE, 2018):

- Aumentar, até 2024, o número de matrícula bruta no ensino superior para 50% e a matrícula líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, garantindo a qualidade da oferta e com pelo menos 40% de novos alunos matriculados em instituições públicas.

- Elevar, até 2024, a qualidade do ensino superior e aumentar o nível de qualificação de toda a força de trabalho docente em instituições públicas e privadas. Garantir que pelo menos 75% do corpo docente tenha obtido o grau de bacharel e 35% doutorado.
- Até 2024, aumentar a participação em programas de pós-graduação *stricto sensu*. O objetivo é ofertar 60.000 mestrados e 25.000 doutorados por ano.

Essas metas poderão propiciar um agravamento da crise dos valores acadêmicos hegemônicos e a uma tensa convivência de modelos diversificados. Se seremos capazes de apreciar o novo de forma benéfica para a qualidade da educação e nossa imagem de futuro, só o tempo dirá (RISTOFF, 2013).

#### 4.2.1 Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP

A Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), é uma universidade pública do estado de São Paulo, considerada segundo o ranking da *Times Higher Education* (THE, 2019), como a 3º melhor universidade da América Latina, segunda melhor do Brasil, atrás, apenas, da Universidade de São Paulo (USP). Fundada em 1962, a UNICAMP foi projetada desde o início como um sistema integrado de centros de pesquisa, ao contrário de outras universidades brasileiras geralmente criadas pela consolidação das escolas e institutos anteriormente existentes. Seu foco em pesquisa reflete que quase metade de seus estudantes são alunos de pós-graduação, a maior proporção entre todas as grandes universidades no Brasil. Ela também se destaca no grande número de cursos de pós-graduação oferecidos (153 cursos, comparados aos 66 de graduação), além de oferecer vários cursos para cerca de oito mil estudantes por meio de sua escola de extensão (UNICAMP, 2018).

A UNICAMP é responsável por cerca de 15% da produção científica brasileira. Ela também produz mais patentes do que qualquer outra organização de pesquisa brasileira (1.177 patentes ativas em 2018), atrás somente da estatal Petrobras. A universidade possui 37.927 alunos entre regulares e especiais (3% de alunos internacionais), sendo 53% deste total, alunos de graduação e os 47% restantes divididos entre 83 cursos de mestrado, 72 de doutorado e 4 de especialização. Dos 1.865 docentes em atividade na universidade, 99% possuíam, no mínimo, o título de doutor e 94% atuavam em regime de dedicação exclusiva. A relação de aluno matriculado por docente ativo era de 19,5 em 2018. A universidade também conta com um número de servidores técnicos de 7.471, e desse total 45,95% estão alocadas na

área de saúde e a proporção de estudante por servidor não docente é de 15,1 (UNICAMP, 2018).

A administração da universidade está estruturada de forma semelhante a outras universidades públicas do país. O órgão de decisão suprema é o Conselho Universitário (CONSUN), composto por todos os diretores, além de vários representantes da comunidade acadêmica, alunos, pessoal administrativo e comunidade externa (UNICAMP, 2021a). O conselho se reúne cerca de quatro a cinco vezes por ano, quando realiza decisões administrativas de alto nível, como a aprovação do orçamento, e tem a palavra final em processos administrativos internos. A administração rotineira é deixada para o reitor e a reitoria. Mas ao contrário da UNIMELB e UFPA, a instituição não possui um desenho de sua estrutura de governança disponível em documentos ou *site*.

Assim como muitas universidades públicas brasileiras, a UNICAMP é quase inteiramente financiada pelo governo do estado de São Paulo, que advém principalmente a partir de impostos sobre vendas, mas uma pequena percentagem do orçamento total é obtida a partir de doações, pagas por programas de extensão e por empresas patrocinadoras.

Em relação ao planejamento estratégico da universidade, esta começou a discussão sobre a metodologia de planejamento estratégico como mecanismo de tomada de decisão no início dos anos 2000. Em 2004 conseguiu organizar um documento mais sistematizado, o chamado Planes II, que foi apresentado e aprovado pelo Conselho Universitário (Deliberação Consun 405/04) (UNICAMP, 2018).

O Planes 2021-2025, deu início a uma nova etapa de planejamento, execução e avaliação da instituição, consolidando a interface entre planejamento e avaliação institucional. Desta forma, a equipe de planejamento estratégico da universidade estruturou o processo de revisão do Planes 2021-2025 em quatro etapas, realizadas em dez workshops, a saber: a) Conformação da identidade organizacional; b) Estruturação de diagnóstico e de análise do ambiente interno e externo; c) Criação das estratégias da organização e; d) Elaboração de indicadores estratégicos (UNICAMP, 2021a).

A partir desta identidade organizacional (missão, visão, valores e princípios), são definidos os objetivos estratégicos e os projetos a serem implementados, para que a instituição cumpra sua Missão e atinja o futuro planejado. Estes elementos que compõem o vértice do triângulo estratégico são de extrema importância, pois direcionam todas as ações a serem tomadas pela instituição.

A lógica de todo o processo está descrita na Figura 17, no qual observa-se que a missão e a visão não apenas explicitam o que a instituição quer, mas inspiram as grandes

diretrizes e estratégias da instituição; unificam e direcionam as expectativas; facilitam a comunicação interna; favorecem o comprometimento e fornecem orientação e energia às equipes (UNICAMP, 2021a).

Figura 17 – Etapas que estruturam o processo de gerenciamento e execução do Planes 2021-2025.



Fonte: UNICAMP (2021a).

A Unicamp estabeleceu 13 Objetivos Estratégicos a serem concretizados ao longo de 2021-2025, prevendo a implantação de projetos com indicadores de acompanhamento. As métricas para tanto (qualitativas e quantitativas) serão alinhadas aos objetivos estratégicos que se organizam em três dimensões macro (Resultados para Sociedade; Excelência no Ensino, na Pesquisa e na Extensão; Excelência na Gestão) (UNICAMP, 2021a).

Em relação à governança da UNICAMP, este tema só foi abordado no Planes 2016-2020, documento em que a universidade relata entender sobre a importância de viabilizar canais de discussão dos diversos temas acadêmicos, administrativos e da gestão, criando as condições para que a instituição possa executar sua missão. A governança na instituição se divide em Governança Corporativa e Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação (UNICAMP, 2016).

O governo corporativo deve também ser responsável pela implantação do plano estratégico criando as condições de gestão para sua implantação, para seu acompanhamento e para a mensuração dos seus resultados. As discussões sobre o Planes 2016-2020 (UNICAMP, 2016) apontaram que há alguns aspectos da gestão corporativa da UNICAMP que precisam ser mais bem equacionados, destacando-se entre eles: a) Governança de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC); b) Atuação de forma técnica e política junto a órgãos

externos; c) Maior representatividade e influência externa (interações estratégicas); d) Legislação e regulação interna e externa; e) Revisão do papel estratégico do CONSUN e as atribuições das câmaras e comissões assessoras; e f) Imagem da UNICAMP.

#### 4.2.2 Universidade Federal do Pará – UFPA

A Universidade Federal do Pará (UFPA) é uma instituição de ensino superior pública brasileira, situada no estado do Pará e sediada em Belém. Foi criada em 1957, sendo que algumas de suas faculdades, como a de Medicina e a de Direito estão entre as mais antigas do Brasil e foram por ela encampadas. O princípio fundamental da UFPA é a integração das funções de ensino, pesquisa e extensão (UFPA, 2019a).

É uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação. Em 2019, possuía 60.021 estudantes matriculados e 5.521 colaboradores entre docentes e técnicos (UFPA, 2020a), gerando uma proporção de 24 estudantes para cada funcionário, de acordo com dados do *Times Higher Education* (2020). Porém em relação a número de estudantes internacionais está em 0%, mostrando um desafio que precisa ser urgentemente superado, quando se aborda a internacionalização da universidade. Em relação à proporção de alunos em cada nível de formação, segundo dados contidos no *site* da universidade, em 2019, do total de alunos da universidade 38.865 são de graduação, 9.249 de pós- graduação (4.411 alunos matriculados no mestrado; 2.271, no doutorado e 2.567 entre especializações e MBAs), 1.051 de ensino fundamental e médio e 6.769 de cursos de ensino técnico e cursos livres como os oferecidos pela Escola de Teatro e Dança, Escola de Música e de Línguas Estrangeiras.

De acordo com o *ranking* das universidades do país elaborado pela RUF (*Ranking* Universitário da Folha de Paulo) em 2019, a UFPA é a melhor, maior e mais conceituada universidade da região norte do Brasil, ocupando a 29º colocação nacional (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019). Está entre as Instituições de Ensino Superior mais comprometida com o desenvolvimento sustentável no mundo, de acordo com o *Times Higher Education Impact Ranking* (2020).

A UFPA oferece 340 cursos de graduação nos campi de Belém, Abaetetuba, Altamira, Ananindeua, Bragança, Breves, Cametá, Capanema, Castanhal, Salinópolis, Soure e Tucuruí. Vários grupos de pesquisa de importância nacional fazem parte dos quadros da UFPA, dentre as áreas de pesquisa mais destacadas encontram-se a Genética, as Geociências e as Neurociências (UFPA, 2019a).

Os objetivos estratégicos da universidade se dividem em 4 perspectivas, que são: resultados institucionais, infraestrutura e TI, processos internos, pessoas e orçamentária e

financeira. E seu monitoramento é realizado através de uma Reunião de Avaliação da Estratégia (RAE), em que se busca desenvolver uma cultura de aprendizado nas lideranças, tornando possível a tomada de decisão pautada na expectativa do resultado em longo prazo e não no imediatismo (UFPA, 2019b).

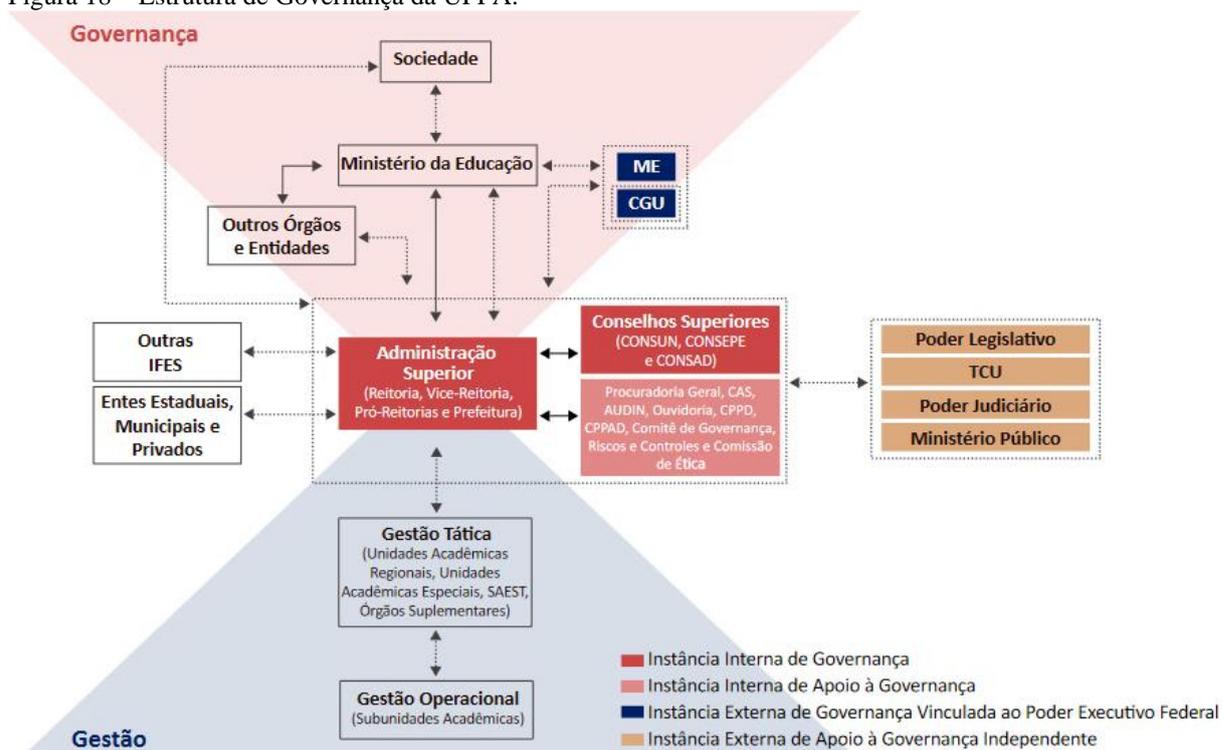
A UFPA possui um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2016-2025) que sintetiza as referências para o planejamento da instituição ao longo da próxima década. O documento é criado a partir do entendimento de que, no mundo atual, produzir conhecimento de alto nível e desenvolver recursos humanos de excelência são prerrogativas das instituições de ensino superior, às quais é necessário criar mecanismos de integração de transferência de conhecimento para a sociedade, de contribuição para a resolução dos grandes problemas com os quais enfrenta diariamente (UFPA, 2016).

A complexidade dos novos desafios impulsiona as universidades a abandonar técnicas tradicionais e inovarem em seus instrumentos de gestão. Portanto, a UFPA buscar construir, ao longo dos próximos anos, uma instituição voltada à formação do trabalho interdisciplinar, para a interação criativa e responsável com as demandas da sociedade, em que a pesquisa básica, a pesquisa aplicada e a extensão se desenvolvam de modo integrado, possuindo a inovação como um propósito vigente e a interação com os setores não acadêmicos da sociedade como prática cotidiana (UFPA, 2016).

Em relação à governança da universidade, existe um Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), o qual discute e aprova planos relacionados a estes temas. Recentemente aprovou o Plano de Integridade da Universidade Federal do Pará. O documento organiza as medidas de integridade a serem adotadas em determinado período de tempo, devendo ser revisado periodicamente, para redução da ocorrência de riscos relacionados às práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e outros desvios éticos e de condutas que possam comprometer os objetivos institucionais. Assim como aprovou também, o Plano de Ação (UFPA, 2018) referente ao Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com o objetivo de melhorar aspectos da gestão da Universidade avaliados pelo órgão.

A seguir, na Figura 18, é possível visualizar a estrutura da governança na instituição UFPA. Nela pode-se observar o quanto a governança possui uma estrutura muito mais circular do que linear. Assim como, a divisão entre governança e gestão, trazidas pelo TCU (2014), fica evidente na prática dessa instituição.

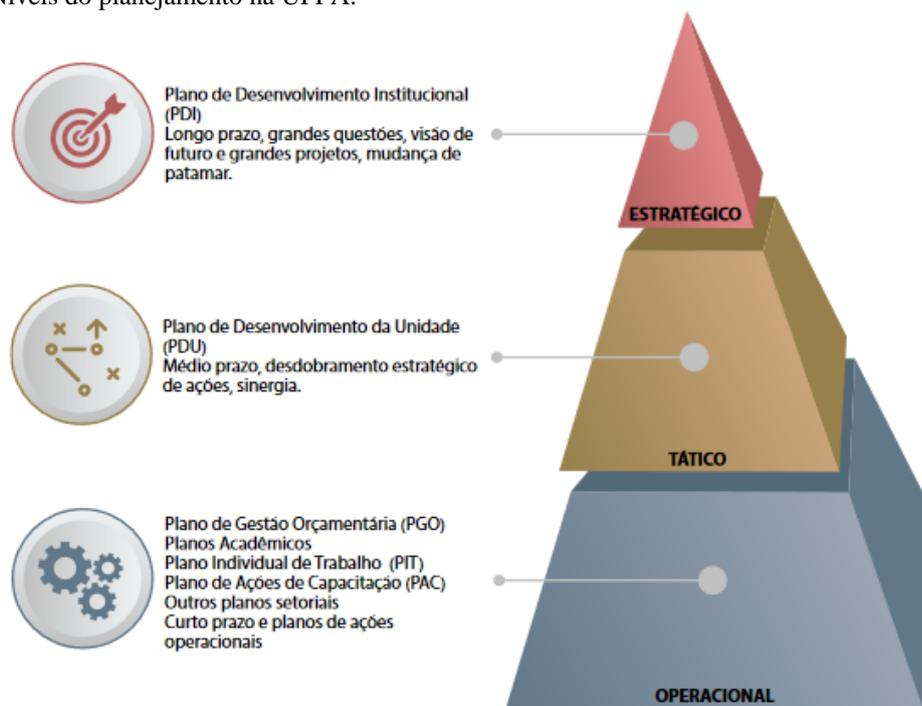
Figura 18 – Estrutura de Governança da UFPA.



Fonte: UFPA (2019b).

O planejamento da Universidade está descrito em seu Relatório de Gestão de 2019, sendo estruturado conforme a Figura 19. Como mencionado anteriormente, a UFPA materializa seu planejamento estratégico por meio do PDI 2016-2025 (UFPA, 2016), o qual reflete o planejamento macro de longo prazo da instituição como um todo e pode ser observado no topo da “pirâmide” do Planejamento Estratégico da Instituição. Logo abaixo do nível estratégico, posiciona-se o nível de planejamento tático, materializado pelo Plano de Desenvolvimento da Unidade (PDU). Por fim, na base da pirâmide encontra-se o Planejamento operacional. Esses dois últimos evidenciados na Figura 18 da governança como inclusos nos mecanismos de gestão.

Figura 19 – Níveis do planejamento na UFPA.



Fonte: UFPA (2019b).

Pelo fato de a universidade estar localizada no cenário amazônico, cria-se dinâmicas que também condicionam sua atuação de forma singular. As poucas oportunidades de formação para um enorme contingente de pessoas exige uma expansão crescente da oferta de vagas como objetivo da instituição, sempre na expectativa de que políticas públicas tornem este crescimento possível. Entre 2015 e 2019 a instituição teve um aumento de 7,8% nas vagas de graduação<sup>25</sup>, de acordo com o Anuário Estatístico da universidade (UFPA, 2019b).

O esgotamento de um ciclo de desenvolvimento econômico baseado na exploração não sustentável de recursos naturais impõe uma agenda de pesquisa que possa dar o suporte a um projeto de desenvolvimento ambientalmente sustentável e socialmente inclusivo. Produzir conhecimento básico sobre os recursos naturais da Amazônia e desenvolver tecnologias para explorá-los de modo sustentável, garantindo riqueza e renda para a população, é parte da agenda necessária para a maior universidade da região e um requisito para a superação da desigualdade e da pobreza no estado do Pará (UFPA, 2019b).

No capítulo seguinte consta a análise dos dados de forma mais aprofundada em cada IES, utilizando como base as categorias analíticas criadas previamente no estudo.

<sup>25</sup> Esse valor não contempla as vagas de graduação do Processo Seletivo Especial.

## **5 OBSERVAÇÃO DAS UNIVERSIDADES DE MELBOURNE, PARÁ E CAMPINAS: ANÁLISE DOS DADOS.**

A análise dos dados foi realizada de acordo com o tipo de informação gerada pelo instrumento de pesquisa. Assim, os conteúdos obtidos por meio das entrevistas gravadas foram inicialmente transcritos na sua íntegra (etapa que não ocorreu com as entrevistas respondidas via *e-mail*). Em seguida, procedeu-se uma leitura detalhada e cuidadosa de todo o material (gravado e escrito), a fim de destacar as unidades de análise que respondiam de forma mais direta às perguntas iniciais da pesquisa. Então, se agrupou os elementos do conteúdo por afinidade de forma a compor as categorias iniciais e posteriormente as categorias finais: Autonomia Financeira, Controle e Modelo e Lógica decisional.

Após a leitura, procedeu-se a análise em que o pesquisador reconsidera a alocação dos conteúdos e sua categorização a partir de um processo iterativo característico do modelo circular da pesquisa qualitativa, de forma a viabilizar uma análise mais densa dos recortes já incorporados na pesquisa e, permitir assim, uma melhor compreensão do processo de governança em cada instituição pesquisada. A partir dos dados obtidos em todas as categorias finais, foi possível se chegar ao modelo de governança universitária utilizado em cada IES e entender como o sistema autorreferencial das universidades se comunica com seu entorno.

As categorias foram construídas após leituras e releituras de todo o conjunto de documentos selecionados para análise e são únicas para os três casos a fim de permitir a comparação entre eles. As categorias iniciais contêm inferências que conduzem a interpretações primeiras. As categorias finais aglutinam as significações e ideias das categorias iniciais. Essas categorias podem ser mais bem visualizadas no Quadro 10.

Quadro 10 - Processo de derivação das categorias.

<b>Categorias iniciais</b>	<b>Ideia Central</b>	<b>Categorias Finais</b>
Influência ou participação dos <i>Stakeholders</i> na gestão da universidade	Se há e como ocorre essa participação nas instancias deliberativas de gestão.	<b>Modelo e Lógica Decisional</b>
Comunicação da IES com os <i>Stakeholders</i>	Como esta comunicação se materializa entre o sistema e os atores externos.	
Capacitação e qualificação dos servidores da alta administração	Existe um plano de capacitação direcionado para esses gestores? Os gestores da Alta administração precisam ter qualificações claramente especificadas para assumir o cargo?	
Sistema de avaliação de desempenho	Identificar um sistema de avaliação de desempenho para membros da alta administração.	
Setor privado na gestão da IES	Como ocorre a relação da IES com as empresas privadas	<b>Autonomia Financeira</b>
Distribuição de recursos entre departamentos e faculdades	Como é feita a gestão orçamentária interna das IES	
Composição da receita universitária	Qual o nível de dependência dos recursos governamentais destas IES e o nível de diversificação das receitas próprias.	
Execução da <i>accountability</i> e transparência	Se ocorre a prestação de contas e transparência dos dados relacionados às ações educacionais, financeiras e de gestão.	<b>Controle</b>
Auditoria interna e externa	Como as irregularidades administrativas são apuradas	
Monitoramento e avaliação dos objetivos estratégicos da IES	Se ocorre e como é realizada pela IES.	
Mecanismos de Controle para evitar conflitos de interesse	Quais as políticas aplicadas para evitar o conflito de interesse	

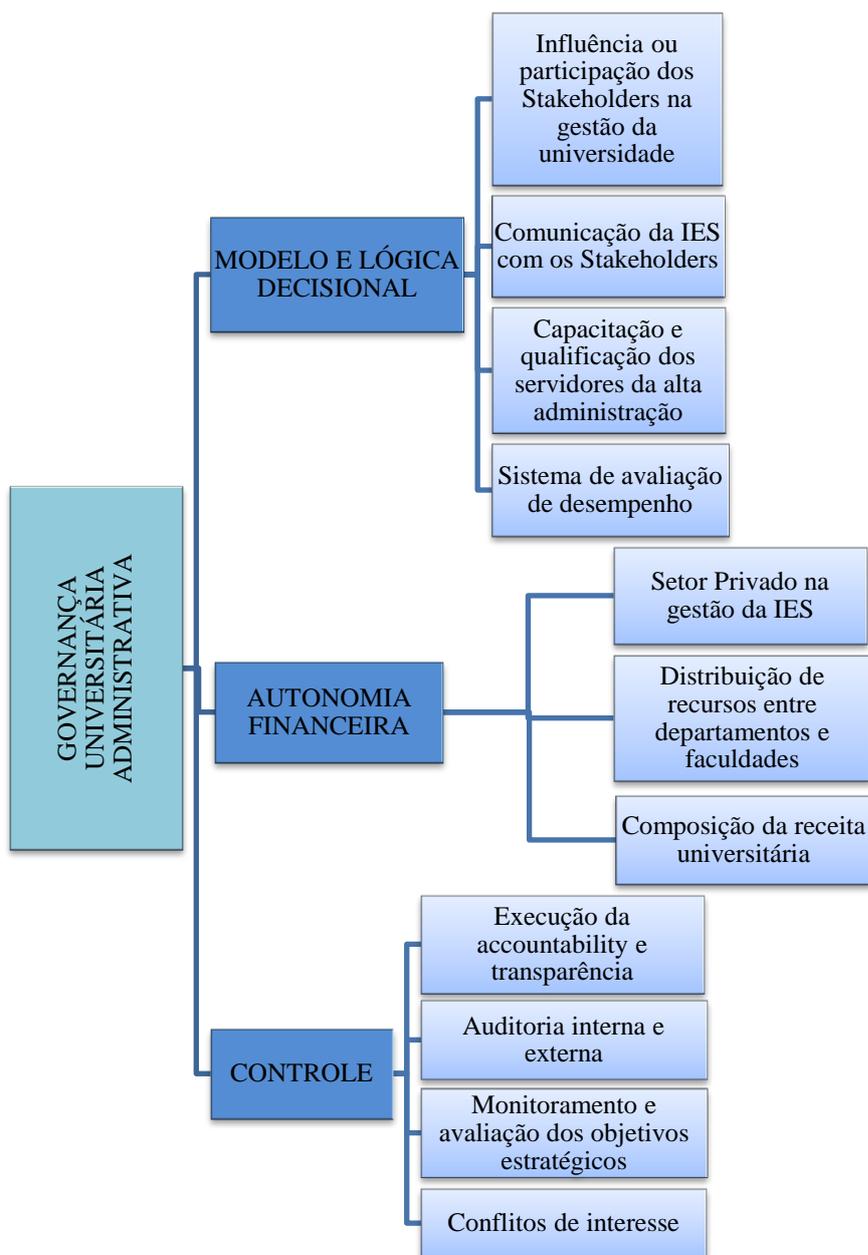
Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Os dados obtidos por meio das entrevistas foram aglutinados com dados da análise documental de forma a incorrer em maior consistência das informações. Os dados da universidade de Melbourne e UNICAMP foram respondidos de forma escrita, via *e-mail*, por conta da pandemia do coronavírus, conforme relatado na metodologia.

## 5.1 Categorias de análise

Cada categoria contém um tema dominante e corresponde a um primeiro julgamento, o qual provoca uma cadeia de relações (derivações). O objetivo principal da categorização é o de situar as cadeias de relações e não simplesmente uma descrição estática e independente, uma vez que os entrevistados emitem julgamentos, opiniões, alusões a respeito do tema, ao mesmo tempo em que o relacionam com outras temáticas. Mas, para auxiliar no entendimento do processo de derivação das categorias descritas nos próximos capítulos, construiu-se a Figura 20.

Figura 20 - Derivação das categorias de forma hierarquizada.



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

## 5.2 As categorias Iniciais

As categorias são rubricas ou classes que reúnem um grupo de unidades de registro sob um título genérico. A descrição das categorias foi efetuada após a categorização propriamente dita do conjunto de documentos selecionados para análise e resultou em 11 categorias iniciais. A categoria constitui o plano de rubrica da análise de conteúdo levantado a partir de trechos selecionados das entrevistas. Dessa forma, considerações teóricas iniciais e conceitos

emergentes contidos no material de análise ajustaram-se e deram origem a essa categorização, que são apresentadas na mesma ordem que aparecem no quadro 10.

### 5.2.1 Influência ou participação dos *Stakeholders* na gestão da universidade

Para o desenvolvimento de uma organização o *stakeholder* é um elemento fundamental para uma análise de relacionamento e poder dentro das mesmas e com os atores com as quais está envolvida (GOMES; GOMES, 2015). O processo de tomada de decisão é em todas as universidades subordinado às diretrizes de órgãos superiores do Estado relacionados à educação superior. No Brasil as universidades federais são vinculadas ao Ministério da Educação e em relação às bolsas de estudos aos órgãos de fomento à educação como CAPES e CNPQ.

Esta variável também evidencia a capacidade da instituição em responder rapidamente as mudanças ambientais externas. É importante analisar até que ponto cada instituição encontra-se “engessada” para tomar decisões no que diz respeito à gestão administrativa das IES, já que, segundo Barry (2018) uma das estratégias para alcançar a boa governança é criar mecanismos flexíveis e ágeis para que a resposta do sistema universidade responda rapidamente às demandas do entorno. Assim como, por outro lado, esses mecanismos de controle do governo podem servir como estímulo para as instituições alcançarem suas metas e objetivos. Esses estímulos podem ser financeiros como os advindos por meio de bolsas das agências de fomento à pesquisa (CAPES, CNPQ etc.), políticos e regulatórios conforme evidenciado na Austrália por meio da TESQA.

Esta variável também evidencia a complexidade na escolha da melhor decisão quando se leva em considerações interesses de diferentes atores organizacionais, ou seja, a multiplicidade de possibilidades. É neste momento da tomada de decisão nos conselhos universitários que são introduzidos, muitas vezes, argumentos baseados em valores exteriores ao próprio sistema administrativo (ou educacional de forma macro) para suplementar o fundamento às vezes ausente no processo de justificação da decisão.

De forma geral, nas três universidades essa influência externa vem essencialmente de órgãos públicos federais e estaduais (no caso da UNIMELB e UNICAMP). Contudo, o cenário que se espera de uma universidade democrática e atual é uma participação mais difundida entre diferentes atores internos e externos que compõe o sistema universidade, já que esta influência pode determinar os caminhos percorridos pela instituição.

Outros pontos importantes também precisam de destaque. O primeiro está relacionado à participação do setor privado nesse planejamento das universidades, o que não é

evidenciado em nenhuma IES. O que se observa, de forma geral, é que essa relação existe, mas de maneira pontual quando diz respeito a assuntos de interesse mútuo e não de forma rotineira na condução das decisões das instituições.

O segundo ponto, está relacionado à preocupação com as qualificações profissionais de cargos específicos no conselho universitário, que apenas na UNIMELB foi evidenciado, por conta da legislação vinculativa. Essas informações referem-se às fontes disponíveis em documentos das instituições e fala dos entrevistados<sup>26</sup>.

A Austrália nos últimos 8 a 10 anos, nos órgãos de governo, os conselhos, foram reduzidos em tamanho, embora mantendo a maioria de representantes externos. Ainda assim, a média é de 21 membros. A redução é mais radical na Universidade de Melbourne, que passou de 40 para 21 membros do Conselho, aumentando a participação de membros externos para dois terços. O governo federal australiano está pressionando por mais etapas no processo de reforma. Um documento de política governamental afirmou que ter “35 membros do Conselho e uma média de 21 não conduz a uma tomada de decisão sólida” (LARSSON, 2006, p. 5).

Na UNIMELB a entrevistada pontua todos os *Stakeholders* envolvidos no planejamento estratégico da instituição, e sua fala pode ser corroborada pela Lei da universidade de Melbourne de 2009 que traz a composição do seu conselho universitário com a participação de funcionários da universidade, estudantes e pessoas nomeadas pelo governo que precisam, necessariamente, possuir qualificações na área de gestão financeira e comercial. Porém, não se evidencia a participação do setor produtivo na composição desses conselhos deliberativos.

#### **UNIMELB:**

As partes interessadas da Universidade são os alunos e ex-alunos, funcionários, governo e a comunidade, indústria e doadores em geral. [...] Além disso, há um membro eleito da equipe no Conselho Universitário e até dois membros estudantes eleitos. Desta forma, funcionários e alunos interessados são também envolvidos na aprovação da direção da Universidade [...]. [...] a participação pode ocorrer por meio de mecanismos consultivos, como o Comitê Executivo da Universidade, por meio do qual os professores, através do diretor da faculdade, contribuem para as decisões de gestão da Universidade em vários assuntos. Muitas decisões, especialmente sobre ensino e pesquisa, são delegadas a um Reitor e as faculdades terão arranjos para que suas escolas / departamentos contribuam para essas decisões (E.G, informação escrita, março/2019).

---

<sup>26</sup> Este debate será mais bem aprofundado na subcategoria Capacitação e qualificação de servidores da alta administração

Na Austrália existe, além do governo federal e estadual exercendo influência sobre a tomada de decisão na universidade, uma agência independente de controle de qualidade do ensino superior (TESQA) e o governo da *Commonwealth*, conforme relata a entrevistada:

A influência externa vem principalmente do governo federal da Austrália através do Departamento de Educação e Treinamento e da Agência de Qualidade e Padrões da Educação Terciária [...]. Assim como do governo estadual de Victoria com o departamento de educação e treinamento e departamento de tesouro e finanças. [...]. No entanto, algumas agências definem requisitos para o *design* do curso, relatórios financeiros e de matrículas de alunos - por exemplo, o Governo da Commonwealth define requisitos para relatórios de matrículas de alunos (E.G, informação escrita, março/2019).

Essa influência que se manifesta através de leis, regulamentos, decretos etc. evidencia a hierarquização da tomada de decisão, ou seja, a vinculação com uma estrutura de poder, limitando o espaço para que valores e metas pessoais sejam inseridos na rotina de gestão da universidade. Este dado também indica a inevitável submissão da comunidade acadêmica a certas normas e diretrizes que regulamentam/ embasam o processo de tomada de decisão, apesar de este dado não eliminar a participação desta comunidade nas tomadas de decisão de forma geral.

Na UNICAMP a partir da fala da entrevistada também podemos observar a participação tanto de segmentos internos como de diversos órgãos externos. Quando analisamos a composição do Conselho Universitário, órgão máximo de deliberação da universidade é possível observar assegurado na legislação a representação de docentes, discentes, órgãos do governo e associações de trabalhadores (comunidade externa) e técnicos administrativos. Mas não é possível identificar a participação do setor produtivo nestes conselhos deliberativos.

#### **UNICAMP:**

As grandes definições de políticas institucionais ocorrem no Conselho Universitário, que possuem participação tanto dos diretores de unidades de ensino e pesquisa, de suas representações de classe, bem como de *Stakeholders* externos como FAPESP, DIEESE, FIESP, Prefeitura de Campinas e Governo do Estado. Influências externas eu entendo que, diretamente, o Conselho Estadual e o Governo do Estado. Mas no que se refere à pós-graduação, temos vinculação com os órgãos competentes como CAPES e CNPQ. Para os assuntos relacionados às atividades-fim como graduação, pós, pesquisa e extensão temos as comissões locais em todas as unidades de ensino e pesquisa, e temos as comissões centrais. No que se refere a orçamento e administração, temos apenas as comissões centrais (E.M, informação escrita, abril/2020).

Em relação ao quantitativo deste conselho, observa-se na pesquisa documental a representação de 65 membros, o triplo do observado na universidade de Melbourne, o que

mostra que as decisões nesta instituição serão bem mais complexas e a busca pela melhor escolha dentre as várias alternativas que se apresentarão - resultado da complexidade própria do ambiente aliada a multiplicidade de agentes envolvidos no processo de tomada de decisão – será mais difícil.

Na UFPA também é possível observar na legislação do Conselho Universitário a presença de diversos atores, porém apenas internos (representantes, discentes, docentes, sindicatos, hospital universitário e técnico-administrativos). Já na fala do entrevistado há a participação de demais setores externos como o setor privado em outras decisões estratégicas da instituição. Essa fala não se corrobora no documento com todos os membros que fazem parte do CONSUN atualmente.

### **UFPA:**

O corpo discente participa das nossas reuniões colegiadas dentro da universidade, [...]. Os discentes participam e pessoas também ligadas ao setor privado participam desse momento de aprovação do planejamento estratégico da Universidade que é o nosso PDI [...]. O dirigente da nossa Fundação de Apoio também participa de algumas reuniões estratégicas da universidade, a FADESP. [...] nós acatamos as diretrizes do MEC, da CAPES no sentido de concessão de bolsas, do CNPQ também de órgãos mais vinculado a pesquisa. [...] nós temos uma relação muito direta com o ministério da economia, [...] nós temos o órgão de controle interno que no caso é a Controladoria Geral da União e o controle externo o TCU [...]. Dos sindicatos do DCE também. [...] (E.C, informação verbal, dezembro/2019).

De acordo com o documento que nomeia todos os atuais membros do conselho universitário, a UFPA possui 121 representantes, o que em comparação com as demais instituições pesquisadas supera muito as principais recomendações dos três documentos criados por instituições da União Europeia - o livro branco de governança da UE; o documento que fez parte a Fundação do Conhecimento e Desenvolvimento e da Conferência dos Reitores; e o documento criado pela Comissão Universitária de Governança Técnica - para uma boa governança universitária, que sugere não exceder 50 membros num conselho universitário.

O entrevistado também relata a influência de órgãos internacionais como OCDE e Banco Mundial nos encaminhamentos da universidade, de forma a se manterem mais alinhados a discussões que ocorrem no mundo na área de gestão universitária.

Em relação à órgãos internacionais, de alguma forma OCDE né Rebecca, tem algumas diretrizes lá que são importantes [...] de você está tentando perceber o que os diversos atores inclusive do contexto internacional pensam e reflete as Universidades. Banco Mundial também a gente leva em conta, mas no sentido de a gente perceber quais são essas diretrizes né, quais são as premissas que eles utilizam. [...] não que eles decidam diretamente o que é que a universidade tem que

fazer, mas nesse sentido de trazer para cá também essas perspectivas E.C, informação verbal, dezembro/2019).

Em relação a este último dado relacionado à participação/influência de órgãos internacionais na gestão da instituição, apenas a UFPA e UNIMELB demonstraram haver essa relação. A participação é algo difícil, obviamente, de acontecer. Mas a influência deve sempre existir, para que, como relatado pelo entrevistado da UFPA, a universidade acompanhe os avanços do setor no mundo e se mantenha atualizada em tanto nas atividades-fim como nas atividades- meio.

A participação dos *Stakeholders* é fundamental para que o processo de tomada de decisão ocorra de forma mais democrática e imparcial possível e a governança da instituição possa se desenvolver da melhor maneira. Assim como influenciam diretamente nas ações e estrutura da instituição, já que os interesses de cada classe apesar de, numa forma macro ser o sucesso na qualidade do ensino, podem percorrer caminhos diversos. Por isso, é tão importante a participação de todos os envolvidos, fazendo com que a universidade não percorra apenas uma linha de interesse e sim busque abarcar os interesses da grande maioria que a compõe por meio de suas contribuições.

Também é possível perceber a importância das partes interessadas na escolha pelo melhor, ao menos pela expectativa do que seria o melhor para todos os envolvidos na organização. O grande entrave da decisão é investigar a mais-valia, pois a mesma deve dirigir a construção do conceito em sua unidade, a qual se modela pelas múltiplas possibilidades, extraíndo do ato decisório o sentido final e deixando-se realizar (comunicativamente) por ele. As partes interessadas tão diversas, que compõe os conselhos das universidades, trazem essas múltiplas possibilidades alinhadas a interesses diversos, fazendo com que a busca pela melhor escolha seja ainda mais complexa. A UNIMELB, através da redução significativa de seus conselhos, faz com que essa contingência gerada, também, por múltiplas partes interessadas possa ser mais bem gerenciada por seus gestores, em comparação às universidades brasileiras, com seus conselhos pouco enxutos.

Tomar decisões embasadas em informações de qualidade, pensando nessas influências governamentais, também é de fundamental importância para o desenvolvimento de uma boa governança (TCU, 2014). Influência esta que se entende sempre haverá, por parte do estado, quando se trata de universidades públicas. A questão é o quanto e como esta influência contribui para o desenvolvimento e fortalecimento das IES sem fazê-las perder sua autonomia institucional.

As atividades essenciais das universidades mundialmente são ensino e pesquisa (no Brasil, incluímos a extensão), logo não se espera que o conselho interfira nessas atividades. Ao contrário do conselho de uma empresa ou de uma administração pública, não se espera que um conselho universitário tome decisões para orientar as atividades essenciais. Acredita-se então, que exista um terceiro campo de atuação pelo qual o Conselho de Administração é responsável, onde ele deve atuar e deve ter sua própria estratégia de excelência. Esse campo inclui a organização geral da universidade, a distribuição e uso de recursos financeiros e a gestão da universidade, ou seja, todos os sistemas e estruturas que envolvem a pesquisa e o ensino. Este é um campo em que os membros externos, com experiência na tomada de decisões e sem interesses internos garantidos, podem trazer força para a gestão de universidades. Este é um campo que não é coberto pelo sistema tradicional de revisão por pares. É um campo que requer diferentes ferramentas e políticas. O objetivo seria, então, que os conselhos se esforcem pela excelência nesses sistemas de gestão para construir confiança para as demanda por excelência de pesquisadores e professores (LARSSON, 2006).

O trabalho do corpo diretivo deve ser baseado no entendimento entre todos os membros de que “não há defensores para nenhum grupo. Em última análise, as decisões são tomadas no melhor interesse geral da universidade”, conforme afirmado no *site* da Universidade de British Columbia em Vancouver (LARSSON, 2006, p. 5). Por isso a importância de se ter um corpo diretivo com representatividade de diversos atores que compõe o entorno do sistema universitário, de forma a ter decisões mais democráticas e que englobem fundamentalmente os objetivos das instituições. De forma geral, nas três universidades essa influência externa vem essencialmente de órgãos públicos federais e estaduais (no caso da UNIMELB e UNICAMP).

No processo de tomada de decisão a influência que esses atores institucionais exercem sobre as decisões organizacionais não pode ser desconsiderada. E essa influência (poder) podem determinar alguns dos cursos de ação escolhidos por esta. Pensar uma universidade democrática envolve entender a necessidade de uma participação efetiva dos atores internos e externos à instituição.

### 5.2.2 Comunicação da IES com os *Stakeholders*

Considerando que o objetivo final das universidades é a prestação de um ensino de qualidade, o alinhamento de suas ações com a expectativas das partes interessadas é fundamental para a otimização de resultados. Essa comunicação é um fator muito importante no processo decisório, componente essencial para uma boa governança. O TCU (2014) já traz esse tema quando cita várias diretrizes a serem seguidas que englobam essa relação das instituições públicas com os *Stakeholders*. Dentre elas, podemos citar a necessidade da prestação de contas e envolvimento efetivo das partes interessadas e a execução de ações ativas e planejadas para dialogar e prestar contas à sociedade, bem como engajar, efetivamente, organizações parceiras e partes interessadas.

De forma geral todas as universidades se mostram empenhadas em criar canais de comunicação com as partes interessadas, como, por exemplo, ouvidorias a criação de grupos de trabalho para definição de ações diante da pandemia (autorreferencialidade do sistema), mas a UNIMELB está mais avançada nas ferramentas utilizadas e participação em grupos de universidades líderes no setor. Mas, todas precisam satisfazer uma variedade 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. Desta forma, um modelo de governança deve disponibilizar o equilíbrio entre as legítimas expectativas dos *stakeholders*, a responsabilidade e discricionariedade dos dirigentes e gestores e a necessidade de prestar contas (TCU, 2014).

Para garantir esse alinhamento, é essencial que as organizações estejam abertas a ouvir as partes interessadas para conhecer as suas necessidades e demandas - o que pode ser observado nas três universidades tanto pela comunicação que é feita como na composição dos seus conselhos, observadas na subcategoria anterior -; avaliem o desempenho e os resultados organizacionais; e sejam transparentes, prestando contas e fornecendo informações completas, precisas, claras e tempestivas (TCU, 2014).

Na Universidade de Melbourne é possível perceber que a mesma se comunica de diferentes formas (relatórios, pesquisas de satisfação, parcerias etc.) com diversos *Stakeholders* (discentes, setor produtivo, órgãos municipais, outras IES, sociedade, agências estaduais e federais) evidenciando uma comunicação bem desenvolvida do sistema com seu entorno.

## UNIMELB:

A universidade está situada na área do Conselho Municipal de Melbourne. Devido à localização, muitos empreendimentos próximos são realizados em estreita colaboração com a Universidade como, por exemplo, o Distrito de Inovação de Melbourne e o *University Square*. [...]. Em relação aos alunos, eles avaliam cada matéria no final do ensino usando a pesquisa de experiência de matéria *online*. Várias pesquisas com alunos permitem que eles participem de decisões futuras. Barômetro do Aluno Internacional / Barômetro do Aluno (ISB / SB) e o *Melbourne Research Experience Survey*. E o governo australiano fornece ao público informações sobre o desempenho de ensino e aprendizagem das universidades na Austrália [...]. As agências federais e estaduais exigem relatórios de conformidade regulares sobre vários índices definidos por cada agência. [...]. Também existem vários fóruns para atividades estratégicas com outras universidades. A Universidade tem muitas colaborações de pesquisa com outras universidades [...]. Há, também o Grupo dos oito, que é uma empresa fundada em 1999, pelas principais universidades de pesquisa intensiva da Austrália [...], e tem como objetivo influenciar o desenvolvimento e entrega de educação superior nacional sustentável de longo prazo e políticas de pesquisa, e no desenvolvimento de alianças internacionais de elite e parcerias de pesquisa. (E.G, informação escrita, março/2019).

Na fala da entrevistada é possível identificar com quem e como é formada essa relação, buscando sempre o desenvolvimento de uma universidade conectada e com uma entrega de ensino de qualidade. Também é possível observar na lei da universidade (*act 2009*) que para ocupar alguns cargos do conselho universitário nomeados pelo governo da alta administração da instituição exige-se a capacidade de reconhecer as necessidades da comunidade externa atendidos pela universidade (UNIMELB, 2009). Este requisito já evidencia também esta preocupação da instituição desde sua concepção com esta comunicação com o entorno.

Na UNIMELB existe uma política de Reclamações e Queixas de alunos e um canal para tal. Na página *web* existe primeiramente um passo a passo de como fazer a reclamação e a explanação de todos os motivos, mas algumas excessões de temas podem ser reportadas a outros canais como, por exemplo, ataques sexuais, discriminação, assédio sexual ou intimidação por outro aluno ou funcionário. Esses canais de *feedback* das partes interessadas, são uma forma de se comunicar com o entorno.

