

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E  
CONTÁBEIS - ICEAC  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE  
NACIONAL – PROFIAP**

**JORGE AUGUSTO DA SILVEIRA BASTOS**

**GOVERNANÇA PÚBLICA: POSSIBILIDADES E LIMITES DA  
ADOÇÃO POR UMA UNIVERSIDADE FEDERAL**

**RIO GRANDE – RS