Na UNICAMP a entrevistada entende que a instituição não pode ficar isolada e explana as comunicações que são desenvolvidas com a sociedade através dos portais na *web* e com órgãos do governo federal e estadual, mas não aprofunda sobre sua comunicação com o setor produtivo, outras instituições de ensino etc. Mas algumas dessas relações serão possíveis de se observar em falas de outras subcategorias de análise.

### **UNICAMP:**

Por meio dos seus portais [...]. A UNICAMP também é vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e se reporta ao Conselho Estadual de Educação. A esses, nós temos muita interface, ainda que tenhamos autonomia universitária. Ainda que não haja vinculação/subordinação ao Governo Federal, não estamos em uma ilha; portanto, há diálogo com os órgãos competentes (MEC, por conta da Capes, do ENADE/Inep). (E.M, informação escrita, abril/2020).

No *site* da instituição é possível identificar uma aba “relações com a sociedade” com uma lista com quinze ações direcionadas para o público em geral. Sem mencionar as quatro grandes unidades hospitalares, situadas em seu campus de Campinas e fora dele, fazendo da UNICAMP o maior centro de atendimento médico e hospitalar do interior do estado de São Paulo, cobrindo uma população de cinco milhões de pessoas numa região de quase uma centena de municípios.

A instituição também possui uma rádio, uma TV e um jornal para divulgação de suas ações. Atualmente há realização de *lives* de forma a trazer debates e informações da universidade para a comunidade em geral e possui vários *podcasts* administrados por diversas unidades da instituição. Assim como, também possui um canal de ouvidoria que é facilmente encontrado no *site* da instituição, o que já seria uma forma dos cidadãos ou qualquer outro *Stakeholders* se comunicar e fornecer *feedbacks*, apesar da fala da entrevistada demonstrar inexistência de canais nesse sentido.

Na UFPA essa relação se mostra mais desenvolvida a partir do momento que utilizam de ferramentas de TI para analisar esse contato com a sociedade, por meio da quantidade de acesso à página da universidade, que é um meio de comunicação com o entorno.

### **UFPA:**

Em relação à comunidade em geral nós temos a nossa assessoria de comunicação da Universidade muito ativa nesse sentido, nós temos a avaliação da quantidade de acessos que foram feitos na página da universidade, nós temos o nosso jornal “Beira do rio” também que procura publicar as nossas pesquisas, as nossas inovações. (E.C, informação verbal, dezembro/2019).

Assim como a UNIMELB e UNICAMP, a UFPA também possui um jornal de amplo acesso para divulgar suas pesquisas. Quando questionado se este jornal também é divulgado fora da universidade o entrevistado relata que:

[...] agora, por exemplo, ele fica armazenado na própria página da universidade que qualquer pessoa pode ter acesso, ele também vai para algumas organizações, notadamente públicas, para conhecerem nossos programas, nossos projetos e o que pode ser parcerizado com esse tipo de organização (E.C, informação verbal, dezembro/2019).

Também possui convênios com instituições de educação locais que englobam tanto outras universidades como órgãos públicos.

Também nos comunicamos com instituições de educação governamentais locais. Essa relação se materializa em convênios [...]. agora nós temos celebrado vários Convênios com a Secretaria de Ciência e tecnologia do Estado, com a Prefeitura de Belém... São diversas organizações, com a Escola de Governo, com a UEPA [...], com a UFRA, com a UFOPA [...], com a UNIFESPA [...], o Museu Emílio Goeldi, escolas municipais e estaduais, que muitas vezes querem saber que projetos a Universidade desenvolve na área de formação e se interessam muito pelo PARFOR o programa de formação de docentes [...] (E.C, informação verbal, dezembro/2019).

Possui ouvidoria de fácil acesso e atualmente também realiza *lives* e possui *podcasts* para divulgar e debater pesquisas acadêmicas<sup>27</sup>. Essa comunicação da UFPA também é mensurada através de seu PDI<sup>28</sup> (UFPA, 2016), em que a universidade informa uma satisfação de 85% da sua comunicação institucional em 2020.

Essa comunicação com os atores envolvidos no ambiente universitário de forma direta ou indireta é uma maneira de fortalecer a relação da universidade com seu entorno (interno e externo) e tomar decisões mais adequadas às demandas das partes interessadas, entendendo que a organização universitária não está fechada e isolada, precisando, através desta comunicação, obter informações de qualidade para a tomada de decisão.

### 5.2.3 Capacitação e qualificação de servidores da alta administração

É importante entender que o resultado de qualquer organização depende fundamentalmente das pessoas que nela trabalham. Ter um enfoque na capacitação dos servidores com cargo de gestão (e os demais) é um componente importante para a busca de uma boa governança e revela como a tomada de decisão neste aspecto está sendo pensada. Devem-se definir diretrizes para o desenvolvimento dos membros da alta administração, além de identificar as competências desejáveis ou necessárias e desenvolvê-las, considerando as lacunas de desenvolvimento observadas (TCU, 2014). E entender que o investimento na capacitação destes servidores está diretamente relacionado à qualidade na tomada de decisão deste profissional, que impacta no desempenho da organização.

Nesta categoria observou-se que as universidades brasileiras, apesar de possuir programas de capacitação bem estruturados e focados, também, em servidores que ocupam cargos da alta administração, essa variável aliada à qualificação destes gestores não são

---

<sup>27</sup> A comunicação com o setor produtivo também será observada nas subcategorias seguintes.

<sup>28</sup> Ver tabela 5

aspectos fundamentais na escolha dos mesmos. Ao contrário do que ocorre na UNIMELB, cujas especificações de qualificação e experiências na área são exigidas na lei que criou a instituição (UNIMELB, 2009). Essa inexigibilidade de competências e habilidades específicas a cada cargo compromete a tomada de decisão da organização, evidenciando que a capacitação também não gera impactos para decisões com utilização de códigos primários, e demonstra como o sistema governança se comunica na área administrativa utilizando códigos do sistema político (códigos corruptivos) quando nomeia dirigentes com base no código aliado/opositor ou códigos de outros sistemas que não o de boa governança/má governança.

Na UNIMELB observa-se uma variedade de formatos dos cursos, como na maioria das universidades, principalmente em anos de pandemia.

### **UNIMELB:**

O treinamento dos funcionários é realizado de maneira *online* ou em grupos de trabalho, dependendo do assunto. Mas nós temos treinamentos de *compliance* como, por exemplo, gerenciamento de informações, manutenção de registros, saúde e segurança ocupacional, conduta adequada da equipe etc. que são obrigatórios, feitos *online* e realizado por todos os funcionários regularmente, mais ou menos a cada três anos. Quando temos treinamento de desenvolvimento profissional como, por exemplo, “Como formar equipes”, esses tendem a ser em grupos de trabalho para a interação com outros colaboradores. Mas a maior parte do treinamento é fornecida gratuitamente (E.G, informação escrita, março/2019).

A universidade também possui uma política de desenvolvimento, educação e desempenho de pessoas, que tem como objetivo apoiar o desenvolvimento contínuo e a formação de todos seus colaboradores.

Alguns treinamentos especializados como “Desenvolvimento de Capacidades” são ministrados por consultores internos ou externos e geralmente são custeados pela unidade de trabalho. Este tipo de treinamento às vezes é repetido 2 a 4 vezes por ano. Porém, a maior parte do treinamento é gerenciada pelo Serviço de Recursos Humanos da Universidade (E.G, informação escrita, março/2019).

O Programa de Desenvolvimento Profissional oferece suporte a funcionários contínuos e com prazo fixo para desenvolver seu desempenho profissional, atingir metas e aspirações de carreira e fornece uma base para recompensa e reconhecimento por desempenho, pagamentos de bônus, avanços vinculados, incrementos acelerados e avanços incrementais.

Dentre as formas de capacitação dos funcionários está a possibilidade de licença para fazer algum curso de longo prazo; Programas de estudos especiais de curto prazo direcionados aos docentes para trabalhar fora da Universidade por curtos períodos de até dois meses; Programa de Bolsa de Assistência a um colaborador que irá se ausentar da cidade pode ser em

apoio financeiro de até 60% em passagens aéreas no caso de viagens internacionais e 75% em caso de viagens nacionais mais despesas de estadia por até três dias de acordo com o procedimento de viagem; Programa de Capacitação de Longo prazo direcionado aos docentes por um período entre dois ou seis meses.

Outra forma de incentivo a qualificação é o desconto de 25% das taxas da universidade para um funcionário ou membro da família imediato que desejem se inscrever em algum curso de pós- graduação da universidade. Dentre todas essas políticas de capacitação dos servidores não se identificou nenhuma direcionada especificamente para os gestores da alta administração da instituição. Talvez, isso se explique pelo fato de que na Lei da universidade (UNIMELB, 2009), os pré-requisitos para ocupar alguns cargos do conselho universitário, nomeados pelo governo, são: a) ter o conhecimento, habilidades e experiência necessárias para o funcionamento eficaz do Conselho; (b) uma apreciação dos valores de uma universidade relativos ao ensino, pesquisa, independência e liberdade acadêmica; (c) a capacidade de reconhecer as necessidades da comunidade externa atendidos pela Universidade.

Aliado a esses parâmetros, também encontra-se descrito na mesma lei, que para integrar o conselho superior da instituição, os membros que não são oficiais (reitor e vice-reitor e presidente do conselho acadêmico), ou seja, os indicados pelo governo e pelo próprio conselho precisam (pelo menos 2 deles) ter experiência financeira com relevante qualificação ou experiência em gestão financeira e ter experiência comercial em nível sênior. Um exemplo é a diretora atual de planejamento, estratégia e desempenho que é formada em Relações Internacionais e economia e possui uma vasta experiência em planejamento e gestão estratégica em organizações públicas e privadas.

Esses dados já revelam o quanto a formação e experiência dos profissionais que compõe a alta administração da universidade são importantes, evitando (mas não eliminado) assim, possíveis conflitos de interesse para a composição dos cargos.

Na UNICAMP, o processo de capacitação já é mais sofisticado com uma escola de capacitação própria (Escola de educação Corporativa - Educorp) e a preocupação de alinhar a capacitação dos servidores aos objetivos estratégicos da organização e crescimento pessoal e profissional de cada servidor de acordo com a demanda.

#### **UNICAMP:**

A UNICAMP possui uma Escola Corporativa, a Educorp, que busca fazer a formação complementar dos seus servidores. Nesta última gestão, vem se buscando alinhar a formação desses servidores com as estratégias da universidade. A

UNICAMP tem 15 objetivos estratégicos, dos quais um deles é favorecer a trajetória pessoal e profissional dos servidores. Os outros buscam potencializar a excelência no ensino, pesquisa e extensão, assim como, os instrumentos de gestão. Entretanto, apesar de termos 3 ou 4 cursos de formação orientados a uma estratégia de gestão, a maioria visa o desenvolvimento pessoal e profissional, orientado a demanda do servidor. (E.M, informação escrita, abril/2020).

Visitando o programa de cursos de 2021 da escola de capacitação identificam-se cursos que priorizam servidores que atuam em postos gerenciais como, por exemplo, comunicação não violenta e liderança colaborativa e cursos voltados para servidores que estejam participando da trilha de liderança<sup>29</sup>. A Educorp, como o próprio nome diz, é uma escola voltada para uma educação corporativa, o que já evidencia um alinhamento da instituição com aspectos mais mercadológicos.

Quando questionada se há necessidade de qualificação específica para ocupar cargos da alta administração, a entrevistada relata que: “Depende, para ser reitor, o professor tem que ser Professor Titular. Para outros cargos, todos devem ser professores doutores”. Quando se compara esta informação com o regimento da UNICAMP, observa-se que o Coordenador Geral da Universidade, os Pró-Reitores e diretores de faculdades e institutos são escolhidos pelo Reitor, num ato discricionário, não havendo nenhum documento disponível no *site* que evidencie a obrigatoriedade de qualificações e competências específicas para cada cargo. Para o cargo de Reitor, o regimento apenas aponta para a necessidade do candidato ser professor titular da instituição, assim como dos diretores que compõe os órgãos da administração serem docentes. O que se pode observar nas páginas de cada pró-reitoria e Coordenadoria Geral de Administração, é que a formação de todos estes gestores não é voltada para a área de gestão, mas todos possuem o título de doutor conforme dito pela entrevistada.

Com isso, outra observação em relação à capacitação destes profissionais está relacionada ao fato de que a Educorp é voltada para uma educação corporativa apenas de servidores técnicos administrativos da UNICAMP, e percebem-se que todas as pró-reitorias, a prefeitura e a Coordenadoria Geral da Universidade (CGU) são compostos por docentes, todos sem formação em áreas de gestão ou afins. Este apontamento nos direciona para o fato de não haver um treinamento específico para estes gestores que são atores fundamentais na governança da instituição. E dentre as diretorias que compõe a área administrativa, segundo o *layout* do *site* da instituição, as Diretoria Geral de Administração e a Diretoria Geral de

---

<sup>29</sup> Diferentes ações de educação corporativa que compõem um conjunto de conhecimentos necessários para o desenvolvimento de determinada competência estratégica e de natureza diversa, disponibilizadas sob formas e soluções variadas.

Recursos Humanos são as que possuem em sua gestão técnicos administrativos, sendo apenas nesta última com um servidor com qualificação direcionada para a área em questão.

Na UFPA o entrevistado relata a existência de um programa de capacitação específico para os gestores da alta administração que já existe há oito anos. O setor responsável por esta temática é Diretoria de Capacitação e Desenvolvimento (CAPACIT), subunidade da Pró-reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoal (PROGEP) que busca alinhar o desenvolvimento do servidor às competências necessárias para o cumprimento do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2016-2025.

### **UFPA:**

Existe esse programa de capacitação para quem ocupa cargo de gestão que eu lembre nós temos há uns 8 anos já essas capacitações específicas, notadamente para os docentes que ocupam função de direção seja nas faculdades seja nos institutos e núcleos e dos campi também. É um modelo de gestão de pessoas que busca qualificar essas pessoas para atuarem nessas funções de gestão e nós mesmos também da direção da administração superior da UFPA também temos programa de capacitação específicos na área de planejamento e gestão, gestão estratégica inclusive (E.C, informação verbal, dezembro/2019).

Os cursos para servidores da alta administração estão listados no Plano de Desenvolvimento de Pessoas (UFPA, 2020c) da instituição e são destacados nas capacitações para desenvolver competências gerenciais como, por exemplo: Delegar tarefas, decisões estratégicas, acompanhamento com foco em resultados, gestão de equipes e oferecer *Feedback*. Já os servidores sem função gerencial também possuem várias opções de cursos que podem ser realizados de maneira *online* ou presencial e utilizados posteriormente para progressão funcional (progressão por capacitação) que ocorre a cada 18 meses para servidores técnico-administrativos. Além desses cursos ofertados pela universidade, a mesma possui parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e Escola Virtual de Governo (EVG) para capacitar seus servidores. Porém, quanto às qualificações necessárias para assumir os cargos da alta administração, ao contrário da UNIMELB, a UFPA não possui em seu Regimento Geral, essas qualificações e competências explicitadas. Em relação ao cargo de Reitor e Vice- Reitor, essa informação é encontrada no Decreto nº 1.916, de 23 de maio de 1996 (BRASIL, 1996), que regulamenta o processo de escolha dos dirigentes de instituições federais de ensino superior. Para esses cargos sinalizando que:

Somente poderão compor as listas tríplexes docentes integrantes da Carreira de Magistério Superior, ocupantes dos cargos de Professor Titular ou de Professor Associado 4, ou que sejam portadores do título de doutor, neste caso independentemente do nível ou da classe do cargo ocupado” (BRASIL, 1996, s.p.).

Em relação aos pró-reitores das áreas fins da instituição – Ensino, Pesquisa e Extensão - o único pré-requisito encontrado no Regimento Geral da UFPA é que sejam docentes de qualquer classe da carreira do magistério. Quanto aos diretores das respectivas pró-reitorias, encontramos apenas resolução ou regimento interno em três das sete pró-reitorias. Destas, apenas a Pró-reitoria de Administração (PROAD), de maneira muito superficial, aponta como requisito para assumir cargos de direção a necessidade de possuir nível superior. Nas duas outras pró-reitorias nada é mencionado sobre qualificações e competências para assumir os cargos mencionados anteriormente. E esta falta de parâmetros rígidos quanto às qualificações para assumir esses cargos pode ser evidenciado na fala do entrevistado quando questionado se esses aspectos são levados em consideração na hora do reitor escolher uma pessoa para esses cargos. Se essas características ficam a frente de questões políticas:

Eu posso te falar das últimas três gestões de reitores que eu participei e eu posso te dizer assim... todos esses últimos reitores [...] tem uma responsabilidade muito grande de conduzir uma instituição complexa com 12 campus né, então para esses cargos eles precisam ter pessoas aptas, qualificadas, capacitadas, para dar conta de tantos desafios nessa missão da Universidade [...], então todos eles têm tido esse compromisso de tentar colocar a pessoa certa no lugar certo, e no momento certo (E.C, informação verbal, dezembro/2019).

A resposta se mostra muito vaga, apenas relatando a necessidade de se ter pessoas aptas nesses cargos, mas não negando que a política se sobreponha às qualificações nesse sentido.

Este último aspecto é trazido pelo TCU (2014, p.40) como uma das práticas relacionadas ao componente de boa governança denominado “Pessoas e Competências”, que envolve “definir e divulgar as competências desejáveis ou necessárias aos membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração, bem como os critérios de seleção a serem observados”. Além disso, espera-se que o processo de seleção seja realizado de forma transparente, pautando-se pelos critérios e competências previamente definidos. Assim, observa-se que isto não acontece nas universidades brasileiras. Ainda há uma lacuna quanto às exigências de qualificações específicas para ocupar cargos da alta administração, que abre espaço para decisões discricionárias por parte dos reitores que podem se utilizar de outros requisitos políticos e pessoais para estas nomeações.

É importante observarmos que o processo de tomada de decisão inclui coleta de informações, manuseio de sistemas tecnológicos específicos e filtro destas informações para a escolha correta da alternativa para uma determinada situação – problema. Desta forma, para tal escolha, o amadurecimento profissional atrelado ao desenvolvimento de habilidades e competências específicas exerce um papel preponderante para uma melhor tomada de decisão.

O gestor precisa estar em constante evolução, necessita desenvolver suas habilidades técnicas ligadas à execução de seu trabalho, dominar conhecimentos específicos necessários e ainda aprimorar suas habilidades de relacionamento e habilidades conceituais, tão importantes para presidentes, executivos do alto escalão e todos aqueles que são responsáveis por gerenciar equipes de trabalho.

A capacitação se enquadra em duas diretrizes de boa governança trazida pelo TCU (2014, p. 35), quando diz que é fundamental “certificar-se de que os agentes (comissionados ou eleitos) tenham as habilidades, o conhecimento e a experiência necessários para um bom desempenho” e “desenvolver a capacidade e a eficácia do corpo diretivo das organizações”.

Essa percepção sobre a capacitação também é mencionada por McGee e Edson (2014, p. 133), quando relata a importância de “capacitar em vez de restringir” os principais atores de forma a torna-los aptos e autônomos para influenciar as universidades, buscando alcançar o objetivo comum da instituição.

#### 5.2.4 Sistema de avaliação de desempenho

Possuir um processo de avaliação de desempenho dos gestores da alta administração contribui para uma maior responsabilidade por parte deste gestor com o cumprimento das metas e objetivos institucionais. Assim como se enquadra em uma diretriz da boa governança: “desenvolver a capacidade de pessoas com responsabilidades de governo e avaliar o seu desempenho, como indivíduos e como grupo” (TCU, 2014, p.35).

Nesta categoria a UNIMEL e UFPA estão mais bem estruturadas. Possuem avaliações de desempenho para todos os servidores/ funcionários e “punições” caso não se atinja o mínimo desejado. Na UNIMELB, a persistência do baixo desempenho leva a demissão e na UFPA, no máximo, a uma não progressão por desempenho. Na UNICAMP, não existem avaliações específicas para avaliar aspectos pontuais da produtividade do servidor em diversas dimensões. A avaliação é, unicamente, pautada na entrega de projetos estratégicos, o que vai na contramão do que é preconizado pelo TCU (2014) em relação a avaliação do desempenho individual e em grupo. Também impacta diretamente no mapeamento dos *gaps* de capacitação existentes entre os gestores, que por sua vez repercute na governança administrativa.

Na UNIMELB percebe-se pela fala da entrevistada, que há uma avaliação de desempenho bem “rigorosa”, com a possibilidade de desligamento do funcionário que não atingir as metas impostas pela instituição. Isto só é possível, pois apesar da universidade ser pública os funcionários que lá atuam não são servidores públicos em sua maioria, mas funcionários contratados, tanto o corpo acadêmico como a equipe administrativa. Porém, seria

um erro supor que apenas por não serem servidores públicos a avaliação de desempenho é mais rigorosa.

### **UNIMELB:**

Sim, todos os funcionários são avaliados segundo a Estrutura de Desenvolvimento de Desempenho da Universidade. Essa é a definição de metas geralmente anuais que atendem às metas estratégicas gerais da unidade em que os funcionários trabalham. Essas metas fluem das metas e planos estratégicos da Universidade e exigem revisão regular ao longo do ano do desempenho do pessoal em relação a essas metas.

A estrutura também auxilia na gestão de funcionários com baixo desempenho, usando um plano de melhoria de desempenho adicional, o qual o desempenho é medido regularmente. Se um membro da equipe deixar de cumprir essas metas adicionais, ele poderá eventualmente ser removido da Universidade (E.G, informação escrita, março/2019).

Segundo Levy (2012) a avaliação de desempenho aos servidores públicos da Austrália começou a se delinear com maior eficiência no início dos anos 90 com o foco em uma gestão por resultados. Porém, apenas em 1997 o Ministério de Finanças da Austrália desenvolveu uma nova abordagem de avaliação de desempenho, centrada em vários princípios e desenhada para assegurar que a avaliação se torne parte integrante de um sistema amplo de gestão do desempenho que perpassa toda a administração pública australiana.

Esta rigidez na avaliação de desempenho é também observada no estatuto da UNIMELB quando apresenta como uma das obrigações do conselho da universidade monitorar o desempenho do vice-chanceler em relação às medidas tomado no cargo.

Na UNICAMP, a entrevistada relata que não há avaliação de desempenho dos servidores. Que esta avaliação, na prática, está sendo executada de uma forma mais “gerencial” através de projetos estratégicos que são executados e monitorados através de uma assessoria técnica chamada “GePlanes” que busca gerar impacto e dar agilidade as iniciativas estratégicas da universidade.

### **UNICAMP:**

Não existe avaliação de desempenho desses servidores. A UNICAMP vem tentando imprimir a lógica da gestão estratégica. A UNICAMP tem projetos estratégicos que foram estruturados a partir do Planejamento Estratégico da UNICAMP e estes possuem acompanhamento. Tirando isso, temos apenas os órgãos de controle que possuem o papel que conhecemos (E.M, informação escrita, abril/2020).

De forma mais objetiva esta assessoria busca, por meio dos projetos estratégicos, alcançar os objetivos e metas propostos no Planejamento Estratégico da UNICAMP. Cada

projeto envolve servidores de áreas específicas logo, a avaliação dos mesmos é feita de acordo com a entrega no prazo de todas as etapas que envolvem cada projeto.

Dentro da página *web* da Geplanes é possível observar a descrição de cada projeto, as etapas, prazos e progresso dos mesmos. Desta forma, conclui-se com a fala da entrevistada que os servidores são avaliados por meio da conclusão desses projetos em cada unidade e não em outros aspectos interpessoais por exemplo.

Na UFPA existe uma avaliação de desempenho obrigatória (Lei nº 11.784/2008) que está vinculada a progressão por mérito de todos os técnicos administrativos e é realizada a cada 18 meses de efetivo exercício. Contudo, segundo a fala do entrevistado, também existe uma avaliação direcionada aos servidores em cargos de gestão (mesmo que docentes) que é realizada dentro do sistema geral de avaliação de desempenho, o que já foi um avanço desde o último relatório de governança na área de gestão de pessoas realizada pelo TCU em 2014, quando ainda naquele ano não existia um plano de ação especificamente para a implementação das avaliações (TCU, 2014).

#### **UFPA:**

[...] os dirigentes da universidade tem uma avaliação regular de desempenho público. Embora sejam docentes, eles são avaliados como técnicos da universidade. Eles têm um programa de avaliação de desempenho para a função que eles ocupam. Os docentes que estão afastados, por exemplo, da docência e estão na administração e são obrigados a dar um tempo integral para a gestão e nesse sentido eles também são avaliados. [...] Existe a avaliação de desempenho geral também, hoje muito focada no conhecimento, habilidades, atitudes de servidores que é levado em conta também né, usada no processo de escolha de dirigentes (E.C, informação verbal, dezembro/2019).

A avaliação de desempenho auxilia no processo de responsabilização que é um dos princípios da boa governança pública, sendo utilizada para fortalecer o estímulo a uma boa gestão, tornando possível, através dos indicadores, até uma comparação entre desempenhos passados e atuais. Também serve de base para possíveis ajustes na capacitação dos servidores, de forma a identificar as lacunas nas habilidades e competências e assim melhorar a eficiência na gestão de um determinado setor.

#### 5.2.5 Setor privado na gestão da IFES

Apesar de entender que o setor privado faz parte dos *Stakeholders* das universidades e poderia ter sido analisado na categoria anterior (*Partes interessadas na formulação de estratégias*), acreditou-se ser pertinente uma análise mais individualizada e profunda deste

setor específico como influenciador (ou não) do desenvolvimento das instituições de ensino superior.

Quando abordamos a participação do setor privado na gestão da IES, buscamos entender como ocorre essa relação entre universidades e este setor da economia que pode trazer contribuições financeiras significativas para a instituição. Na categoria anterior, observou-se que em relação ao planejamento estratégico apenas na UFPA este segmento tinha alguma influência, porém em relação à comunicação e interação entre essas duas partes, dados importantes podem ser observados nas universidades pesquisadas.

Nas três universidades o setor privado ainda é um agente fora das tomadas de decisões e planejamentos das IES, apesar de existir uma colaboração entre esses dois segmentos. A diferença é como cada IES comunica essa relação em seus *sites* e relatórios para o público em geral. Na UFPA este dado não fica claro, é preciso fazer uma pesquisa minuciosa em várias fontes e ainda assim, não se garante que esses dados reflitam a realidade da instituição. Já esta UNICAMP e UNIMELB, este dado já está mais facilmente disponível o que, aparentemente, nos passa uma ideia de maior compromisso em desenvolver esta relação com o setor produtivo. A UNIMELB, ainda possui um diferencial a mais, pois comunica de forma clara ao setor privado quais suas intenções com a parceria, o que ela pode oferecer, o que ela espera em contrapartida, quais os passos para que esta parceria se desenvolva, assim como coloca em evidência os principais projetos que são frutos desta cooperação.

Na UNIMELB apesar da entrevistada relatar a participação do setor privado no aconselhamento externo em assuntos relacionados à gestão, não foi possível encontrar em documentos oficiais de constituição de conselhos da instituição essa participação. Porém, é possível observar esta interação com este setor em dados obtidos do *site* da universidade em relação às parcerias.

#### **UNIMELB:**

A Universidade tem muitas relações com o setor privado. Estes podem ser para colaboração em pesquisa, contribuição para o *design* e entrega do curso e aconselhamento externo direto relacionado a questões de gestão (E.G, informação escrita, março/ 2019).

Existe um serviço oferecido pela IES na qual esta possibilita às empresas contratarem algum projeto da universidade com a mão-de-obra altamente qualificada que dispõe em todas as áreas do mercado. Eles oferecem colaboração em projetos de pesquisa estratégica, licenciamento de propriedade intelectual, ajuda para acessar oportunidades de financiamento,

garantem a estas empresas acesso às pesquisas, tecnologias e infraestrutura mais recentes, incluindo plataformas personalizadas, acesso às bibliotecas, museus e arquivos. Em troca de todos esses recursos (material, tecnológico e intelectual) as empresas garantem aos pesquisadores a experiência, conhecimento e recurso do mundo empresarial. Em 2020 a universidade arrecadou \$146.282,00 mil dólares entre investimentos não governamentais, vendas, *royalties* e patentes. Dados específicos advindos do setor privado em relação a recursos ou número de convênios não foram encontrados nos documentos oficiais da instituição.

O que se encontrou foi a relação de alguns projetos, fruto desta parceria com o setor privado, como: construção de implante para prever e prevenir ataques epiléticos; Desenvolvimento de sapato esportivo que alivia dores de osteoartrite do joelho; Tratamento para retardar a fibrose que causa doenças renais crônicas; Desenvolvimento de *software* de mineração de processo para melhorar o desempenho dos negócios; etc.

Na UNICAMP também é possível observar que o setor privado não faz parte da gestão da instituição, mas se relaciona de forma parecida com a UNIMELB, através de parcerias em desenvolvimento P&D.

#### **UNICAMP:**

Na tomada de decisão, especificamente, muito pouco. No que se refere à captação de recursos, majoritariamente os recursos são públicos (UNICAMP, Governos Federal e Estadual, FAPESP, FINEP, etc.), mas a UNICAMP consegue atrair convênios com instituições privadas para desenvolvimento de P&D (E.M, informação escrita abril/2020).

Esses convênios são firmados através da Fundação de Apoio à UNICAMP – FUNCAMP, que ajuda os pesquisadores da instituição a firmarem contratos e convênios com outras organizações, como exemplo pode-se citar os projetos: Redes 5G, projeto Petrobrás, Universidade, Ultrassom Diagnóstico, Decomposição Térmica de Gases, etc.

Na UFPA, apesar de o entrevistado informar que os interesses do setor privado influenciam na gestão da universidade no sentido de direcionar a formação/ habilidades/ competências dos alunos, ressaltando que não apenas os interesses do mercado os direcionam, pois entendem a importância de áreas que não são tão requisitadas, mais que são de fundamental importância para a construção de uma sociedade crítica, ainda assim não percebemos uma relação maior em projetos como observado nas demais universidades pesquisadas.

**UFPA:**

O setor privado eles são de certa forma nossos clientes, nós formamos pessoas, profissionais para atuar no mercado né, então é interessante que a gente faça uma prospecção desse mercado para saber se a gente tá formando profissionais que vão também atender o setor privado. A qualificação, a capacitação desses profissionais são fundamentais, mas também importante a gente saber o nível de empregabilidade dessas pessoas, então esse *feedback* a gente tem justamente em relação ao mercado, nós produzimos tecnologia, nós fazemos inovações que são absorvidas pelo mercado. [...] (E.C, informação verbal, dezembro/2019).

Quando questionado se esse pensamento de prospecção da inserção dos alunos no mercado influencia na gestão da instituição, o entrevistado responde que:

Influencia na medida do que lhe falei, da gente ter um planejamento estratégico, e perceber um contingente, perceber os movimentos externos, os atores externos da universidade, saber como eles pensam, o mercado é um deles, quais necessidades eles têm no dia- a- dia (E.C, informação verbal, dezembro/2019).

E ainda complementa informando sobre a participação de um assessor da reitoria que media essa relação com o setor privado:

essa pessoa ele traz essa informação pra nós, ele traz as demandas, ele inclusive fez uma avaliação de todos os laboratórios da Universidade recentemente que tem possibilidade de ter uma maior interlocução com setor privado, que de repente pode prestar serviço também o setor privado ou firmar parceria com o setor privado, que interessem tanto à instituição, na medida em que ela está promovendo ações de Ciência e Tecnologia e tem esse *feedback* do setor privado quanto ao próprio setor privado que de repente pode fazer uso também da tecnologia que é desenvolvida das patentes dentro da universidade (E.C, informação verbal, dezembro/2019).

No Plano de Desenvolvimento Institucional da universidade existe um tópico apenas para tratar do relacionamento com o setor privado e organizações públicas. Neste documento, a UFPA informa que busca estreitar as relações com o setor produtivo por meio da atuação da Agência de Inovação Tecnológica (UNIVERSITEC), desenvolvendo trabalhos coordenados de incentivo à interação com empresas para a realização de pesquisa e o desenvolvimento de produtos, serviços e processos de inovação tecnológica, para atender às demandas regional, nacional e global com foco no desenvolvimento sustentável. Ademais, essa relação tem como objetivo estimular a criação, implantação e consolidação de incubadoras de empresas, de parques e polos tecnológicos, consolidar projetos permanentes que sejam propulsores de inovação no âmbito da universidade, assim como visa à promoção de ações de estímulo à inovação nas micro e pequenas empresas e promover a disseminação da cultura de proteção ao conhecimento na UFPA na região (UFPA, 2016).

Todavia, quando observamos a lista de projetos geridos pela Fundação de Amparo e Desenvolvimento de Pesquisas do Pará (FADESP) em 2019, 64 projetos foram financiados pelo setor privado, com uma queda de 10% em relação a 2018. A maioria dos projetos são

financiados pela própria universidade e outros órgãos do governo (recursos federais financiaram 206 projetos neste mesmo ano com uma queda de 4% em relação ao ano anterior). Há uma parceria internacional vigente com a empresa norueguesa Hydro, em que uma matéria foi divulgada no *site* da instituição, comunicando um convênio de cooperação técnica entre a UFPA e a organização, com apresentação de projetos na área de eficiência energética, porém sem menção de nenhum projeto selecionado efetivamente (UFPA, 10 novembro de 2019e). No relatório de gestão da universidade foi possível identificar um Centro de Estudos Avançados da Biodiversidade (CEABIO) que além das pesquisas, presta serviços mercadológicos nas áreas de saúde, fitoterápicos, cosméticos e dermocosméticos, bem como serviços tecnológicos para empresas que precisem ampliar suas pesquisas e colocar produtos de alto valor agregado, no mercado nacional e internacional (UFPA, 2019c).

Desta forma fica evidente a carência da UFPA em parcerias com o setor privado de forma tanto a colaborar em projetos científicos como em ações efetivas na gestão da mesma, pois, apesar do entrevistado ressaltar que esta influência na gestão da universidade existe, mesmo quando aborda a assessoria da reitoria, ainda assim não fica evidente essa participação efetiva em ação ou eventos concretos. Através do PDI é possível perceber que a universidade tem como objetivo estreitar as relações com este setor até 2025, apesar de não ser informado quais ações se desenvolverão para efetivar este objetivo.

#### 5.2.6 Distribuição de recursos entre departamentos e faculdades

Entender como a distribuição dos recursos ocorre entre os departamentos de cada universidade, possibilita uma compreensão dos parâmetros utilizados por cada IES para esta divisão, assim como o planejamento e caminhos utilizados pelas mesmas nas prioridades orçamentárias anuais. A gestão desses recursos gera impacto direto na obtenção de recursos advindos do governo Federal e estadual de SP.

De forma geral, a UNIMELB os recursos são distribuídos com base mais em alcance de metas e importância estratégica da faculdade para as operações da universidade (dado este que pode incitar uma reflexão sobre que parâmetros são usados para definir esta importância). É obrigatório fornecer demonstrações financeiras anuais para o departamento de educação de forma garantir os repasses de recurso, assim como financiamento de pesquisas. Na UNICAMP e UFPA os parâmetros são bem parecidos com base em número de alunos, infraestrutura, pesquisa, extensão etc. O alcance de metas também é vital nessas universidades para a manutenção e aumento de recursos em cada unidade. Desta forma é perceptível a relação direta entre a distribuição dos recursos entre departamentos e alcance das metas como

uma forma de garantir uma estabilidade dos recursos do Estado, impactando na autonomia financeira das instituições. As três universidades possuem parâmetros bem definidos (as brasileiras regidas por legislação própria do MEC) e buscam sempre alcançar as metas estabelecidas, o que beneficia a continuidade dos recursos advindos do governo.

De forma a identificar os parâmetros que guiam as decisões relacionadas à distribuição de recursos dentro da universidade, é possível constatar uma gestão diferenciada na UNIMELB. A estrutura da universidade segue uma composição única que eles denominam “*Melbourne Operating Model*” “ou Modelo Operacional de Melbourne”, que acreditam agilizar a maneira como os funcionários trabalham na universidade.

### **UNIMELB:**

Os colégios residenciais afiliados da universidade são entidades separadas da universidade e não compartilham do orçamento da universidade ou de outra alocação de recursos. Existem duas outras faculdades que são departamentos universitários e, como todos os departamentos universitários, são alocados fundos / recursos da receita da universidade com base em seu desempenho no cumprimento das metas e na importância estratégica da faculdade para as operações da Universidade (E.G, informação escrita, março/2019).

Apresentando duas áreas interdependentes – chancelaria e divisões acadêmicas - de forma a aproveitar a experiência e maximizar a eficiência para o benefício final de ensino e aprendizagem, resultados de pesquisa e envolvimento. Desta forma, as faculdades possuem um orçamento próprio e os dois departamentos que são financiados com recursos da universidade e o valor do recurso anual dependem do desempenho e alcance de metas. Esta fala da entrevistada já evidencia um foco maior em análise do desempenho setorial atrelando este com recursos financeiros. Estratégia esta muito relacionada aos modelos empreendedores de gestão.

Na Universidade de Campinas e do Pará os parâmetros já estão mais bem explicitados, sendo estes relacionados ao número de alunos, área construída, avanços em pesquisa (publicações) e extensão, etc.

### **UNICAMP:**

Os recursos orçamentários referentes a ensino e pesquisa são distribuídos através dos Programas Orçamentários (PAEG e PAQPP). Os critérios do ensino são principalmente: Número de alunos, períodos (diurno, noturno e integral) e infraestrutura de ensino. No caso da pesquisa, são: infraestrutura de pesquisa, laboratórios m2, publicação, dentre outros. Além desses temos, o programa relacionado à infraestrutura predial, que tem tempo de construção, m2, dentre outros (E.M, informação escrita, abril/2020).

Na UNICAMP, é possível encontrar na Proposta de Distribuição Orçamentária de 2020, discriminada todas as receitas e despesas previstas para o período, bem como as quantias que a universidade pretende destinar para cada um de seus diversos órgãos e unidades de ensino e pesquisa. O documento apenas aponta que “As estimativas de despesas expressas nesta Proposta de Distribuição Orçamentária encontram-se estabelecidas com base nos princípios de responsabilidade administrativa e de sustentabilidade” (UNICAMP, 2019, p. 10).

Como exemplos desta discriminação de parâmetros, pode-se citar o Programa de Apoio às Unidades de Ensino e Pesquisa (R\$ 2.500 milhões), que segundo o documento mencionado, são recursos distribuídos com a utilização de indicadores de desempenho, programa a ser formulado em conjunto pela CGU, PRDU e AEPLAN, com objetivo de metrificar a orçamentação das despesas. Importante ressaltar que todas as unidades de ensino receberão uma parcela dos recursos. Também podemos citar os investimentos aprovados em 2019 (R\$ 15 milhões), destinado a atender as despesas com obras e investimentos da universidade, programa controlado pela Diretoria Executiva de Planejamento Integrado (DEPI), que será previamente submetida a um processo de análise e aprovação, dentro da disponibilidade de recursos, de modo a se definir uma ordem de priorização, mediante critérios pré-definidos, considerando o tipo e a finalidade do empreendimento bem como o seu relacionamento com o Planejamento Estratégico e com as atividades-fim da universidade.

Em relação aos departamentos, o documento aborda que, pela primeira vez, a universidade apresenta uma proposta orçamentária em que os recursos destinados a Administração Central estão distribuídos entre os diversos órgãos, através da criação dos novos Centros Orçamentários (COs), direcionados aos maiores órgãos da reitoria, apresentando as despesas individuais com uma maior transparência e controle. Os novos Centros Orçamentários seguirão as mesmas regras já aplicada às unidades de ensino e pesquisa.

Também é possível observar neste documento que muitos grupos de despesas possuem como parâmetros para alocação de recursos, valores aprovados em ano anterior, estimativa de crescimento de demanda e utilização de acordo com a liberação do orçamento ao longo do exercício. Complementarmente a essa discriminação, são utilizados parâmetros para calcular, por exemplo, o Programa de Qualificação Orçamentária que é distribuído entre as Unidades, utilizando como indicadores: formandos, matrículas, qualificação docente, carga horária didática etc. Outro programa que possui a discriminação dos parâmetros de recursos

distribuídos é o de Manutenção Predial que utiliza um indicador entre área construída e área construída ponderada para parametrizar os recursos distribuídos a cada unidade.

Quando se entra no âmbito das universidades federais no Brasil é importante entendermos como ocorre a distribuição dos recursos entre as universidades. No manual intitulado “Diretrizes para elaboração das propostas orçamentárias setoriais” da UFPA pode-se entender como esta ação acontece.

### **UFPA:**

Nós temos um planejamento também voltado para isso tá, o nosso PGO [...]. E lá existem os critérios de distribuição também pelo quantitativo de alunos de cada unidade, o espaço que essas unidades ocupam, os avanços que essas unidades têm em pesquisa e extensão e desenvolvimento institucional, esses critérios também são levados em conta pra fazer essa distribuição de acordo com a matriz que a eles também é submetido pra eles previamente conhecerem né, em que medida eles precisam avançar e se auto avaliar para saber em quanto esses avanços que eles têm podem implicar no momento de recursos para essas unidades, isso tá muito bem estabelecida também nessa matriz, no plano de desenvolvimento da universidade e no PGO já vem lá a distribuição financeira desse jeito, por unidade (E.C, informação verbal, dezembro/2019).

Os recursos orçamentários que são necessários às atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino nas universidades federais que são denominados Outros Custeios e Capital (OCC), são repassados com base em uma matriz matemática que simboliza a adoção do modelo de financiamento por fórmulas. Esse modelo define os critérios para alocação de recursos de OCC com base na produção acadêmica e produtividade da universidade em variáveis e indicadores definidos pela Secretaria de Educação Superior (SESU) do Ministério da Educação (MEC), em parceria com a Associação Nacional dos Dirigentes das IFES (ANDIFES). Em 2019 esse recurso (OCC) representou 13,07% do orçamento geral da UFPA (UFPA, 2019c).

Conforme os dados apresentados, as variáveis que compõem o processo de avaliação de uma instituição de ensino e que também compõem o modelo orçamentário são: número de alunos, número de docentes, infraestrutura física e logística, qualificação do corpo docente, produção científica, número de cursos, custo do curso, taxa de sucesso da graduação e outros com maior ou menor peso em função do foco da avaliação. É importante evidenciar esses parâmetros, pois eles vão impactar diretamente os parâmetros utilizados pela UFPA para distribuir seus recursos entre departamentos e faculdades. Pois, num cenário em que o desempenho da universidade é decisivo para seu processo de avaliação e financiamento, é imprescindível que os gestores universitários conheçam, acompanhem e se estruturam em

favor da obtenção de melhor desempenho frente às variáveis que compõem o modelo orçamentário.

Na UFPA, posteriormente à promulgação e publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA) pelo Governo Federal, no qual define a disponibilização de recursos da UFPA, a Pró Reitoria de Planejamento (PROPLAN) elabora o Plano de Gestão Orçamentária (PGO), que serve de instrumento de planejamento e controle para os gestores da instituição, bem como de transparência e prestação de contas para com a sociedade. A partir desse momento, na medida de liberação de limite orçamentário pelo Ministério da Educação (MEC), a UFPA faz a descentralização de créditos para as Unidades.

No PGO é possível evidenciar que a instituição busca, através das descentralizações, a execução de procedimentos administrativos o mais próximo dos fatos, pessoas e demandas a atender, o que poderá dar maior rapidez e objetividade às decisões. Neste documento pode-se observar alguns incisos que abordam essa descentralização, conforme se observa a seguir (UFPA, 2019d, p. 11):

- I - Considerando as restrições impostas pelo Governo Federal em relação aos limites para a execução orçamentária desde 2014 e seus impactos na manutenção da instituição, bem como o cenário econômico projetado para o exercício de 2019, foi definido que o recurso de capital das Unidades Acadêmicas será disponibilizado durante o exercício, a partir do momento da descentralização do recurso reservado na ação orçamentária 219 V - Apoio ao Funcionamento das Instituições Federais de Educação Superior, que consta no Ministério da Educação.
- III - As Unidades Acadêmicas e Administrativas terão limites liberados conforme a disponibilidade e as prioridades institucionais.

Algumas diretrizes também trazidas no manual são importantes serem mencionadas neste quesito como, por exemplo, a necessidade de alinhamento entre o planejamento estratégico das unidades e o orçamento disponível, assim como a obrigatoriedade de as ações conterem indicadores e metas, bem como as iniciativas táticas a que estão vinculadas. No Relatório de gestão de 2019 (UFPA, 2019d), é possível observar que um dos objetivos da universidade, relacionado aos processos internos, é ampliar a descentralização da gestão orçamentária e financeira das unidades acadêmicas. Assim como em relação aos objetivos financeiro-orçamentários, é priorizar a alocação de recursos em iniciativas estratégicas.

#### 5.2.5 Composição da Receita Universitária

Esta subcategoria não foi respondida nas entrevistas, pois se entende que é um dado financeiro que pode ser obtido por meio de relatórios contábeis de cada universidade. O objetivo era identificar o quanto do repasse do governo representa no orçamento de cada instituição e sua capacidade de diversificar suas fontes de recursos próprios. Este último está

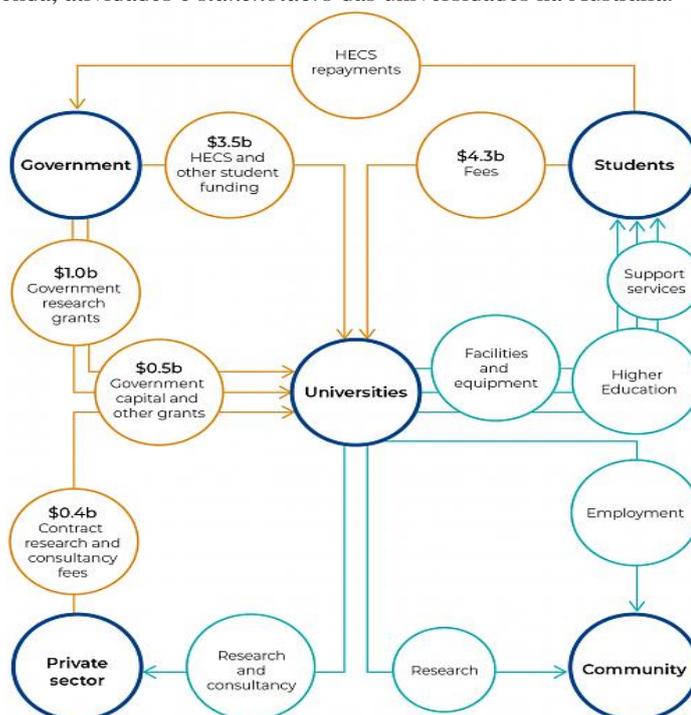
relacionado à arrecadação por meio da prestação de serviços como: realização de cursos e concursos, pagamentos de inscrição em pós- graduação, comercialização de livros pela Editora Universitária, registro de diplomas e emissão de documentos, locação de espaços físicos, bem como pela assinatura de convênios com outros entes federativos ou empresas.

Nesta categoria, se constatou que a UNIMELB é a universidade que possui maior diversificação de suas fontes de recursos, assim como um percentual bem maior de receitas próprias em comparação às universidades brasileiras. As causas estão relacionadas a uma relação mais estreita com o setor privado, cobrança de propinas de alunos estrangeiros e uma cultura de doações por patrocinadores. Diante desta constatação, as universidades brasileiras são bem mais suscetíveis a crises políticas-econômicas do país (conforme se observa ao longo dos últimos anos), por dependerem majoritariamente desta fonte de recurso.

Ressalta-se que os dados desta subcategoria são todos relativos a 2020 na UNICAMP e de 2019 na UNIMELB e UFPA, pois foram os documentos mais atualizados disponíveis nos *sites* das instituições até o momento da análise dos dados desta pesquisa.

No estado de Victória na Austrália, existem oito IES públicas que controlam mais de 48 entidades (VAGO, 2020). De maneira geral, é possível identificar, por meio da Figura 21, o quantitativo de recursos provenientes de cada fonte para as universidades públicas do estado e que se refletem nos dados da UNIMELB.

Figura 21 – Fontes de renda, atividades e *stakeholders* das universidades na Austrália.



Fonte: VAGO (2020).

A maior parte da receita do setor vem de taxas estudantis e de financiamento estudantil do Governo da *Commonwealth*, ambos impulsionados pelo número de alunos. A pesquisa com financiamento público e privado é a segunda maior fonte de receita do setor. A maioria dos ativos do setor consiste em imobilizado o qual necessita para prestar seus serviços. O setor também detém um montante significativo de caixa e ativos financeiros (VAGO, 2020).

Um dado importante para lembrar neste momento da análise, é que, ao contrário do que se pensa, nos países ricos a maior parte do dinheiro que financia a ciência na universidade é público e isso vale até mesmo para as universidades que cobram mensalidades, como a UNIMELB. No caso dos Estados Unidos, 60% do dinheiro vem dessa fonte; na Europa esse percentual sobe para 77%, segundo dados da USP (2018). Em maio deste ano, por exemplo, a Alemanha anunciou que governo federal e os estados investirão 160 bilhões de euros no ensino superior e na pesquisa científica entre os anos de 2021 e 2030. Outra razão para os investimentos públicos na ciência é o incentivo à pesquisa básica – esse tipo de estudo busca desenvolver o conhecimento científico sobre os fenômenos do universo e não tem o lucro nem a aplicação prática como objetivo em curto prazo. Pesquisas assim não são de interesse das instituições privadas, ainda que possam levar, no futuro, a grandes avanços tecnológicos e descobertas de alto impacto.

No ano de 2019 a Universidade de Melbourne continuou a crescer e diversificar suas fontes de receitas de forma a permanecer financeiramente sustentável e conseguir alcançar seus objetivos estratégicos. A receita básica foi de US \$ 2.697 bilhões, um aumento de US \$ 203 milhões ou 8,1% em relação a 2018, impulsionado pelo crescimento na receita relacionada aos alunos e no desempenho em pesquisa. A forte demanda de alunos continua a impulsionar um crescimento considerável ano após ano. O mercado de estudantes que pagam taxas internacionais continua a ser o principal motivador, visto que a alta demanda por ofertas de programas internacionais da Universidade continua a superar as metas projetadas. Os aumentos nas receitas de consultoria e contratos contribuíram ainda mais para o resultado positivo de 2019 (UNIMELB, 2019).

O forte desempenho financeiro da Universidade de Melbourne fortaleceu o balanço patrimonial, que é estruturado para maximizar o investimento em ensino, pesquisa e experiência do aluno. Apoiando a realização de objetivos estratégicos e operacionais, a universidade tem um plano de capital indicativo de mais de US\$ 4,2 bilhões ao longo de um período de dez anos, financiado por fontes internas e externas. Os ativos líquidos de US\$ 6,431 bilhões aumentaram 12,4% em relação a 2018. Esse crescimento é parcialmente atribuído ao crescimento da infraestrutura de apoio aos objetivos estratégicos e operacionais

da universidade. Os principais índices continuam a se fortalecer. Em 2019, o Índice de Liquidez aumentou de 1,27 para 1,36 devido ao crescimento dos ativos de caixa da universidade. Essa mudança aumenta a resiliência financeira da universidade e a capacidade de gestão em situações desafiadoras (UNIMELB, 2019). De forma geral, observa-se na Figura 22 como são compostas as receitas de UNIMELB.

Figura 22 – Composição da receita da Universidade de Melbourne.



Fonte: UNIMELB (2019)

A partir das informações trazidas na Figura 22 podemos extrair que as receitas próprias da instituição, ou seja, não governamentais representam 61% do orçamento da universidade somando os recursos provenientes de taxas e encargos, renda de investimentos, consultoria e contratos e outras receitas. O programa de financiamento estudantil HECS-HELP é o equivalente ao Fies no Brasil e entra no orçamento da instituição como uma receita a parte do governo. Se considerarmos como receitas do governo as provenientes apenas do governo federal e estadual chegamos ao percentual de 37% da receita da universidade. A própria universidade em seu relatório anual (UNIMELB, 2019) atribui, entre outras variáveis, a sua estabilidade frente aos desafios à sua diversificação de receitas próprias.

A fonte de taxas e encargos que possui maior representatividade na Figura 22, está englobando recursos provenientes de mensalidades, taxas de estacionamento, serviços veterinários, hospitalares, aluguel, taxas de acomodação de estudantes, amenidades para estudantes etc. Desse total 81,7% são de mensalidades de estudantes estrangeiros em relação a apenas 5,8% provenientes de estudantes nacionais (UNIMELB, 2019). E esta diversificação se mostrou importante em tempos de pandemia. No último relatório de auditoria do governo estadual de Vitória (VAGO, 2020) evidenciou que a dependência das instituições de ensino superior públicas das receitas de estudantes internacionais e as mudanças nos limites de financiamento do governo para estudantes nacionais aumentam o risco de sustentabilidade financeira para o setor.

Como impacto da pandemia em 2020, as restrições de viagem ao país impediram muitos estudantes internacionais de iniciar seus estudos em universidades victorianas. O setor precisará continuar monitorando as circunstâncias no exterior e gerenciar ativamente seus

programas de recrutamento para diversificar os países de origem que constituem a base de estudantes no exterior. As universidades também podem precisar repensar seus modelos de negócios e oferecer a experiência de ensino e aprendizagem em diferentes modalidades para aumentar os mercados dos quais atraem alunos (VAGO, 2020).

Outra fonte de recursos não discriminada na Figura 22 de forma direta é a proveniente de doações, que na UNIMELB representou em 2019 o valor de U\$ 94,5 milhões de dólares. Este resultado reflete a política agressiva da instituição em manter o engajamento com os ex-alunos e patrocinadores sempre em crescente evolução. A meta é alcançar um engajamento de 100 mil alunos nos próximos anos, já que atualmente 74% destes são doadores da instituição (UNIMELB, 2019).

Na UNICAMP o documento de gestão orçamentária mais abrangente chama-se “Proposta de Distribuição orçamentária 2020”, que traz projeções de receitas e despesas para o ano de 2020, podendo ou não se concretizar (UNICAMP, 2019). Apenas dados relacionados às receitas próprias serão considerados até setembro de 2020 por meio da segunda revisão orçamentária feita pela universidade.

A principal fonte de receitas da UNICAMP é proveniente do ICMS arrecadado no estado compostos pela quota-parte do ICMS (2,1958%) mais recursos provenientes da Lei Kandir. Contudo, este último, por não estar contido na Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019, que “Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019” gerou a não aprovação dos valores destinados à Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação da isenção do ICMS aos estados exportadores o que levou a universidade a não receber sua quota-parte deste janeiro de 2019, a pesar das diversas negociações no âmbito do congresso e Supremo Tribunal Federal. Em 2020, o valor referente a receitas provenientes do estado representou 97,72% do total de receitas da universidade (UNICAMP, 2020).

Além dos recursos provenientes do estado, a universidade também possui suas receitas próprias. Em 2020 esse valor representou 2,28% da receita da instituição (R\$ 56.425.834,00) e a previsão para 2021 é de R\$ 53,654 milhões, valor consideravelmente menor que as receitas próprias previstas para o mesmo ano, em função das quedas sucessivas na taxa de juros, da redução de receitas em consequência da pandemia e da deterioração que as reservas da universidade vêm sofrendo nos últimos anos (UNICAMP, 2020).

Na Figura 23 abaixo, pode-se observar que no ano de 2020 o total das receitas acumuladas não foi suficiente para financiar o volume das despesas no valor de R\$ 2.499.502.020,00 milhões, pelo quinto ano consecutivo torna-se necessário indicar,

prioritariamente, o aporte de 208,663 milhões vinculados à Fonte 3 (Reserva Estratégica), visando cumprir o princípio orçamentário de equilíbrio entre receitas e despesas previsto nas Leis de Finanças Públicas e de Responsabilidade Fiscal. Esta reserva estratégica se refere aos recursos financeiros que a universidade dispõe em seu saldo bancário. O montante disponível é suficiente para a cobertura dos déficits estimados para 2020 e 2021, uma vez que, em 31 de outubro de 2020 o saldo financeiro era de aproximadamente R\$ 422,471 milhões.

Figura 23 – Comprometimento acumulado das Receitas com as Despesas na UNICAMP em 2020

Valores Nominais	Em R\$ 1,00
<b>A. Receitas Orçamentárias (Jan a Dez).....</b>	<b>R\$ 2.475.591.320</b>
• Quota-parte sobre ICMS.....	R\$ 2.419.165.486
• Lei Kandir <sup>(1)</sup> .....	R\$ -
• Receitas Próprias .....	R\$ 56.425.834
<b>B. Despesas Orçamentárias (Jan a Dez).....</b>	<b>R\$ 2.499.502.020</b>
• Folha de Pagamento <sup>(2)</sup> .....	R\$ 2.135.544.354
• Outros Custeios e Investimentos .....	R\$ 363.957.666
<b>C. Comprometimento Total Acumulado ( B / A ) .....</b>	<b>100,97%</b>

<sup>(1)</sup> Governo Federal não efetuou repasses da Lei Kandir no exercício.      <sup>(2)</sup> Inclui Provisão para 13º Salário e 1/3 de Férias.

Fonte: UNICAMP (2020).

As receitas advindas do Tesouro do Estado previstas em 2021 situam-se 3,66%, em valores nominais, acima do estimado para 2020. Também se projeta uma queda de 34,71% nas Receitas Próprias. O conjunto das receitas resulta um crescimento nominal de 2,71% sobre 2020. Ainda assim, as receitas não serão suficientes para fazer frente às despesas do ano, havendo a necessidade de um suporte financeiro mencionado anteriormente, dos quais R\$ 129.564 milhões visam cobrir a transferência de recursos não utilizados em anos anteriores (UNICAMP, 2020). Desta forma, torna-se imprescindível o controle das despesas para não se ampliar a demanda sobre as reservas financeiras da UNICAMP.

Do valor total das receitas próprias da instituição mencionados anteriormente, R\$ 56.415.736,24 são provenientes de receitas correntes e R\$ 10.097,80 de receitas de capital. Das receitas correntes, as fontes com maior representatividade são: transferências de instituições privadas ao estado, municípios e DF (R\$ 16.562.557,20); Remuneração de depósitos bancários (R\$ 8.484.249,45); Cessão de direito operacional de pagamentos (R\$ 4.726.467,99); Aluguéis e Arrendamentos (R\$ 2.913.241,32); Transferências de convênios do

exterior (R\$ 2.129.466,90) e Inscrição em concursos e processos seletivos (R\$ 1.439.477,50)<sup>30</sup>.

Em 2019, as principais fontes de recursos extraorçamentários, que representam 23,72% de todo o orçamento da universidade, foram provenientes de recursos do Sistema Único de Saúde (29,15%), FAPESP (22,20%), CAPES (10,90%), Empresas Privadas (8,05%), Empresas Públicas Federais (7,53%) e CNPQ (7,15%) (UNICAMP, 2020). É importante ressaltar que estes números foram calculados em função da receita extraorçamentária da instituição, o que gerou certo estranhamento quanto ao tipo de contabilidade executada na instituição que engloba essas fontes como extraorçamentárias.

A receita própria da universidade por muitos anos teve como principal fonte os juros e correção monetários obtidos através de aplicações financeiras. Em 2020, pela primeira vez desde o início do acompanhamento das revisões orçamentárias, esse cenário mudou. O desequilíbrio entre Receita e Despesa, além de reduzir o montante disponível em aplicações financeiras por escassez de recursos, vem demandando, há vários anos, a utilização de recursos das reservas da Instituição. Além disso, depois de seguidas reduções nas taxas básicas de juros da economia, a universidade atingiu a mínima histórica com uma Taxa Selic em 2% ao ano e, como consequência, os rendimentos das aplicações financeiras têm sido substancialmente reduzidos. Dessa forma, com base nos valores arrecadados no primeiro semestre de 2020, a Assessoria de Economia e planejamento (AEPLAN) está ajustando a estimativa inicial desta rubrica de receita para R\$ 9,111 milhões (-58,05%) (UNICAMP, 2020).

Outras fontes de receitas próprias encontram-se, também, abaixo do previsto inicialmente, com destaque para as receitas do restaurante universitário que passarão por alguns meses com arrecadação mínima devido à suspensão das aulas e dos trabalhos em forma presencial na Universidade. Em razão disso, faz-se necessário diminuir a previsão dessas receitas em R\$ 10,249 milhões no ano de 2020 (UNICAMP, 2020).

Os índices da receita própria da UNICAMP nos últimos anos vêm decrescendo em decorrência da utilização da reserva estratégica da universidade, como dito anteriormente, crises econômicas no país que afetam diretamente o valor do ICMS arrecadado no estado de São Paulo e o não repasse dos recursos provenientes da desoneração do ICMS (Lei Kandir). Na Tabela 2 podemos observar como este percentual vem se comportando desde 2015.

---

<sup>30</sup> Os dados acima foram obtidos após solicitação, por meio do SIC, para a UNICAMP. No documento, informa que os números não contemplam convênios, o que evidencia que a instituição não engloba valores desta fonte no cálculo da receita própria.

Tabela 2 – Evolução da Receita Própria da UNICAMP ao longo dos anos.

Receita Própria/ Ano	Percentual <sup>1</sup> (%)
2015	8,04
2016	7,65
2017	5,41
2018	3,21
2019	2,82

Fonte: elaborado pela autora a partir dos Relatórios de planejamento anuais desde 2015 (2020).

Nota: <sup>1</sup>este percentual foi calculado em função do valor total do orçamento da universidade em cada ano.

A receita própria foi fortemente afetada pela pandemia atual nos itens previstos na Proposta Orçamentária (Figura 24). Apesar disso, o valor total previsto apresenta uma queda pequena graças às Receitas de Doações para o enfrentamento da COVID-19, uma vez que foi arrecadado, até o presente momento (setembro de 2020), o valor de R\$ 12,872 milhões (UNICAMP, 2020).

Figura 24 – Receitas Próprias da UNICAMP.

ITEM		VALORES NOMINAIS EM R\$ MILHÕES				RECEITA PRÓPRIA E = A + B + C + D
		APLICAÇÕES FINANCEIRAS A	OUTRAS RECEITAS B	ACORDO BB - GOV EST SP C	DOAÇÕES PANDEMIA D	
PROP. ORÇAM.	a	21,720	37,200	4,620	0,000	63,540
1ª REVISÃO	b	10,717	35,776	4,651	10,767	61,911
2ª REVISÃO	c	9,111	26,951	4,740	12,872	53,674
DIFERENÇA	d = c - b	-1,606	-8,825	0,090	2,105	-8,237
	e = c - a	-12,609	-10,249	0,120	12,872	-9,866
VARIAÇÃO	f = c / b	-14,99%	-24,67%	1,93%	19,55%	-13,30%
PERCENTUAL	g = c / a	-58,05%	-27,55%	2,61%	-	-15,53%

Fonte: UNICAMP (2020).

Desta forma, a expectativa anual para o montante de receitas próprias inicialmente previstas (R\$ 63,540 milhões) para 2021 foi reduzida para R\$ 53.674 (-15,53%), havendo uma perda total de R\$ 9.866 milhões. Todos os dados trazidos podem evidenciar o quanto a dependência do recurso estadual pode desestabilizar a manutenção eficiente de uma universidade. Essa conclusão também foi alcançada pelo relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Assembleia Legislativa do estado de São Paulo (Alesp) que aponta a necessidade das três IES públicas de SP buscarem fontes alternativas de recursos, já que a arrecadação de ICMS no estado pode variar de acordo com o nível de atividade econômica do estado (SÃO PAULO, 2019).

Na Universidade Federal do Pará, quanto ao seu histórico orçamentário, vem mostrando um crescimento médio de 7% ao ano. Em relação ao recurso de pessoal e

benefícios obteve um crescimento médio de 8%, seguido dos recursos de custeio, utilizados para o funcionamento da instituição, com 7% em média de crescimento, o que está relacionado principalmente com a expansão da cobertura da UFPA no estado, por meio da abertura e ampliação de cursos e conseqüentemente aumento dos custos fixos. Em contrapartida houve uma retração de 20% no recurso de capital que é utilizado, principalmente, em ações de obras e de compra de equipamentos, o que desacelerou, ao longo dos anos, diversos projetos relacionados à modernização de equipamentos, à melhoria de infraestrutura e à abertura de novos espaços de pesquisa, ensino, graduação e pós-graduação (UFPA, 2019d).

Essa retração se explica pelo contingenciamento de recursos orçamentários, que embora previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) permanecem inacessíveis em grande parte do ano, sendo normalmente liberado somente no final do 2º semestre, o que impacta diretamente nas ações de planejamento da Instituição.

Do valor de R\$ 345.155.786,00 previsto na LOA, foram empenhados 99,99%. Além disso, no decorrer do ano de 2019, houve a execução do valor suplementado de R\$ 54.332.916,33, referente ao aumento salarial de servidores e a outros benefícios de pessoal, e, ainda, a execução do valor de R\$ 18.469.895,64 referente ao Termo de Execução Descentralizada (TED), disponibilizado por emendas parlamentares individuais e de bancadas (UFPA, 2019d).

Utilizando como base o último anuário estatístico de 2019 (UFPA, 2019a), o percentual de receitas advindas do governo federal representa 92,55%, em comparação com 1,34% de receitas próprias e 6,11% de descentralizações. Na Figura 25 pode-se acompanhar em valores nominais uma projeção da evolução das receitas próprias e do tesouro na instituição, sem considerar as descentralizações.

Figura 25 – Previsão orçamentária e cronograma de execução para os anos de 2016 a 2025 da UFPA.

Exercício	RECEITAS		
	Recursos do tesouro	Recursos próprios	Total
2016	1.069.129.734	25.191.390	1.094.321.124
2017	1.188.337.070	16.201.404	1.204.538.474
2018	1.247.753.924	17.011.474	1.264.765.398
2019	1.310.141.620	17.862.048	1.328.003.668
2020	1.375.648.701	18.755.150	1.394.403.851
2021	1.444.431.136	19.692.908	1.464.124.044
2022	1.516.652.692	20.677.553	1.537.330.246
2023	1.592.485.327	21.711.431	1.614.196.758
2024	1.672.109.593	22.797.002	1.694.906.596
2025	1.755.715.073	23.936.853	1.779.651.926

Fonte: UFPA (2016).

A partir da Figura 25, podemos perceber que a UFPA ainda concentra grande parte da sua fonte de recurso no Estado, representando suas receitas próprias apenas 1,35% do seu orçamento no ano de 2020 (UFPA, 2016). Esse percentual, ao contrário do que se poderia imaginar, não vem em uma crescente ao longo dos últimos anos. Na verdade, há estabilidade nos últimos 4 anos, conforme Tabela 3.

Tabela 3 – Evolução da Receita Própria da UFPA ao longo dos anos.

Receitas Próprias/Ano	Percentual (%)
2015	1,59
2016	2,30
2017	1,34
2018	1,34
2019	1,34
2020	1,36

Fonte: elaborado pela própria autora (2020)

Nota: <sup>1</sup>este percentual foi calculado em função do valor total do orçamento da universidade em cada ano.

Com o cenário econômico brasileiro instável a instituição evidencia, através do seu Relatório de Gestão, muitos desafios para a atuação da universidade (Figura 26).

Figura 26 – Desafios para a atuação da UFPA



Fonte: UFPA (2019c).

Desta forma, um cenário de oportunidades se apresentou para a UFPA e dentre as ações que propõe neste relatório é a captação de mais recursos próprios através de emendas parlamentares, programas, projetos, bolsas de estudo e novas parcerias e convênios. Representando este último apenas 24,39% dos recursos próprios da instituição (UFPA, 2019) (Tabela 4). Salienta-se, que nos casos das universidades brasileiras, este percentual relativo a contratos e convênios podem não representar a realidade das instituições já que este tipo de fonte de recursos muitas vezes ocorre diretamente entre docentes e instituições, não passando pelos relatórios oficiais das instituições.

Tabela 4 – Descrição da projeção de recursos próprios da UFPA.

Fonte	Descrição	Ação Orçamentária	Valor	%
8250	<b>Recursos Próprios Não-financeiros</b>	20RK	16.299.240	69,05%
8280	<b>Recursos Próprios Financeiros</b>	20RK	1.548.599	6,56%
8281	<b>Recursos de Convênio</b>	20RK	5.756.885	24,39%
	<b>TOTAL</b>		23.604.724	100,00%

Fonte: UFPA (2019d).

Uma fonte de recurso interessante a se analisar no caso da UFPA são os advindos de Emendas Parlamentares Individuais, aquele instrumento no qual os deputados e senadores têm para acrescentar novas programações orçamentárias com o objetivo de atender as demandas

das comunidades que representam. O valor das Emendas Individuais alocadas na unidade orçamentária da UFPA em 2019 totalizou R\$ 8.120.161,00 (UFPA, 2019d). Essa fonte de recurso não é, obviamente, recurso próprio da instituição, mas representa uma alternativa de captação de recurso que não as advindas do Tesouro, conforme expõe a Tabela 5. O dado que é mais relevante nesta figura é em relação às Emendas Parlamentares mencionadas anteriormente. Observa-se elevação dos recursos de Emendas individuais e de receita própria, o que demonstra empenho da UFPA em buscar outras formas de captação de recursos.

Tabela 5 – Evolução Orçamentária de 2017 a 2019 da UFPA.

<b>Modalidade de Recurso</b>	<b>Despesas Empenhadas 2017</b>	<b>Despesas Empenhadas 2018</b>	<b>Dotação LOA 2019</b>
Despesas Obrigatórias	1.112.786.208	1.160.297.058	1.158.160.065
OCC	177.919.972	168.437.697	178.875.559
Emendas Individuais	1.903.680	5.483.190	8.120.161
Receita Própria	15.131.733	15.956.093	23.604.724
<b>TOTAL</b>	<b>1.307.741.593</b>	<b>1.350.174.038</b>	<b>1.368.760.509</b>

Fonte: UFPA (2019d).

O fundamental desafio das universidades de maneira geral é preservar o adequado funcionamento das unidades acadêmicas e administrativas, assistindo, da melhor maneira possível, os projetos de ensino, pesquisa e extensão, mesmo em um quadro econômico negativo e de contenções orçamentárias, e ainda refinar a gestão orçamentária e financeira, de modo a aprimorar a qualidade e a transparência das contas públicas. Nesse escopo, são indispensáveis ações adequadas para a implantação de atividades de racionalização das despesas, de modo a fomentar a eficiência dos gastos, viabilizando o desenvolvimento dos processos de contratação de bens e serviços, e ainda acentuar a comunicação, com o intuito de conscientizar os servidores.

#### 5.2.6 Execução da accountability e transparência

Este trabalho se ateve mais às informações financeiras e de governança. Assim como, é importante destacar que nesta subcategoria não será feita uma análise das auditorias das contas e apontamento de irregularidades ou adequações. Apenas se observou se a prestação de contas é realizada, por quem, com que periodicidade e se é possível encontrar facilmente todas as informações contábeis-financeiras no *site* das instituições pesquisadas. Os parâmetros – transparência e *accoutability* – foram analisados como uma só subcategoria por entender que são conceitos que se complementam. A transparência é uma força poderosa que, quando

aplicada de forma consistente, pode ajudar melhorar a governança e promover a *accountability*.

Nesta subcategoria se observou que a UNIMELB e a UFPA estão bem mais preparadas em relação a *accountability* e transparência. Possuem canais de comunicação com diferentes *stakeholders*, divulga os dados financeiros-orçamentários de forma clara nos seus relatórios anuais de gestão, assim como viabilizam canais de *feedback* dos dados apresentados. A UFPA, em especial, analisa em seu PDI o índice de satisfação da comunidade com a comunicação institucional. Já na UNICAMP, em relação a prestação de contas, falhas graves foram identificadas pela CPI da Alesp, o que gerou uma imagem negativa da instituição ao longo dos últimos anos com a não aprovação de orçamentos por parte deste comitê e do TCE. A transparência está mais bem estruturada através de *links* específicos no *site* da instituição, com ressalvas para planilhas de mensuração de objetivos estratégicos com *layout* pouco amigável e páginas de comissões sem documentos essenciais como regimentos, organograma, regulamentações etc. Em todas as IES o serviço de acesso à informação foi utilizado para buscar informações específicas para a construção desta tese e se obteve respostas precisas em tempo hábil.

Na Austrália, o governo federal possui uma página *web* denominado “Indicadores de qualidade para a aprendizagem e ensino” (QILT, 2019), onde divulga dados do ensino superior. No orçamento de 2017-18 (QILT, 2019), o governo anunciou que trabalharia com o setor de ensino superior para estabelecer uma estrutura mais transparente para a coleta de dados financeiros de provedores de ensino superior permitindo assim, relatórios regulares sobre o custo do ensino e da pesquisa por área de Educação. Apesar dos dados serem do ensino superior de forma geral na Austrália, acreditamos ser um bom exemplo de transparência praticado pelo país neste segmento em particular. Também é possível solicitar dados específicos na página<sup>31</sup>.

No *site* da UNIMELB constam todos os contatos e orientações para solicitar documentos e informações da instituição. Mas, caso você queira fazer alguma reclamação ou sugestão, existe um comitê do estado somente para recebê-las e encaminhar para os órgãos públicos em questão ajudando na resolução de possíveis entraves no acesso à informação.

Na UNIMELB foram observados dois conselhos principais: o universitário dirigido pelo vice-chanceler e o acadêmico formado por vários comitês. A aprovação dos relatórios passa pela discussão do Comitê de Auditoria e Risco e são aprovados por seus respectivos

---

<sup>31</sup> Disponível para acesso em: <https://www.qilt.edu.au/transparency-in-higher-education-expenditure>.

conselhos. A partir de então, são disponibilizados no *site* da instituição os relatórios anuais com informações institucionais de planejamento, governança, principais conquistas e marcos e financeiro.

### **UNIMELB:**

O Vice-Reitor é responsável por administrar a Universidade e a função se reporta ao Conselho. A maioria das funções de gestão é eleita pelo Vice-Chanceler a gerentes seniores. Esses gerentes fornecem ao vice-chanceler e ao conselho relatórios regulares sobre as atividades. Muitos dos relatórios, por exemplo, Trabalho, Saúde e Segurança e Registro de Risco da Universidade, são discutidos pelo Comitê de Auditoria e Risco. Este comitê auxilia na responsabilização da gestão da Universidade. O Conselho Acadêmico, que é um comitê do Conselho, é responsável por garantir a qualidade acadêmica. [...] verifica a qualidade de todos os programas e unidades da Universidade, critérios de seleção e avaliação etc. em linha com a agência governamental TEQSA. Os empreendimentos de pesquisa são comunicados por meio da revista *online* regular Pursuit (E.G., informação escrita, março/ 2019).

Quando questionada sobre a possibilidade de requisitar dados para a universidade a entrevistada relata que:

Qualquer pessoa pode fazer perguntas ou solicitar *feedback* direto à Universidade sobre os dados que ela publica. [...] Por exemplo, consultas e *feedback* sobre auditorias / demonstrações financeiras publicadas no Relatório Anual da Universidade seriam geralmente gerenciados pelo escritório do Secretário da Universidade. Além disso, as partes interessadas são livres para usar as plataformas de mídia social da Universidade para fazer perguntas ou fornecer *feedback* - por exemplo, *twitter*. Muitos dados sobre a Universidade e seu desempenho são publicados pelo Governo Federal e fornecem mecanismos de *feedback* (E.G., informação escrita, março/ 2019).

Para exemplificar a entrevistada indica duas instituições que também divulgam dados das universidades australianas de forma geral:

Por exemplo, o *site* dos Indicadores de Qualidade para Aprendizagem e Ensino (QILT) fornece aos futuros alunos informações relevantes e transparentes sobre as instituições australianas de ensino superior da perspectiva dos alunos e graduados recentes. O QILT tem um formulário de *feedback* no *site* (E.G., informação escrita, março/ 2019).

Na lei constituinte da UNIMELB (VICTORIA, 2009) também é previsto que várias diretrizes - relacionadas às atividades comerciais da instituição; questões financeiras e imobiliárias; exercício de funções, poderes ou deveres, requisitos para identificar arranjos administrativos e de governança etc. - devem ser encaminhadas ao Ministro (não fica claro de qual ministério, mas subentende-se que seja o da educação) para sua aprovação, veto ou solicitação de ajustes. Posteriormente o Ministro deve publicar essas diretrizes no Diário do Governo e pode também publicar na *internet*.

Além disso, o estado de Victória também possui uma lei de liberdade de informação de 1982 - *FOI Act* (VICTORIA, 1982) que direciona como os órgãos públicos devem responder às solicitações de acesso a documentos que possui. Na página da universidade está disponível diversos documentos divididos por categoria ou entrar em contato (via *e-mail* ou telefone) com o setor responsável para disponibilizar informações específicas. Este serviço realmente funciona, pois, para a realização desta pesquisa, diversos dados foram solicitados para a UNIMELB, e essa respondeu a todas.

Mas um dado importante que se encontra nas universidades brasileiras é a divulgação dos salários dos servidores e na UNIMELB não é disponibilizado em seu *site*. Existe sim uma política de remuneração e benefícios descritos na página, mas os valores não, apesar de haver uma Lei de Liberdade de Informação do governo federal (VICTORIA, 1982) que torna possível a solicitação destes dados.

Enquanto, na UNICAMP, o cenário é diferente. A partir da fala da entrevistada sobre a necessidade de melhorar a *accountability*, identificamos através de *sites* na *internet* (TCE, 2014a; TCE, 2014b; GASTO, 2014; TAKAHASHI, 2015) matérias relacionadas à rejeição das contas na UNICAMP por quatro anos consecutivos entre 2010 e 2014, encontrando várias irregularidades, incluindo o gasto com folha de pagamento acima do percentual máximo permitido, pagamento de docentes e servidores acima do teto constitucional e falhas em processos licitatórios. Também se veiculou uma reportagem no próprio *site* do TCE em 2014 sobre a irregularidade na contratação de uma empresa específica de informática pela UNICAMP (TCE, 2014c).

Entende-se que essas notícias foram vinculadas há sete anos, porém ainda repercutiram nos últimos anos. Foi criada, em 2019, uma CPI da gestão das universidades públicas na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp) com a finalidade de investigar irregularidades na gestão das universidades públicas no estado, em especial quanto à utilização do repasse de verbas públicas. Nas seções da CPI foi solicitada a presença de reitores, ex-reitores e pró-reitores da UNICAMP para prestar esclarecimentos sobre irregularidades, que no mesmo ano o Ministério Público apontou, como pagamentos irregulares de aposentadorias pela instituição. Mas detalhes sobre esse relatório será abordado na subcategoria *Auditoria Interna e Externa* (ALESP, 2019). A partir destes exemplos é possível perceber o quão grave eram as falhas na gestão e conseqüentemente na prestação de contas da universidade.

## UNICAMP:

[...] estamos implementando uma nova proposta de mecanismos de transparência e comunicação, que será comum às três universidades públicas paulistas. A sociedade pode acompanhar nossas decisões de gasto e de gestão na Secretaria Geral. Nossos balanços e prestação de contas são enviados aos órgãos de controle. Os contratos e convênios firmados, bem como os gastos e salários, podem ser acompanhados através do Portal da Transparência. De qualquer forma, acho que temos que melhorar nossos mecanismos de *accountability* (E.M., informação escrita, abril/2020).

Quando questionada sobre as ferramentas para o *feedback* das partes interessadas em relação aos dados publicados pela instituição a mesma relata que:

Ainda não, mas já temos uma área de Gestão de Dados que se estrutura da Coordenadoria Geral da Universidade, que está estruturando a centralização dos dados da universidade e que cuida do Portal da Transparência e dos dados veiculados para dentro da universidade (E.M., informação escrita, abril/2020).

Existe uma página de fácil localização no *site* da instituição denominada “transparência”, onde é possível verificar dados contábeis assim como, todos os dados relacionados às aquisições, atas de registro de preço, salários de servidores, balanços contábeis, contratos, convênios, coronavírus, execução orçamentária, impacto social e econômico, planejamento estratégico, diárias, passagens, entre outros. Assim como todos os documentos relacionados a estatutos, regimentos, decretos, resoluções, anuário estatístico, atas de conselho e deliberações.

Mas, em páginas específicas de comissões, por exemplo, ainda encontra-se pouca informação, ausência de regimentos, regulamentações, organograma, etc. Assim como planilhas na página Geplanes com *layout* fora do padrão e dados inconsistentes, dificultando o entendimento das informações (planilha de monitoramento dos objetivos estratégicos) (UNICAMP, 2020).

Aliado às informações contidas no *site*, existe o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), onde pode-se solicitar dados mais específicos via *internet*, telefone, carta ou pessoalmente. Este serviço foi utilizado nesta pesquisa para requerer dados financeiros mais detalhados e todas as solicitações foram atendidas dentro do prazo legal de 20 dias. Também se encontrou *lives* que foram realizadas para informar a retomada gradual das atividades presenciais na instituição e resultados do estudo sobre o impacto socioeconômico da UNICAMP. Mostrando que a Pandemia criou no sistema ensino superior uma nova forma de se comunicar com os demais sistemas.

Mas, apesar de observarmos certa facilidade de encontrar informações financeiras e contábeis (excluindo-se documentos relacionados a auditorias internas e externas, conforme

observado na categoria a seguir), o relatório da CPI (SÃO PAULO, 2019) indica que os *sites* das instituições não eram acessíveis e os documentos encaminhados pelas universidades à Alesp eram de difícil manipulação. Contudo, alguns pontos levantados por este relatório que até 2019 não estavam acessíveis como: valores de diárias, passagens e salários de servidores já se encontram disponíveis no *site*. Mas, também é importante lembrar que houve a necessidade de solicitar documentos extras para a UNICAMP relacionados ao detalhamento da receita própria da instituição, pois esta informação não estava disponível no *site*. Informação esta, vale ressaltar, indisponível nas três universidades pesquisadas e adquiridas por meio de solicitação pelo SIC.

Na UFPA o entrevistado inicia sua fala falando sobre o controle social que a instituição é submetida:

**UFPA:**

Nós aqui na universidade, nas reuniões dos conselhos, existe a participação muito ativa dos sindicatos, do diretório de estudantes né, então eles cobram muito a questão da transparência, eles querem saber como se deu a utilização de recurso em determinada área. Nós submetemos as nossas contas ao Conselho Universitário, onde existe uma ampla e variada participação dessas pessoas, ADUFPA, o sindicato dos técnicos da universidade, DCE... então tem esse momento desse controle social (E.C., informação verbal, dezembro/2019).

A UFPA também divulga, anualmente, seu principal instrumento de transparência e prestação de contas que é o Relatório de Gestão. O documento apresenta informações relacionadas à visão geral organizacional e ao ambiente externo da UFPA, aos aspectos sobre governança e riscos, aos principais resultados alcançados no ano e às informações orçamentárias e contábeis. Desde o ano de 2018, o Relatório de Gestão vem sendo apresentado no formato de Relato Integrado, com as informações organizadas utilizando um projeto gráfico atrativo e uma linguagem mais acessível e objetiva. Para colocar este novo modelo em funcionamento, em 2019, houve a realização do curso Relato Integrado e Construção de Infográficos e do VIII Encontro sobre o Relatório de Gestão para os servidores responsáveis pelos relatórios das unidades. Esse dado corresponde ao atendimento do art. 5º da Lei de Acesso à Informação - LAI (BRASIL, 2011), segundo o qual o direito de acesso à informação deve ser garantido em linguagem de fácil compreensão. Esse relatório e demais peças integrantes das prestações de contas é encaminhado todo ano ao TCU para sua apreciação e aprovação.

Existe também, a prestação de contas que é submetida à CGU, uma análise prévia inclusive atualmente nas nossas contas pedagógicas, o trabalho feito pelo TCU. [...] A página da Universidade da Transparência pública, o órgão de ouvidoria da Universidade também tem sido muito batido, o próprio SIC né, onde o cidadão vem

e questiona sobre determinado valor gasto em determinado contrato, pede NF de compra[...] . Nós temos o E-ouve, da ouvidoria interna, temos o SIC também, onde fala a sociedade, participa, cobra medidas, pede explicações (E.C., informação verbal, dezembro/2019).

De forma geral, o TCU possui um Relatório Sistêmico de Transparência Pública (TCU, 2018), que verifica o cumprimento, pelas IFES, dos requisitos de transparência ativa e passiva, previstos na Lei nº 12.527 de 2011 de Acesso à Informação – LAI (BRASIL, 2011), em que os auditores constataram um atendimento razoável dos requisitos de transparência pelos 17 portais eletrônicos consultados, que alcançaram um desempenho médio de 60,2% (TCU, 2018). Nenhum dos portais avaliados apresenta nível de transparência baixo ou muito baixo. Por outro lado, nenhum se localiza no nível muito alto da escala. Todos se posicionam entre os níveis médio e alto de transparência, com pequena maioria para o segundo nível. Mas, a UFPA ficou em última colocada no *ranking* das universidades federais da região norte, com um percentual de 40,2% de transparência. Porém, entende-se que este Relatório já não está atualizado, pois destaca que a UFPA não oferecia a possibilidade de SIC eletrônico, o que já pode ser encontrado no *site* da instituição, assim como outras inconformidades que já pode ser observada sua adequação (TCU, 2018).

O TCU também criou um sistema de acompanhamento e avaliação das instituições de ensino superior e o estabelecimento de indicadores de gestão juntamente com a Secretaria Federal de Controle Interno e a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESU) em 2002. A UFPA anualmente realiza o cálculo, divulga e disponibiliza os indicadores de desempenho do TCU, nos seus canais de comunicação, demonstrando os procedimentos de cálculos utilizados, buscando garantir a integridade dos dados e assegurar sua confiabilidade.

No *site* da UFPA também é possível encontrar informações contábeis e financeiras de fácil acesso. Na página inicial do *site* já existe uma aba chamada “acesso à informação”, onde o usuário pode direcionar sua busca por tema: informações administrativas, acadêmicas, de pessoal, infraestrutura e o SIC. Dentre as informações importantes para uma boa governança na área de *accountability* e transparência está a visualização da remuneração dos servidores, despesas com diárias e passagens entre outros. Dados esses todos encontrados facilmente no *site*. Durante esta pesquisa foram solicitados alguns documentos financeiros por meio do SIC e todas foram atendidas dentro do prazo.

É importante que se note que não existem matérias e relatórios com graves evidências de irregularidades nas contas da UFPA e UNIMELB como pode ser encontrado durante um

período (2010 a 2015) na UNICAMP. Relatórios do TCU e acórdãos evidenciam irregularidades em licitações e repasses de recursos para FADESP, por exemplo, mas sem prejuízo ao Erário. Assim como anualmente suas contas são aprovadas pelo mesmo órgão.

Esse cenário de irregularidades vividas pela UNICAMP impacta diretamente na imagem da instituição com a sociedade que precisa de um tempo para se reestabelecer. E como os *Stakeholders* percebem a universidade é um aspecto levantado pelos principais órgãos (IFAC, 2001; TCU, 2014; IBGC, 2015; OCDE, 2015) que tratam de boa governança nas organizações públicas.

### 5.2.7 Auditoria interna e externa

A auditoria está diretamente atrelada a *accountability* das instituições. A boa governança requer ações de auditoria que reforçam a credibilidade da gestão pública, promovendo a prestação de contas confiável e responsável, e a transparência, bem como o aumento da capacidade dos *Stakeholders* exercerem controle sobre as ações dos órgãos de gestão, responsabilizando-os pelas mesmas. Neste sentido, o papel dos auditores no setor público deve promover uma ligação direta entre a transparência e a credibilidade dos órgãos de gestão, garantido que os objetivos estratégicos são alcançados, levando em conta os valores éticos estabelecidos e os normativos legais existentes.

Mas uma vez a UNIMELB e UFPA se destacam, evidenciando uma auditoria interna mais estruturada, diretamente subordinada a reitoria das instituições e estabelecida em legislação própria de cada organização. Ao contrário da UNICAMP, que não possui instância de auditoria interna, o que já mostra uma falha grave no controle, e que se perpetua em relação à auditoria externa, já que o último relatório encontrado no *site* do TCE sobre a UNICAMP data de 2014. Em relação à UNIMELB e UFPA, as auditorias externas estão mais atualizadas e disponíveis em *sites* ou da instituição ou dos órgãos de controle.

Na UNIMELB é possível evidenciar que existe um comitê, conforme evidenciado na fala da entrevistada, denominado Comitê de Auditoria e Risco que reporta seus resultados ao Conselho Universitário ao qual está diretamente subordinado, conforme pode ser visto na Figura 13.

#### **UNIMELB:**

A Universidade está sujeita a auditorias internas e externas regulares das suas finanças. As auditorias financeiras são exigidas pela legislação estadual, incluindo a Lei da Universidade de Melbourne de 2009. O Conselho tem um subcomitê - o Comitê de Auditoria e Risco - ao quais as auditorias financeiras são reportadas (E.G., informação escrita, março/ 2019).

Este comitê supervisiona os programas de auditoria externa e interna da universidade, recomenda as demonstrações financeiras anuais ao Comitê de Finanças (para aprovação do Conselho) e monitora a resposta da universidade às auditorias internas e externas anuais. Ele também apoia o Conselho na supervisão e monitoramento da avaliação e gestão do risco em toda a universidade, incluindo as atividades comerciais da mesma. Analisa a estrutura e a prática de gerenciamento de risco e recebe relatórios regulares sobre riscos estratégicos e operacionais significativos e seu gerenciamento a um nível aceitável. Orienta o conselho, e outros comitês conforme apropriado, sobre a Estrutura de Gerenciamento de Risco e melhorias e progresso da prática, bem como riscos significativos decorrentes de sua revisão. Na sua composição existe a figura de um representante do gabinete do Auditor Geral do Estado de Victória que é convidado quando necessário.

Segundo o TCU (2020) a auditoria interna em órgãos públicos se diferencia das que ocorrem no setor privado. Isso por que o IIA (2019) orienta que a auditoria interna das organizações públicas considere, na sua proposta de adicionar valor: o dever dessas organizações de buscar o bem comum e defender os princípios da boa governança de prestação de contas; eficiência, eficácia e equidade na entrega de bens e serviços públicos; transparência e integridade. Os auditores que atuam nesse contexto devem avaliar se as organizações públicas estão em conformidade com as obrigações legais e éticas para com seus constituintes públicos e se os recursos estão sendo utilizados de forma eficaz e eficiente.

Estes aspectos são observados no termo de referência que constitui este comitê da UNIMELB, mas principalmente no item 3.3 do referido termo que diz: “*Monitor the Auditor General’s Management Report and Report to Parliament on the annual audit and the University’s response to those Reports*”<sup>32</sup> e no item 3.12 quando aborda que é responsável por “*Review and monitor that the University is compliant with relevant laws, regulations and internal policies, including Standing Directions 2016 from the Minister for Finance under the Financial Management Act, 1994*”.<sup>33</sup> Assim como, a preocupação com o correto ajuste nas contas da universidade no item 3.2 quando fala em revisar as demonstrações financeiras anuais e o Relatório Anual estatutário. No termo, também é possível perceber uma

---

<sup>32</sup> Tradução: “Monitorar o Relatório de Gestão do Auditor Geral e o Relatório ao Parlamento sobre a auditoria anual e a resposta da Universidade a esses Relatórios”.

<sup>33</sup> Tradução: “Revisar e monitorar se a Universidade está em conformidade com as leis, regulamentos e políticas internas relevantes, incluindo Standing Directions 2016 do Ministro das Finanças sob a Lei de Gestão Financeira de 1994”.

proximidade com o auditor externo quando aborda a necessidade de monitorar a eficácia da relação de trabalho entre o auditor externo e a administração (UNIMELB, 2020, p. 2-3).

Outro documento que traz referência sobre como a auditoria interna ocorre na UNIMELB é a própria lei de criação da universidade (VICTORIA, 2009). Neste documento se evidencia a obrigatoriedade do Conselho Universitário providenciar uma auditoria das receitas e despesas da instituição em conformidade com as diretrizes, assim como a auditoria externa que deve ser realizada pelo *Victorian Auditor-General's Office* (VAGO) em empresas da quais a UNIMELB faz parte da composição como membro da gestão. Importante frisar que os custos com a auditoria nas empresas que a universidade faz parte devem ser pagos pela própria universidade.

O TCU (2020), também aborda a necessidade de comunicar às lideranças da instituição os resultados dos trabalhos de auditoria interna, o que já se evidenciou que ocorre na UNIMELB em relação ao Conselho Universitário através dos relatórios anuais. Quanto a estes relatórios de auditoria interna da UNIMELB, apenas se encontrou alguns dados no Relatório anual de gestão da universidade atestando conformidade com os parâmetros legais. Porém, acredita-se que um relatório individualizado poderia estar à disposição da sociedade em geral.

A auditoria externa é feita pelo Gabinete do Auditor Geral do estado de Victória anualmente e os resultados dessas auditorias estão mais transparentes no *site*<sup>34</sup> do governo estadual. Os últimos dados disponíveis são em relação ao ano de 2019, em que se discutiu questões de auditoria significativas enfrentadas pelo setor, incluindo a implementação dos novos padrões de contabilidade e os impactos do COVID-19 no setor com um todo (VAGO 2020). O relatório é bem claro, evidenciando informações tanto gerais, das oito universidades públicas e suas 48 entidades controladas, como específicas de cada instituição. Existe uma seção onde as universidades respondem aos desajustes encontrados na auditoria, assim como dados percentuais de ajustes corrigidos após avaliações de anos anteriores.

---

<sup>34</sup> É possível acessar a um vídeo de três minutos e meio com o resumo da auditoria nas IES públicas australianas no QRcode abaixo:



Os relatórios de auditoria externa também são fornecidos ao Ministério da Fazenda e Finanças. Evidenciando assim uma comunicação entre esses dois sistemas (sistema educação e sistema jurídico). Essa comunicação também pode acontecer entre o Auditor Geral e o Ministro da Educação, quando este último solicita que seja feita uma auditoria nas atividades comerciais da universidade, caso acredite que haja inconformidades com as diretrizes da instituição.

Na UNICAMP, inicialmente, já é possível identificar que não existe uma área específica de auditoria interna. O que se corrobora no organograma da instituição, conforme evidenciado na subcategoria anterior. Porém, é possível encontrar no *site* da instituição a resolução (GR- 094 de 2001) que institui e regulamenta o órgão de auditoria interna da universidade, vinculado diretamente à reitoria. Acredita-se, então, que este órgão foi extinto.

#### **UNICAMP:**

Não existe uma área de auditoria, mas recentemente contratamos 2 grandes consultorias e criamos a Controladoria. Irregularidades são processadas por meio de Grupos de Trabalho criado, Sindicância e Comissão processante (E.M., informação escrita, abril/ 2020).

A Controladoria existe, contudo também não se encontra na estrutura organizacional da universidade. Esse setor também não realiza ações de auditoria conforme evidenciado na página *web*. A própria descrição do órgão encontrado no *site* diz que o mesmo tem como missão:

Contribuir com a Missão da UNICAMP, tratando de ações acadêmicas e administrativas de importância estratégica, para que a administração, as unidades e órgãos cumpram seus objetivos e concretizem a sua Visão de Futuro, atendendo às expectativas e demandas da sociedade (UNICAMP, 2021b, s.p.)

Assim, fica claro que este setor não corresponde às atividades de auditoria interna de uma instituição. Mas, para não restar dúvidas quando a inexistência deste setor específico na instituição se solicitou, via SIC, essa informação e a resposta foi que o Regimento Interno da Controladoria Geral da Universidade está em apreciação pelo Conselho Universitário e a proposta prevê, dentre as competências da Controladoria: “propor os procedimentos de auditoria e correição a serem adotados na Universidade e as normas necessárias a esse fim, a serem desenvolvidos via Sistema de Controle Interno”. Todavia, como a controladoria está em fase de implantação, ainda não foram produzidos relatórios das atividades e todos os documentos produzidos por esta unidade, bem como outras informações sobre a mesma, deverão ser disponibilizadas em *web site* específico, o qual está em desenvolvimento.

Esta resposta da UNICAMP reitera que apenas essa universidade, dentre as três pesquisadas, não possui esta instância em sua composição organizacional. Um dado controverso, quando percebemos no *site* uma preocupação com a transparência dos dados, conforme visto na subcategoria anterior. Com certeza esse aspecto trará impactos na governança da instituição.

Em relação à auditoria externa, a entrevistada relata a contratação de duas consultorias para a realização desta tarefa, porém não se encontrou nenhum relatório relacionado a qualquer auditoria nem no *site* da universidade nem em pesquisas na *internet*. Como a entrevistada também nos informou anteriormente, suas contas são encaminhadas anualmente para auditoria dos órgãos de controle que se entende ser o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) e através de buscas direcionadas, corroborou-se essa informação com um ofício circular encontrado no *site* da instituição informando que em julho de 2019 haveria auditoria na UNICAMP pelo TCE/SP. Mas, esse relatório não foi identificado na página da universidade. E realizando uma busca no *site* do TCE/SP é possível identificar que o último relatório de auditoria completo disponível para acesso ao público data de 2014. Nos anos seguintes apenas despachos solicitando respostas da universidade às determinações do TCE/SP.

Também será mencionado o relatório da CPI da Alesp (ALESP, 2019), por entendermos que se tratou de um tipo de auditoria externa. Os reitores e pró-reitores das três universidades públicas de São Paulo (UNICAMP, USP e UNESP) foram convocados para prestar esclarecimentos quando a irregularidades nas contas e gestão das respectivas instituições, com solicitação de documentos.

No Relatório final desta CPI, é importante destacar algumas recomendações para as universidades paulistas de maneira geral que é, dentre outras, a criação de uma superintendência ou departamento de *compliance* e governança, contratando gestores externos com experiência gerencial. Essa recomendação é válida para a UNICAMP, pois em seu organograma não se visualiza nenhum órgão de auditoria, controle interno ou *compliance* (ALESP, 2019).

Outras conclusões deste relatório também são importantes para a análise desta tese como, por exemplo, a necessidade de se adotar estratégias que reformulem a governança corporativa, a eficiência operacional, a autonomia financeira e a estruturação das atividades de ensino e pesquisa. Também abordam a necessidade das universidades serem tratadas como grandes organizações, por mais que esse conceito seja visto com maus olhos pela sociedade, pela magnitude das receitas que essas instituições devem gerenciar, muitas vezes maiores que

de estados brasileiros. Por isso, a necessidade de aperfeiçoar o modelo de gestão, evoluir na transparência financeira, diversificar as fontes de recursos, administrar o pessoal de forma eficiente e buscar bons exemplos nas melhores universidades do mundo (ALESP, 2019).

Na UFPA existe um setor apenas para a Auditoria Interna (AUDIN), que está diretamente ligada ao Conselho Universitário da instituição. No *site* da universidade facilmente se encontra todos os relatórios das últimas auditorias de gestão até 2018. Esta unidade ou função não é vista no regimento da universidade com as demais unidades que a compõe, ao contrário do que vemos na lei que institui a UNIMELB. O entrevistado também relata o papel da auditoria externa na transparência dos dados na IES.

### **UFPA:**

Existe a auditoria interna da universidade, previsto, inclusive, na estrutura da instituição, que segue um regulamento próprio e é uma espécie de braço institucional da Controladoria Geral da União, ela faz esse trabalho. E nós temos auditoria externa na figura do Tribunal de Contas da União, nessa linha também da transparência pública, de cobranças em relação a contratações, a licitações [...]. (E.C, informação verbal, dezembro/2019).

A política de gestão de riscos, controle interno e governança da UFPA é bem recente, sendo implementada por meio de uma resolução aprovada em 2018. A AUDIN funciona como um instrumento gerencial e de assessoramento, primando por ações que visem à efetividade e fortalecimento das ações de controle, mitigar riscos e inspirar *compliance*. Na gestão de riscos, a AUDIN atua como responsável pela avaliação dos controles internos adotados pela primeira linha de defesa (dirigentes das unidades e servidores da UFPA), além de supervisionar os controles internos da segunda linha de defesa (Diretoria de Gestão estratégica), reportando-se diretamente à alta administração (UFPA, 2020b).

Nós temos também uma Comissão de Governança dentro da universidade, formada pela administração superior [...] nessa parte de compras e contratações. Então existe também um sistema de controle interno da própria instituição que não se confunde com a auditoria interna. É uma medida de gestão e governança mesmo (E.C, informação verbal, dezembro/2019).

A universidade possui instâncias de integridade, onde juntas são responsáveis pela execução do Plano de Integridade da UFPA. Este plano (que faz parte das ações de gestão de risco) apresenta medidas que buscam promover ações de forma a inibir a ocorrência de riscos relacionados às práticas de corrupção, às fraudes, às irregularidades e a outros desvios éticos e de condutas que possam comprometer os objetivos institucionais, fomentando, dessa forma, uma cultura de conduta íntegra na instituição.

As irregularidades também podem ser apuradas pelo próprio trabalho do gestor, por que nós temos uma comissão de integridade, então o próprio gestor dentro da sua linha de atuação, do seu organograma ele pode identificar né, através de um controle interno, uma possível inconsistência e que a medida é revisada (E.C, informação verbal, dezembro/2019).

Logo, de maneira geral o relatório de gestão da UFPA aborda muito bem as ações relativas à gestão de riscos, controle e integridade, evidenciando a participação da AUDIN neste processo, conforme a fala do entrevistado.

Mas, para obter informações mais direcionadas à auditoria interna da instituição é possível por meio dos relatórios de auditorias anuais das contas da universidade e do relatório de anual de atividades do setor, sendo este último com relatório mais atualizado no ano de 2018. Ambos disponíveis na página *web* da instituição.

Os trabalhos de auditoria interna, realizados no exercício de 2018, seguiram o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) 2018, analisado, previamente, pela CGU–Regional/PA e devidamente aprovado pelo CONSUN através da Resolução nº 780/2018-CONSUN e de acordo com a Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle (SFC/CGU) n.º 24/2015.

Dentro das ações realizadas pela auditoria se encontrou no relatório, dados importantes como: o atendimento a apenas 47% das recomendações emanadas pela AUDIN no exercício de 2017, o que confronta dados do PDI 2016-2025 que mostra o atendimento de 100% das recomendações e/ou sugestões encaminhadas às unidades auditadas internamente. Das ações referentes ao Acórdão nº 1.679/TCU<sup>35</sup>, 73% das recomendações e determinações foram atendidas; e em relação às recomendações da CGU apenas 45,4% foram atendidas; as recomendações em relação à conformidade dos pagamentos de aposentados e pensionistas foram todas atendidas. Esses são alguns dados possíveis de serem analisados no relatório, assim como todas as recomendações emitidas e implementadas no exercício de 2016 em várias unidades da UFPA. Com esses dados podemos observar a falta de atualização das ações desta unidade, que, talvez, seja justificada pelas carências da unidade, apontadas no relatório como: número de servidores insuficiente na auditoria interna, limitando, além do número de ações, o escopo e a amostra de cada ação; Restrições Orçamentárias; Ausência de um sistema informatizado específico para auditoria interna; Resistências por parte de alguns

---

<sup>35</sup> Auditoria realizada pelo TCU em 2014, integrante dos trabalhos de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) - Governança e Gestão das Aquisições, realizada com os objetivos de avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições na Universidade Federal do Pará (UFPA) apresentam-se aderentes às boas práticas e à legislação pertinente.

colegas e/ou gestores quanto às recomendações, orientações e considerações da Auditoria Interna; Pedidos de prorrogação de prazo para algumas solicitações de auditorias (UFPA, 2018).

A AUDIN também monitora a implementação das recomendações e/ou determinações dos órgãos externos de controle anualmente e de forma manual (em desacordo com o artigo nº17 da IN 24, de 17/11/2015, o monitoramento deve ser realizado preferencialmente por sistema informatizado) através de envio de memorando contendo as recomendações emanadas desses órgãos e unidade de auditoria, via *e-mail* institucional, preenchidos pela gestão e devolvidos à auditoria interna também via *e-mail* institucional (UFPA, 2018).

Através de memorandos a unidade buscou dar ciência, sobre as constatações, recomendações e seu monitoramento, ao Reitor, à PROPLAN, Pró-Reitoria responsável pelo apoio ao Comitê Gestor de Riscos e Controle Interno, evidenciando desta forma e através do organograma da instituição a subordinação direta da unidade ao Conselho Universitário e reitoria, garantindo a independência do setor e a comunicação dos relatórios à alta administração conforme orienta o TCU (2020).

Quanto a Auditoria Externa, conforme relata o entrevistado, é possível identificar o TCU e a CGU fazendo este papel. O TCU é responsável por fiscalizar a execução das políticas públicas educacionais, bem como a governança e gestão dos órgãos e entidades responsáveis pela temática. Em relação às universidades públicas no *site* do TCU encontra-se um relatório sistêmico de fiscalização das universidades brasileiras de 2014 que junto com a CGU focaram nos seguintes aspectos: a) adoção de boas práticas de governança e gestão de pessoas; b) organização, estrutura e atuação das auditorias internas; c) instalações prediais e conforto, incluindo manutenção predial, planos ou dispositivos de combate a incêndio, ouvidoria e registros contábeis patrimoniais imobiliários.

Também é possível evidenciar um Relatório Sistêmico de Transparência Pública (TCU, 2018), em que se verifica o cumprimento, pelas IFES, dos requisitos de transparência ativa e passiva prevista na LAI. Este relatório traz informações sobre transparência nas universidades, mas, conforme dito na subcategoria anterior está defasado, trazendo dados da UFPA que não condizem mais com a realidade. O último Acórdão do TCU sobre a UFPA, encontrado na *internet*, é relativo ao ano de 2014, o que provavelmente traz informações mais defasadas ainda (TCU, 2014).

### 5.2.8 Monitoramento e avaliação dos objetivos estratégicos da IES

Monitorar o desempenho da organização e utilizar os resultados para identificar oportunidades de melhoria e avaliar as estratégias organizacionais estabelecidas é uma das diretrizes de boa governança estabelecidas pelo TCU (2020). Neste aspecto também encontramos referência no Livro Branco da governança da União Europeia (MARTINEZ, 2012), que aborda a necessidade de pensar em uma avaliação *ex post*, baseada em indicadores precisos de ensino, pesquisa, transferência e gestão. E que possam garantir responsabilização de cada instituição com a sociedade.

Nas três universidades os objetivos são monitorados e avaliados de maneira sistemática e divulgados em seus respectivos relatórios de gestão anuais. A UFPA detalha bem as áreas que são responsáveis por cada perspectiva, apesar de ainda precisar melhorar em alguns indicadores. Na UNICAMP os dados apresentados no *site* apresentam certa defasagem em seu acompanhamento e inconsistências identificadas no decorrer da pesquisa.

Foi descrito a missão das três instituições, inicialmente, por entender que a partir da sua identificação (aliado à visão, princípios e valores) a universidade define os objetivos estratégicos e as ações que irão se desenvolver para alcançá-los.

A missão da Universidade de Melbourne é “beneficiar a sociedade por meio do impacto transformador da educação e da pesquisa” e possui sempre um planejamento estratégico para cada cinco anos, que tem como principais áreas: Performance do desempenho geral; ensino, aprendizagem e experiência do aluno; pesquisa, engajamento e sustentabilidade (UNIMELB, 2019, p. 17).

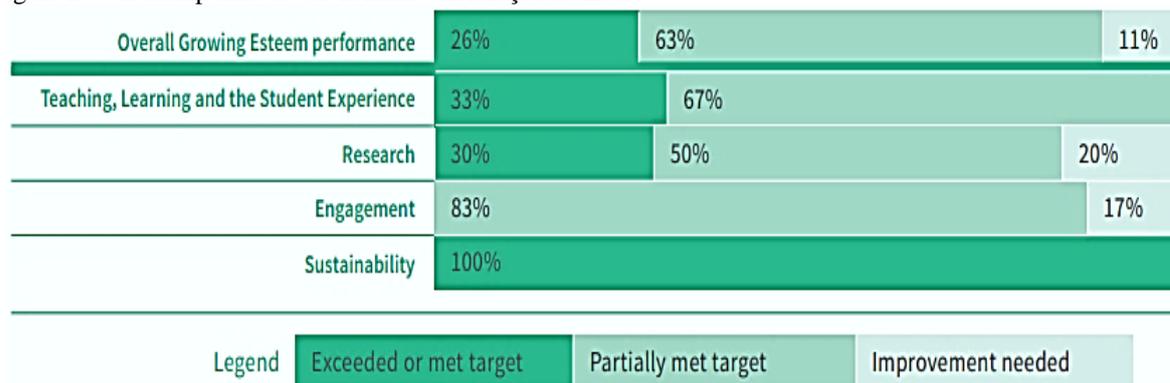
A partir da fala da entrevistada pode-se perceber que o acompanhamento desses objetivos estratégicos ocorre de forma regular, sendo a alta administração responsável por encaminhar esses resultados ao Conselho Universitário. Essa é uma informação que pode ser corroborada na lei constituinte da universidade (VICTORIA, 2009), que diz que dentre as principais responsabilidades do conselho está a de supervisão e revisão da gestão da universidade e seu desempenho.

#### **UNIMELB:**

Conselho Universitário aprova a estratégia da Universidade com base em propostas desenvolvidas pela alta direção. Os planos de implementação dessas estratégias, desenvolvidos pela administração, também são aprovados pelo Conselho. [...] a Estratégia de Pesquisa da Universidade exige, entre muitas outras metas, que 75% de todos os alunos do ensino superior em pesquisa sejam concluídos a tempo. O Conselho recebeu atualizações anuais sobre o progresso desde 2015 (E.G., informação escrita, março/ 2019).

No Relatório anual (UNIMELB, 2019) da instituição também é possível observar que nos últimos 15 anos, a Universidade de Melbourne acompanhou seu desempenho por meio de *scorecards* balanceados e adequados à finalidade, reforçados por um conjunto de indicadores-chave de desempenhos comuns e reportados ao Conselho da Universidade e à liderança sênior trimestralmente. Detalhes relacionados a esses indicadores serão fornecidos na Figura 27.

Figura 27 – Desempenho da UNIMELB em relação às metas.



Fonte: UNIMELB (2019).

A partir desta figura podemos observar que há o monitoramento e avaliação de cada objetivo estratégico, entendendo que dentro de cada grande área existe várias metas que a compõe. Mas não cabe nesta pesquisa analisar cada uma em relação ao seu cumprimento ou não. Apenas, é possível notar, facilmente, que em relação ao engajamento a universidade precisa melhorar, já que não atingiu nenhuma meta por completo. E em relação à sustentabilidade a meta foi totalmente alcançada em 2019.

Na UNICAMP, a entrevistada relata muito claramente como ocorre esse acompanhamento e avaliação. A instituição possui como missão “Promover o conhecimento para uma sociedade democrática, justa e inclusiva” e têm seus 13 objetivos estratégicos para o período de 2021 a 2025, contemplados dentro de três macros dimensões que são: Resultados para a sociedade; excelência no ensino, pesquisa e extensão e excelência na gestão. E conforme a UNIMELB, dentro de cada grande área várias metas a serem alcançadas (UNICAMP, 2021a, p. 23).

### UNICAMP:

Os acompanhamentos dos projetos estratégicos são via uma plataforma *geplanes*. Estruturamos uma área, que é esta, Gestão Estratégica, e é nela que nossa equipe faz a interlocução entre as equipes dos projetos e administração central. Além disso, a cada três ou quatro meses apresentamos um relatório de acompanhamento a COPEI (Comissão de Planejamento Estratégico Institucional) (E.M., informação escrita, abril/ 2020).

No relatório do Planejamento estratégico, destaca-se que a UNICAMP desde 2017 implementa o ciclo da gestão estratégica, que se inicia na Avaliação Institucional, seguindo a elaboração do Planejamento Estratégico, a constituição do Mapa Estratégico e Indicadores Estratégicos por objetivo e, por fim, o desdobramento das estratégias institucionais em projetos que são sistematicamente monitorados e avaliados. A gestão e monitoramento dos indicadores estratégicos estão sob a incumbência do Escritório de Dados da CGU, em conjunto com a área Geplanes, na interface com vários órgãos (UNICAMP, 2021a).

Porém, apesar do Relatório de Planejamento Estratégico está atualizado, os dados monitorados, disponíveis na página inicial do *site*, ainda são relativos ao período de 2017-2020 (UNICAMP, 2020). Buscando em outros *links*, é possível encontrar uma área em que todos os gráficos estão atualizados até fevereiro de 2021 (última consulta feita em 16 de março de 2021). Os relatórios de acompanhamento dos projetos são feitos quase que mensalmente, porém o último relatório disponível no *site* é de junho de 2020. Mostrando a defasagem das informações em formato de relatório, para monitoramento. Para uma melhor visualização dos objetivos da instituição, com o *status* dos projetos que os compõe, se construiu a Tabela 6.

De acordo com os dados do *site*, dos 71 projetos estratégicos, até março deste ano, 45 foram concluídos e 26 estavam em andamento. A média das entregas concluídas é de 58,85%, com uma queda de 0,32% em comparação com o mês de fevereiro de 2021. É importante ressaltar que conforme mencionado na subcategoria *execução da accountability e transparência* os dados apresentados na figura do *site* possui dados incorretos, que foram identificados na construção da figura 4 (UNICAMP, 2021a).

Tabela 6 – Acompanhamento dos projetos em relação aos objetivos estratégicos da UNICAMP.

Ação	Projetos em andamento	Projetos Concluídos	Total de Projetos para cada ação
Aumentar a eficiência dos processos de trabalho com o suporte tecnológico	6	16	22
Otimizar a infraestrutura, os serviços e o uso dos espaços dos campi para a garantia de um ambiente saudável, verde, seguro e acessível.	11	4	15
Garantir a sustentabilidade orçamentária e financeira	2	6	8
Aperfeiçoar a governança corporativa para a promoção da transparência e accountability	4	2	6
Aprimorar o acesso, permanência e desenvolvimento acadêmico, profissional e pessoal como mecanismo de promoção de igualdade e diversidade.	1	2	3
Promover a inserção de inovação e empreendedorismo na instituição extensivo à sociedade	0	2	2
Atualizar a infraestrutura física e tecnológica da área acadêmica	1	1	2
Aprimorar os métodos educacionais para torná-lo flexível, contemporâneo e de aprendizagem focada no aluno.	1	3	4
Difundir o conhecimento produzido para a sociedade	0	3	3
Intensificar parcerias com diferentes setores da sociedade	0	2	2
Aumentar impacto nacional e internacional da pesquisa	0	2	2
Compatibilizar a disponibilidade de pessoal às necessidades dos processos e serviços	0	1	1
Ampliar a internacionalização com docentes, discentes, pesquisadores e funcionários.	0	1	1
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>45</b>	<b>71</b>

Fonte: Elaborado pela autora (2021)

Na UFPA, sua missão está voltada à “Produzir, socializar e transformar o conhecimento na Amazônia para a formação de cidadãos capazes de promover a construção de uma sociedade inclusiva e sustentável”. A partir da missão, visão e valores a universidade criou um mapa estratégico com 20 objetivos estratégico que são agrupados em seis dimensões, sendo elas: gestão social, gestão acadêmica, gestão administrativa, gestão de pessoas, gestão de infraestrutura e TI e, gestão orçamentário-financeira (UFPA, 2016, p.31).

A descrição de cada objetivo e os indicadores e metas definidas para monitorar e avaliar a execução deles estão descritos detalhadamente no Plano de Desenvolvimento Institucional da universidade. Assim como, as iniciativas para que se possam alcançar as metas estabelecidas. A análise e avaliação das estratégias são realizadas na Reunião de Avaliação Estratégica (RAE) (UFPA, 2016), buscando focalizar em um ou mais dos seguintes pontos: tema estratégico; objetivos estratégicos; indicadores; metas; projetos e atividades. Para cada um desses pontos, podem ser analisados: a lógica ou estrutura de planejamento; o método ou forma de apuração dos indicadores; a intervenção ou qualidade das ações traçadas; e o cenário externo ou fatores atuais e tendências de contexto.

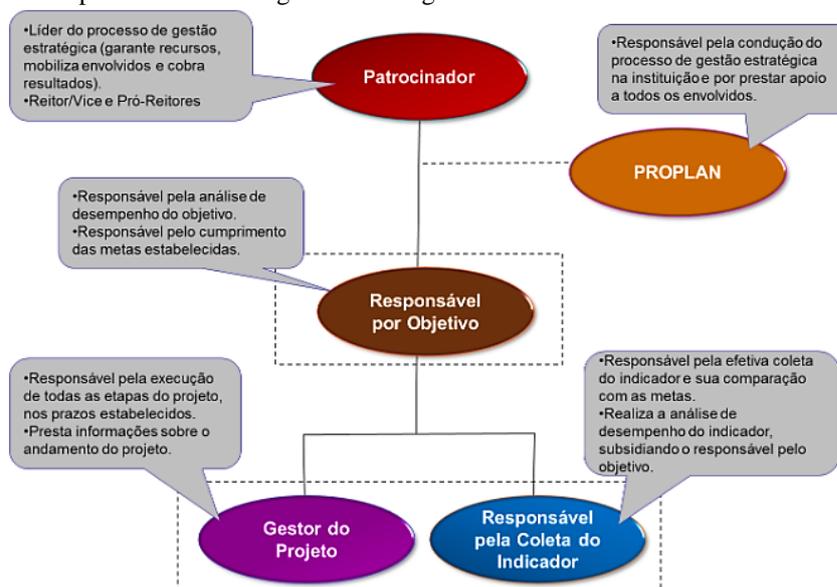
Na fala do entrevistado é possível verificar quem é responsável pelo planejamento da instituição e como ocorre durante o exercício:

### UFPA:

No nível macro, a PROPLAN promove no início do ano uma reunião de avaliação de cumprimento dos objetivos estratégicos do PDI, para acompanhar o cumprimento das metas a partir dos indicadores que ela define. [...] cada um dos Pró-Reitores apresentava seus relatórios de cumprimento dos objetivos e metas traçados para cada Pró-Reitoria, [...] para a equipe de gestão superior. Depois, avaliávamos conjuntamente cada uma das apresentações. Durante o ano, a PROPLAN fazia o monitoramento com cada Pró-Reitoria em relação à execução do seu PDU e, ao final do ano, promove a reunião integrada sobre o relatório de gestão da UFPA. (E.C., informação verbal, dezembro/2019).

Existem gestores com papel bem definido na gestão estratégica, seja no fomento dos objetivos estratégicos, no desenvolvimento de projetos, na coleta de indicadores, ou na coordenação do processo de gestão estratégica, envolvendo todos na implementação estratégica, conforme visualizado na Figura 28.

Figura 28 – Papéis e responsabilidades na gestão estratégica da UFPA.



Fonte: UFPA (2016).

Por meio desta figura podemos perceber a participação direta da alta administração no monitoramento e avaliação dos objetivos estratégicos da instituição. O PDI ainda descreve qual unidade é responsável por cada objetivo, tornando público a responsabilidade de cada setor.

Na Tabela 7, pode-se se perceber a mensuração dos objetivos estratégicos da UFPA com metas contabilizadas em 2020 e projetadas para 2025. Para a construção desta tabela,

calculou-se a média dos resultados obtidos em vários indicadores que compõe cada perspectiva<sup>36</sup>, mais que foram suprimidos em alguns casos que a grandeza dos valores era igual.

Tabela 7 – Painel de medição de desempenho da UFPA, a partir das diferentes perspectivas

N.	Objetivos Estratégicos	Metas	
		2020	2025
<b>Perspectiva Resultados Institucionais</b>	1 Formar profissionais aptos para o mundo do trabalho e o exercício da cidadania.	73,3%	86,6%
	2 Valorizar a diversidade nos processos formativos	60%	100%
	3 Propor alternativas tecnológicas, científicas e socioambientais para o desenvolvimento sustentável (Produção científica, n° de patentes e titulados de mestrado e doutorado)	3.076	4.525
<b>Perspectiva Processos Internos</b>	4 Aprimorar a gestão acadêmica	50%	90%
	5 Fomentar ações integradas entre os campi	17,1%	21,5%
	6 Elevar a qualidade dos cursos de Graduação e Pós-graduação (índice IGC)	5	5
	7 Integrar ações de ensino, pesquisa e extensão	375	550
	8 Intensificar as relações com a sociedade civil e organizações públicas e privadas (número de convênios firmados)	50	100
	9 Ampliar e consolidar as relações internacionais	95	117,5
	10 Aprimorar a comunicação institucional	85%	90%
	11 Expandir e aperfeiçoar a gestão institucional na perspectiva <i>multicampi</i> (Índice de PDUs elaborados e avaliados*; Desempenho do planejamento e avaliação institucional)	5,00*	5,00*
	12 Ampliar a descentralização da gestão orçamentária e financeira das unidades acadêmicas	4,0	5,0
	13 Ampliar a descentralização da gestão orçamentária e financeira das unidades acadêmicas	100%	100%
	13 Melhorar e fortalecer a governança dos processos internos	69%	100%
	14 Promover a responsabilidade socioambiental (Quantidade de ações socioambientais desenvolvidas e registradas*)	33*	45*
	14 Promover a responsabilidade socioambiental (Quantidade de ações socioambientais desenvolvidas e registradas*)	72,5%	92,5%
	<b>Perspectiva Pessoas</b>	15 Valorizar servidores com foco em resultados (índice de alcance de capacitação e de reconhecimento profissional *; índice de qualificação do corpo docente e técnico)	22,5%*
16 Gerir estrategicamente o quadro de pessoal		3,1	3,5
<b>Perspectiva de Infraestrutura &amp; TI</b>	17 Prover infraestrutura adequada às necessidades acadêmicas e administrativas	33,3%	63,33%
	17 Prover infraestrutura adequada às necessidades acadêmicas e administrativas	60%	70%
<b>Perspectiva Orçamentário Financeira</b>	18 Assegurar a disponibilidade de sistemas essenciais de TI	88,5%	98,3%
	19 Priorizar a alocação de recursos em iniciativas estratégicas	41,5%	47,5
	20 Ampliar a captação de recursos dos setores governamentais e não governamentais (% de crescimento de recursos captados)	30%	50%

Fonte: Elaborado a partir de UFPA (2016).

Alguns dados deste quadro são importantes para serem observados. O primeiro, está relacionado ao item 8, em que a instituição busca intensificar as relações com a sociedade civil e organizações públicas e privadas através de convênios. Os dados mostram que a UFPA utiliza como parâmetro valores absoluto sem uma justificativa que informe o porquê da escolha desta meta. Outro ponto é o item 20, que trata da captação de recursos

<sup>36</sup> Para ver o quadro com valores absolutos e todos os detalhes das ações de cada perspectiva, recorrer ao PDI 2016-2025

governamentais e não governamentais, sem o detalhamento de quais ações serão ou são desenvolvidas para alcançar este objetivo.

O monitoramento e avaliação dos objetivos também é observado no Decreto nº 9.203 de 2017, que diz que compete à alta administração implementar instâncias, mecanismos e práticas de governança, incluindo nesse arcabouço, no mínimo, formas de acompanhamento de resultados, soluções para melhoria do desempenho das organizações e instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências (BRASIL, 2017). E segue no art. 4º, dizendo que, dentre outras, são diretrizes da governança pública monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas (BRASIL, 2017).

#### 5.2.9 Mecanismo de controle para evitar conflitos de interesse

Esse conflito de valores ressaltado por Clark (1983), infelizmente, ainda se observa em universidades, por meio de pesquisas recentes (MARGINSON; CONSIDINE; JAMES, 2000; SHATTOCK, 2013). Contudo, esta pesquisa deteve-se apenas a identificar se há regulamentação e mecanismos para evitar esses conflitos de interesse, e não em identificar se ocorre e com qual frequência.

Nesta subcategoria a UFPA é a instituição melhor posicionada, pois possui um plano de integridade bem formulado gerido pelo comitê de Governança, Riscos e Controles, trazendo neste documento seus mecanismos para evitar os conflitos de interesse, assim como a área responsável por esta ação. Seus relatórios de gestão trazem de forma bem detalhada todas as instâncias que atuam na prevenção e correção da integridade da instituição, evidenciando um real comprometimento na gestão deste aspecto. Já a UNIMELB e UNICAMP não possuem políticas direcionadas a esta ação, apenas citações evasivas e esparsas em alguns documentos das universidades.

Na UNIMELB, a entrevistada relata um cenário que seria o ideal dentro de uma organização, em que cada gestor tem plena consciência de um possível conflito de interesse em determinada matéria. Mas sabe-se que conflitos de interesse vão muito além e não são facilmente resolvidos por meio da própria percepção de ética e moral dos envolvidos.

#### **UNIMELB:**

Cada membro do Conselho deve declarar anualmente seus interesses particulares antes e durante sua nomeação. Em cada reunião do Conselho ou de seus subcomitês, espera-se que cada membro declare quaisquer conflitos de interesse com os itens da pauta e o Presidente geralmente decide se o membro deve ser dispensado da reunião para o item (E.G., informação escrita, março/ 2019).

Na Austrália existe uma Lei do Serviço Público de 1999 na qual dispõe sobre o código de conduta do servidor público australiano. Neste código estão contidos deveres dos servidores relacionados ao conflito de interesse como, por exemplo: a) tomar medidas razoáveis para evitar qualquer conflito de interesse (real ou aparente) em relação ao emprego do funcionário; b) divulgar detalhes de qualquer interesse pessoal material do funcionário em relação ao emprego do mesmo (AUSTRÁLIA, 1999).

Além disso, a seção 13 da lei prevê que um funcionário da administração pública não deve usar indevidamente informações privilegiadas ou os deveres, *status*, poder ou autoridade do funcionário: a) para obter, ou buscar obter, um benefício ou vantagem para o funcionário ou qualquer outra pessoa; b) causar, ou buscar causar, prejuízo à agência do funcionário, à comunidade ou a qualquer outra pessoa. Para ser "material", um interesse pessoal precisa ser de um tipo que possa dar origem a um conflito de interesses real ou aparente (AUSTRÁLIA, 1999).

A UNIMELB discute o assunto na lei de constituição da universidade, explicitado no art. 53 quando diz que a instituição deve submeter ao ministro as diretrizes relativas à “*the rights and responsibilities of members of the Council in relation to commercialisation for the purposes of avoiding real or apparent conflicts of interest*” (UNIMELB, 2009, p.46). Além desta menção, o único documento que se encontrou no *site* da instituição sobre o assunto é de uma política voltada a assessorar os membros do Conselho de Estudantes da universidade. No seu Relatório Anual não há menção de políticas ou ações nesse sentido. Apenas trata do Comitê de gestão de riscos e a *compliance*. Mas não existe uma política voltada exclusivamente para esta temática.

No estado de São Paulo o Decreto nº 60. 428 de 2014 aprova o Código de Ética da Administração Pública Estadual que trata, no art. 2º, do dever do agente público que, dentre outros, é “(...) o zelo e os princípios morais, evitando qualquer conflito de interesses” (SÃO PAULO, 2014, s.p.).

Na UNICAMP, a partir da fala da entrevistada já pode se perceber uma falta de ações mais detalhadas quanto a este assunto. A resposta foi bem evasiva, relatando apenas um controle tácito. Porém, para agregar mais dados em relação a esta temática, buscaram-se documentos e relatórios oficiais da instituição.

**UNICAMP:**

Sim, o fato de todos os órgãos serem regidos por conselhos colegiados e, portanto, há um controle implícito/tácito dos interesses (E.M., informação escrita, abril/2020).

O primeiro documento que se encontra sobre o assunto é a Resolução GR-022/ 2016, que dispõe sobre o conflito de interesses na composição das Comissões Examinadoras e Julgadoras de concursos públicos e processos seletivos para provimento de cargos e funções na UNICAMP. Então, percebe-se que é uma resolução para uma questão bem específica, não abrangendo a administração como um todo, em suas mais diversas funções.

No mais, não se identificou nenhuma alusão a este assunto nem nos regimentos internos da universidade, nem no seu Planejamento Estratégico. Neste último, documento em que esta temática deveria ser debatida, não se identificou nenhum objetivo estratégico que se voltasse a conflito de interesses ou qualquer assunto sobre gestão de riscos, auditorias, *compliance*, controle interno e integridade.

No âmbito da Universidade Federal do Pará, por se tratar de uma instituição federal, é regida pela Resolução nº 08 de 2003 (BRASIL, 2003) que identifica situações que suscitam conflito de interesses e dispõe sobre o modo de preveni-los. E pela Lei nº 12.813 de 2013 (BRASIL, 2013), que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. Desta forma, a UFPA possui instrumentos legislativos aos quais se amparar.

**UFPA:**

Essa é uma normativa inclusive da CGU, do TCU que a gente tem que acatar internamente. Nós temos também uma comissão de ética, que atua muito nessa linha de conflito de interesses, e que promove também essa discussão interna dentro da universidade. A própria CPAD - Comissão de Processo Administrativo e Disciplinar. E esse aspecto é considerado também nessas decisões (E.C, informação verbal, dezembro/2019).

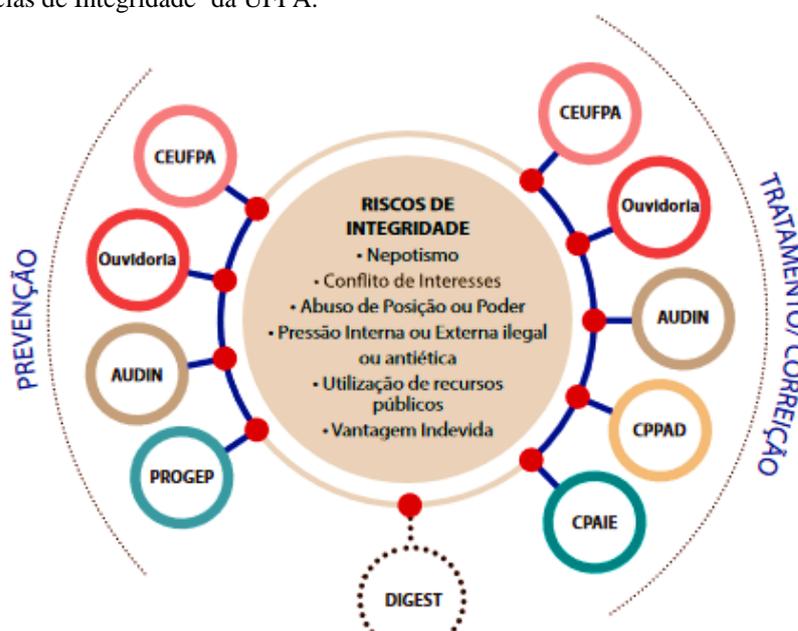
O gerenciamento de riscos à integridade na UFPA é um dos fundamentos para a elaboração, aprovação, execução e monitoramento do Plano de Integridade. É o processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização (UFPA, 2019b).

Por isso, a instituição possui um plano de Integridade (2019-2020) criado pelo comitê de Governança, Riscos e Controles, que deixa evidenciado que a Pró- Reitoria de Pessoal (PROGEP) da UFPA é a responsável pelo tema de conflito de interesses e nepotismo no âmbito da área de gestão de pessoas, na instituição, e buscará implementar ações para que

haja maior alcance de informações aos servidores sobre conflitos de interesses atuando preventivamente à esta prática. Conforme a fala do entrevistado, a Comissão de Ética da universidade também atua nesta área, fundamentando suas atividades, dentre outras, na Resolução CEP nº 8 de 2003 (UFPA, 2019b).

Também é possível identificar nos Relatórios de Gestão (UFPA, 2019c), a denominação de um conjunto de unidades organizacionais, de instâncias de integridade, que juntas atuam, dentre outras funções, na inibição do conflito de interesse conforme observado na Figura 29.

Figura 29 – Instâncias de Integridade<sup>1</sup> da UFPA.



Fonte: UFPA (2019b).

Nota<sup>1</sup>: CEUFPA – Comissão de Ética da UFPA; PROGEP – Pró- Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoal; CPAIE – Comissão Permanente para Apuração de Irregularidades das Empresas; CPPAD – Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar; DIGEST – Diretoria de Gestão Estratégica.

Então, a partir da identificação dos riscos de integridade na instituição, foram realizadas reuniões de alinhamento e capacitação com os representantes das Instâncias de Integridade para o estabelecimento de medidas de ação de acordo com suas competências regimentais, objetivando minimizar a ocorrência dos riscos de integridade. As unidades elaboraram suas ações após analisar e avaliar as causas, consequências e controles/ações existentes de acordo com sua atuação e responsabilidades nos respectivos temas de integridade (UFPA, 2020b).

Em relação ao conflito de interesse na instituição, criaram-se cinco linhas de ação para gerenciar o assunto (UFPA, 2020b, p.41), sendo elas: Efetivar a utilização do Sistema

SeCI; Realizar capacitação dos servidores sobre conflitos de interesses; Realizar ampla divulgação aos servidores sobre conflitos de interesses e nepotismo; Aprimorar o controle relacionado à designação de servidores para cargos de direção e funções gratificadas para coibir práticas de nepotismo; Elaborar um estudo para criação de medidas que possam minimizar os riscos de nepotismo nos processos seletivos de contratação temporária. O monitoramento será realizado por meio de relatório a ser elaborado pela Diretoria de Gestão Estratégica - DIGEST, com base nas informações coletadas junto as Instâncias de Integridade.

### **5.3 As categorias finais**

As categorias finais resultam do reagrupamento das categorias iniciais. Possuem significação destacada e constituem-se em estruturas temáticas formuladas desde o início do trabalho. Estas estruturas temáticas contêm relações que unem os subtemas de cada categoria. As três categorias finais “Modelo e lógica Decisional”, “Autonomia Financeira” e “Controle” são apresentadas a seguir, uma a uma, a partir de uma análise geral sobre as subcategorias que as compõe.

#### **5.3.1 Modelo e Lógica Decisional**

Quando se analisa o modelo de tomada de decisão é importante que seja ressaltado que haverá uma predominância de um modelo, porém traços de outros sempre serão detectados, principalmente o burocrático em organizações públicas, já que a utilização de aspectos deste modelo (hierarquia, legalidade, controle etc.) serve para minimizar conflitos de interesse e corrupção.

Nas universidades não seria diferente, pois como aponta Cohen e March (1974) são organizações onde cargos e funções são formatadas previamente em critérios formais com competência técnica, antiguidade e mérito. Então, em relação à tomada de decisão podemos dizer que as três universidades pesquisadas trazem características do modelo burocrático, abordadas pelos autores do referencial teórico (COHEN; MARCH, 1974; BECHER, 1988; MINTZBERG, 2003; SASSAKI, 2016), em sua composição. Essas características podem ser citadas como:

- Estruturação hierarquizada de cargos – Esta característica é evidenciada nos estatutos e regulamentos quando se observa os cargos de Reitor, Vice-reitor, pró-reitores e diretores de unidades. Pelo menos quatro níveis de autoridade são observados na estrutura organizacional das três universidades.

- Regras e normas específicas e codificadas – Todas as universidades possuem regras e normas para cada unidade de forma a viabilizar sua permanência e longevidade dentro das universidades. Sem regras e normas, seria extremamente difícil (inclusive para o setor corporativo) estabelecer critérios para o certo e errado dentro da instituição.
- Atos, decisões e regras específicas e acadêmicas, escritas e registradas em estatutos e regulamentos gerais específicos – Esta característica pode ser evidenciada, por exemplo, nas atas de reuniões e estatutos de cada unidade acadêmica e administrativa. Tornando o exercício da atividade mais transparente, organizado e registrado, evitando, assim, espaços para mudanças repentinas com base apenas em interesses próprios ou políticos, por exemplo.
- Especialização funcional - Em todas as universidades suas unidades acadêmicas e administrativas são divididas por área de conhecimento. Mas nem sempre compatíveis com os conhecimentos dos servidores que nela atuam. O que ocorre muito nos cargos de nível médio, em que servidores, mesmo com qualificações mais altas ou específicas, podem ser lotados em áreas totalmente distintas de suas competências.
- Seleção de candidatos a cargo e funções estabelecidos, realizadas com base nas qualificações técnicas, mérito e provas de títulos – Esta característica é observada em sua plenitude na UNIMELB, já que para os cargos diretivos exige-se qualificações e experiências específicas descritas na lei que criou a instituição. Nas universidades brasileiras é observado em parte, apenas em cargos de nível superior. Os cargos diretivos muitas vezes não possuem qualificações técnicas pré-definidas. Quando há, refere-se apenas à necessidade do título de doutor ou ser da carreira do magistério.
- Sistema de promoção em conformidade com a realização acadêmica e tempo de serviço na instituição – Em todas as universidades pesquisadas esses parâmetros são utilizados para a promoção dos servidores, porém não se limita a esses. Na UNIMELB e UFPA também é levado em consideração produtividade nas áreas administrativas, analisadas por meio de uma avaliação de desempenho e na UFPA, mais especificamente, capacitações também é um critério de promoção.

Apesar, das principais características do modelo burocrático serem encontradas nas IES pesquisadas, esse modelo há muito tempo vem buscando se tornar coadjuvante na gestão e consequentemente tomada de decisão das organizações. Isso, por que existe um fator no modelo burocrático que inviabiliza as IES de possuírem unicamente este modelo em seu processo de tomada de decisão, que é, segundo Hardy e Fachin (2000), o direcionamento das universidades essencialmente para questões internas, ignorando mudanças ocorridas no seu entorno, buscando alcançar seus próprios interesses em um sistema fechado, sempre ignorando pressões políticas e sociais. Esta realidade é claramente impossível de se manter nos dias atuais. Todas as universidades tratadas neste estudo, já evidenciaram na análise das categorias iniciais que possuem uma relação muito abrangente com o meio externo e buscam desenvolver cada vez mais as relações com seus *Stakeholders*, entendendo a importância dessas influências na sua gestão e a impossibilidade de evoluir e se manter em um ambiente isolado no século XXI.

Nos dados trazidos na subcategoria *Capacitação e qualificação de servidores da alta administração* é possível evidenciar que, ao contrário da UNIMELB, a UFPA e UNICAMP, quando possuem requisitos de qualificação, estes são muito superficiais, se atendo apenas ao nível de formação do servidor. Deixando uma lacuna importante sobre a área de formação e tempo de experiência nas atividades a serem desenvolvidas. Essa falta de rigidez com as qualificações e competências de quem ocupa os cargos da alta administração acaba gerando um ambiente propício para que acordos políticos intermedeiem essas designações. Esta escolha discricionária do reitor é explicitada no relatório de auditoria sobre a governança na área de gestão de pessoas realizada pelo TCU em 2014 na UFPA. Neste documento, o órgão já detecta esta falha na governança de pessoas da instituição e a PROGEP confirma que: “a escolha dos gestores encontra-se atrelada ao plano de ação defendido durante as campanhas eleitorais do reitor, que escolhe gestores aderentes ao plano de gestão do grupo eleito” (TCU, 2014, p. 20).

Essa característica é muito evidente do modelo político de tomada de decisão que, ao contrário do modelo burocrático, baseia suas ações a partir de interesses pessoais. As estratégias dos atores estão relacionadas à influência, conflitos, acordos políticos, barganhas e negociações (ANASTASSOPOULOS; DÉTRIE, 1991). Essa abertura para a escolha discricionária dos dirigentes da alta administração das universidades brasileiras tornam os membros da IES, atores políticos com suas demandas, estratégias e táticas próprias. Esses atores formam grupos que, em decorrência do seu maior poder de influência quando

comparado às ações individuais, propicia o surgimento de coalizações que refletem e consolidam os objetivos coletivos.

Outra característica encontrada nas três universidades em relação ao modelo político está relacionada aos objetivos e decisões organizacionais emergirem como resultado de processos de negociação e barganha entre diferentes grupos de interesse e membros da organização (BOLMAN; DEAL, 1989). Este aspecto é possível de se identificar nas categorias iniciais *Influência ou participação dos Stakeholders na gestão da universidade* e *Comunicação da IES com os Stakeholders*. Nessas categorias foi possível observar que todas as universidades possuem, em menor ou maior grau, uma relação com suas partes interessadas e se comunica com eles de diferentes formas, como relatórios, páginas *web*, revistas, leis, regulamentos etc. Isso evidencia que, como dito anteriormente, no modelo burocrático, as IES entendem a importância de conversar com seu entorno e até permitir sua influência no processo decisório. A UNIMELB, em particular, possui uma relação bem mais estruturada com seus *Stakeholders* em comparação às universidades brasileiras, tornando as decisões bem mais democráticas e eficientes, já que recebem as demandas de diversos segmentos.

Em relação ao modelo de Anarquia Organizada<sup>37</sup> é possível observar que em algum momento a organização passe por esse tipo de tomada de decisão, pelo fato de mudanças no ambiente ocorrerem, algumas vezes, de maneira inesperada, forçando os gestores a tomarem decisões não programadas. Mas, não se sustenta como um procedimento padrão na tomada de decisão em nenhuma das universidades pesquisadas. A UNIMELB possui os cargos bem definidos com solicitação de competências claras e específicas para cada função, diminuindo substancialmente a necessidade de recorrer a tomadas de decisões com base em tentativa e erro. As universidades brasileiras, por outro lado, estão se profissionalizando cada vez mais em tomar decisões programadas e antecipadas quando se trata da área administrativo-financeira, em decorrência dos grandes contingenciamentos orçamentários que as mesmas vêm sofrendo nos últimos anos por parte do governo federal e estadual.

Em relação ao modelo colegiado, uma característica muito marcante nas universidades brasileiras é a valorização da centralidade da participação da comunidade universitária, principalmente docente, na condução dos trabalhos e tomada de decisões na instituição, conforme trazido por Mintzemberg *et al.* (2006). Essa particularidade é claramente explanada na categoria *capacitação dos servidores da alta administração*, em que se constatou que os

---

<sup>37</sup> Este modelo não foi mencionado no quadro 11, pois não se identificou nenhuma característica nas universidades que correspondam a este modelo.

principais cargos da alta administração são exercidos por docentes que, na maioria das vezes, não possuem qualificações específicas para os cargos que ocupam.

Então, de forma geral, as características dos modelos de tomada de decisão encontrados em cada universidade pesquisada podem ser visualizadas no Quadro 11.

Quadro 11 – As características de tomada de decisão identificadas em cada IES.

IES	Burocrático	Político	Colegiado
UNIMELB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estruturação hierarquizada de cargos</li> <li>• Regras e normas específicas e codificadas.</li> <li>• Atos, decisões e regras específicas e acadêmicas, escritas e registradas em estatutos e regulamentos gerais específicos.</li> <li>• Especialização funcional</li> <li>• Seleção de candidatos a cargo e funções estabelecidos, realizadas com base nas qualificações técnicas, mérito provas de títulos.</li> <li>• Sistema de promoção em conformidade com a realização acadêmica e tempo de serviço na instituição.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interesses de grupos externos também exercem poder sobre as decisões da universidade.</li> </ul>	-
UNICAMP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estruturação hierarquizada de cargos</li> <li>• Regras e normas específicas e codificadas.</li> <li>• Atos, decisões e regras específicas e acadêmicas, escritas e registradas em estatutos e regulamentos gerais específicos.</li> <li>• Especialização funcional</li> <li>• Seleção de candidatos a cargo e funções estabelecidos, realizadas com base nas qualificações técnicas, mérito provas de títulos.</li> <li>• Sistema de promoção em conformidade com a realização acadêmica e tempo de serviço na instituição.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Em decorrência de um maior poder de influência, exercido por alguns grupos, comparado à ação de membros individuais, a arena política vê surgir as coalizações que refletem e consolidam os objetivos coletivos.</li> <li>• Interesses de grupos externos também exercem poder sobre as decisões da universidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação da comunidade universitária, principalmente docentes, na condução dos trabalhos e tomadas de decisões na instituição.</li> </ul>
UFPA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estruturação hierarquizada de cargos</li> <li>• Regras e normas específicas e codificadas.</li> <li>• Atos, decisões e regras específicas e acadêmicas, escritas e registradas em estatutos e regulamentos gerais específicos.</li> <li>• Especialização funcional</li> <li>• Seleção de candidatos a cargo e funções estabelecidos, realizadas com base nas qualificações técnicas, mérito provas de títulos.</li> <li>• Sistema de promoção em conformidade com a realização acadêmica e tempo de serviço na instituição.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Em decorrência de um maior poder de influência, exercido por alguns grupos comparados à ação de membros individuais, a arena política vê surgir as coalizações que refletem e consolidam os objetivos coletivos.</li> <li>• Interesses de grupos externos também exercem poder sobre as decisões da universidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação da comunidade universitária, principalmente docentes, na condução dos trabalhos e tomadas de decisões na instituição.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A partir do Quadro 11 foi identificado claramente que o modelo predominante nas três instituições pesquisadas é, ainda, o burocrático, apesar de se evidenciar características também do modelo colegial e político. Essa constatação, a priori, pode causar certo impacto, já que se espera, após todo o debate trazido no referencial teórico sobre a evolução das IES,

que as mesmas possuíssem modelos de tomada de decisão mais modernos. Porém, é importante lembrar, conforme dito no início deste capítulo, que todas as instituições trazidas para esta pesquisa são públicas e não poderiam fugir ao atrelamento às normas e regras aos quais todas as instituições desta natureza estão submetidas. A burocracia surgiu e se mantém até os dias atuais com o intuito de diminuir possíveis desvios de conduta por parte dos servidores e uma entrega eficiente dos serviços disponibilizados pelo governo. E, muitas vezes, o “enrijecimento” da máquina pública e consequente morosidade dos processos não são de responsabilidade, exclusiva, do modelo em si, mas da sua operacionalização.

É importante ressaltar que apesar das universidades possuírem, predominantemente, características de tomada de decisão burocráticas, as mesmas possuem sua autonomia institucional, acadêmica, de gestão financeira e patrimonial assegurada em lei. Fato este que tornou o processo de tomada de decisão mais flexível dentro das limitações burocráticas que são impostas a este tipo de organização (públicas).

As universidades no mundo todo, como salienta Martinez (2012), estão cada vez mais receptivas às demandas sociais e econômicas e, como consequência, estão transformando suas estruturas para se tornarem mais flexíveis e responder mais rápido a essas demandas.

Outro fator a se identificar a partir do Quadro 11 é que, por mais que as universidades brasileiras possuam o modelo burocrático como predominante, o fato delas possuírem uma participação significativa dos docentes no processo de tomada de decisão (modelo colegiado) cuja literatura relata que estes não possuem propensão a se submeterem às decisões burocráticas, cria um paradoxo neste processo decisional, visto, provavelmente, em todas as universidades públicas brasileiras. Trazendo a reflexão se esta característica (propensão de docentes não se submeterem às decisões burocráticas) realmente se aplica no Brasil.

Agora, conforme se foi proposto nesta pesquisa se inicia também uma análise da lógica decisional a partir da concepção de decisão em Luhmann (2009). Esta análise se torna necessária para levarmos esse debate sobre tomada de decisão a um nível mais aprofundado, partindo do entendimento que sistemas organizacionais, como as universidades, são sistemas formados por decisões e que ligam decisões entre si (RAIZER, 2013).

Primeiramente, o que se pode observar de imediato está relacionado à prática de escolha discricionária dos reitores das IES brasileiras para a escolha dos gestores da alta administração. Conforme observado na categoria *capacitação e qualificação dos servidores da alta administração*, analisado anteriormente, esta escolha não se utiliza de parâmetros claros, regidos por regulamentos e estatutos, de forma a tornar esta operação educacional, dependendo da referência do observador, em uma operação política, por exemplo. Utilizando-

se de outros códigos que não o definido para este sistema educacional (boa governança/ má governança) gera-se uma corrupção dos mesmos. Quando um reitor não se utiliza de parâmetros como qualificação e competências para esta decisão, cria uma abertura para a utilização de códigos como aliado/ opositor (sistema político), parente/ desconhecido (sistema família), amigo/ inimigo (sistema amizade) entre outros.

Esta prática perigosa pode levar a uma influência negativa nos sobrecódigos que são utilizados para se comunicar com outros sistemas. Um exemplo seria um servidor que foi nomeado com base no código aliado/ opositor não ser qualificado para função e com isso incorrer em atos ilícitos, se comunicando com o sistema jurídico (lícito/ilícito) de forma negativa.

Quando as universidades tomam decisões com base em interesses do setor privado, aproximação essa mais observada na UNIMELB, pode-se ter a utilização do código lucro/ prejuízo (sistema econômico) corrompendo o código boa governança/ má governança do sistema educacional. Mas isto é apenas uma possibilidade e não uma constatação identificada na UNIMELB.

O fato de se identificar esses códigos corruptivos nas universidades brasileiras, não invalida a possibilidade de prática dos mesmos na universidade de Melbourne. Já que na maioria das universidades é possível identificar jogos de interesse que podem levar a decisões baseadas na corrupção dos códigos. Mas, evidencia que, quando uma decisão não está atrelada a normativas jurídicas, a capacitação dos gestores, que poderia contribuir para a escolha da melhor alternativa, não está impactando na qualidade das decisões tomadas por eles em relação à nomeação de servidores para cargos da alta administração.

Em relação à utilização dos sobrecódigos, na subcategoria *Influência ou Participação dos Stakeholders na gestão da universidade* é possível observar a utilização dos mesmos. Quando a universidade presta contas em seus relatórios, além de estar se comunicando com o sistema jurídico (TCU/ CGU), suas decisões para a execução e publicação dos mesmos estão pautadas no código lícito/ilícito.

Quando analisamos as decisões tomadas em relação à diferença, é possível afirmar que as três universidades utilizaram a inovação em algum momento de suas decisões já que a pandemia foi um acontecimento inesperado e nunca antes vivenciado por nenhum gestor. Seria impossível, neste contexto, reproduzir operações anteriores do sistema. Todas precisaram inovar em soluções e caminhos a percorrer neste novo cenário de ensino e gestão. E essas diferenças que geraram a decisão propriamente dita, podem levar a mudanças estruturais no sistema, conforme aponta Pereira e Simioni (2009), como, por exemplo, o

trabalho e ensino remoto e a criação de um Grupo de Trabalho do novo Coronavírus na UFPA, observado na subcategoria “*Comunicação da IES com os Stakeholders*”, para se comunicar com a sociedade e demais subsistemas sociais. Esses dois exemplos foram encontrados nas três universidades, por meio da pesquisa documental.

Na UNIMELB também podemos citar os dois projetos inovadores criados pela universidade em parceria com a cidade de Melbourne, relatado pela entrevistada na subcategoria *Comunicação da IES com os Stakeholders*, que são o Distrito Municipal de Melbourne e a *University Square*. O primeiro é uma parceria entre duas universidades (UNIMELB e Instituto Real de Tecnologia de Melbourne) com a prefeitura da cidade para criar uma cidade inteligente que vise impulsionar a economia do conhecimento local atraindo investimento de diversos setores e, assim, mais oportunidades para os trabalhadores do conhecimento, pesquisadores, estudantes, organizações empresariais e comunitárias de Melbourne, se conectando e colaborando, criando ideias inovadoras essenciais para que a cidade continue a prosperar.

O segundo projeto, uma parceria entre a UNIMELB, prefeitura e governo estadual busca transformar o quarteirão, uma das praças públicas mais antigas e visitadas do bairro, com iniciativas voltadas a aumentar o espaço público aberto para atender às necessidades de uma comunidade que cresce rapidamente; que responda às mudanças climáticas usando espaços abertos para redirecionar e reutilizar águas pluviais, capturar energia solar, aumentar a cobertura das copas das árvores para reduzir o efeito da ilha de calor urbana e contribuir para as necessidades ecológicas e humanas do espaço urbano usando plantações de sub-bosque; proporcionar uma maior gama de uso e atividade para atender às diferentes necessidades em momentos diferentes; e restaurar uma paisagem decadente e criar um novo centro de espaço aberto que atenda melhor à comunidade local, incluindo residentes, estudantes, trabalhadores e visitantes.

Nesses dois projetos pode-se perceber uma decisão realmente inovadora, pois no passado nada foi realizado neste sentido. Ou seja, não houve uma operação de reprodução de decisões anteriores sem significação inovadora, sendo o que Luhmann (2004) considera a verdadeira decisão, justamente por ser impossível de ser decidida, precisou ser criada e justificada. Essa decisão gerou mudanças estruturais no sistema de educação superior ao criar uma nova fonte de oportunidade de trabalho para seus alunos, assim como também impactou em estruturas do sistema econômico com a criação de novas vagas de emprego para a população de Melbourne. Inicialmente, podem-se citar dois sobrecódigos utilizados para as comunicações com esta decisão. Primeiro entre o sistema de educação superior e o sistema

econômico através da diferença emprego/ desemprego. E o código mão de obra qualificada/ mão de obra desqualificada para se comunicar com o subsistema produtivo (empresas privadas).

Na UNICAMP, a entrevistada relatou uma nova proposta de mecanismos de transparência e comunicação que será comum às três universidades públicas paulistas, evidenciando também uma legítima decisão em termos Luhmannianos e que pode se comunicar a partir desta decisão com o sistema social por meio do código informação/ desinformação e com o sistema judiciário por meio do código lícito/ ilícito a partir da legalidade dos dados fornecidos.

Na UFPA, pode-se destacar a criação da Coordenadoria de Acessibilidade, uma decisão inovadora para atender de forma inédita os discentes com deficiência. Assim como também a criação do Processo Seletivo Especial (PSE) para estrangeiros em vulnerabilidade socioeconômica. Estas decisões que se utilizaram do código boa governança/ má governança podem ser consideradas resultado das desigualdades geradas dentro do próprio sistema educacional como um todo através do código binário melhor/ pior que é, por necessidade sistêmica, seletivo (LUHMANN; SCHORR, 1993). Essas decisões também se utilizaram do “suplemento” valores éticos (busca de equidade em um sistema essencialmente seletivo) como o “terceiro excluído” para tornar essa decisão possível.

Em todas essas decisões identificadas nas três universidades pode-se observar a criação de novas estruturas como a criação de um novo departamento, um novo espaço universitário, um novo modelo de prestação de contas e de um novo processo seletivo, o que entendemos como autorreferencialidade do sistema governança universitária. Essa autorreferência só foi possível através da abertura cognitiva do sistema que seleciona as irritações do entorno de acordo com seus parâmetros e cria suas próprias estruturas a fim de diminuir a complexidade do ambiente.

De forma geral, percebe-se que as IES brasileiras ainda precisam se espelhar em práticas mais transparentes de tomada de decisão, assim como em capacitação mais direcionadas a este tema (qualidade na tomada de decisão) quando relacionada à nomeação de seus gestores da alta administração, como a UNIMELB, de tal forma que, essa miscelânea de códigos utilizados nesta prática, não gere a degradação da robustez dos códigos do sistema educacional como um todo, por meio de preferências particulares/pessoais de quem tem a competência de produzir as decisões e, ainda, o impedimento de outros critérios legítimos do sistema de educação superior.

As duas constatações presentes neste capítulo, em relação ao modelo de tomada de decisão e a lógica a partir da visão sistêmica de Luhmann (2009), respondem ao segundo objetivo específico da pesquisa.

### 5.3.2 Autonomia Financeira

É importante ressaltar que ao fazer uma comparação entre as fontes de recursos próprios das universidades devemos levar em consideração as grandes diferenças jurídicas que embasam as instituições públicas de cada estado da Austrália em relação ao Brasil. Um exemplo interessante é o auxílio estudantil. Na Austrália além dos cursos de graduação e pós-graduação serem pagos, a assistência estudantil fornecido pela UNIMELB para alunos representam 7,75% das despesas da universidade, enquanto a UFPA tem como terceira maior despesa de capital com 16,90% e a UNICAMP com 21,28% do seu orçamento destinado a esta despesa. Apenas estes elementos já nos apresentam uma realidade bem desigual nas receitas e despesas das universidades australianas e as brasileiras, como reflexo das diferenças socioeconômicas de cada país. Porém, o objetivo deste estudo é evidenciar como a diversificação de receitas próprias pode garantir maior autonomia financeira para nossas instituições, característica esta trazida por Martinez (2012) como fundamental para uma boa governança, utilizando como *benchmarking*<sup>38</sup> a universidade de Melbourne que faz isso com maestria.

A partir dos dados expostos podemos perceber na Tabela 8, de forma imediata, que o percentual de recursos provenientes de recursos próprios nas universidades brasileiras ainda precisa aumentar significativamente quando comparado a UNIMELB e ao cenário internacional de forma geral (países que compõe a OCDE).

Tabela 8 – Percentual de Receitas Próprias de cada universidade.

<b>Instituições</b>	<b>% de Receitas Próprias</b>
UNIMELB	61
UNICAMP	2,28
UFPA	1,34
PAÍSES DA OCDE <sup>39</sup>	24

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

<sup>38</sup> Benchmarking é um “processo contínuo e sistemático que permite a comparação das performances das organizações e respectivas funções ou processos face ao que é considerado o melhor nível, visando não apenas a equiparação dos níveis de *performance*, mas também a sua superação” (eEUROPE, 2002).

<sup>39</sup> Dado referente a média de 2001 a 2004 disponível no Relatório da OCDE EDU/EC (2006) - *Reviews of national policies for education - tertiary education in portugal*

Outro fator que impacta diretamente neste alto percentual de receitas próprias das universidades estrangeiras é a cobrança de mensalidades por mais que a universidade seja considerada pública - o que muitas vezes geram discussões sobre a equidade dessas universidades. Mas, é importante que se recorde que esse impacto, no caso da UNIMELB, é proveniente de mensalidades de alunos estrangeiros e não de nacionais, sendo que neste último caso, os valores cobrados são muito menores e não teriam capacidade de aumentar os recursos próprios da instituição de forma considerável. Contudo, essa cobrança também reflete um desenvolvimento econômico dos países, uma questão que não pode ser comparada com de países subdesenvolvidos como o Brasil, com taxas de pobreza de 24,7% e ocupando o oitavo lugar como país mais desigual do mundo (SÍNTESE, 2020).

Outro ponto, também relacionado a esta temática de cobrança de mensalidades em universidades públicas, é que com as notícias sobre a falta de dinheiro nas universidades públicas brasileiras, muitas pessoas começaram a se perguntar se elas deveriam mesmo ser gratuitas. Na USP, um levantamento concluiu que as mensalidades não cobriam nem 8% do orçamento (lembrando que a renda familiar bruta de 45% dos calouros é de até cinco salários mínimos). E mesmo que todos os quase 90 mil alunos de graduação e pós da USP pudessem pagar mil reais por mês, isso daria cerca de 90 milhões de reais. O que comparado ao valor de R\$ 500 milhões de reais por mês necessário para manter o funcionamento desta instituição se mostra irrisório (USP, 2018).

Além de que, o custo de uma universidade não pode ser apenas dividido pelo número de alunos, já que além do ensino, a universidade precisa investir em pesquisa e extensão. O dinheiro financia não só a formação de pessoas, mas toda a estrutura necessária para fazer pesquisa e levar esse conhecimento para a sociedade. E é por isso, que a receita de todas as universidades públicas no Brasil vem de parte dos impostos pagos pela população. Para se ter uma ideia o *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), nos Estados Unidos, cobra de seus alunos o equivalente a mais ou menos 100 mil reais por ano. Mesmo assim, as mensalidades representam somente 10% de sua receita (USP, 2018).

No caso da UNIMELB, o valor relativo aos estudantes nacionais representam apenas 2,22% das receitas da universidade. As mensalidades de alunos estrangeiros é que realmente geram impacto, representando 31,4% do total nas receitas da instituição em 2019 (UNIMELB, 2019). Outro fator relevante para evidenciar a sustentabilidade de um sistema de educação superior pago (mesmo que público) na Austrália é o salário mínimo do país e seu poder de compra, mostrados na Tabela 1. Assim como o alto índice de empregabilidade (96,4% dos bacharéis estavam empregados em 2018), e o fato de o patamar de renda exigível para

incidência das cobranças de financiamento ser equivalente à média salarial inicial do público mutuário (VAGO, 2019). Ao contrário do Brasil, os alunos que utilizam o financiamento público para pagar a universidade na Austrália, só precisa pagar a dívida se conseguir um emprego com um valor mínimo estipulado para a cobrança começar e nunca pode ultrapassar 8% do salário do trabalhador.

Uma das fontes de recursos próprios que é mais debatida na literatura referente à autonomia das universidades é as advindas do setor privado. No Brasil, esta fonte, em específico, sempre foi um tema controverso, pois muitos docentes e pesquisadores ainda veem essas parcerias como ameaças à integridade da pesquisa. Segundo o Pró-reitor da Universidade de Brasília, Jaime Santana, em entrevista ao *site* “Gazeta do Povo”:

Há pessoas que acreditavam que a associação com o poder produtivo para o desenvolvimento seria a ‘prostituição’ da universidade brasileira. Esse problema já está mais equacionado, mas ainda há reitores que ganham eleição com o discurso de manter a universidade longe das empresas (DRECHSEL, 2016).

Entretanto, a presença do mercado já se mostra presente no delineamento de modelos de governanças universitárias desde Clark (1998), um dos primeiros cientistas a criar tais modelos. E posteriormente Van Vught (1989) que vai além, e considera a universidade como um “quase mercado” sob a influência do estado. Assim, pode-se perceber que esta relação já se evidencia há décadas e, em algumas universidades brasileiras, ainda é pouco explorada.

Um dos maiores temores seria a influência da empresa sobre a pesquisa desenvolvida. Um medo que facilmente pode ser excluído quando se parte do entendimento de que o pesquisador que não se sentir confortável com uma determinada diretriz possa declinar da parceria. Além disso, a integridade da pesquisa pode ser assegurada pela própria universidade, uma vez que a mesma conta com comitês de ética para analisar os trabalhos desenvolvidos na instituição e aplicar sanções em casos de desvios.

A UNICAMP aprovou em 2020 a política Institucional de Boas Práticas e Integridade de Pesquisa que tem como objetivo promover a integridade ética das pesquisas feitas na universidade por meio de ações educativas e pela definição de critérios técnicos para averiguação e julgamento de casos que não estiverem de acordo com os princípios éticos estabelecidos. A deliberação prevê também a criação da Comissão de Integridade em Pesquisa (CIP), que será responsável pelo recebimento de denúncias e procedimentos de apuração do ponto de vista estritamente técnico. A CIP também terá o papel de incentivar a cultura da integridade ética por meio de campanhas de conscientização e elaboração de materiais voltados aos pesquisadores da universidade. Esse é um exemplo, que pode ser seguido pelas

demais universidades brasileiras, mas especificamente pela UFPA, que apesar de ter um plano de integridade que engloba toda a instituição, poderia criar ações mais específicas para essas parcerias com o setor privado através das pesquisas.

No país, de acordo com dados do *Times Higher Education* (2021), uma universidade privada, a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ), ainda é a que mais atrai investimentos privados (recebe R\$ 796.300,00 por cada membro da equipe acadêmica), ficando em oitavo lugar no *ranking* das vinte universidades que mais atraem financiamento privado no mundo.

Mas podemos considerar que aos poucos, as universidades públicas estão mudando seu *mindset* neste contexto. Citando a própria UNICAMP, que apesar de evidenciar uma queda no percentual de receitas próprias ao longo dos anos, mantém parcerias com empresas privadas para seus laboratórios, centros de pesquisa e licenciamento de tecnologias. Para este fim, possui uma agência própria chamada Agência de Inovação da UNICAMP (Inova), sendo o setor responsável por intermediar as parcerias entre a Universidade Estadual de Campinas e o setor empresarial a fim de fomentar a inovação e transferência do conhecimento e das tecnologias geradas na instituição. O número de convênios firmados entre a universidade e empresas do setor privado para o desenvolvimento de novos produtos ou tecnologias cresceu 53% em 2018, passando de 49 em 2017 para 75 no ano seguinte (o que ainda é um número relativamente baixo para a magnitude da instituição), as licenças para novos produtos também cresceram, em 2017 foram 100 e em 2018, 115, um aumento de 15%. O valor recebido em *royalties* em razão do licenciamento de novas patentes também teve aumento, passando de R\$1,39 milhão para R\$1,70 milhão, valor que é dividido entre a reitora da Unicamp, o inventor e o instituto de pesquisa onde foi desenvolvido. Contudo, o maior aumento diz respeito ao valor investido. Em 2017 foram investidos R\$64 milhões e em 2018, R\$134 milhões. Um aumento de 110% em pesquisa e desenvolvimento (UNICAMP, 2019).

Na UFPA, a FADESP é a fundação responsável pelo gerenciamento dos contratos e convênios firmados entre a UFPA e outras empresas e instituições. O fato de ser uma fundação e não um setor interno da própria universidade a realizar esta intermediação gera uma despesa de 20% que deve ser pago a mesma pelas faculdades e núcleos para a prestação deste serviço, além de uma burocracia que nos leva a refletir sobre os reais números de projetos financiados pelo setor privado nas universidades que não aparecem em dados estatísticos dessa intermediadora.

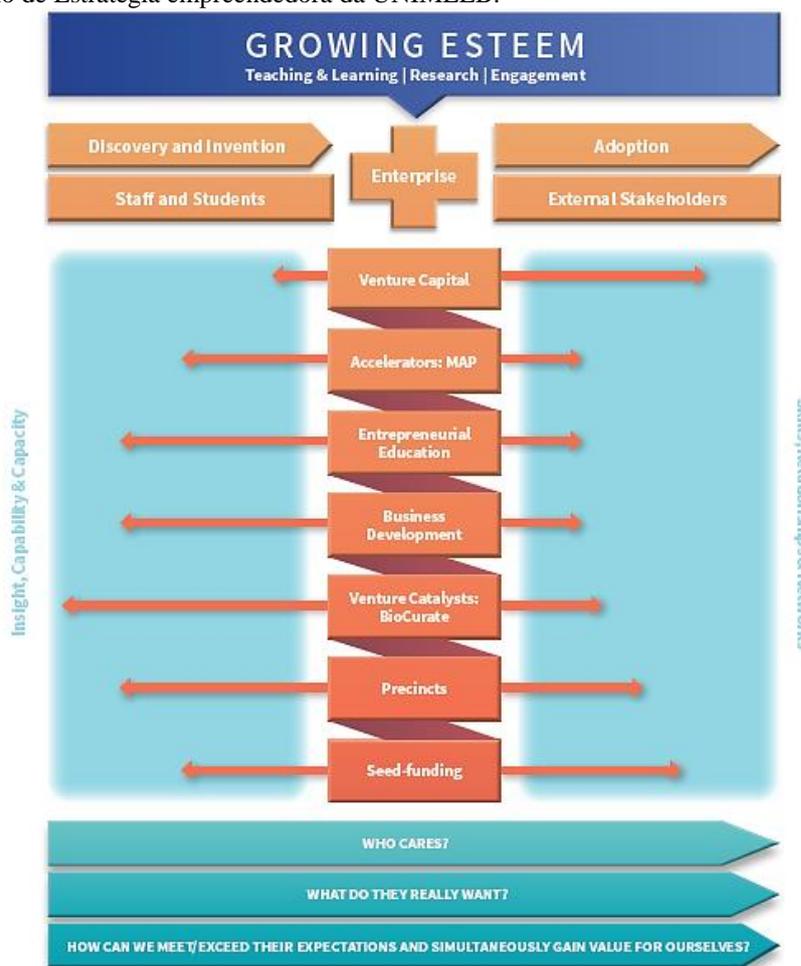
Segundo os dados do relatório de gestão da FADESP (2019), houve um aumento de 10% no número de projetos financiados pelo setor privado de 2018 para 2019 e uma

diminuição de 4% dos financiados com recursos federais, apesar de a diferença ainda ser significativa entre essas duas fontes de financiamento (Fontes federais financiam 65% dos projetos em comparação a 20% de fontes privadas). O valor total gerenciado pela fundação em 2019 provenientes de fontes privadas corresponde a R\$ 35.460.133,87. Do total de projetos gerenciados, em 2019, pela FADEP, 27 são de ensino (uma queda de 60% em relação a 2018, com 67 projetos), 118 de pesquisa, 161 de extensão e 11 de Desenvolvimento Institucional totalizando 317 projetos no ano (FADESP, 2019).

Na UNIMELB, existe um documento chamado “Estratégia Empreendedora”, no qual a instituição destaca o importante papel do setor produtivo para melhorar a qualidade, escala e impacto da pesquisa e ensino da universidade. Neste documento é possível identificar a estratégia de crescimento da instituição em todas as áreas.

Na Figura 30, assim como as demais informações que contêm no documento já demonstram um avançado nível de aprofundamento e interesse da própria universidade em desenvolver a área empreendedora da instituição. Isso se reflete na quantidade de acordos internacionais firmados pela universidade (324 acordos) até 2019 em 53 países ao redor do mundo, financiamentos importantes advindos não apenas do governo federal australiano como da Comissão Europeia para pesquisas de grande impacto; muitas parcerias com a indústria para desenvolver pesquisas que trazem verdadeiro impacto econômico e social para o país. Sem falar no engajamento com ex-alunos e doadores, que a universidade pretende alcançar, em 2021, o total de U\$ 1 milhão de investimentos filantrópicos.

Figura 30 – Modelo de Estratégia empreendedora da UNIMELB.



Fonte: UNIMELB (2019).

Esta relação com o setor privado pode ser mais bem observada quando analisamos a subcategoria *Setor Privado na gestão da IFES*, que nos apresenta a UNIMELB com um relacionamento bem estreito com o setor produtivo através de um canal no *site* da instituição direcionado para parcerias entre as empresas e a universidade. Assim como a possibilidade de participação da universidade ser membro ou parceira de empresas e associações, de acordo com o Regimento da instituição. A UNIMELB também pode: formar, administrar ou participar da formação de uma empresa, associação, *trust* ou parceria; entrar em uma *joint venture* ou empreendimento conjunto com outra pessoa ou pessoas (VICTORIA, 2009).

Os objetivos listados no documento se relacionam à: (a) disponibilizar instalações para estudo, pesquisa ou educação; (b) fornecer ensino, pesquisa, desenvolvimento, consultoria ou outros serviços para entidades públicas ou privadas; assistir ou engajar-se no desenvolvimento ou promoção de pesquisas da universidade ou na aplicação ou uso dos resultados dessas pesquisas; (d) preparar, publicar, distribuir ou licenciar a utilização de obra literária ou artística, material áudio ou audiovisual ou software informático; (e) explorar comercialmente

uma instalação ou recurso da Universidade, incluindo, mas não se limitando a, estudo, pesquisa ou conhecimento desenvolvido pela instituição ou subsidiárias pertencente à Universidade, sozinho ou com outra entidade; (f) buscar ou encorajar doações para a universidade ou para os propósitos da universidade; (g) qualquer outro objeto, consistente com a presente Lei, que o Conselho considere apropriado nas circunstâncias (UNIMELB, 2009).

Desta forma, apesar de não identificar a participação direta do setor privado na gestão da IES, nem o valor proveniente, exclusivamente, de recursos privados, existe uma participação indireta através de vários vínculos criados com este setor por meio de parcerias, convênios e participações administrativas em empresas privadas.

Na UFPA e UNICAMP a participação na gestão também é de forma indireta, mas o grande diferencial da universidade de Melbourne em relação às universidades brasileiras é o posicionamento e estratégias utilizadas por esta para estreitar esses laços com o setor produtivo. O estatuto que rege a UNIMELB deixa claro sua política totalmente voltada para o setor produtivo e captação cada vez maior de recursos privados, o que não é percebido nos estatutos das demais universidades pesquisadas.

Também é pertinente ressaltar que a participação do setor produtivo como membros externos nos conselhos universitários é exaltada no documento “Estratégia Universitária 2015” criado pela Comissão Universitária de Governança Técnica, como objetivo de melhorar o nível de autonomia das universidades.

Atrelado a essa fonte de recurso, estão os provenientes de doações, prática muito mais forte em países desenvolvidos. Em 2019, na UNIMELB milhares de ex-alunos e doadores se fizeram presentes para apoiar uma ampla gama de projetos. Os exemplos vão desde apoiar alunos em necessidade financeira imediata com doações para fundos de emergência, fornecer fundos para o estudo de musicoterapia para Demência, até ajudar o programa *Fully Renewable Energy Oxygen Project* (FREO2) a salvar a vida de crianças que sofrem de pneumonia em países em desenvolvimento através da invenção de um oxigênio de baixo custo concentrador que pode ser alimentado com água corrente de eletricidade.

Para corroborar esta prática, podemos citar que, em 2019, 94,5 milhões foram arrecadados por meio do apoio generoso daqueles que confiam e acreditam no valor da Universidade. Neste mesmo ano, 26.606 ex-alunos estavam engajados como participantes, voluntários ou doadores, destes 9.020 engajados pela primeira vez. Deste engajamento, 68% dos ex-alunos desejam manter um relacionamento vitalício com a universidade (contra 64% em 2015); 45% dos ex-alunos avaliaram a Universidade de Melbourne como boa ou excelente

no fornecimento de oportunidades de voluntariado (de 34% em 2015). Esses números refletem uma estratégia real da universidade em manter esta estreita relação com seus ex-alunos e doadores através de estratégias de engajamento bem definidas.

Essa fonte de recurso proveniente de doações é uma prática que ainda precisamos incentivar no Brasil. Apenas com a pandemia, se observou um valor significativo de doações para a UNICAMP, mas foi uma ação pontual em relação a todo o período de existência da instituição. Estes programas e estratégias específicos realizados pela UNIMELB para manter o vínculo com seus ex-alunos e patrocinadores são fundamentais para tornar esta fonte de recurso próprio significativa para o orçamento da universidade.

Na UFPA, por exemplo, essa carente diversificação financeira, em relação aos seus recursos próprios é evidenciado no percentual de 31,29% de obras que não foram concluídas em 2019 por conta de contingenciamento orçamentário em 20% no recurso de capital, afetando inclusive a aquisição de novos equipamentos. As perdas nominais acumuladas na instituição desde 2015 até 2020 alcançaram 92% dos recursos de investimento (que diminuíram de R\$ 62 milhões para R\$ 4,5 milhões) e 13% do orçamento de custeio (redução de R\$ 154 milhões para R\$ 133 milhões). Esta perda é muito maior quando considerada a inflação do período, que chega a 36,98%. Isso leva a anecessidade de reajustes anuais em todos os contratos de manutenção enquanto o orçamento encolhe (UFPA, 2020a).

No Brasil, além desta barreira relacionada à captação de recursos privados e prática de doações para IES por parte de empresas e ex-alunos, esbarra também em uma questão ainda mais complexa: a autonomia das IFES em executar suas receitas próprias. Como já foi abordado anteriormente, apesar da Constituição Federal estabelecer a autonomia financeira para as instituições federais, a imposição crescente de contingenciamentos orçamentários que restringem o repasse de recursos da União para as IFES tem incentivado as universidades a uma busca gradativa por captação de recursos próprios, que também estão sujeitas a ajustes fiscais.

Com a publicação da Emenda Constitucional nº 95, houve uma limitação na descentralização de crédito e na liberação de limite orçamentário das arrecadações próprias das IFES. É importante ressaltar que essas arrecadações garantem a ampliação do custeio e o investimento das instituições arrecadadoras. O que ocorre é que com essa nova medida, mesmo que as IFES se esforcem e consigam aumentar sua estimativa de arrecadação no ano corrente, para que ocorra a suplementação do orçamento de fontes próprias na LOA, é necessário, segundo o § 1º do artigo 6º da Portaria nº 1.428/2018 da SOF, que ocorra o

cancelamento de uma fonte para a suplementação de outra, que se denomina fonte compensatória. Só assim as IFES poderão executar suas receitas próprias (BRASIL, 2018d).

Por não possuir orçamento no ano corrente, os recursos financeiros arrecadados não previstos na LOA são destinados a compor o superávit financeiro<sup>40</sup> do governo federal. Assim, a Emenda Constitucional nº 95, ao vincular o teto dos gastos a todos os aspectos administrativos (assunto que será abordado na conclusão da análise dos dados), impossibilita que haja investimentos essenciais à manutenção e expansão das IFES, comprometendo também os recursos arrecadados com esforços próprios. Por fim, o que se tem é que, mesmo as IFES arrecadando não podem utilizar seus recursos financeiros. Seguindo a mesma linha da emenda, a Portaria nº 1.428, de 2018, estabelece que, quando não há orçamento vinculado na LOA e caso ocorra excesso de arrecadação própria, ou seja, as universidades arrecadem mais do orçamento disponível na LOA, as IFES não poderão executar a arrecadação maior que a fixada na LOA (BRASIL, 2018).

Isso é possível observar através dos dados expostos no Planejamento de Gestão Orçamentária da UFPA, por exemplo. O documento traz que na LOA de 2019, foram disponibilizados R\$ 23.604.724,00 de limite para arrecadação nas Fontes 250 280 e 281. E ao final aponta que espera uma atitude mais proativa por parte dos setores que necessitam de recursos extras para a consecução de suas atividades (UFPA, 2019d).

Ademais de controlar a distribuição de limite para movimentação e empenho e de impedir o aumento do orçamento mesmo quando a universidade arrecada, o governo federal, apoiado pela Emenda Constitucional nº 95, editou a Portaria nº 90/2018, publicada pela SOF, que, sem precedentes, vinculou a arrecadação de excesso de fonte própria das universidades para pagamento de pessoal, que é uma obrigação da União (BRASIL, 2018b).

A gestão autônoma dos fundos pelas universidades, além de ser um dos pontos trazidos no documento que fez parte a Fundação do Conhecimento e Desenvolvimento e da Conferência dos Reitores (MARTINEZ, 2012) para se alcançar uma melhor governança nas instituições de ensino superior, está garantido por lei no Brasil (BRASIL, 1988), o que torna esta limitação de aumento do orçamento ainda mais complexa.

Outra questão que merece destaque e que ratifica a relação entre a Emenda Constitucional nº 95/2016 e as portarias editadas posteriormente e a dificuldade do exercício

---

<sup>40</sup> O superávit financeiro consiste na diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se ainda os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de créditos neles vinculadas. Portanto, trata-se de saldo financeiro, e não de nova receita a ser registrada. O superávit financeiro pode ser utilizado como fonte para abertura de créditos suplementares e especiais.

da autonomia de gestão financeira pelas IFES, é a apropriação das receitas próprias arrecadadas pelas IFES em anos anteriores pela SOF, conforme Portaria nº 9.420, de 14 de setembro de 2018. Ou seja, o governo federal, com dificuldade financeira e com as regras nada flexíveis da Emenda Constitucional nº 95, fixou, de maneira unilateral e sem consulta prévia às IFES, a apreensão do superávit dos recursos próprios delas, com a finalidade de pagar pessoal ativo e inativo, assim como benefício, obrigações da União. Assim, os recursos financeiros levantados com esforços próprios que deveriam ser utilizados para custeio e investimentos das universidades foram apropriados para execução de despesas obrigatórias e constitucionais do governo federal (BRASIL, 2018e).

Outra incompatibilidade, entre normativas emitidas pela União, é observada na edição da Portaria nº 245/2018 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Nela foram expostos os saldos dos valores financeiros das arrecadações próprias de anos anteriores de cada IFES, mas não executados no ano de sua arrecadação (BRASIL, 2018c). Isso por que a Emenda Constitucional nº 95/2016 impede que esses superávits sejam utilizados pelas instituições para resolverem seus problemas de caixa (BRASIL, 2016).

Desta forma, o que Pandey (2004), classifica como autonomia financeira sendo a liberdade de levantar fundos de acordo com suas prioridades e regras internas são mais aplicáveis a UNIMELB e a UNICAMP do que à UFPA, a partir de todos esses entreves legislativos expostos.

Quando analisamos de forma mais interna a descentralização dos recursos entre os departamentos e faculdades, não percebemos uma diferença grande de parâmetros entre as três universidades para esta ação, já que de acordo com o manual de diretrizes orçamentárias das instituições a base de cálculo leva em consideração basicamente os mesmos parâmetros. As mesmas também prezam por criação de metas e objetivos a serem alcançados por suas unidades para estabelecer os parâmetros de distribuição dos recursos. Isso vincula a autonomia financeira dos setores às questões mais práticas de produtividade, o que, em momentos de crise, torna a instituição mais preparada para mudanças.

Um fator importante para se alcançar uma boa governança no ensino superior é a necessidade desta favorecer a influência sobre o controle que, segundo Barry (2018), pode ser evidenciado no financiamento direcionado para alcançar certos resultados de pesquisa, conexões mais fortes com a indústria e comercialização de produtos de pesquisa. Características essas que são possíveis de identificar mais fortemente na Universidade de Melbourne com todas as suas práticas, parcerias, convênios e possibilidades de integração com o setor privado favorecidos no seu ato constitutivo.

Então, pensar nos mecanismos constitucionais utilizados pelo Governo Federal para minimizar ou anular a autonomia de gestão financeira das IFES (e até institucionais, com as interferências do atual presidente na nomeação dos reitores), nos leva a refletir o quanto o estado se utiliza deste fato (a maior participação no orçamento das IFES) como mecanismo de influência nos processos de transformação nas universidades. Uma possibilidade, muitas vezes atribuída à maior aproximação da IES do setor produtivos por muitos docentes que são resistentes a esta mudança.

Por isso, é importante entender que não se trata de uma escolha entre governo e setor privado. E sim, de variação de fontes de recursos de forma a tornar os orçamentos universitários mais equilibrados e menos dependente de um único fluxo de fundos, tornando-as menos vulneráveis a mudanças inesperadas. As IES devem buscar caminhos que coadunem suas necessidades com as de seus *stakeholders*, as demandas da sociedade e a autonomia, conforme aponta a bibliografia (OCDE, 2003; PANDEY, 2004; MARTINEZ, 2012; ZAMAN, 2015; SANTOS; BLIACHERIENE, 2020). Assim, se evidencia de maneira bem detalhada, como cada IES pesquisada expressa a sua autonomia financeira através dos processos administrativos e legislativos de cada país e ente federativo, respondendo ao segundo objetivo específico do estudo.

### 5.3.3 Controle

Nesta categoria vamos utilizar como base para a análise as práticas de controle, que neste trabalho englobaram as subcategorias: transparência, *accountability*, conflito de interesse, auditoria interna e externa e monitoramento e avaliação dos objetivos estratégicos das IES. Todas utilizadas pelos principais órgãos públicos que estudam boas práticas de governança pública (IBGC, 2015; IFAC, 2001; TCU, 2014) aliada aos relatórios internacionais (Livro Branco da governança, o documento elaborado pela Fundação do Conhecimento e Desenvolvimento e da Conferência dos Reitores e o documento elaborado pela Comissão Técnica de Governança Universitária) e debates científicos na literatura que analisam essas práticas, especificamente, nas universidades.

Quando analisamos de forma geral todas as informações que as subcategorias forneceram, é possível perceber de imediato que dentre as três universidades pesquisadas, a UNICAMP é a que mais precisa melhorar seus processos de controle. Em relação à *accountability*, a instituição possui relatórios atualizados na área financeira que são de fácil identificação no *site*, assim como divulga valores relativos a salários dos servidores e despesas com diárias e passagens (uma exigência da Lei de acesso à Informação).

Porém, o fato que não haver um departamento de Auditoria Interna sólida e bem estruturada na instituição e no âmbito externo (TCE/SP) encontrarmos, além de inúmeras reportagens sobre as reprovações seguidas das contas da instituição, também despachos do órgão de controle desde 2015 solicitando repostas da universidade quando a desajustes financeiros, mostra o quão perigoso é a gestão de recursos tão volumosos e tomadas de decisões de risco sem a devida assessoria. Levando a sociedade a refletir sobre a real condição da instituição em reclamar por mais autonomia financeira, sem o devido controle interno dos gastos.

É importante lembrar que a auditoria interna representa um dos pilares da boa governança no setor público e, ao proporcionar avaliações objetivas e imparciais em relação à gestão dos recursos públicos, os auditores contribuem para assegurar a integridade nas organizações e melhorar o desempenho das operações (MARQUES, 2014). Por isso, não basta a UNICAMP prestar contas, elas precisam ser aprovadas em conformidade com as legislações vigentes e assim refletir na integridade e conformidade da instituição.

A autonomia financeira também está diretamente atrelada a *accountability*, conforme salienta Saint (2009), já que por um lado as universidades necessitam de maior liberdade e flexibilidade para controlar suas ações e responder às adversidades, mas por outro devem sempre buscar uma boa gestão dos recursos públicos que recebem para proporcionar ensino de qualidade. O documento da Fundação do Conhecimento e Desenvolvimento e da Conferência dos Reitores também destaca como tendência para modelos mais modernos de governança a necessidade das instituições de ensino superior ter maior autonomia na gestão dos seus fundos com controle por meio de auditorias (MARTINEZ, 2012).

Partindo deste entendimento, a UNICAMP, que possui na composição de suas receitas o governo estadual como seu maior provedor de recursos, ainda está muito aquém do que se espera de uma universidade referência no país em termos de *accountability* e transparência. Para o montante de recursos que a instituição recebe anualmente é imprescindível uma política mais rígida para a prestação de contas e transparência dos dados. É possível perceber pelo relatório da CPI da Alesp (ALESP, 2019), que alguns pontos que foram mencionados no documento foram corrigidos, porém, pensar que até 2019 a universidade não divulgava os valores relacionados à remuneração dos servidores e gastos com diárias e passagens é, no mínimo, estranho e atrasado em termos de gestão e governança.

A UNIMELB e UFPA estão muito mais alinhadas neste sentido. Não se encontra reportagens com matérias sobre desajustes graves em suas contas. Apenas Acórdãos (UFPA) ou relatórios de auditoria externa (UNIMELB) com orientações para melhorias em captação

de recursos ou governança em algum setor específico. As duas universidades possuem relatórios financeiros e de planejamento muito bem delineados, de fácil entendimento ao público, com informações bem completas. Ao contrário da UNICAMP que possui relatórios com informações escassas, *layout* que dificulta o entendimento dos dados (figura relacionada ao monitoramento dos objetivos estratégicos). O *design* gráfico precisa atender a padrões de relatórios mais modernos e de fácil entendimento, conforme expresso na LAI. E isso se reflete na quantidade de vezes que foi preciso solicitar dados complementares a cada instituição<sup>41</sup>.

Em relação à transparência, os principais dados estavam disponíveis no *site* de cada universidade. Mas, como relatado acima, a UNICAMP precisa melhorar a qualidade na sua apresentação. Qualidade esta que já havia sido questionada pela Alesp em 2019. Com a Lei de Acesso à Informação que existe em ambos os países, o acesso às informações de órgãos públicos, por parte dos cidadãos, se tornou muito mais fácil. Todas as universidades responderam aos questionamentos e solicitações feitas no prazo estipulado. Mas a UNIMELB não divulga os dados relativos a salários dos seus funcionários no seu *site* sendo necessária a solicitação via LAI para obter esta informação.

A UNIMELB possui um Comitê de Auditoria e Risco que está diretamente subordinado ao Conselho Universitário e tem seu regulamento próprio, evidenciando todas suas funções. Seus relatórios anuais são bem elaborados e, como dito anteriormente, não se encontrou desajustes graves no relatório de auditoria externa de 2019 em suas contas. Um ponto forte é a presença desta instância na lei constituinte da universidade, evidenciando, inclusive, a auditoria nas contas das empresas e instituições as quais a UNIMELB faz parte da gestão. Mas, relatórios de auditoria interna não se encontram disponíveis para consulta na página *web* da instituição, e após solicitação para o comitê responsável via *e-mail*, não se obteve resposta.

Nesse sentido, a UFPA se mostrou bem mais planejada e estruturada, que ambas às universidades. Pois, além de possuir um setor de Auditoria Interna (AUDIN) que está diretamente subordinado ao CONSUN, na sua página de transparência disponibiliza todos os relatórios de auditoria interna e situação dos processos de auditoria externa do TCU (todos precisam de atualização), assim como relatórios de gestão atualizados e *link* para busca de processos de auditoria realizados pela CGU.

---

<sup>41</sup> Ao longo do período de coleta de dados da pesquisa se solicitou informações financeiras e orçamentárias para a UNICAMP cinco vezes, três vezes para a UNIMELB e uma vez para a UFPA.

Desta forma, podemos perceber que a UFPA possui todos os instrumentos, instâncias e mecanismos relacionados à auditoria interna e externa, só sendo necessário que haja atualização destes dados na página da instituição (o que não quer dizer que não seja necessários ajustes específicos na área quando estudado mais profundamente).

Em relação aos mecanismos de monitoramento e avaliação dos objetivos estratégicos, mais uma vez se observa a UNICAMP com ações que precisam de ajustes. A universidade possui uma instância para fazer este acompanhamento, porém os relatórios finais destes acompanhamentos precisam ser mais bem estruturados em termo de organização, qualidade das imagens e análise das informações. A UFPA e UNIMELB além de detalharem muito bem seus objetivos e os caminhos que pretendem percorrer para alcança-los, deixam claros quais indicadores utilizam para medir a evolução dos mesmos. A UFPA, em especial, deixa bem definida as funções e responsabilidades de cada setor ou gestor para que a instituição, como um todo, prospere neste sentido.

Por fim, o mecanismo de controle para evitar conflitos de interesse, foi a subcategoria que a UFPA mais se sobressaiu em relação às demais. Tanto na UNICAMP, quando na UNIMELB as ações são pouco abordadas em seus relatórios e planejamentos. A universidade de Melbourne ainda cita esta questão em sua lei constituinte, abordando o conflito de interesse em relação às atividades comerciais em específico. Na UNICAMP apenas em relação à constituição de bancas examinadoras de concursos públicos. O que evidencia a fragilidade deste assunto nessas universidades. Na formulação do planejamento estratégico das duas instituições (UNICAMP e UNIMELB) já se percebe uma falta de comprometimento com questões relacionadas a controle interno e especificamente conflitos de interesse.

Na UFPA a postura que se observa é bem diferente, e pode-se observar claramente na Figura 30 iniciando pelas leis federais (BRASIL, 2003; BRASIL, 2013) que dispõe sobre esses assuntos em relações aos órgãos públicos. E, mais especificamente na instituição, quando se tem um Plano de Integridade que aborda todas essas questões relativas a controle. O conflito de interesse aparece em dois relatórios da instituição, que detalha as medidas e ações para prevenir este tipo de prática, apontando qual o setor e servidor responsável por esta estratégia.

Para ficarem mais claras, todas as informações contidas nesta categoria, elaborou-se o Quadro 12 abaixo com as principais práticas de boa governança universitária relacionadas aos temas descritos, com base nos parâmetros do IBGC (2015), IFAC (2001), OCDE (2015), UCC (2018), ONU (2015), BRASIL (2018f), e TCU (2020).

De forma geral a UFPA, ao contrário da UNIMELB e UNICAMP parece estar bem mais preparada e enquadrada dentro das diretrizes que envolvem o controle. Seus relatórios são bem estruturados e de fácil acesso na página *web*, assim como possui várias frentes de atuação nesse sentido com comissões de gestão de risco, integridade, controle e auditoria interna e muitas informações divulgadas em seu *site*. No Quadro 12 se observa que apenas a UFPA atende a todas as práticas de boa governança relacionadas a controle. Ressaltando que o governo federal brasileiro é o que mais possui legislação (BRASIL, 2003; BRASIL, 2007; BRASIL 2013; BRASIL, 2016; BRASIL 2018) que dispõe de todas as subcategorias analisadas sobre controle.

Quadro 12 –Práticas de Controle voltadas a boa governança.

<b>PRÁTICAS</b>	<b>UNIMELB</b>	<b>UNICAMP</b>	<b>UFPA</b>
<b>Divulgar informações para os diferentes segmentos universitários</b>	Atende	Atende	Atende
<b>Divulgar Relatório anual de gestão do exercício</b>	Atende	Atende	Atende
<b>Submeter à auditoria externa anual</b>	Atende	Atende	Atende
<b>Divulgar informações sobre salários e benefícios dos servidores</b>	Não Atende	Atende	Atende
<b>Monitorar o alcance dos resultados organizacionais</b>	Atende	Atende parcialmente	Atende
<b>Estabelecer um sistema eficaz de controle interno</b>	Atende Parcialmente	Não atende	Atende

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A partir de todos os dados analisados nesta categoria, pontualmente, responde-se ao terceiro objetivo específico desta tese, de como cada instituição efetiva suas ações de controle.

## 6 MODELOS DE GOVERNANÇA

Após a análise de todas as categorias finais, os dados serviram de subsídio para este estudo dar um passo à frente e buscar identificar os modelos predominantes de governança em cada universidade.

De acordo com o documento do TCU (2020) intitulado “10 passos para uma boa governança”, podemos perceber que o primeiro passo é a identificação do modelo mais adequado de governança à realidade da organização, levando em consideração o tamanho, complexidade, negócio e perfil de risco da organização. Mas para a identificação do modelo de governança universitária utilizou-se outros critérios, como: controle, autonomia financeira e tomada de decisão.

Inicialmente, é bom trazermos um dado relevante para esta análise. Na Austrália existe desde 2018 um código de boas práticas de governança para as universidades públicas australianas, denominado *Voluntary Code of Best Practice for the Governance of Australian Public Universities* (ANEXO A). E no Brasil possuímos como referência básica os relatórios do TCU (2014; 2020) e IBGC (2014) que são para organizações públicas em geral e as legislações que (BRASIL, 2017, 2018f) que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Documentos relativamente recentes, de alta qualidade, que direcionam seu olhar para a gestão pública. Mas pensar em um documento voltado exclusivamente para Instituições de Ensino Superior Públicas, baseado nas boas práticas internacionais, seria um avanço nesse sentido.

Então, a partir da classificação de Brunner (2011), que foi a escolhida para fazer esta identificação do modelo de governança universitária, por se entender ser a mais moderna, logo mais próxima da atual realidade das IES públicas, pode-se, de imediato, excluir a possibilidade de qualquer das três universidades pesquisadas possuírem como predominante o modelo burocrático de governança. Isso por que, em todas as IES, as leis governamentais lhe garantem certa liberdade de gestão em vários níveis da organização, como patrimonial, financeira, acadêmica etc. E a tendência é este processo evoluir conforme aumente a complexidade das relações dentro da organização, e não tornar a universidade cada vez mais dependente do Estado com rotinas cada vez mais burocráticas como salienta este modelo.

Um exemplo disso no Brasil foi a criação do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, instituído em 2005 que buscava um modelo de excelência em gestão focado em resultados e orientado para o cidadão. Esse modelo tinha

como objetivo auxiliar as organizações públicas que estão em busca de transformação gerencial rumo a excelência da gestão. Ao mesmo tempo, permitem avaliações comparativas de desempenho entre organizações públicas brasileiras e estrangeiras e com empresas e demais organizações do setor privado. Porém, o programa foi substituído pelo Decreto 9.094 de julho de 2017 que, infelizmente, acabou com a GESPUBLICA e dispõe sobre a simplificação do serviço prestado ao cidadão, mas de forma muito mais centralizada no governo federal (BRASIL, 2017).

Na Austrália, entre o período dos anos de 1980 e 1990, a burocracia federal - *Austrália Public Service* (APS) – foi completamente transformada. Influenciados pelas novas teorias inspiradas no setor privado que se espalhou em grande parte do mundo por meio da OCDE, os departamentos foram reestruturados, os arranjos de emprego foram revisados e a prestação de serviços foi terceirizada. Os reformadores da Austrália podem ter adotado uma abordagem mais pragmática para a reforma do que foi o caso na Nova Zelândia, e levado um pouco mais de tempo, mas na virada do século o projeto do *New Public Management* estava substancialmente concluído (SHAW, 2012).

Também podemos perceber nas categorias anteriores, que o entorno de todas as universidades é marcado por uma pluralidade de *Stakeholders*, aos quais as universidades buscam corresponder às suas necessidades. Isso é evidenciado muito claramente na subcategoria *Influência ou participação dos Stakeholders na gestão da universidade*.

Talvez neste ponto seja interessante destacar, que o fato de a tomada de decisão se configurar predominantemente burocrática nas três instituições, não cria uma relação direta com o modelo de governança praticado nas mesmas. A governança é algo muito mais amplo que engloba a tomada de decisão, mas essa não tem poder de defini-la, pois se comporta apenas como um dos elementos observados na governança universitária no setor público.

Assim como no capítulo 5.3.1, na governança universitária também não existe a presença única e exclusiva de características de um único modelo, mas sim a predominância dessas. Então, de acordo com as características de cada modelo apresentada por Brunner (2011) no referencial teórico, observa-se que todas as IES pesquisadas possuem características predominantes do modelo de “Partes Interessadas” de governança. Neste modelo, o autor aborda que há uma combinação do modelo empreendedor com o de colegialidade. Então para tornar a identificação mais fácil, será evidenciada essa categorização no Quadro 13.

Porém, dentre as características do modelo das “Partes Interessadas”, se observa a relacionada ao conceito de Nova Administração Pública ou *New Public Management* (NPM),

por isso será brevemente exposto os princípios deste modelo que foram utilizados para fazer a classificação das universidades neste aspecto.

Nas décadas de 1980 e 1990, paralelamente a entrada do conceito de governança no setor público, vários movimentos, abrigados sob o guarda-chuva da *New Public Management* (NPM), especialmente nos países anglo-saxões, propunham soluções para a administração pública. Pontos centrais eram a adaptação e a transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa, uma ênfase crescente na competição e o aumento de sua eficiência (PIERANTI; PECI, 2007).

A introdução do NPM surge como uma tentativa de reforçar o conceito de cidadania; reforçar valores da coisa pública nos servidores (eficácia, eficiência e ética); reconhecer novos direitos como garantia dos cidadãos; ter como horizonte a satisfação do cidadão (simplificação, redução de tempos, melhoria da qualidade do atendimento); focar na universalidade e igualdade; incrementar a qualidade e a quantidade de serviços; fazer uma clara delimitação da externalização dos serviços (admitindo, por exemplo, as privatizações, mas a partir de uma prévia discussão sobre o que é e o que não é papel do Estado, e não como iniciativas do tipo Estado mínimo) (FIPE, 2005).

Os princípios que norteia a NPM podem ser agrupados da seguinte forma, segundo FIPE (2005): i) Definição Clara e Inequívoca do Público-Alvo; ii) Foco em Resultados; iii) Flexibilidade Administrativa; iv) Controle Social; v) Valorização do Servidor e; vi) Gestão em Rede. Então, nessa ordem foi detalhado como esses princípios se fazem presentes em cada universidade na segunda linha do quadro 13 abaixo.

Outro dado que merece um melhor esclarecimento neste Quadro 13 é a característica *Maior capacidade de resposta às demandas externas*. Para ONU (2015), é a capacidade de responder de forma eficiente e eficaz às necessidades das partes interessadas. O TCU (2020) traz em seu relatório sobre governança este aspecto bem definido. A colaboração entre entes estatais, não estatais e sociedade civil é fundamental, pois colabora para aumentar o entendimento em relação às demandas da sociedade, para equilibrar os interesses, priorizar o atendimento das necessidades e aumentar a confiança das partes interessadas nas instituições públicas.

Quadro 13 – Principais características do modelo Partes Interessadas em cada IES.

(Continua)

Características do modelo de Stakeholders/ IES	UNIMELB	UNICAMP	UFPA
<b>Preocupação com atores internos e externos</b>	As partes interessadas da Universidade são os alunos e ex-alunos, funcionários, governo e a comunidade, indústria e doadores em geral. Ações voltadas aos alunos, capacitação de funcionários, parcerias com o setor privado e ações em conjunto com a prefeitura de Melbourne.	Participação no CONSUN de docentes, discentes, FADESP, DIEESE, Prefeitura de Campinas e governo do estado. Também há relações com as agências de fomento à pesquisa como CAPES E CNPQ. Grandes parcerias com o setor privado e ser o hospital que mais atende a população de Campinas também é um indicador importante.	Participação no CONSUN de docentes, discentes, FADESP e setor privado na aprovação de PDI. Relacionamento com CAPES, CNPQ, MEC, Ministério da Economia, CGU e TCU. Relacionamentos com sindicatos e DCE também são abordados na fala do entrevistado.
<b>Foco na Nova Administração Pública</b>	Missão da universidade com foco em benefícios para a sociedade. Foco nos resultados com descrição detalhada de metas factíveis Autonomia administrativa garantida em lei para ser flexível no alcance dos resultados Aplicação de <i>Accountability</i> e transparência adequada Valorização do servidor por meio de capacitação e avaliação de desempenho bem estruturada Gestão em rede por meio das relações que desenvolve com todos os <i>Stakeholders</i>	Missão da universidade com foco em benefícios para a sociedade. Foco nos resultados com descrição detalhada de metas factíveis Autonomia administrativa garantida em lei para ser flexível no alcance dos resultados <i>Accountability</i> e transparência com ressalvas Valorização do servidor por meio de capacitação, mas avaliação de desempenho com ressalvas. Gestão em rede por meio das relações que desenvolve com todos os <i>Stakeholders</i> . (precisa de melhoras na área de controle)	Missão da universidade com foco em benefícios para a sociedade. Foco nos resultados com descrição detalhada de metas factíveis Autonomia administrativa garantida em lei para ser flexível no alcance dos resultados Aplicação de <i>Accountability</i> e transparência adequada Valorização do servidor por meio de capacitação e avaliação de desempenho bem estruturada Gestão em rede por meio das relações que desenvolve com todos os <i>Stakeholders</i>
<b>Utilização de indicadores de desempenho</b>	Utilização do <i>balanced scorecard</i> e <i>fit-for-purpose</i>	Possui indicadores por objetivos estratégicos.	Indicadores de Desempenho criados pelo TCU, com base em uma gestão por resultados.
<b>Organização e estruturas leves, planas e autônomas.</b>	Apresenta duas áreas interdependentes: Alta administração e Divisões acadêmicas. (Modelo Operacional Melbourne)	Estruturas ainda hierarquizadas.	Estruturas ainda hierarquizadas
<b>Relações hierárquicas são substituídas por contratos</b>	Os funcionários são submetidos ao regime de contrato. (Atende)	Os colaboradores são todos servidores públicos. (Não atende)	Os colaboradores são todos servidores públicos. (Não atende)
Características do modelo de Stakeholders/ IES	UNIMELB	UNICAMP	UFPA
<b>Maior capacidade de resposta às</b>	Respondeu às recomendações da Auditoria Externa.	Respondeu parcialmente às recomendações das Auditorias Externas.	Respondeu parcialmente às recomendações das Auditorias Externas.

<b>demandas externas</b>	Tanto a Universidade como o Governo australiano possuem canais para <i>feedback</i> das partes interessadas através de relatórios ou mídias sociais. Possui Leis e Regimentos que tratam da conduta ética do servidor na gestão e pesquisa, assim como Programa de Desenvolvimento Pessoal para seus funcionários.	Ainda não possui mecanismos de <i>feedbacks</i> das partes interessadas formalizados, conforme fala da entrevistada. Mas, o SIC pode ser um instrumento mais geral utilizado para este fim. Cursos sobre ética e capacitação técnica fornecidos pela Educorp.	Possui canal para receber <i>feedback</i> da comunidade através do E-ouve e SIC Capacitação técnica e ética fornecido pelo CAPACIT e em outras instituições parceiras da universidade
--------------------------	---	--	--

Fonte: elaborado pela autora (2021).

O que pode se entender, então, é que o princípio da capacidade de resposta depende, diretamente, do princípio da participação. Para melhorar a capacidade de resposta do setor público, a ONU (2015) orienta que, deve-se manter o foco na satisfação das expectativas dos cidadãos em termos de qualidade, quantidade e rapidez dos serviços públicos prestados com os recursos disponíveis limitados. Aborda ainda, a respeito de fatores fundamentais para aumentar a capacidade de resposta no setor público como: capacitação técnica e postura ética e profissional dos agentes públicos; capacitação e envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas, inclusive por meios eletrônicos; e apoio às demais iniciativas do governo eletrônico, como a prestação de serviços multicanal (maior utilização das ferramentas de tecnologia) para ampliar o alcance, a agilidade e o acesso a serviços públicos e reduzir os custos.

Dentro destes parâmetros se analisou se as universidades responderam às demandas da auditoria externa (dados na subcategoria *auditoria Interna e Externa*), se haviam canais de *feedback* disponíveis para as partes interessadas (dados na subcategoria *Execução da accountability e transparência*) e oferecimento pela instituição de capacitação técnica e ética aos seus servidores (dados na subcategoria *capacitação e qualificação de servidores da alta administração*).

Após analisar os dados do Quadro 13 podemos observar que a UNIMELB é a que atende a todos os parâmetros do modelo de governança “Partes Interessadas”. Isso, aliado às características do modelo empreendedor, permitiu identificar que a Universidade de Melbourne possui, dentre as três instituições, mais características voltadas ao modelo Empreendedor.

Quando se pensa na governança das universidades, observa-se na literatura que, repetidamente, essa relação com os *Stakeholders* é lembrada como fundamental para se alcançar uma boa governança. Tanto no modelo Empreendedor como nos três documentos

criados pelas instituições da União europeia sobre o assunto (o livro branco de governança da UE; o documento que fez parte a Fundação do Conhecimento e Desenvolvimento e da Conferência dos Reitores; e o documento criado pela Comissão Universitária de Governança Técnica) este tema está em voga. E, o que se observa nas subcategorias *Partes interessadas na formulação de estratégias* e *Setor privado na gestão da IFES*, é uma carência de representatividade da comunidade local (entorno externo do sistema) e do setor produtivo, diretamente nas instancias deliberativas de tomada de decisão.

Na UNIMELB se encaixa parcialmente nesta característica quando possui a participação de membros do governo no conselho universitário (membros externos) com qualificação técnica especificada em lei como condicionante para serem membros do mesmo. Essa participação externa poderia ser expandida, como mencionado anteriormente, mas esta participação ampla de todos os principais *Stakeholders*, ainda não é uma realidade em nenhuma IES da pesquisa até o momento. A influência externa se restringe aos órgãos públicos de controle, avaliação e regulação, tornando a tomada de decisão deficitária em representatividade dos demais segmentos que compõe este sistema. É importante frisar, que os conselhos universitários devem ser enxutos em quantitativo de pessoas, mas com representação de todas as partes interessadas. Assim como, deve-se, segundo Martinez (2012), eliminar o amadorismo em favor do profissionalismo na gestão.

A UNIMELB possui onze empresas subsidiárias e seis comitês gestores, onde um é voltado apenas para a gestão de investimentos. Aliado a isso, possui um forte programa de atração de investimentos privados através do oferecimento de consultorias e produtos como patentes. Essa relação evidencia uma preocupação em geração de renda e atividades que estão buscando se vincular com o entorno externo. Essa “rede de instâncias e atividades” que interligue a universidade com seu entorno também pode ser percebida na relação da universidade com o município, gerando emprego e pesquisa como os projetos *University Square* e o Distrito Municipal de Melbourne, assim como as parcerias com outras universidades por meio do “Grupo dos Oito”, convênios etc.

A diversificação das fontes de recursos também é uma das características do modelo empreendedor que, segundo Brunner (2011), auxilia a diminuir a dependência institucional em relação ao subsídio fiscal, de forma a gerar fluxos de recursos adicionais, autonomia, estabelecendo vínculos com *Stakeholders* e, assim, criando um espaço e recursos para financiar inovações, assumir riscos e subsidiar áreas institucionais atrasadas. Conforme abordado na subcategoria *Composição da receita universitária*, a principal fonte de recursos

da UNIMELB hoje são taxas de alunos internacionais, mas sua receita própria é maior que a governamental.

Brunner (2011) também menciona a importância de se distribuir renda e *superávit* entre seus departamentos e/ou faculdades, monitorando a legitimidade acadêmica dessas operações e assim manter a confiança neles, para por fim, conseguir construir e desenvolver gerentes e profissionais nesta área. Essa ação ainda não ocorre na universidade, já que a entrevistada relata na subcategoria *Distribuição de recursos entre departamentos e faculdades* que apenas duas faculdades faziam parte do Departamento Universitário sendo alocados fundos de acordo com o desempenho no cumprimento das metas.

O modelo Empreendedor, como o próprio autor salienta, é mais comum em instituições de ensino superior privadas, mas não é impossível de observar em instituições públicas, conforme se evidenciou na UNIMELB em alguns aspectos. É sempre importante se ter em mente o cuidado na exportação de ferramentas do setor privado para o público (como ocorreu no NPM) para que os devidos ajustes sejam feitos e o objetivo final sempre se mantenha em servir a sociedade com o melhor serviço possível.

Apesar do TCU (2020) apontar a importância de se definir um modelo de governança pública, o documento sobre a Estratégia Universitária 2015 (MARTINEZ, 2012), traz como uma tendência da governança nos sistemas universitários europeus, melhorar o nível de autonomia das instituições por meio de um sistema flexível, que permita diferentes modelos de governança nas universidades de acordo com suas peculiaridades, intenções e meio ambiente. Por isso, a importância de um documento de governança voltado para as especificidades das Instituições de Ensino Superior Públicas.

## 7 MODELO IDEAL DE GOVERNANÇA ADMINISTRATIVA UNIVERSITÁRIA

O modelo que se propôs construir nesta pesquisa está direcionado unicamente com as variáveis pesquisadas e voltadas para o setor administrativo das universidades com base nas práticas e diretrizes da boa governança abordadas pelo TCU (2020), na bibliografia de governança universitária e em aspectos da Teoria dos Sistemas Sociais como decisão e autorreferencialidade. É nessa interlocução que se observa a inovação e ineditismo da pesquisa, que busca explicar a governança universitária à luz da visão sistêmica de Luhmann (2009), Quadro 14.

Quadro 14 – Modelo ideal de Governança Universitária.

Variáveis/ Universidades	Modelo de Tomada de Decisão	Lógica Decisional	Autonomia Financeira	Controle	Autorreferenci alidade
“Tipo Ideal” de governança universitária administrativa	Transparente e Democrática	Decisões Inovadoras	Diversificação de fontes de recursos	Práticas que contribuam para a responsabilidade dos órgãos e servidores públicos para com as partes interessadas	Criação de novas estruturas a partir da utilização de códigos próprios
UNIMELB	Atende Parcialmente	Atende	Atende	Atende Parcialmente	Atende
UFPA	Atende Parcialmente	Atende	Não Atende	Atende	Atende parcialmente
UNICAMP	Atende Parcialmente	Atende	Não Atende	Atende Parcialmente	Atende parcialmente

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Quando abordamos sobre o modelo de Tomada de decisão estamos buscando aspectos que retratem as características mencionadas no quadro acima: transparência e democracia. E por entendermos que os modelos apresentados e identificados no referencial teórico trazem em sua totalidade aspectos positivos e negativos, não vamos nesta sessão delimitar um modelo já pré-existente como o “ideal”.

Neste ponto todas as universidades pesquisadas atenderam parcialmente. Isso por entender que as três precisam melhorar a representatividade nos seus conselhos universitários (incluir a participação do setor produtivo, por exemplo) e assim tornar as decisões mais democráticas. A UNICAMP, em especial, precisa melhorar a forma de divulgação dos seus dados, o que impacta diretamente na transparência nas decisões tomadas na universidade. A burocracia aqui age a favor do cidadão, quando através de legislação impõe e cobra a transparência na gestão e conseqüentemente na tomada de decisão. Então, podemos dizer que

o modelo burocrático favorece uma tomada de decisão mais transparente, mas não necessariamente democrática, se sua legislação não o for.

A análise da decisão que se utiliza das conceituações de Luhmann (2009), sobre o que se entende por decisão a partir da diferença, evidenciou através da categoria “*Modelo e Lógica decisional*”, que todas as universidades da pesquisa criaram decisões inovadoras em algum momento da gestão. No contexto da pandemia, foi possível observar vários exemplos como: criação de Grupos de Trabalho (GT) para gerir as ações relacionadas ao COVID em todas as universidades; Introdução de novos modelos de educação (*online* e híbrido) e trabalho (*home office*); Parcerias com o Estado e Município na utilização de hospitais universitários, espaços universitários em ações de combate à pandemia etc.

Esta constatação de decisões inovadoras que não repetiram operações passadas leva ao entendimento da autorreferencialidade observada também em todas as IES da pesquisa. A criação do GTs específicos para lidar com ações do COVID evidencia claramente a criação de novas estruturas dentro do sistema de governança universitária como uma tentativa do mesmo em diminuir a complexidade do entorno. Quando analisamos o sistema fechado operacionalmente, entendemos essa auto-organização, como uma resposta a uma perturbação do entorno, o qual o sistema aceitou de forma contingente. Vai muito além de um *input*, conforme trazido na Teoria Geral dos sistemas, que tornaria o processo dentro do sistema mecanizado. A seleção dos ruídos externos é importante para que o sistema possa se auto-organizar e criar suas próprias estruturas. Contudo, não apenas criar suas próprias estruturas, é desejável que o sistema o faça utilizando códigos próprios, o que se observou que não acontece em relação a escolha dos gestores da alta administração nas universidades brasileiras. É possível que na UNIMELB isso também ocorra, porém dentro das categorias analisadas nesta pesquisa, não se constatou tal corrupção dos códigos<sup>42</sup>.

A diversificação das fontes de recursos é um dos objetivos que aparecem em todas as bibliografias que tratam de tendências para a boa governança neste setor. A UNIMELB é a única instituição que atende melhor a este aspecto. É um dos motivos que a própria instituição relata como fator de sustentabilidade financeira. E, um ponto importante de se ressaltar, é que mesmo dependendo majoritariamente de recursos advindos de taxas estudantis, esta fonte também pode sofrer oscilações como qualquer outra. Tanto que, de acordo com relatórios de

---

<sup>42</sup> Esta corrupção dos códigos pode ser denominada de alopoiese (o contrário de autopoiese), que é quando há um desgaste do limite do sistema pela utilização de códigos corruptivos, levando ao seu desaparecimento (por exemplo, entre o sistema de ensino e político) (RIBEIRO, 2020). Isso impacta diretamente na eficiência, funcionalidade e racionalidade do sistema de governança.

auditoria do governo vitoriano, essa fonte de recurso terá uma queda considerável por conta das restrições trazidas com a pandemia do covid-19. Note-se, que qualquer fonte de recurso pode sofrer variações drásticas a depender das crises que o país sofre, por isso, a importância de diversificar e não depender de uma fonte de maneira desproporcional às demais. As duas universidades brasileiras ainda dependem majoritariamente das fontes do governo e possuem um percentual de receitas próprias baixo, sendo pouco diversificadas.

Em relação ao critério de Controle<sup>43</sup> a UFPA é a única universidade que atende a todos os requisitos analisados neste parâmetro, tendo a legislação brasileira federal um impacto direto nesses resultados. Mais uma vez evidenciando a importância de certa burocracia em órgãos públicos para se alcançar resultados satisfatórios no que diz respeito à transparência, *accountability* e conflitos de interesse, por exemplo.

De forma geral nenhuma universidade pesquisada se enquadra plenamente em todos os critérios estabelecidos no modelo ideal, mas vale lembrar que o tipo ideal é construído a partir da percepção unilateral do pesquisador, dada a variedade de características sobre um determinado fenômeno, buscando formar um pensamento mais homogêneo. É uma construção parcial da realidade, meramente idealizada, logo, não busca ser um “exemplo” a ser seguido, não é um fim em si mesmo, mas um meio de conhecimento para se analisar a realidade.

---

<sup>43</sup> Utiliza-se como parâmetro o Quadro 12 que se analisou cada característica desta categoria

## 8 DISCUSSÃO DOS DADOS

Em relação à tomada de decisão analisado pelo viés teórico prescritivo todas as universidades ainda possuem, predominantemente, o modelo burocrático de tomada de decisão, o que é justificado por todas serem públicas. Mas, buscamos identificar se mesmo com a predominância deste modelo mais “conservador” seu modelo de governança poderia ser mais vanguardista, o que se corroborou na análise. O modelo predominante de governança encontrado em todas as universidades foi o de “Partes Interessadas”, sendo a UNIMELB com mais características também direcionadas ao modelo empreendedor.

Isso mostra que, ao contrário do modelo burocrático, a governança não pretende ser um modelo organizativo e funcional de validade universal. A governança pode ser multifacetada e plural, sempre buscando a eficiência adaptativa e exigindo das organizações flexibilidade, experimentação e aprendizagem por meio de tentativa e erro.

No viés analítico da análise da decisão que percorre o caminho descritivo, a partir da abordagem neossistêmica, pode-se observar que todas as universidades se comunicam através de suas operações (relatórios, atas, *e-mails*, leis, decretos, regulamentos etc.) com vários outros subsistemas sociais, mas também através das suas decisões. É inevitável que todas as IES se comuniquem por meio de decisões impossíveis e por isso inovadoras. O contexto da pandemia evidenciou muito bem esta realidade em todas as universidades do mundo, exigindo do ensino superior a criação de decisões novas. Mas, podemos observar a partir das falas dos entrevistados, que as operações de reprodução de decisões anteriores são muito mais rotineiras nas instituições de forma geral, a partir do momento que se entende a dispensabilidade de criação de novas decisões diariamente. Isso por que, o sistema busca incessantemente diminuir a complexidade do ambiente e assim selecionar apenas as pressões externas que lhe convêm para se auto-organizar.

O código binário utilizado por Luhmann para a comunicação do sistema educacional (melhor/ pior) e o utilizado nesta pesquisa para o sistema governança universitária (boa governança/má governança) é importante, pois permitem que o sistema se desenvolva no sentido interno (autopoiese) e as operações não se orientam exclusivamente por um único valor, já que isso levaria a uma entropia do sistema.

Já em relação à autonomia financeira, quando se analisa de maneira mais ampla exige-se do observador analisar duas faces da mesma moeda. De um lado a autonomia das instituições de gerir todos seus meios financeiros, orçamentários e contábeis para o pleno

exercício de suas atribuições de ensino, pesquisa e extensão – de maneira correlata à legislação constitucional e infraconstitucional que regula o tema – e o dever do estado em fornecer os meios adequados dessa atuação dentro dos limites da justa competição por receitas públicas no processo orçamentário (SANTOS, BLIACHERIENE, 2020).

Porém, no Brasil, além das limitações para a execução das receitas próprias expostas na análise da categoria “*Autonomia Financeira*”, ainda esbarra em outro complicador. Nos últimos anos, o governo federal, utilizando como argumento a crise financeira, tem diminuído o repasse de recursos orçamentário-financeiros às IFES. Os recursos descentralizados pela União não tem sido suficientes para garantir as despesas regulares das instituições de ensino superior, fazendo com que os contingenciamentos e cortes regulares influenciem diretamente a qualidade do ensino, paralisando obras e manutenções e reduzido serviços de segurança e vigilância.

Vistas em conjunto, as propostas dos últimos anos revelam a grandeza do impacto que a longa crise econômica nacional iniciada em 2014 teve sobre a arrecadação paulista do ICMS e, conseqüentemente, sobre as finanças da UNICAMP. A crise provocou sucessivas quedas no valor dos repasses estaduais para a Universidade, que combinadas com o crescimento das despesas institucionais, resultaram em uma sequência de *déficits* orçamentários nunca vista em quase 30 anos de vigência da autonomia. A UNICAMP só tem conseguido manter a normalidade de suas atividades porque vem utilizando recursos de sua reserva financeira para complementar os orçamentos deficitário.

Com a implementação do novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016 (BRASIL, 2016), cria-se um problema de execução orçamentária, pois fica proibida a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária, ficando essa restrita aos limites fixados pela Emenda Constitucional nº95 (BRASIL, 2016).

Com esta Emenda a gestão da autonomia financeira das IFES como direito e poder de destinar os recursos orçamentários e financeiros de acordo com as necessidades das políticas acadêmicas, dos projetos e das metas das universidades tem sido dificultada por diversas vinculações obrigatórias fixadas pelo Ministério da Educação. Ademais, o artigo 55 da Lei nº 9.394 de 1996 (BRASIL, 1996), que preconiza o dever da União em assegurar anualmente, em seu orçamento geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas, não se alinha com o artigo 1º da Emenda Constitucional nº 95, que fixa a continência do aumento de despesas por 20 anos para as instituições mantidas pela União, incluindo as IFES. Dessa forma, a legislação, que se mostra

conflitante e vinculativa, torna-se mais um complicador para o exercício da autonomia financeira por parte das universidades (BRASIL, 1996; 2016).

Como resultado desses gargalos expostos observa-se: uma alta dependência dos recursos governamentais que levam a instabilidade de suas ações por conta de crises políticas e econômicas do país; desencorajamento, a partir dessa legislação vigente, a busca por recursos próprios por parte dos docentes e gestores; uma incompatibilidade com propostas contidas no projeto “future-se”, quando incentiva as IFES a buscar recursos privados para a sua gestão; a busca, pelos docentes, por caminhos extraoficiais para a execução de financiamentos alcançados por meio do setor privado de forma a fugir de burocracias e fontes compensatórias; e a falta de efetividade do artigo 207 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e os artigos 53 e 54 da Lei nº 9.394 de 1996 (BRASIL, 1996), pois não têm sido suficientes para garantir o exercício da autonomia plena na gestão administrativa, financeira e patrimonial das IFES, tampouco para frear as interferências de determinações unilaterais da SOF, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do MEC no cotidiano das universidades, independentemente de ser emanado da Emenda Constitucional nº 95 ou de portarias.

Analisando de forma sistêmica percebe-se que não há autorreferencialidade dentro deste subsistema “financeiro-orçamentário” que existe dentro das IES públicas. Pois, apesar das influências do meio externo, que podem ser caracterizadas pelas demandas financeiras dos diversos setores da universidade, o sistema não consegue criar e organizar suas próprias estruturas autonomamente, de forma a diminuir a complexidade do entorno. Isso, devido a ruídos externos ocasionados pela legislação conflitante e vinculativa do Brasil.

Um possível avanço que poderia se buscar nesse sentido é a fixação de um percentual sobre algum imposto de forma a direcionar esses recursos apenas as universidades federais, assim como realizado na UNICAMP. Isso já traria uma maior estabilidade para as instituições federais, mesmo em momentos de crise, pois seus recursos não ficariam sujeitos a decisões discricionárias do governo federal. Porém, sabemos que esta não é uma solução, já que crises econômicas geram menor arrecadação de impostos, que impactam o orçamento das IES paulistas da mesma maneira (CPI, 2019), contudo de maneira mais transparente. As universidades brasileiras ainda estão muito aquém de uma diversificação equilibrada de suas fontes de recursos, dependendo de forma desproporcional ainda à fonte do governo. Como enfatizamos anteriormente, qualquer fonte de recursos está sujeita a oscilações por vários fatores, por isso diversificar é tão importante.

Seguindo com o raciocínio voltado para a autonomia financeira é importante lembrarmos a relação direta dessa com a *accountability*. A correta prestação de contas é fundamental para que a autonomia financeira seja alcançada, já que estamos tratando de recursos públicos. Quando entramos nas conclusões desta categoria analítica (Controle), observamos que as universidades estão cumprindo seu papel cada uma a sua maneira. O Quadro 12 evidencia a UFPA sendo a melhor colocada nesta categoria, atendendo a todos os critérios estabelecidos na pesquisa. Mas alguns pontos observados apenas nas subcategorias são importantes analisar.

Um deles é a obrigatoriedade de certos cargos (Reitor, vice-reitor, Pró-reitores de áreas fins) serem ocupados unicamente por docentes, o que vai de encontro com as atuais propostas de uma boa governança universitária internacional (MARTINEZ, 2012;) que retratam a importância da equipe de gerenciamento ser altamente qualificada e não necessariamente acadêmica.

O documento trazido na bibliografia que fez parte a Fundação do Conhecimento e Desenvolvimento e da Conferência dos Reitores aborda como uma das principais propostas, por meio de um debate prévio, a eleição de um reitor com vasta experiência em gestão ou um treinamento nesta área com um regime de responsabilidade muito mais rígido. Assim como a necessidade de uma equipe mais enxuta de assessoramento, sendo composta por um “gerente” (note-se o uso de um termo mercadológico) de sua confiança, que seja especialista profissional em gestão. É preciso que haja o entendimento de que um docente não necessariamente possui capacidade de gestão para administrar uma universidade, apenas por fazer parte do grupo de servidores que trabalham na atividade fim da instituição. Os cargos diretivos exigem qualificações e habilidades condizentes com o cargo em questão.

A influência política encontrada nesta pesquisa por meio dos dados relacionados à indicação dos servidores da alta administração é ainda corroborada no caso na UNICAMP, com uma das conclusões do relatório da CPI (2019) que indica o excesso de complexidade e influência política nas três universidades públicas paulistas. Essa influência política é mais constatada nas universidades brasileiras, mas não se descarta a possibilidade de ocorrer também na UNIMELB. Porém, suas vinculações legislativas tornam que este código corruptivo seja mais difícil de ser utilizado na comunicação do sistema. Esse é mais um exemplo de como a burocracia, quando construída sob parâmetros modernos, eficaz e menos conservadores, pode contribuir para uma governança mais transparente e legítima.

Quanto às hipóteses levantadas no início desta pesquisa, pode-se corroborar em partes a primeira em relação à tomada de decisão nas universidades. Conforme observada na

categoria *Modelo e Lógica Decisional*, as universidades possuem o modelo burocrático como predominante em sua atuação por conta de seu enquadramento jurídico, porém não decidem, exclusivamente, por meio de repetições de decisões anteriores. O contexto de pandemia, que surgiu em 2020, deixou evidente, grandes decisões inovadoras (as reais decisões segundo Luhmann) que surgiram em decorrência deste ambiente complexo que se delineou. Aliado a isso, as demandas dos *Stakeholders* por cada vez mais transparência, *accountability* e ações que beneficiem a todos os grupos de interesse “forçam”, de certa forma, as instituições a pensarem e agirem de maneira mais inovadora, apesar de repetições de decisões passadas sempre estarem presente em qualquer organização. A falta qualificação dos servidores, apontado como uma das causas das decisões burocráticas, ainda é uma realidade nas universidades brasileiras, conforme apontado na categoria *capacitação e qualificação dos servidores da alta administração*. Nas IES brasileiras a maioria dos gestores da alta administração não possuía formação na área em que atuavam, evidenciando que a escolha para essas posições são baseadas em códigos do sistema político e não de governança (códigos corruptivos). Cenário que não se repete na UNIMELB por haver em sua lei de criação parâmetros bem definidos quanto às qualificações de quem assume cargos de gestão (incluindo experiência na área).

A segunda hipótese se corroborou totalmente no estudo. Na subcategoria *composição da Receita universitária* ficaram bem claras quais as fontes de recursos que compõe o orçamento de cada IES, sendo as brasileiras as com maiores percentuais de dependência dos recursos públicos (UNIMELB 37%, UNICAMP 97,72% E UFPA 92,55%). As causas estão relacionadas à baixa parceria com o setor privado, em especial na UFPA que possui 24,39% do seu orçamento próprio advindos desta fonte de recurso; assim como, decisões administrativas pouco operativas no sentido de diminuir essa alta dependência do Estado, já que o percentual de receitas próprias se manteve estável nos últimos quatro anos. Apesar de a instituição expor a relação com o setor privado em seu PDI de 2020, assim como ter como um de seus objetivos estratégicos “ampliar a captação de recursos dos setores governamentais e não governamentais” (UFPA, 2016, p.41), não é possível evidenciar ações detalhadas e metas mensuráveis sendo acompanhadas em cada Relatório de gestão anual para melhorar este contexto em específico. A UNICAMP segue num ritmo ainda pior que a UFPA, pois suas receitas próprias só decresceram nos últimos anos, passando de um percentual de 8,04% em 2015 para 2,82% em 2019. Intensificar as parcerias com diversos setores da sociedade a fim de buscar fontes alternativas de financiamento para a instituição também estava descrita no

seu Planes 2016-2020, mas os números mostram que esse objetivo não foi alcançado com sucesso.

As consequências desta alta dependência dos recursos do governo (federal e estadual) foram descritas na categoria *Autonomia Financeira* como de grande impacto no contingenciamento dos recursos universitários, devido aos cortes que vem sendo feitos neste setor pelo governo federal e diminuição de arrecadação de impostos pelo estado de São Paulo. Assim como, sinalizou-se anteriormente, sobre os impactos da pandemia nas receitas da UNIMELB, com a diminuição de estudantes internacionais se matriculando na instituição, mas sem dados atualizados sobre este impacto.

Então, a partir da análise de cada categoria, e assim respondendo a cada objetivo específico, pode-se concluir que as três universidades pesquisadas encontram-se em um nível de governança contemporâneo o que as levou a se encaixarem no modelo de “Partes Interessadas” de governança. Mas, a UNIMELB possui características que a colocam alguns passos à frente das universidades brasileiras. Em relação à diversificação das fontes de recursos e conseqüentemente menor dependência das fontes do governo; relações com os *Stakeholders* mais bem desenvolvidas; parcerias e convênios com o setor privado mais aperfeiçoado - o que é resultado da utilização de códigos não corruptivos na troca de informação gerada na comunicação efetiva com este subsistema; legislação mais vanguardista, o que garante, mesmo com uma tomada de decisão burocrática, práticas eficientes de contratação de funcionários que compõe a alta administração no quesito qualificação e capacitação.

É importante entender que as três universidades possuem pontos a melhorar em todas as categorias analíticas como, por exemplo, a UNIMELB em relação às ações para evitar conflitos de interesse e maior transparência dos relatórios de auditoria interna. A UNICAMP na transparência dos seus dados e diversificação financeira. E a UFPA nas parcerias com o setor privado, estratégias para aumentar as doações e também a diversificação dos recursos. Ambas as universidades brasileiras precisam melhorar os códigos que se comunicam de forma a diminuir a corrupção dos mesmos, principalmente no que diz respeito às escolhas dos dirigentes da alta administração. A partir da utilização da Teoria dos Sistemas Sociais como aporte teórico e metodológico foi possível evidenciar a autorreferencialidade do sistema governança administrativa, suas comunicações através das decisões inovadoras com outros subsistemas que integram o meio externo e interno de forma a diminuir a complexidade do mesmo.

## 9 CONCLUSÕES

A utilização da teoria dos sistemas de Luhmann para dar suporte de forma geral a esta pesquisa, nos permitiu explorar de maneira diferente os problemas que enfrentam as universidades modernas a partir do entendimento de que elas são sistemas funcionais reproduzidos de maneira autorreferencial. Diferente de outras suposições simplificadoras e lineares, a teoria luhmanniana mostra-se um importante instrumento analítico que permite compreender o funcionamento da sociedade moderna, suas organizações, subsistemas e complexas relações.

Começando por responder a problemática deste estudo, a escolha das três categorias analíticas deste estudo (controle, autonomia financeira e lógica de tomada de decisão), foi feita a partir do referencial teórico, por entender ser um número factível de analisar no período proposto, assim como, variáveis que trariam uma fotografia mais fidedigna da realidade da governança praticada na área administrativa das instituições. Essas dimensões abarcam um grande número de informações que juntas possibilitaram a identificação de um modelo de governança predominante e a construção de um “modelo ideal”. Nas três universidades a governança administrativa é desenvolvida a partir de parâmetros modernos dos modelos trazidos por Brunner (2011), mas a UNIMELB está mais a frente que as universidades brasileiras em relação às diretrizes internacionais de boa governança, o que levou a identificação de algumas características do modelo empreendedor em sua atuação também.

Já em relação à análise da variável de autonomia financeira das universidades, essa foi um desafio particular, por ter exigido um conhecimento mínimo de contabilidade para a compreensão das demonstrações contábeis, reforçando ainda mais o caráter interdisciplinar da pesquisa. E, seguindo neste sentido contábil, revelou-se no estudo que aparentemente a contabilidade pública universitária, ainda que siga um modelo padronizado de Plano de contas (PCASP) e de lançamentos (MCASP), não tem um tratamento uniforme quanto à maneira de se contabilizar esse tipo de ingresso conforme observado nos relatórios financeiros da UNICAMP com, por exemplo, recursos advindos de agências de fomento (CAPES; CNPQ) e empresas privadas inseridos em recursos extras orçamentários<sup>44</sup>, o que não segue a lógica

---

<sup>44</sup> São recursos extraorçamentárias as receitas que não fazem parte do orçamento de modo que não serão consideradas quando da fixação das despesas públicas.

contábil das demais universidades. Dado este, que pode ser utilizado para futuros estudos voltado especificamente para análise financeira das IES públicas brasileiras.

Conforme o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2021, o governo federal vai cortar R\$ 1,4 bilhão do orçamento de universidades e institutos federais. O montante representa 18,2% de corte nos gastos discricionários<sup>45</sup> em cada setor. No caso das universidades federais, a redução significará R\$ 1 bilhão, aproximadamente, segundo a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), que representa 68 universidades federais. No caso específico do orçamento da UFPA, comparado ao ano 2020, a redução prevista no PLOA 2021 corresponde a 16,5% nas despesas discricionárias, o equivalente a R\$ 28.040.210,00 a menos, fato que, se não for revertido, comprometerá pagamentos de despesas de energia elétrica, serviços terceirizados, compra de materiais, manutenção de equipamentos e de bolsas e auxílios estudantis. Investimentos em equipamentos e obras também ficarão comprometidos.

A crise política e econômica também impacta diretamente as arrecadações do estado de São Paulo e reflete na queda de arrecadação por parte da UNICAMP, conforme já exposto nos capítulos anteriores.

Em meio a todos esses cortes orçamentários e desafios no ensino superior, o Governo Federal, por meio do Ministério da Educação lança a proposta de projeto “Future-se”, conforme mencionado no referencial teórico. Porém, uma breve análise sobre o assunto se faz necessária e pertinente a ser explorada neste espaço da pesquisa, já que se trata de um projeto que tem como um dos principais objetivos a autonomia financeira das IFES. Alguns pontos podem servir de reflexão para a sociedade, como:

- a) Quando começamos a pensar nos impactos futuros de muitas ações propostas neste programa caímos em discussões sobre a perda ainda maior, de uma já delicada, autonomia da gestão financeira das IFES, garantidas por lei, quando repassadas para as Organizações Sociais (OS);
- b) Um direcionamento dos investimentos privados em áreas onde há expectativa de lucro. Ou seja, quando analisamos cursos nas áreas de humanas, por exemplo, acredita-se que os investimentos serão ínfimos. Isso, talvez, nos relembre a posição do atual governo, sobre a possibilidade de descentralizar os recursos dos cursos de

---

<sup>45</sup> Os gastos discricionários são aqueles sobre os quais o governo tem certo grau de poder de decisão e maleabilidade. No geral, destinam-se a custeio, investimentos e assistência estudantil.

sociologia e filosofia para priorizar áreas que, na visão do governo, trariam retorno financeiro de fato.

- c) Pensar num futuro em que os recursos privados sejam maiores que os públicos em universidades públicas poderiam abrir precedentes para uma diminuição dos repasses do governo federal para as IFES, com a justificativa de que já não seriam tão necessárias à sua manutenção. O que iria contra ao artigo 55 da Lei nº 9.394/1996, ao constituir a União com o dever de assegurar anualmente, em seu orçamento geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.

Outro ponto, muito debatido pelas universidades que já rejeitaram o programa, está relacionado à privatização da pesquisa, tornando a mesma enviesada por interesses do mercado. É importante que se entenda que se de um lado, não há problema em haver integração das IES com a sociedade e o mercado, de outro, seria altamente prejudicial às bases de desenvolvimento da ciência e à ação didático-científica das universidades que ela fosse pautada majoritariamente pelo mercado, sendo dependente exclusiva dessa fonte de financiamento.

A Universidade de Melbourne é um excelente exemplo de como equilibrar esses dois segmentos de maneira benéfica para ambas às partes. Apesar de a mesma ser pensada desde sua concepção com uma visão mais mercadológica<sup>46</sup>, os projetos que ela desenvolve em parceria com o setor produtivo, evidenciam como é possível fazer pesquisa com financiamento privado sem comprometer a imparcialidade dos estudos e o impacto social que as universidades se propõem.

De acordo com o Relatório Anual da universidade (UNIMELB, 2019), houve uma avaliação de envolvimento e impacto que avaliou o quão bem os pesquisadores estão se envolvendo com os usuários finais da pesquisa e mostrou como as universidades estão traduzindo a pesquisa em benefícios econômicos, sociais, ambientais, culturais e outros.

No Brasil, essa relação público-privado nas universidades públicas, talvez encontre as causas dos percalços também nos códigos binários utilizados para gerar uma comunicação. A verdade é que cada setor emite um código diferente e eles não conseguem se “encaixar”

---

<sup>46</sup> Os art. 48 e 49 da lei que constituem a UNIMELB trazem a possibilidade da universidade de ser um membro de uma empresa, fundo de associação ou parceria; formar, gerenciar ou participar da formação de uma empresa, associação, confiança ou parceria; e entrar em uma joint venture ou empreendimento conjunto com outra pessoa ou pessoas, com o objetivo de disponibilizando instalações para estudo, pesquisa ou educação; e fornecer ensino, pesquisa, desenvolvimento, consultoria ou outros serviços para o público ou entidades privadas.

para gerar além de comunicação, também informação. Os objetivos de cada segmento não coadunam ou a comunicação está sendo deficitária a ponto de informações não chegarem de forma clara aos comunicadores. Os sobrecódigos utilizados são escassos, ou algumas vezes corrompidos. Por isso a importância de desenvolver melhor essa relação.

Na UNIMELB, na lei que a institui, assim como na página *web*, já fica evidente que ocorre além de uma comunicação com este setor, uma troca de informação. Assim, fica claro qual o papel da universidade nesta relação e o que o setor privado tem a ganhar. Na página sobre parcerias a chamada do *link* é “veja como podemos ajudar a sua empresa”, que ao final é oferecendo mão-de-obra qualificada, laboratórios, patentes etc. Nos regimentos das universidades brasileiras essa relação não é nem citada, logo, não é regulamentada. Apenas mencionada nos Planos Estratégicos, o que abre espaço para essa representatividade na gestão ocorrer ou não.

A ponderação deste assunto em específico é primordial. É preciso que docentes e pesquisadores sejam sensatos sobre que tipo de investimento aceitam receber para manter as pesquisas imparciais. Poderia até se pensar na criação de uma cartilha ou guia para direcionar essas negociações entre empresa e núcleos de pesquisa, conforme elaborado pela USP<sup>47</sup>, contendo todos os critérios que ambas às partes devem se submeter (além dos regulamentos de postura ética do servidor público já existentes).

Também é importante lembrar que aumentar os recursos próprios não está unicamente relacionado à captação de recursos privados. Na UNIMELB, sua principal fonte de recurso está nas taxas de alunos estrangeiros, na UFPA observa-se a busca alternativa de recursos provenientes de emendas parlamentares e a UNICAMP, durante a pandemia, só não sofreu mais com a crise por que conseguiu arrecadar R\$12.872 milhões em doações para o enfrentamento da COVID-19 em 2020. Esta última fonte de recurso, por exemplo, pode ser mais bem explorada no Brasil. Mas, para isso é preciso a criação de estratégias direcionadas para trazer os ex-alunos e sociedade de forma geral para dentro da universidade. Essa relação precisa se estreitar. A UNIMELB possui, dentre seus objetivos estratégicos, aumentar o número de ex-alunos ativamente engajados com a vida universitária. Esse é uma ação que não se vê nas IES públicas brasileiras.

---

<sup>47</sup> Para acesso ao guia scaneie o QRcode:



Se aplicarmos o entendimento do Banco Mundial (1995) sobre a relação direta entre diversificação de fontes de recursos com autonomia institucional, podemos dizer que nenhuma das duas universidades brasileiras é autônoma. E que o posicionamento de Zaman (2015) sobre os objetivos comuns a qualquer universidade do mundo se mostrou válido para o Brasil e Austrália, sendo eles: a) mais financiamento público para o sistema educacional superior; b) conceder mais autonomia às instituições em relação a financiamentos; c) criar vínculos diretos entre os resultados e o financiamento público alocado; e d) diversificar as fontes de financiamento a fim de evidenciar que a educação é também um passo positivo para o crescimento e solidariedade social.

Conclui-se então, que no Brasil ainda temos quatro problemas a serem superados. i) A incompatibilidade de códigos de comunicação para estreitar a relação entre universidade e setor privado; ii) a falta de incentivo à prática de doações financeiras às IES; iii) questões legislativas que impossibilitam a plena autonomia de gestão financeira das IFES, garantidas pela Constituição Federal e; iv) instabilidade e baixo financiamento público para o ensino superior, entendendo que este setor é primordial para o crescimento econômico do país e não apenas uma despesa a mais sem nenhum retorno socioeconômico. Este último ponto está mais relacionado aos cortes que as universidades vêm sofrendo nos últimos anos, em especial no âmbito federal, que não possui uma cota parte definida como no caso da UNICAMP.

O financiamento público além de aumentar, deve ser atrelado a uma gestão por objetivos para a alocação dos mesmos, com controle por meio de auditorias. Esta é uma das tendências da governança nas universidades europeias extraídas por Martinez (2012).

Em relação ao modelo de tomada de decisão encontrado como predominante nas universidades pesquisadas, acredito que nos mostra uma boa reflexão quanto ao tema em organizações públicas. O fato de as IES públicas possuírem o modelo burocrático como predominante em decorrência de sua natureza jurídica, não as torna isoladas nem “travadas” em seu desenvolvimento institucional. Pelo contrário, a abertura legislativa que garante certa autonomia de gestão para todas as IES públicas (com ressalvas para o caso das federais) viabiliza que essas instituições estejam cada vez mais utilizando ferramentas que envolvam seu entorno em sua gestão e entendam a importância desta troca para sobreviverem em um ambiente de crise (principalmente no Brasil) e incertezas. Isso é evidenciado no modelo mais moderno de governança que todas as IES se enquadraram (modelo de Partes Interessadas).

Essas decisões, embora carregadas de vinculação, possuem espaço para as reais decisões descritas por Luhmann (2009), por seu aspecto inovador. Isso é importante para que qualquer organização sobreviva em um ambiente complexo como é o caso das instituições de

ensino superior, mas que se mostraram algumas vezes corrompidas na análise das subcategorias de controle criadas para esta pesquisa. Essa corrupção dos códigos binários gera uma imagem negativa para o entorno externo e interno das IES, impactando diretamente em sua política de integridade, sendo essa muito mais desenvolvida na UFPA.

Por fim, pode-se dizer que estudo buscou contribuir em dois aspectos. O primeiro em relação ao uso de um modelo teórico-metodológico pouco conhecido e que pode vir a tornar-se um instrumental útil para pesquisas que buscam entender a forma como os sistemas de governança universitária criam suas próprias estruturas (autorreferencialidade), e se relacionam (decisões) com os outros atores do sistema social. Análise esta que gerou um novo conceito de governança universitária a partir da visão sistêmica utilizada na pesquisa. O segundo aspecto se refere à possibilidade de se aprofundar no debate de governança nas universidades públicas fazendo comparações entre universidades em âmbito internacional, nacional e regional. Mostrando que apesar das diferenças sócio-políticas e econômicas é possível realizar comparações em qualquer escala a depender de como serão conduzidas as análises.

Em suma, orienta-se que novos estudos poderão ser realizados no sentido de buscar caminhos inovadores para melhorar a autonomia financeira das universidades brasileiras e analisar mais detalhadamente como a legislação brasileira poderia se reestruturar para garantir maior profissionalismo na alta administração das IES públicas, evitando assim, amadorismo e utilização de códigos corruptivos para fazer estas escolhas.

## REFERÊNCIAS

ACKOFF, Russel L. Systems, organizations and interdisciplinary research (1960). In: EMERY, F. E. (Ed). **Systems Thinking**. Pequim Books Ltda, 1981.

ALESP. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório final dos trabalhos**: comissão parlamentar de inquérito constituída com a finalidade de investigar irregularidades na gestão das universidades públicas no estado, em especial, quanto à utilização do repasse de verbas públicas. São Paulo: Alesp, 2019. Disponível em: [al.sp.gov.br/repositorio/arquivoWeb/com/com6694.pdf](http://al.sp.gov.br/repositorio/arquivoWeb/com/com6694.pdf). Acesso em: 1 mar. 2021.

AL-MIMAN, Mansour. Shared governance: Determining faculty members current level of participation in institutional decision making in Shaqra University and TVTC. **International Journal of Educational Administration and Policy Studies**, Nigeria, v. 10, n. 10, p.135-147, nov. 2018.

ALVARENGA NETO, Rivadavia C. D. de **Gestão do conhecimento em organizações**: proposta de mapeamento conceitual integrativo. 2005, 400 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

AMARAL, Nelson C. **Financiamento da educação superior**: estado × mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba: Editora UNIMEP, 2003.

ANASTASSOPOULOS, Jean P.; DÉTRIE, Jean P. **Stratégie, structure, decisão, identité**: politique générale d'entreprise. Paris: InterEditions, 1991.

ANSOFF, H. Igor. **Estratégia empresarial**. Trad. Antônio Z. Sanvicente. São Paulo: McGraw-Hill, 1977.

APPLUGLIESE, Marcilene M. **Capacitação dos servidores visando eficácia dos serviços públicos**: um estudo de caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – Campus Cubatão (IFSP). Digital Repository, UFRGS, 2010. Disponível em: [lume.ufrgs.br/handle/10183/40407](http://lume.ufrgs.br/handle/10183/40407). Acesso em: 24 maio. 2019.

ARAÚJO, Edson C. F.; SIENA, Osmar; RODRIGUEZ, Tomas D. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN UNIVERSITÁRIA, 18., 2018, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2018, p. 1-17.

ATCON, Rudolph P. **La universidad latinoamericana**: clave para un enfoque conjunto del desarrollo coordinado social, económico y educativo en América Latina. Bogotá: Universidade Nacional de Colombia, 1961.

\_\_\_\_\_. **La universidad latinoamericana**: clave para un enfoque conjunto del desarrollo coordinado social, económico y educativo en América Latina. Bogotá: Universidade Nacional

de Colombia, 2005. Disponível em: [pt.scribd.com/doc/36270991/Rudolph-Atcon-La-Universidad-a-v-libro](https://pt.scribd.com/doc/36270991/Rudolph-Atcon-La-Universidad-a-v-libro). Acesso em: 10 mar. 2020.

AUSTRALIA. Department of Education, skills and Employment. **Statistics**. 2019. Disponível em: [australia.gov.au/about-australia/facts-and-figures/statistics](https://australia.gov.au/about-australia/facts-and-figures/statistics). Acesso em: 04 jul. 2019.

AUSTRÁLIA. Departamento de Educação. **Review of Austrália Higher Education: Final Report**. 2008. Disponível em: [voiced.edu.au/content/ngv%3A32134](https://voiced.edu.au/content/ngv%3A32134). Acesso em: 30 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Australia Government. **Public Service Act 1999**. Austrália: Federal Register of Legislation. 1999. Disponível em: [legislation.gov.au/Details/C2019C00057](https://legislation.gov.au/Details/C2019C00057). Acesso em: 24 mar. 2021.

BACHARACH, Samuel B. Notes on a political theory of educational organizations. In: A. Westoby (Ed). **Culture and power in educational organizations**. Philadelphia: Open university press, p. 277-288, 1988.

BALDRIDGE, J.; CURTIS, D.; ECKEL, G. **Policy making and effective leardership**. San Francisco & London: Jossey- Bass, 1978.

BALDRIDGE, J. Vitor; CURTIS, David V. **Estruturacion de políticas y liderazgo efectivo en la educacion superior**. Mexico: Noema, 1982.

BALDRIDGE, J. Vitor. **Power and conflict in the university**. New York: John wiley & Sons, 1971.

BANCO MUNDIAL. **La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiência**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995. Disponível em: [documentos.bancomundial.org/curated/es/274211468321262162/pdf/133500PAPER0Sp1rior0Box2150A1995001.pdf](https://documentos.bancomundial.org/curated/es/274211468321262162/pdf/133500PAPER0Sp1rior0Box2150A1995001.pdf). Acesso em: 21 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. The International Bank for Reconstruction and Development. **A Decade of Measuring the Quality of Governance**. Washington: World Bank, 2007. Disponível em: <https://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/wbi2007-report.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2020.

BECHER, T. **Principles and Politics: an Interpretative Framework for University Management**. In A. Westoby (Ed.). **Culture and Power in Educational Organizations**. Philadelphia: Open University Press, 1988.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARRY, Damian P. **Governing universities for the knowledge society**. 2018. 255f. Tese (Doutorado em Filosofia) – Escola de Educação de Melbourne, Universidade de Melbourne, 2018.

BECHER, Tony. Principles and politics: an interpretative framework for university management. In: A. Westoby (Ed.). **Culture and power in educational organization**. Philadelphia: Open university press, 1988.

BECHMANN, Gotthard; STEHR, Nico; LUHMANN, Niklas. Tempo Social. **Revista Sociologia**, São Paulo, v.13, n°2, p. 185-200, nov. 2001.

BERTALANFFY, Ludwig von. **Teoria General de los Sistemas**. México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 1976.

\_\_\_\_\_. **Teoria General dos Sistemas: fundamentos, desenvolvimento e aplicações**. 5. ed. Petrópolis- RJ: Vozes, 2010.

BIRNBAUM, Robert. **How colleges work: the cybernetics of academic organization and leadership**. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.

\_\_\_\_\_. **Management Fads in Higher Education**. San Francisco: Jossey-Bass, 2001.

BLAU, Peter M.; SCOTT, Richard. **Organizações Formais**. São Paulo: Atlas, 1977.

BLEIKLIE, Ivar; KOGAN, Maurice. Organization and Governance of Universities. **Higher Education Policy**, v. 20, p. 477-493, 2007. Disponível em: [researchgate.net/publication/43901722](https://www.researchgate.net/publication/43901722). Acesso em: 4 out. 2017.

BOLMAN, Lee.; DEAL, Terrence. **Modern approaches to Understanding and managing organizations**. San Francisco: Jossey, 1989.

BONOMA, Thomas V. Case Research in Marketing: Opportunities, Problems, and Process. **Journal of Marketing Research**, v. 22, mai. 1985.

BOTTONI, Andrea; SARDANO, Edélcio de Jesus; COSTA FILHO, Galileu Bonifácio da. **Uma breve história da Universidade no Brasil: de Dom João a Lula e os desafios atuais**. Gestão universitária: os caminhos para a excelência. Porto Alegre: Penso, p.19-42, 2013.

BRAGA, Nice. O processo decisório em organizações brasileiras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 34-51, out./dez. 1988.

BRASIL. Decreto 9.094 de julho de 2017. **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**, 2017. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm). Acesso em: 27 mar. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organizado por Cláudio Brandão Oliveira. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2002. 320p.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da Política de Governança Pública**, 2018f. Disponível em: [gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica](http://gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica). Acesso em: 20 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 95**. Senado Federal. Secretaria de Informação legislativa. Brasília: Diário Oficial da União, 2016.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **Resolução nº 08 de 25 de setembro de 2003**. Identifica situações que suscitam conflito de interesses e dispõe sobre o modo de preveni-los. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil\\_03/codigos/codi\\_conduta/resolucao8.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/resolucao8.htm). Acesso em: 12 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 245, de 28 março de 2018**. Divulga o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal. Secretaria Tesouro Nacional. Brasília: Diário Oficial da União, 2018c.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 90, de 19 abril de 2018**. Abriu Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos Órgãos do Poder Executivo, e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, crédito suplementar para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Brasília: Diário Oficial da União, 2018b.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 1.428, de 5 fevereiro de 2018**. Estabelece procedimentos e prazos para solicitação de alterações orçamentárias, no exercício de 2018, e dá outras providências. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília: Diário Oficial da União, 2018d.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 9.420, de 14 setembro de 2018**. Considerando a premência de reduzir o déficit financeiro das fontes 56 e 69, e a possibilidade de utilização do excesso de arrecadação e do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2017, relativos às fontes 50 - Recursos Próprios Não Financeiros e 80, com vistas à realização de despesas com pessoal e encargos sociais em favor de diversos órgãos do Poder Executivo. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília: Diário Oficial da União, 2018e.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Guia Prático de Gestão de Riscos para a integridade: orientações para a administração pública federal, direta, autárquica e fundacional**, 2018. Disponível em: [gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf](http://gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf). Acesso em: 20 mar. 2021

\_\_\_\_\_. Decreto 6.029, de 1 de fevereiro de 2007. **Instituiu o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal**, 2007. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm). Acesso em: 20 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, 2017. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm). Acesso em: 20 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações, 2011b. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 20 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.813, de 16 de maio de 2013.** Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal, 2013. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm). Acesso em: 12 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto 1.916, de 23 de maio de 1996.** Regulamenta o processo de escolha dos dirigentes de instituições federais de ensino superior, nos termos da Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1916.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1916.htm). Acesso em: 23 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa 1, de 10 de maio de 2016.** Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, 2016c. Disponível em: [in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197](http://in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197). Acesso em: 12 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Future-se.** Brasília: MEC, 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Governança.** Brasília, 2019. Disponível em: [defesa.gov.br/ministerio-da-defesa/2-uncategorised/51018-governanca](http://defesa.gov.br/ministerio-da-defesa/2-uncategorised/51018-governanca). Acesso em: 30 jul. 2019.

BRITO, Arnaldo J. M. **A Governança Universitária: Modelos e Práticas.** O Caso da Universidade de Cabo Verde. 2017. 382f. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Educação, Universidade de Lisboa, 2017.

BRAUN, Dietmar; MERRIEN François X. 1999. Governance of universities and modernisation of the State. In: \_\_\_\_\_ **New managerialism and the governance of universities in a comparative perspective.** London/Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers, 1999. p. 9-33.

BRADLEY, Denise. **Review of Australian higher education:** final, Dept. of Education, Employment and Workplace Relations, 2008. Disponível em: [voced.edu.au/content/ngv%3A32134](http://voced.edu.au/content/ngv%3A32134). Acesso em: 14 nov. 2019.

BRUNNER, José J. Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. **Revista de Educación**, v. 355, p. 137-159, 2011.

CAETANO, Eduardo F. da S.; CAMPOS, Ivete M. B.M. A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, p. 1-19, 2019.

CALDERON, Angel J. **Massification of higher education revisited.** Melbourne, Austrália: RMIT University, 2018. Disponível em:

academia.edu/36975860/Massification\_of\_higher\_education\_revisited. Acesso em: 07 mai. 2021.

CAMPOS, Claudinei José. Método de análise do Conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de enfermagem**, Brasília, v. 57, n° 5, p. 611-614, set/out. 2004.

CAMPOS, Monique Badaró. **Mudanças na administração pública e inserção de agentes catalisadores**: o caso da Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2002. Dissertação (Mestrado em Administração)–Escola de Administração da UFBA, Salvador. Disponível em: repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/9506/1/66666.pdf. Acesso em 14 ago. 2019.

CARDOSO, Miriam L. **Ideologia do desenvolvimento – Brasil: JK-JQ**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CARLOMAGNO, Marcio. C.; ROCHA, Leonardo C. da. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Paraná, v. 7, n.1, p. 173-188, 2016.

CGU. Controladoria Geral da União. **Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade**. Brasília: CGU, 2018. Disponível em: gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf. Acesso em: 30 mar. 2020.

CHILCOTE, Ronald. **Teorias de política comparativa**: a busca de um paradigma reconsiderado, Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

CIAVATTA, Maria. Mediações históricas de trabalho e educação: gênese e disputa na formação dos trabalhadores (Rio de Janeiro, 1930-60). Rio de Janeiro: Lamparina; CNPq; FAPERJ, 2009.

CLARK, Burton R. **The higher education system: academic organization in cross-national perspective**. Berkeley: University of California Press, 1983.

CLARK, Burton R. **Creating Entrepreneurial Universities**: Organizational Pathways of Transformation. Higher Education: the international journal of higher education research, Switzerland, v.38, n. 3 p. 127-148, 1998.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G. **Leadership and ambiguity**. The american college president. New York: McGraw-Hill, 1974.

COLLIS, David. J. The paradox of scope: A challenge for the governance of higher education. In W. G. Tierney (Ed.), **Competing Conceptions of Academic Governance**, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

CORREA, João J. A metodologia comparada e a gestão da política educacional. In: Simpósio de Política e Administração da Educação, 25., 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAE,

2012, p. 1-2. Disponível em: [anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/posters/0075.pdf](http://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/posters/0075.pdf). Acesso em: 10 de mar. 2019.

CORREIA, Fernanda; AMARAL, Alberto; MAGALHÃES, Antonio. **Diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior: o caso português**. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2002.

CRESWELL, John. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, Marcos Ribeiro. **Gestão estratégica de IES: modelos e funções do planejamento estratégico em universidades públicas e privadas de Palmas–Tocantins**. Dissertação. (Mestrado em Ciência da Educação). Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa, Portugal, 2011.

DHAMI, Mandeep K.; THOMSON, Mary E. On the relevance of cognitive continuum theory and quasi rationality for understanding management judgment and decision making. **European Management Journal**, v. 30, n. 4, p. 316 - 326, 2012.

DORIA, Francisco A. **A crise da universidade**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

DOS SANTOS, A.; PEREIRA, M. Do modelo burocrático a organização intensiva de conhecimento. **Revista Gestão Universitária America Latina**, v.5, n.1, p. 1-27, 2012.

DUDZIAK, E. A. **Quem financia a pesquisa brasileira? Um estudo InCites sobre o Brasil e a USP**. São Paulo: SIBiUSP, 2018. Disponível em: <https://aguia.usp.br/noticias/quem-financia-a-pesquisa-brasileira-um-estudo-incites-sobre-o-brasil-e-a-usp/>. Acesso em: 27 mar. 2020.

DURHAM, Eunice. Educação superior, pública e privada (1808-2000). In: BROCK, C.; SCHWARTZMAN, S. (Orgs.). **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 197-240.

DRECHSEL, Denise. Por que as universidades não se abrem às empresas? **Gazeta do Povo**, Rio de Janeiro, 19 de agosto de 2016. Disponível em: [gazetadopovo.com.br/educacao/por-que-as-universidades-nao-se-abrem-as-empresas-5dyzuqc02hagn7plv17xnxt92/?ref=link-interno-materia](http://gazetadopovo.com.br/educacao/por-que-as-universidades-nao-se-abrem-as-empresas-5dyzuqc02hagn7plv17xnxt92/?ref=link-interno-materia). Acesso em: 21 jan. 2021.

DRUCKER, Peter. The emerging theory of manufacturing. **Harvard Business Review**, Canadá, v. 94, n. 102, mai./jun. 1990.

EEUROPE. **Benchmarking national and regional e-business policies for SMEs**. 2002. Disponível em: [ec.europa.eu/growth/content/final-benchmarking-report-national-and-regional-policies-support-e-business-smes-0\\_pt](http://ec.europa.eu/growth/content/final-benchmarking-report-national-and-regional-policies-support-e-business-smes-0_pt). Acesso em: 30 abr. 2021.

ELIAS, Leila M. S. L. **Sistema de informação de custos no setor público municipal: Um Estudo Sistêmico no Estado do Pará.** Tese. (Doutorado em Planejamento do Desenvolvimento Sustentável). Núcleo de altos Estudos amazônicos, Programa em Pós-graduação em Desenvolvimento do Trópico Úmido (PPGDSTU), Universidade Federal do Pará. Pará, p. 158, 2020.

ESSER, Frank; VLIEGENTHART, Rens. Comparative Research Methods. In: MATTHES, J.; POTTER, R.; DAVIS, C. S. (Eds.). **International Encyclopedia of Communication Research Methods.** London: Wiley-Blackwell, 2017.

ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas.** São Paulo: Pioneira, 1974.

EURYDICE. Rede de informação sobre educação na europa. **A Governança do Ensino Superior na Europa.** Bruxelas: Editorial do Ministério da Educação, 2008.

EVANS, Gillian R. **The University of Cambridge. A New History.** London, New York: I.B. Tauris, 2010.

FADESP. FUNDAÇÃO DE AMPARO E DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA. **Relatório de Gestão 2019.** Pará: Belém, 2019. Disponível em: [issuu.com/nobugtech/docs/relat\\_rio\\_gest\\_o\\_fadesp\\_2019](http://issuu.com/nobugtech/docs/relat_rio_gest_o_fadesp_2019). Acesso em: 22 jan. 2021.

FÁVERO, Maria de Lourdes A. **Da universidade “modernizada” à universidade disciplinada:** Atcon e Meira Mattos. São Paulo: Cortez; Campinas: Autores Associados, 1991.

FÁVERO, Osmar. **A educação no Congresso Constituinte de 1966-67:** contrapontos. In: FÁVERO, O (Org.). Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

FIELDEN, John. **Global Trends in University Governance.** Washington: World Bank, 2008.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva:** um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GIL, Antônio C. Como classificar as pesquisas? In: Gil, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 41-58.

GODOY, Maria T. **Qualificação do Servidor Público:** Implicações na Gestão de Pessoas na Universidade Federal de Goiás. IN: ENCONTRO DA ANPAD, 38, 2014, Rio de Janeiro. Anais...Rio de Janeiro: Anpad: 2014. Disponível em: [researchgate.net/publication/273772693\\_QUALIFICACAO\\_DO\\_SERVIDOR\\_PUBLICO\\_Implicacoes\\_na\\_Gestao\\_de\\_Pessoas\\_na\\_Universidade\\_Federal\\_de\\_Goias](https://researchgate.net/publication/273772693_QUALIFICACAO_DO_SERVIDOR_PUBLICO_Implicacoes_na_Gestao_de_Pessoas_na_Universidade_Federal_de_Goias). Acesso em: 23 nov 2018.

GOMEZ, Roberto R. Más Autonomia o más gobernanza: un dilema universitario. **Revista Mexicana de Investigación Educativa**, Mexico, v. 22, n.75, p. 1015-1020, 2017.

GOMES, Ricardo. C.; GOMES, Luciana O. M. In Search of a Stakeholder Management Theory for Third Sector Organizations. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 18, n.1, p. 43-60, 2015.

GREENWOOD, Royston; HININGS, Bob. Missing in Action: The Further Contribution of Philip Selznick to Contemporary Institutional Theory. In: KRAATZ, Matthew (ed.). **Institutions and Ideals: Philip Selznick's Legacy for Organizational Studies**. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 2015. p. 121-148.

GÜNTHER, Gotthard. **Cognition and volition**: a contribution to a cybernetic theory of subjectivity. Vordenker, 2004. Disponível em: [vordenker.de/ggphilosophy/ggphilo.htm](http://vordenker.de/ggphilosophy/ggphilo.htm). Acesso em: 20 set. 2007.

HARDY, Cyntia; FACHIN, Roberto C. **Gestao estratégica na universidade brasileira: teoria e casos**. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.

HÉNARD, Fabrice; MITTERLE, Alexander. **Governance and quality guidelines in higher education**. A review of governance arrangements and quality assurance guidelines. Paris: OCDE, 2009.

HOFSTEDE, G. **Cultures Consequences**: comparing values, behaviors, institutions and Organizations across Nations. 2 ed. Sage: Thousand Oaks, 2001.

HOWARD, Thomas. A. **Protestant Theology and the Making of the Modern German University**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

HOLLAND, John H.; **Studying Complex Adaptive Systems**. Journal of Systems Science and Complexity, v. 19, n. 1, p. 1-8, 2006.

HONORATO, Gabriela.; VIEIRA, André.; ZUCCARELLI, Carolina. Expansão, diversificação e composição social da área de Educação no ensino superior brasileiro (1995-2015). In: HERINGER, R. (Org.). **Educação superior no Brasil contemporâneo: estudos sobre acesso, democratização e desigualdades**. Rio de Janeiro: Cadernos do LEPES, 2018.

IBGC. INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 4. ed. 2010. Disponível em: [conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21141](http://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21141). Acesso em: 10 dez. 2020.

IBGC. INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: [ibgc.org.br/userfiles/2014/files/CMPGPT.pdf](http://ibgc.org.br/userfiles/2014/files/CMPGPT.pdf). Acesso em: 2 jun. 2016.

IFAC. INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Governance in the public sector**: a governing body perspective, 2001. Disponível em:

toronto.ca/inquiry/inquiry\_site/cd/gg/add\_pdf/Study\_13\_Governance.pdf. Acesso em: 15 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **International Framework: Good Governance in the Public Sector**, 2014. Disponível em: [ifac.org/system/files/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf](http://ifac.org/system/files/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf). Acesso em: 16 mar. 2020.

IIA. INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. INTERNATIONAL PROFESSIONAL PRACTICES FRAMEWORK – IPPF. **Orientação Suplementar, guia prático: aspectos exclusivos da auditoria interna no setor público**, 2019. Disponível em: [iiabrazil.org.br/ippf/orientacoes-suplementares](http://iiabrazil.org.br/ippf/orientacoes-suplementares). Acesso em: 20 mar. 2021.

INEP. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior 2019**. Disponível em: [download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2020/Notas\\_Estatisticas\\_Censo\\_da\\_Educacao\\_Superior\\_2019.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2020/Notas_Estatisticas_Censo_da_Educacao_Superior_2019.pdf). Acesso em: 23 abr. 2021.

INOVA. Agência de Inovação da UNICAMP. **Relatório de Atividades 2019**. São Paulo: UNICAMP, 2019. Disponível em: [nova.unicamp.br/wp-content/uploads/2020/08/INV\\_RelatorioAtividades-final\\_200626.pdf](http://nova.unicamp.br/wp-content/uploads/2020/08/INV_RelatorioAtividades-final_200626.pdf). Acesso em: 22 jan. 2021.

IRELAND OFFICE OF THE ATTORNEY GENERAL. Universities Act. **Irish Statute Book**. 1997. Disponível em: <http://www.irishstatutebook.ie/1997/en/act/pub/0024/index.html>. Acesso em: 03 dez. 2018.

IZUZQUIZA, Ignácio. **La sociedad sin hombres**. Niklas Luhmann o la teoría como escándalo. Barcelona: Anthropos, 1990.

JONES, Gareth. **Teoria das organizações**. Tomada de decisão, aprendizagem, gestão do conhecimento e tecnologia da informação. São Paulo: Pearson, 2010. Cap.12.

KASPER, Humberto. **O processo de pensamento sistêmico**: um estudo das principais abordagens a partir de um quadro de referências. Dissertação. (Mestrado em Engenharia de Produção), Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção (PPGEP), Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 308, 2000.

KAST, Fremon; ROSENWEIG, James. **O conceito moderno**: o enfoque sistêmico. São Paulo: Pioneira, 1976.

KATZ, Daniel; KAHN, Robert L. **Psicologia Social das Organizações**. São Paulo: Editora Atlas, 1978.

KEMP, Rene; PARTO, Saeed; GIBSON, Robert B. Governance for Sustainable Development: Moving from Theory to Practice. **International Journal of Sustainable Development**, v. 8, n. 1, p. 12-30, 2005.

KEZAR, Adrianna.; ECKEL Peter D. Meeting Today's Governance Challenges: A Synthesis of the Literature and Examination of a Future Agenda for Scholarship. **The Journal of Higher Education**, v. 75, n.4, p. 371-399, 2004.

KIM, Daniel H. **Systems Thinking Tools**: A user reference guide. Combridge: Pegasus comunicatins, 1997.

KING, G. Replicação, replicação. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 6, n. 2, p. 382-401, 2015.

KOHTAMÄKI, Vuokko. Different worlds of financial autonomy: Reflections on Finnish higher education institutes, In: S. Ahola & D.M. Hoffman (Eds.). **Higher education research in Finland**. Emerging structures and contemporary issues. Jyväskylä: Institute for Educational Research, 2012.

KWICKERS, Peter. Governing governance: organization law and network process design. **International journal for education law and policy**, v.1, p.73-102, 2005.

LACY, W.B., CROUCHER, G., BRETT, A.; MUELLER, R. **Australian Universities at a Crossroads: Insights from Their Leaders & Implications for the Future**. Centre for the Study of Higher Education. University of Melbourne & Berkeley, 2017. Disponível em: [melbourne-cshe.unimelb.edu.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0005/2368895/Australian-Universities-at-a-Crossroads.pdf](http://melbourne-cshe.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0005/2368895/Australian-Universities-at-a-Crossroads.pdf). Acesso em: 29 mar. 2021.

LARSSON, A. Key Notes Adress. In: OCDE (Org.). **Seminar on Governing bodies of higher education institutions: Roles and responsibilities**. Paris, France: OCDE, 2006. Disponível em: [oecd.org/education/imhe/37378242.pdf](http://oecd.org/education/imhe/37378242.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2021.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**. Belo Horizonte: UFMG, 1999. 340p.

LEITÃO, Sergio P. A decisão na academia. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 69-86, jan./mar. 1993.

LEVY, Evelyn. Incentivos e condições para o desempenho dos servidores públicos: conclusões a partir de um estudo sobre a Austrália e o Brasil. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 17., 2012, Cartagena. **Anais...** Cartagena: CLAD, 2012.p. 1-25.

LIJPHART, Arend. Comparative Politics and comparative method. **The American Political Science Review**, v. 65, n. 3, pp. 682-693, 1971.

LUHMANN, Niklas; SCHORR, Karl. E. **El Sistema Educativo**: (Problemas de Reflexión). Universidad de Guadalajara. Guadalajara, México: Dirección de Publicaciones, 1993.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Petrópolis: Vozes, 2009.

\_\_\_\_\_. **Sistemas sociais**: esboço de uma teoria geral. Petrópolis: Vozes, 2016.

\_\_\_\_\_. A restituição do décimo segundo camelo: do sentido de uma análise sociológica do direito. In: ARNAUD, André-Jean; LOPES JR, Dalmir (Orgs.). **Niklas Luhmann**: do sistema social à sociologia jurídica. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004, p. 33-107.

\_\_\_\_\_. **El derecho de la sociedad**. 2. ed. Trad. Javier Torres Nafarrate, Brunhilde Erker, Silvia Pappe e Luis Flípe Segura. Ciudad de México: Herder; Universidad Iberoamericana, 2005.

\_\_\_\_\_. **La sociedad de la sociedad**. Ciudad de México: Herder, Universidad Iberoamericana, Daad e Cátedra G. A. Humboldt, 2007.

\_\_\_\_\_. **Introducción a la teoría de sistemas**. Barcelona: Anthropos, 1996.

\_\_\_\_\_. Soziale Systeme. Grundribeiner allgemeinen Theorie. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1987. Traducion español, Sistemas sociales. **Lineamientos para una teoría general**. Barcelona: Anthopos/ Universidad Iberoamericana, 1998.

\_\_\_\_\_. **Organización y decisión**. Autopoieses, acción y entendimento comunicativo. México: Anthropos Editorial, 1997.

MAGALHÃIES, Antonio M. A identidade do ensino superior: a educação superior e a universidade. **Revista Lusófona de Educação**, v.7, n. 7, p.13-40, 2006.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan. **Ambiguity and choice in organizations**. Bergen: Universitetsforlaget, 1976.

MARGINSON, Simon. **The Dream is Over**: The Crisis of Clark Kerr's California Idea of Higher Education. Oakland: University of California Press, 2016.

MARGINSON, Simon.; CONSIDINE, Mark. JAMES, Paul. **The enterprise university**: power, governance and reinvention in Australia. Melbourne: Cambridge University Press, 2000.

MARQUES, Maria da C. da C. Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Setor Público. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, p. 11-26, abr./jun. 2007.

\_\_\_\_\_. **Corporate governance e auditoria do setor público em Portugal: Enfoque nas instituições de ensino superior públicas**. In: Encuentro AECA, 16, 2014, Leiria, Portugal. Disponível em: [aeca1.org/xviencuentroaeca/cd/42f.pdf](http://aeca1.org/xviencuentroaeca/cd/42f.pdf). Acesso em: 13 abr. 2021.

MARQUES, Maria da C. da C.; ALMEIDA, José J. M. de. Auditoria no sector público: um instrumento para a melhoria da gestão pública, **Revista Contabilidade e Finanças**. v. 15, p. 84 -95, 2004.

MARTINS, Gilberto de A.; THEÓPHILO, Carlos R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, Gilberto. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINEZ, Rafael. Reflexiones en torno al sistema de gobierno de las universidades ante el reto de la modernización de la gobernanza universitaria. **Revista Catalana de Derecho Público**. v. 44, p. 111-153, 2012.

MASCAREÑO, Aldo. La imposibilidad de la igualdad por la vía educativa. **Socialismo Chileno**, 2005. Disponível em: [asuntospublicos.cl/descargaPDF.php?id=3052&url=513.pdf](http://asuntospublicos.cl/descargaPDF.php?id=3052&url=513.pdf). Acesso em: 07 mar. 2021.

MATHIS, Armin. A sociedade na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. **Presença Revista de Educação, cultura e Meio Ambiente**, v. 8, n. 28, p. 1-23, 2004.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no Setor Público**. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. Gestão Pública, Governabilidade, Governança e Accountability. In: \_\_\_\_\_. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2012.

MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco. **El árbol del conocimiento: las bases biológicas de entendimiento humano**. Santiago: Editorial universitária, 1985.

MAYNTZ, Renate. **Sociología de la Organización**. Madrid: Alianza Editorial, 1987.

MEISSNER, Dirk. **Private Sector Interaction in the Decision Making Processes of Public Research Policies**. Country Profile: Denmark, 2006. Disponível em: [ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download\\_en/psi\\_countryprofile\\_denmark.pdf](http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/psi_countryprofile_denmark.pdf). Acesso em: 24 set. 2020.

MELLO, Alex F. de; DIAS, Marco A. R. Os reflexos de Bolonha e a América Latina: problemas e desafios. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 413-435, 2011. Disponível em: [scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a10.pdf](http://scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a10.pdf). Acesso em: 20 jan. 2019.

MCGEE, Sibel.; EDSON, Robert. Challenges of Governance in Complex Adaptive Systems: a case study of U.S. **Procedia Computer Science**, v 36, p. 131-139, 2014.

MERTON, Robert K. **Sociologia, teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MIDDLEHURST, Robin. Changing internal governance: a discussion of leadership roles and management structures in UK universities. **Higher Education Quarterly**, v. 58, n. 4, p. 258-279, 2004.

MILL, John S. **Sistema de Lógica Dedutiva e Indutiva e outros textos**. São Paulo: Abril Cultural, 1979. Disponível em: [filosofia.com.br/figuras/livros\\_inteiros/259.txt](http://filosofia.com.br/figuras/livros_inteiros/259.txt). acesso em: 23 out. 2020.

MINTZBERG, Henry. **Criando Organizações eficazes**. São Paulo: atlas, 2003.

MINTZBERG, Henry; LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GHOSHAL, S. **O processo da estratégia**: conceitos, contextos e casos selecionados. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MONTEIRO, Leda M. P. **A Governança Socioambiental da Universidade Federal do Pará**: uma investigação sobre a sensibilização e capacitação dos servidores técnicos-administrativos. Dissertação.( Mestrado em Gestão Pública). Programa de Pós-graduação em Gestão Pública. Universidade Federal do Pará. Pará, 2018.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. Trad. Cecília W. Bergamini, Roberto Coda. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão contemporânea**: a ciência e arte de ser dirigente. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 1996.

MUNCH, Richard. A teoria parsoniana hoje: a busca de uma nova síntese. In: GIDDENS, Anthony; TURNER, Jonathan (Orgs.). **Teoria social hoje**. São Paulo: Ed. UNESP, 1999.

NEAVE, Guy, VAN VUGHT, Franciscus A. **Prometheus Bound the Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe**. London: Pergamon, 1991.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; NEVES, Fabrício Monteiro. O que há de complexo no mundo complexo? Niklas Luhmann e a Teoria dos Sistemas Sociais. **Sociologias**, v. 2, n.15, p.13-26. 2006.

NEVES, Clarissa Eckert B. “Desafios da educação superior”. **Sociologias**. v.17, p. 14-21, 2007.

NEVES, Clarissa E. B.; MARTINS, Carlos B. Ensino superior no brasil: uma visão abrangente. In: DWYER, Tom; ZEN, Eduardo L.; WELLER, Wivian; SHUGUANG, Jiu; KAIYUAN, Guo (org.). **Jovens universitários em um mundo em transformação**: uma pesquisa sino-brasileira. 1. ed. Brasília: IPEA; Pequim: Social Science Academic Press/SSAP, v. 1. pp. 95-124, 2016.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Changing Patterns of Governance in Higher Education. In: \_\_\_\_\_. **Education Policy Analysis**. Paris, France: 2003, Chapter 3; p.59-78.

\_\_\_\_\_. **Multi-level governance reforms**: overview of OECD country experiences. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: [read.oecd-ilibrary.org/governance/multi-level-governance-reforms\\_9789264272866-en#page29](http://read.oecd-ilibrary.org/governance/multi-level-governance-reforms_9789264272866-en#page29). Acesso em: 10 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Corporate Governance of State-wned Enterprises**, 2015. Disponível em: [oecd.org/daf/ca/OECD-Guidelines-Corporate-Governance-SOEs-2015.pdf](http://oecd.org/daf/ca/OECD-Guidelines-Corporate-Governance-SOEs-2015.pdf). Acesso em: 10 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Repensando a Garantia de Qualidade para o Ensino Superior no Brasil**. 2018. Disponível em: [download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/ocde/Repensando\\_a\\_Garantia\\_de\\_Qualidade\\_para\\_o\\_Ensino\\_Superior\\_no\\_Brasil\\_PT.pdf](https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/ocde/Repensando_a_Garantia_de_Qualidade_para_o_Ensino_Superior_no_Brasil_PT.pdf). Acesso em: 9 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Education at the Glance 2020**. 2019. Disponível em: [oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019\\_CN\\_ESP.pdf](https://oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_ESP.pdf). Acesso em: 6 abr. 2020.

ONU. THE UNITED NATIONS. **World Public Sector Report: responsive and accountable public governance**. New York: United Nations, 2015. Disponível em: [publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf](https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf). Acesso em: 20 mar. 2021.

PANDEY, I. M. Governance of Higher Education Institutions. **Vikalpa**, v. 29, n. 2, p. 79-84, 2004.

PARSONS, Talcott. **The social system**. Nova York: Free Press, 1951.

PERCY-SMITH, Janie. **Local Governance in Britain**. Basingstoke: Palgrave, 2001.

PEREIRA, Henrique M. K.; SIMIONI, Rafael L. Decisão jurídica em Niklas Luhmann: operação, diferença e abertura. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 18, 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: CONPEDI, 2009. Disponível em: [publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao\\_paulo/2261.pdf](https://publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao_paulo/2261.pdf). Acesso em: 04 jan. 2021.

PETERS, Guy; PIERRE, John. Governance without government? Rethinking public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, n. 8, v.2, p. 223-243, 1998.

PILBEAM, Colin. Institutional structures. Where legitimacy and efficiency meet. In: TIGHT, Malcolm; MOK, Ka Ho; HUISMAN, Jeroen; MORPHEW, Christopher (ed.). **The Routledge International Handbook of Higher Education**. New York: Routledge, 2009.

PIERANTI, Octavio P.; RODRIGUES, Silvia; PECI, Alketa. Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro. In: ENCONTRO DA ANPAD, 31, 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. Disponível em: [anpad.org.br/admin/pdf/APS-B392.pdf](https://anpad.org.br/admin/pdf/APS-B392.pdf). Acesso em: 29 mar. 2021.

PIZZANI, Luciana.; SILVA, Rosemary. B.; HAYASHI, Maria. A Arte da Pesquisa Bibliográfica na Busca do conhecimento. **Revista Digital de Biblioteconomia e Ciências da Informação**, Campinas, v. 10, n. 01, p. 53-66, 2012.

POLITT, Christopher. The New Public Management: An Overview of Its Current Status. **Administrative Science Quarterly**, v.8, p.110-115, 2007. Disponível em: [citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.536.2400&rep=rep1&type=pdf](https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.536.2400&rep=rep1&type=pdf). Acesso em: 12 jan. 2020.

PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, Henry. **The logic of comparative social inquiry**. New York: John Wiley & Sons, 1970.

QILT. Quality Indicators for Learning and Teaching. **Transparency in higher Education Expenditure 2019**. Disponível em: [qilt.edu.au/transparency-in-higher-education-expenditure](http://qilt.edu.au/transparency-in-higher-education-expenditure). Acesso em: 20 mar. 2021.

RAGIN, Charles. **The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies**, Berkeley: University of California Press, 1989.

RAIZER, Leandro. Uma análise do sistema de educação superior baseada na teoria dos sistemas sociais: o caso do Rio Grande do Sul. **Revista Novos Rumos Sociológicos**, v.01, n. 01, p. 181 – 194, 2013.

RANIERI, Nina; LUTAIF, Michel K. Trinta anos de autonomia das universidades estaduais paulistas: inovação e aprendizado. In: CABRAL, Edson C.; QUEIROZ, João E. **Autonomia universitária: 30 anos no estado de São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP. 2020. p. 295-314.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Ranking de Universidades**. Disponível em: [ruf.folha.uol.com.br/2019/ranking-de-universidades/principal/](http://ruf.folha.uol.com.br/2019/ranking-de-universidades/principal/). Acesso em: 13 ago 2020.

RAPOPORT, Anatol; HOVARTH, William J. Thoughts on organization theory. General systems 4. 87-91, 1959. In: BUCKLEY, W. (Ed). **Modern system research for the behavior scientist**. Aldine: Chicago, 1968.

REIS, Fábio; FAVARON, Renata. Como a Austrália desenvolveu um dos melhores sistemas de ensino do mundo. **Revista Ensino Superior**, São Paulo, v. 230, 2018. Disponível em: [revistaensinosuperior.com.br/modelo-australia/](http://revistaensinosuperior.com.br/modelo-australia/). Acesso em: 16 fev. 2019.

RIBEIRO, Antonio de L. **Teorias da Administração**. São Paulo: Saraiva, 2003.

RIBEIRO, Carlos A. C. Desigualdade de oportunidades e resultados educacionais no Brasil. **Dados**, v.54, n.1, p. 41-87, 2011.

RIBEIRO, Krishina D. C. B. L. **Galáxia de Distinções: a complexidade da Judicialização da Saúde em relação a medicamentos nos sistemas judicial e político-administrativo**. Tese. (Doutorado em Planejamento do Desenvolvimento Sustentável), Núcleo de altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Pará, p.207, 2020.

RISTOFF, Dilvo. Os desafios da educação superior na ibero-américa: inovação, inclusão e qualidade. **Avaliação**, v. 18, n.3, p. 519-545, nov. 2013.

ROCHA, Roberto H.; FILHO MENEZES, Naercio; OLIVEIRA, Alison P. de.; KOMATSU, Bruno K. A relação entre o ensino superior público e privado e a renda e emprego nos municípios brasileiros. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 47, n. 3, p. 39-69, dez. 2017.

RODRIGUES, José. **O moderno príncipe industrial**: o pensamento pedagógico empresarial da Confederação Nacional da Indústria. Campinas: Autores Associados, 1998.

RODRIGUES, Léo P. Sistemas Autorreferentes, autopoieéticos: noções-chave para a compreensão de Niklas Luhmann. **Pensamento Plural**, n. 3, p. 105-120, jul/dez. 2008.

RODRIGUES, Leo P.; NEVES, Fabrício M. **Niklas Luhmann**: a sociedade como sistema. Porto Alegre: Edipucrs, 2012, 132 p.

RODRIGUEZ, Darío; ARNOLD, Marcelo. **Sociedad y teoría de sistemas**. Santiago do Chile: Universitária, 1990.

ROMERO, Carlos. **Análisis de las decisiones multicriterio**. Madrid: Algorán, 1996, 144p.

RÜEGG, Walter T. In: RUEGG, Walter (ed.). **A History of the University in Europe**. Universities in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries (1800-1945). Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 729p.

SAINT, William. **Guiding Universities**: Governance and Management Arrangements around the Globe. Commissioned by the Human Development Network World Bank, 2009.

SALES, E. C. A. S.; PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V.; DO NASCIMENTO, C. P. S. Governança no Setor Público Segundo a IFAC – Estudo nas Universidades Federais Brasileiras. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 22., 2015, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: CBC, 2015. Disponível em: [bit.ly/2y4i307](http://bit.ly/2y4i307). Acesso em: 13 jun. 2019.

SANTIAGO, Paulo; TREMBLAY, Karine; BASRIA, Ester; ARNAL, Elena. **Tertiary Education for the Knowledge Society**. Paris: OCDE, 2008.

SANTOS, Márcia W. B. dos; BLIACHERIENE, Ana C. Autonomia Universitária: sob a ótica da gestão financeira e do orçamento público. In: CABRAL, Edson C.; QUEIROZ, João E. **Autonomia universitária**: 30 anos no estado de São Paulo. São Paulo: Editora UNESP. 2020. p. 295-314.

SÃO PAULO. Decreto nº 60.428 de 08 de maio de 2014. **Aprova o Código de Ética da Administração Pública Estadual e dá nova redação aos dispositivos do Decreto nº 57.500, de 2011**. Disponível em: [al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/alteracao-decreto-60428-08.05.2014.html](http://al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/alteracao-decreto-60428-08.05.2014.html). Acesso em: 20 mar. 2021.

SASSAKI, Alexandre H. **Governança e conformidade na gestão universitária**. 2016.141f. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, administração e contabilidade. Doutorado em Ciências. São Paulo, 2016.

SCOTT, Richard. **Institutions and Organizations**. Thousand Oaks: SAGE, 1995.

SFEZ, Lucien. **Crítica de la decisión**. México: Fondo Cultura Económica, 1984.

\_\_\_\_\_. **Técnica e ideologia**: um jogo de poder. Espanha: siglo XXI editores S.A., 2005

SHATTOCK, Michael. **Managing Good Governance in Higher Education**. Maidenhead: OUP, 2006.

\_\_\_\_\_. University Governance, Leadership and Management in a Decade of Diversification and Uncertainty. **Higher Education Quarterly**, v. 67, n. 3, p. 217-233, jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **International Trends in University Governance Autonomy, self-government and the distribution of authority**. Abingdon: Routledge, 2014, 212p.

SHAW, Richard. New Public Management in Australia: Past, Present and Future. **Pouvoirs**, v. 141, n. 2, p. 117-132, 2012. Disponível em: [Cairn-int.info/journal-pouvoirs-2012-2-page-117.htm](http:// Cairn-int.info/journal-pouvoirs-2012-2-page-117.htm). Acesso em: 21 mar. 2021.

SILVA, Clara de N. S. **Critérios de monitoramento de riscos nas contratações como contribuição para a governança em instituições públicas – uma análise na UFPA**. Dissertação. (Mestrado em Gestão Pública) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Gestão de Organizações Públicas, Universidade Federal do Pará. Belém, p. 128. 2019.

SILVA, Paulo B.; AMARAL, Helena K. Perspectivas da gestão pública no Brasil contemporâneo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ed. Especial, 2007. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido. Belém, 2014.

SILVA, Cristiane R.; GOBBI, Beatriz C.; SIMÃO, Ana A. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, Lavras, v. 7, n. 1, p. 70-81, 2005.

SILVEIRA, Zuleide S. da; BIANCHETTI, Lucídio. Universidade moderna: dos interesses do Estado-nação às conveniências do mercado. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 64, p. 79- 99, jan-mar. 2016.

SIMON, Herbert A. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1979a. 278p.

\_\_\_\_\_. Rational decision making in business organizations. **The American Economic Review**, p. 493-513, sept. 1979b.

SÍNTESE de Indicadores Sociais: em 2019, proporção de pobres cai para 24,7% e extrema pobreza se mantém em 6,5% da população. **Agência IBGE notícias**, São Paulo, 12 de nov. 2020. Disponível em: [agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29431-sintese-de-indicadores-sociais-em-2019-proporcao-de-pobres-cai-para-24-7-e-extrema-pobreza-se-mantem-em-6-5-da-populacao](http://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29431-sintese-de-indicadores-sociais-em-2019-proporcao-de-pobres-cai-para-24-7-e-extrema-pobreza-se-mantem-em-6-5-da-populacao). Acesso em: 25 jan. 2021.

SIZER, John; MACKIE, Dugald. Greater accountability: the price of autonomy. **Higher Education Management**, v.7, n.3, p. 323-333, 1995.

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar R.; TAVARES FILHO, Francisco; MACEDO, Fabricio Q. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SOBREIRA, Karoline Rodrigues; RODRIGUES JÚNIOR, Manuel S.. Governança no setor público segundo IFAC: levantamento do nível de aderência de uma instituição de ensino superior. **Revista Controle**, Fortaleza, v.15, n 1, p.166-194, jan/jun. 2017.

SOUZA, Sergio A. A Atualidade da Epistemologia Weberiana: uma aplicação dos tipos ideais. In: ENCONTRO DA ANPAD, 27., 2003, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2003. Disponível em: [ufpe.br/gepec/exemplos/06\\_artigo03\(sergioalves\).pdf](http://ufpe.br/gepec/exemplos/06_artigo03(sergioalves).pdf). Acesso em: 15 de mar. de 2018.

SOUZA, Celso M. de. **Controles internos em instituições federais de ensino superior: um estudo emifes do estado do Pará**. Dissertação. (Mestrado em Gestão Pública) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Gestão de Organizações Públicas, Universidade Federal do Pará. Belém, p. 138. 2020.

STEPHANOU, Michelle. Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil. **Civitas**, v.5, n.1, p. 127-160, 2005.

TAKAHASHI, Fábio. **Salário acima do teto já fez UNICAMP ter contas rejeitadas por tribunal**. Folha Press, 2015. Disponível em: [tnonline.uol.com.br/noticias/geral/339497,10,07,salario-acima-do-teto-ja-fez-UNICAMP-ter-contas-rejeitadas-por-tribunal](http://tnonline.uol.com.br/noticias/geral/339497,10,07,salario-acima-do-teto-ja-fez-UNICAMP-ter-contas-rejeitadas-por-tribunal). Acesso em: 21 mar. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Gasto de 99,4% com pessoal faz TCE reprovar contas 2010 da UNICAMP**. TCE SP, 2014. Disponível em: [tce.sp.gov.br/6524-gasto-de-994-com-pessoal-faz-tce-reprovar-contas-2010-da-UNICAMP](http://tce.sp.gov.br/6524-gasto-de-994-com-pessoal-faz-tce-reprovar-contas-2010-da-UNICAMP). Acesso em: 21 mar. 2021.

**TCE rejeita por quatro anos consecutivos contas da UNICAMP**. Ethos, 2014a. Disponível em: [ethosonline.com.br/noticia/8299/tce-rejeita-por-quatro-anos-consecutivos-contas-da-UNICAMP](http://ethosonline.com.br/noticia/8299/tce-rejeita-por-quatro-anos-consecutivos-contas-da-UNICAMP). Acesso em 15 mar. 2021.

**TCE reprova contas da UNICAMP de 2010 e questiona gastos com pessoal**. G1 Campinas, 2014b. Disponível em: [g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2014/06/tribunal-de-contas-do-estado-de-sao-paulo-tce-sp-reprova-contas-da-UNICAMP-de-2010-e-questiona-gastos-com-pessoal.html](http://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2014/06/tribunal-de-contas-do-estado-de-sao-paulo-tce-sp-reprova-contas-da-UNICAMP-de-2010-e-questiona-gastos-com-pessoal.html). Acesso em: 21 mar. 2021.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, 2014.

\_\_\_\_\_. **Referencial Básico de Governança Organizacional:** para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. Brasília: TCU, 2020.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Auditoria.** 2014. Disponível em: [portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contas-do-exercicio-de-2014.htm](http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contas-do-exercicio-de-2014.htm). Acesso em: 15 dez. 2020.

TEODORO, Antonio; GUILHERME, Manuela. A educação Superior em tempos de mudança na América Latina e na Europa: anotações para uma agenda alternativa. **Laplage em revista**, Sorocaba, v. 3, n. 3, p. 8-16, 2017.

TILLY, Charles. **Big structures, large processes, huge comparisons.** New York: Russel Sage Fdtn., 1984.

THE. TIMES HIGHER EDUCATION. **World university rankings 2020.** 2020. Disponível em: [timeshighereducation.com/world-university-rankings/federal-university-para](http://timeshighereducation.com/world-university-rankings/federal-university-para). Acesso em: 16 jun 2020.

\_\_\_\_\_. **The world's top universities for attracting industry funding.** 2021. Disponível em: [timeshighereducation.com/world-university-rankings/funding-for-innovation-ranking-2016#](http://timeshighereducation.com/world-university-rankings/funding-for-innovation-ranking-2016#). Acesso em: 22 jan. 2021.

TOLBER, Pamela; ZUCKER, Lynne. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia. **Handbook de estudos organizacionais.** São Paulo: Atlas, p. 197-219, 1997.

TOMA, Douglas J.. **Building organizational capacity:** strategic management in higher education. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010.

TRAKMAN, Leon. Modelling university governance. **Higher Education Quarterly**, v. 62, n. 1-3, p. 63–83, maio 2008.

TRIBUNAL de Contas detecta irregularidades em contratação da UNICAMP. TCE, 2014c. Disponível em: [tce.sp.gov.br/6524-tribunal-de-contas-detecta-irregularidades-em-contratacao-da-UNICAMP](http://tce.sp.gov.br/6524-tribunal-de-contas-detecta-irregularidades-em-contratacao-da-UNICAMP). Acesso em: 15 de mar. 2021.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UCC. University Chancellors Concil. **Voluntary Code of Best Practice for the Governance of Australian Public Universities.** 2018. Disponível em: [adelaide.edu.au/governance/council/handbook/Voluntary%20Code%20of%20Best%20Practice%20for%20the%20Governance%20of%20Aust%20Unis%20May%202018.pdf](http://adelaide.edu.au/governance/council/handbook/Voluntary%20Code%20of%20Best%20Practice%20for%20the%20Governance%20of%20Aust%20Unis%20May%202018.pdf). Acesso em: 27 fev. 2021.

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS. **Segunda Revisão Orçamentária 2020.** Campinas: UNICAMP, 2020. Disponível em:

aeplan.UNICAMP.br/revisao\_orcamentaria/pdf/2020/2\_revisao\_UNICAMP\_2020.pdf.  
Acesso em: 12 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Planejamento estratégico 2016-2020.** 2016. Planes. Disponível em: [geplanes.cgu.unicamp.br/geplanes/static/planes/Planes\\_2021\\_2025.pdf](http://geplanes.cgu.unicamp.br/geplanes/static/planes/Planes_2021_2025.pdf). acesso em: 06 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Monitoramento de Projetos Estratégicos 2017- 2020.** 2020. Geplanes. Disponível: [geplanes.cgu.unicamp.br/geplanes/monitoramento.html](http://geplanes.cgu.unicamp.br/geplanes/monitoramento.html). Acesso em: 14 abri. 2021.

\_\_\_\_\_. **Planejamento Estratégico 2021-2025.** Campinas: UNICAMP, 2021a. Disponível em: [geplanes.cgu.UNICAMP.br/geplanes/static/planes/Planes\\_2021\\_2025.pdf](http://geplanes.cgu.UNICAMP.br/geplanes/static/planes/Planes_2021_2025.pdf). Acesso em: 18 fev. de 2021a.

\_\_\_\_\_. **Missão e Princípios.** Campinas: UNICAMP. CGU-Coordenadoria Geral da Universidade, 2021b. Disponível em: [cgu.unicamp.br/sobre](http://cgu.unicamp.br/sobre). Acesso em: 18 fev. de 2021.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Distribuição Orçamentária 2019.** Campinas: UNICAMP, 2021c. Disponível em: [aeplan.unicamp.br/proposta\\_orcamentaria/unicamp/pdo\\_unicamp\\_2021.pdf](http://aeplan.unicamp.br/proposta_orcamentaria/unicamp/pdo_unicamp_2021.pdf). acesso em: 10 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **A universidade.** Campinas: UNICAMP, 2018b. Disponível em: [unicamp.br/unicamp/universidade](http://unicamp.br/unicamp/universidade). Acesso em: 07 jan. 2020.

UNIVERSIDADE DE MELBOURNE. **Figura sobre regulamentação da Universidade de Melbourne.** Melbourne: UNIMELB, 2019. Disponível em: [about.UNIMELB.edu.au/strategy/governance/regulatory-framework](http://about.UNIMELB.edu.au/strategy/governance/regulatory-framework)>. Acesso em: 20 jun. 2019.

UNIVERSIDADE DE MELBOURNE. **2018 Annual Report.** Melbourne: UNIMELB, 2018. Disponível em: [UNIMELB.edu.au/\\_\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0030/89544/2018-Annual-Report.pdf](http://UNIMELB.edu.au/___data/assets/pdf_file/0030/89544/2018-Annual-Report.pdf). Acesso em: 23 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Audit and Risk Committee: Terms Of Reference 2020.** Melbourne: UNIMELB, 2020. Disponível em: [UNIMELB.edu.au/\\_\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0027/19287/Audit-and-Risk-Committee.pdf](http://UNIMELB.edu.au/___data/assets/pdf_file/0027/19287/Audit-and-Risk-Committee.pdf). Acesso em: 13 mar. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Anuário Estatístico 2019.** Pará: UFPA, 2019a. Disponível em: [anuario.ufpa.br/index.php](http://anuario.ufpa.br/index.php). Acesso em: 06 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Plano de Integridade 2019-2020.** Pará: UFPA, 2019b. Disponível em: [portal.ufpa.br/images/docs/Vers%C3%A3o%202007%20Final%20-%20PLANO%20DE%20INTEGRIDADE.pdf](http://portal.ufpa.br/images/docs/Vers%C3%A3o%202007%20Final%20-%20PLANO%20DE%20INTEGRIDADE.pdf). Acesso em: 14 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **UFPA em números.** Ano base 2019. Pará: UFPA, 2020a. Disponível em: [ufpanumeros.ufpa.br/index.php/1-dados-gerais](http://ufpanumeros.ufpa.br/index.php/1-dados-gerais). Acesso em: 12 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. **Manual de Gestão de Riscos Organizacionais**. Pará: UFPA, 2020b. Disponível em: [proplan.ufpa.br/images/conteudo/proplan/digest/Manual-de-Gesto-de-Riscos-Organizacionais-da-UFPA.pdf](http://proplan.ufpa.br/images/conteudo/proplan/digest/Manual-de-Gesto-de-Riscos-Organizacionais-da-UFPA.pdf). Acesso em: 12 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Auditoria interna 2018**. Pará: UFPA, 2018. Disponível em: [audin.ufpa.br/images/conteudo/RAINTs/RAINT-2018.pdf](http://audin.ufpa.br/images/conteudo/RAINTs/RAINT-2018.pdf). Acesso em: 24 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento de Pessoas**. Pará: UFPA, 2020c. Disponível em: [progep.ufpa.br/progep/documentos/capacit/PDP%202020%20-%20FINAL%20-%20PUBLICAR.pdf](http://progep.ufpa.br/progep/documentos/capacit/PDP%202020%20-%20FINAL%20-%20PUBLICAR.pdf). Acesso em: 06 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016 - 2025**. Pará: UFPA, 2016. Disponível em: [proplan.ufpa.br/images/conteudo/documentos/PDI-2016-2025.pdf](http://proplan.ufpa.br/images/conteudo/documentos/PDI-2016-2025.pdf). Acesso em: 06 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2019**. Pará: UFPA, 2019c. Disponível em: [proplan.ufpa.br/images/conteudo/proplan/dinfi/relatorio%20de%20gestao/RG\\_UFPA2019.pdf](http://proplan.ufpa.br/images/conteudo/proplan/dinfi/relatorio%20de%20gestao/RG_UFPA2019.pdf). Acesso em: 13 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Plano de Gestão Orçamentária**. Pará: UFPA, 2019d. Disponível em: [proplan.ufpa.br/images/conteudo/proplan/diplan/pgo/PGO2019-VERSAOLOA.pdf](http://proplan.ufpa.br/images/conteudo/proplan/diplan/pgo/PGO2019-VERSAOLOA.pdf). Acesso em: 24 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **UFPA e Hydro selecionam projetos de eficiência energética para financiamento**. Belém: 10 de novembro, 2019e. Disponível em: [portal.ufpa.br/index.php/ultimas-noticias/10973-ufpa-e-hydro-selecionam-projetos-de-eficiencia-energetica-para-financiamento](http://portal.ufpa.br/index.php/ultimas-noticias/10973-ufpa-e-hydro-selecionam-projetos-de-eficiencia-energetica-para-financiamento). Acesso em: 08 fev. 2021.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **10 mitos sobre a universidade pública no Brasil**. São Paulo: Jornal da USP, 2018. Disponível em: [jornal.usp.br/universidade/10-mitos-sobre-a-universidade-publica-no-brasil](http://jornal.usp.br/universidade/10-mitos-sobre-a-universidade-publica-no-brasil). Acesso em: 30 abr. 2021.

VAHL, Teodoro R. O processo decisório e a gestão das universidades federais brasileiras. **Educação Brasileira**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 5-192, jul./dez. 1990.

VAGO. Victorian Auditor-General's Office. **Results of 2019 Audits: Universities**. Victoria: VAGO, 2019.

\_\_\_\_\_. **Results of 2010 Audits: Universities**. Victoria: VAGO, 2020.

VAN VUGHT, Frans A. **Governmental Strategies and Innovation in Higher Education**. London: Jessica Kingsley, 1989.

VICTORIA. *Act* **2009**. Disponível em: [content.legislation.vic.gov.au/sites/default/files/f2d337df-8f07-35d8-8224-b4b35125dca6\\_09-78aa007%20authorised.pdf](http://content.legislation.vic.gov.au/sites/default/files/f2d337df-8f07-35d8-8224-b4b35125dca6_09-78aa007%20authorised.pdf). Acesso em: 12 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. **Freedom of Information (FOI)**. Disponível em: [health.gov.au/about-us/corporate-reporting/freedom-of-information-foi](http://health.gov.au/about-us/corporate-reporting/freedom-of-information-foi). Acesso em: 23 abr. 2021.

VIDAL, Josep Pont. **Por meio da teoria: enfoques neosistêmicos e pós- estruturalistas**. Belém: Paka- Tatu, 2017a.

\_\_\_\_\_. Referéndum constitucional en Italia y plebiscito territorial en Brasil. Un enfoque sistémico de gobernanza. **Gestion y análisis de políticas públicas**, Madrid, v. 2. n.18, p. 62-80, nov. 2017b.

\_\_\_\_\_. **Teoria da decisão: racionalidade autorreferencial (Luhmann), processual (Sfez), e autopoiética comunicativa**. Belém: Papers do NAEA, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Metodologia comparativa e estudo de caso**. Belém: Papers do NAEA, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Sociedades Contingentes. Covid-19: um nuevo agente de cambio social**. Madrid: Catarata, 2021

VIDAL, Josep P.; MATTOS, Carlos A. Toma de decisiones en instituciones de educacion superior en la amazonia: hacia una síntesis de racionalidades, **Revista estado, Gobierno y Gestión Pública**, n. 27, p. 149 – 171, 2016.

VONBUN, Christian; MENDONÇA, João L. O. Educação superior: uma comparação internacional e suas lições para o Brasil. **Texto para discussao 1720**. Brasília: IPEA, 2012.

WEAVER, Warren. Science and complexity. **American Scientist**, v. 36, n. 4, p. 536-544, 1948.

WENR. World Education News + Reviews. **Education in Brazil**. 2018. Disponível em: [wenr.wes.org/2019/11/education-in-brazil](http://wenr.wes.org/2019/11/education-in-brazil). Acesso em: 24 mar. 2021.

WILLIAMS, Ross; LEAHY, Anne. **A project sponsored by Universitas 21**. 2019. Disponível em: [universitas21.com/sites/default/files/2019-4/Full%20Report%20and%20Cover.pdf](http://universitas21.com/sites/default/files/2019-4/Full%20Report%20and%20Cover.pdf). Acesso em: 11 mar. 2020.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 2 ed., Rio de Janeiro, Zahar, 1971.

WORLD BANK. **Putting Higher Education to Work: Skills and Research for Growth in East Asia**. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington, DC: 2012.

WORLD BANK. **Worldwide Governance Indicators (WGI)**. The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. Washington, DC: 2013. Disponível em: [info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#faq](http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#faq). Acesso em: 19 mar. 2018.

YIN, Robert. **Case study research: design and methods**. 4. ed. Thousand Oaks, California: SAGE, 2009.

ZAMAN, Khalid. Quality guidelines for good governance in higher education across the globe. **Pacific Science Review B: Humanities and Social Sciences**. v.1, p.1-7, 2015.

ZELNY, Milan. Eight Concepts of Optimality. In: Clímaco J. (ed). **Multicriteria Analysis**. Berlin: Springer, 1997.

ZURRO, Alicia D. Eficiencia en la gestión y el control de la actividad económica del sector público. **Revista AECA**, n. 56, p. 20-21, 2001.

-----

*Nota:* A presente tese foi formatada conforme a Lisboa (2019).

LISBOA, Rose S. (Org.) **Guia de elaboração de trabalhos acadêmicos**. 2. ed. rev. ampl. atual. Belém: Universidade Federal do Pará, Biblioteca Central, 2019. 101 p. Disponível em: [bc.ufpa.br/wp-content/uploads/2019/08/Guia-de-Trabalhos-Academicos-2019.pdf](http://bc.ufpa.br/wp-content/uploads/2019/08/Guia-de-Trabalhos-Academicos-2019.pdf). Acesso em: 10 fev. 2021.

## APÊNDICE A. ROTEIRO DE ENTREVISTA.

**Universidade Federal do Pará**  
**Núcleo de Altos Estudos Amazônicos**  
**Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido**

Esta entrevista destina-se a uma pesquisa de cunho acadêmico, cujo tema é **ENTRAVES E DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DA GOVERNANÇA ADMINISTRATIVA NAS IES: um estudo comparativo entre a Universidade de Melbourne, a Universidade de Campinas e a Universidade Federal do Pará (Brasil – Austrália)**. Em um cenário educacional marcado pela complexidade de atores envolvidos, este estudo busca analisar, como as IFES, em três contextos culturais diferentes, desenvolvem internamente a governança universitária. Com base nesse objetivo foram selecionadas as seguintes universidades: Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade de Campinas (UNICAMP) e Universidade de Melbourne (UNIMELB).

Esta entrevista é composta de 20 perguntas, as quais serão feitas e gravadas pelo pesquisador com duração média de 1 hora.

### **Governança Universitária**

1. Como ocorre a capacitação dos servidores da universidade? Existe uma periodicidade? Um setor específico para esta tarefa?
2. Existe algum sistema de avaliação de desempenho dos membros da alta administração? Se sim, como funciona?
3. Qual o mecanismo utilizado pela instituição para o envolvimento das partes interessadas na formulação de estratégias para melhoria da gestão da universidade e sua execução?
4. Qual a importância do setor privado na gestão desta IES?
5. Como os objetivos estratégicos são monitorados e avaliados?

### **Tomada de Decisão**

6. Quais os órgãos públicos que influenciam na gestão e tomada de decisão desta IES? ( por exemplo, o Ministério da Educação)
7. Na sua opinião, que tipo de informações externas é fundamental para desenvolver uma boa governança universitária?
8. Quais as medidas e decisões, especificamente, tomadas pela IES para alcançar a excelência no ensino?
9. Há a participação de órgãos federais e/ou Interacionais na nas tomadas de decisão da IES? Se sim, quais? E como funciona esta participação?
10. Como esta IES se relaciona com as prefeituras e governos locais? Eles influenciam de alguma forma nas tomadas de decisão da universidade? Como?

11. Há a participação de órgãos internos na tomada de decisão da IES? ( como por exemplo, conselhos superiores deliberativos em assuntos relacionados ao ensino, extensão, pesquisa, concurso, orçamento, administração) CONSEP, CONSUN, etc etc.

### **Controle**

12. Como ocorre o processo de seleção para membros do conselho da administração e/ou cargos da alta administração?
13. Como ocorre a accountability na IES em relação as suas ações educacionais, financeiras e de gestão?
14. Existe uma instância de auditoria interna? E externa? Como as irregularidades administrativas são apuradas?
15. Quais os mecanismos utilizados para evitar conflitos de interesse?
16. Existe algum mecanismo de *feedback* das partes interessadas ( servidores, comunidade local, órgãos do governo etc.) sobre a aprovação ou não dos dados publicados?

### **Comunicação do sistema e autorreferencialidade**

17. Como é realizada a comunicação da IES com a comunidade em geral? É possível receber um *feedback* em forma de dados quantitativos ou qualitativos em relação as suas ações?
18. Como é realizada a comunicação da IES com o setor privado? Os dados são quantitativos ou qualitativos?
19. Como é realizada a comunicação da IES com estes órgãos do governo?
20. Como esta IES se relaciona com as instituições de educação governamentais? Locais e estaduais? ( Ensino, pesquisa ou extensão).

## ANEXO A – CÓDIGO DE MELHORES PRÁTICAS DE GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA NA AUSTRÁLIA



### **Voluntary Code of Best Practice for the Governance of Australian Public Universities**

As amended at the Universities Australia and University Chancellors Council joint meeting on 15<sup>th</sup> May 2018

#### **Introduction**

As Australia's higher education sector has continued to grow, universities have become increasingly complex and sophisticated organisations that manage very substantial budgets, employ tens of thousands of staff, and educate hundreds of thousands of students. Good internal governance is central to ensuring that universities retain their reputations as highly respected institutions of learning and research, benefiting Australian society politically, economically, socially and culturally.

This Code seeks to provide support and guidance to university governing bodies and to university leadership more broadly. It outlines the key roles and responsibilities of functions of governing bodies, and provides a series of recommendations to support their effective implementation.

Good university governance requires above all a set of strong relationships based on mutual respect, trust and honesty between the governing body and the Vice-Chancellor and his or her senior management team. While clearly defined boundaries between oversight and management functions are important, nothing is more important in governing body/ management relations than the exercise of plain common sense on both sides. When issues arise which straddle the borderline between oversight and management functions – for example, personnel or budgetary decisions which are clearly management prerogatives but nonetheless may be exposing the university to external reputational risk – it is critical that they be resolved through effective consultation and communication designed to produce genuine consensus.

The Code is intended to operate in conjunction with each university's establishing Act, and does not seek to replace or overrule existing legislation. The Code is voluntary, and not all items in it may be relevant to all universities. But it is expected that all Australian universities will report on their alignment with the Code in their annual reports, providing reasons for any areas of non-compliance. Universities should approach these statements as an opportunity to demonstrate their understanding of and involvement with proper governance procedures.

## Roles and Responsibilities of Governing Body

1. A university should have its objectives and/or functions specified in its enabling legislation.
2. A university's governing body should adopt a statement of its roles and responsibilities, which should include:
  - a) Strategic Oversight
    - approving the mission and strategic direction of the university;
    - ensuring that values, visions and goals are turned into effective management systems; and
    - monitoring implementation of the university's mission statement and strategic plan.
  - b) Ensuring Effective Overall Management
    - appointing the Vice-Chancellor as the Chief Executive Officer of the university, and monitoring his or her performance;
    - appointing other senior officers of the university as considered appropriate;
    - overseeing and reviewing overall management performance; and
    - overseeing and monitoring the academic governance and activities of the university.
  - c) Ensuring Responsible Financial and Risk Management
    - approving the annual budget and business plan;
    - approving and monitoring systems of control and accountability, including general overview of any controlled entities (entities satisfying the test of control in s.50AA of the *Corporations Act*);
    - overseeing and monitoring the assessment and management of risk across the university, including commercial undertakings;
    - establishing policy and procedural principles, consistent with legal requirements and community expectations, including remuneration policies for the Vice-Chancellor and senior officers; and
    - ensuring compliance with legal and government policy requirements.

A university's governing body, while retaining its ultimate governance responsibilities, may have an appropriate system of delegations to ensure the effective discharge of these responsibilities.

## Duties of Members

3. A university should have the duties of the members of the governing body and sanctions for the breach of these duties specified in its enabling legislation. Other than the Chancellor, the Vice-Chancellor and the Presiding Member of the Academic Board, each member should be appointed or elected *ad personam*. All members of the governing body must be responsible and accountable to the governing body. When exercising the functions of a member of the governing body, a member of the governing body must always act in the best interests of the university.

Duties of members should include the requirements to:

- a) act always in the best interests of the university as a whole, with this obligation to be observed in priority to any duty a member may owe to those electing or appointing him or her;
- b) act in good faith, honestly and for a proper purpose;
- c) exercise appropriate care and diligence;
- d) not improperly use their position to gain an advantage for themselves or someone else; and
- e) disclose and avoid conflicts of interest (with appropriate procedures for that purpose similar to those for public companies).

There should be safeguards, exemptions and protections for members of a university's governing body for matters or things done or omitted in good faith in pursuance of the relevant legislation. Without limitation, this should include such safeguards, exemptions and protections as are the equivalent of those that would be available were the member a director under the *Corporations Act*. A university (with the exception of those subject to the *Corporations Act*) must have a requirement that the governing body has the power (by a two-thirds majority) to remove any member of the governing body from office if the member breaches the duties specified above included in its enabling legislation. A member must automatically vacate the office if he or she is, or becomes, disqualified from acting as a Director of a company or managing corporations under Part 2D.6 of the *Corporations Act*.

4. If permitted by its enabling legislation, a university should develop procedures:
  - a) to provide that the Chancellor and Deputy Chancellor hold office subject to retaining the confidence of the governing body; and
  - b) to deal with removal from that office if the governing body determines that such confidence is no longer held.
5. Each governing body must make available a programme of induction and professional development for members to build the expertise of the governing

body and to ensure that all members are aware of the nature of their duties and responsibilities.

6. On a regular basis, at least once each two years, the governing body should assess its performance, the performance of its members and performance of its committees, including appropriately constituted committees for finance, and audit and risk management. The Chancellor should have responsibility for organising the assessment process, drawing on external resources if required. On an annual basis, the governing body should also review its conformance with this Code of Best Practice and identify needed skills and expertise for the future.

### **Composition of Governing Body and Appointment of Members**

7. The size of the governing body should not exceed 22, and desirably be no more than 15 members, and include members with strong expertise in and knowledge of higher education and/or other education sectors. There should be at least two members having financial expertise (as demonstrated by relevant qualifications and financial management experience at a senior level in the public or private sector) and at least one member with commercial expertise (as demonstrated by relevant experience at a senior level in the public or private sector). Where the size of the governing body is limited to less than 10 members, one member with financial expertise and one with commercial expertise would be considered as meeting the requirements. There should be a majority of external independent members who are neither enrolled as a student nor employed by the university. There should not be current members of any State or Commonwealth parliament or legislative assembly other than where specifically selected by the governing body itself.
8. The university should adopt systematic procedures for the nomination of prospective members of the governing body for those categories of members that are not elected. The responsibility for proposing such nominations for the governing body may be delegated to a nominations committee of the governing body that the Chancellor would ordinarily chair.

Members so appointed should be selected on the basis of their ability to contribute to the effective working of the governing body by having needed skills, knowledge and experience, an appreciation of the values of a university and its core activities of teaching and research, its independence and academic freedom and the capacity to appreciate what the university's external community needs from that university.

The governing body should seek to ensure that any government appointments take these appointment criteria into account and that such appointments are made in consultation with, and so far as possible in accordance with

recommendations of, the governing body or a nominations committee appointed by it.

To provide for the introduction of new members consistent with maintaining continuity and experience, members' terms should generally overlap and governing bodies should establish the maximum period to be served. This should not generally exceed 12 years unless otherwise specifically agreed by the majority of the governing body.

## **Risk Management**

9. A university should codify its internal grievance procedures and publish them with information about the procedure for submitting complaints to the relevant ombudsman or the equivalent relevant agency.
10. The annual report of a university should be used for reporting on high level outcomes, including financial and environmental sustainability, and performance against the university's mission statement and strategic plan.
11. The annual report of a university should include a report on risk management within the organisation.
12. The governing body should oversee controlled entities by:
  - a) ensuring that the entity's board possesses the skills, knowledge and experience necessary to provide proper stewardship and control of the entity;
  - b) appointing some directors to the board of the entity who are not members of the governing body or officers or students of the university;
  - c) ensuring that the board adopts and regularly evaluates a written statement of its own governance principles;
  - d) ensuring that the board documents a clear corporate and business strategy which reports on and updates annually the entity's long-term objectives and includes an annual business plan containing achievable and measurable performance targets and milestones; and
  - e) establishing and documenting clear expectations of reporting to the governing body, such as a draft business plan for consideration and approval before the commencement of each financial year and at least quarterly reports against the business plan.
13. A university should assess the risk arising from its involvement in the ownership of any entity (including an associated company as defined in the Accounting Standards issued by the Australian Accounting Standards Board), partnership and joint venture. The governing body of the university should, where appropriate in light of the risk assessment, use its best endeavours to obtain an auditor's report

(including audit certification and management letter) of the entity by a State, Territory or Commonwealth Auditor-General or by an external auditor.

### **Compliance with Code of Conduct**

14. A university should disclose in its Annual Report its compliance with this Code of Best Practice and provide reasons for any areas of non-compliance.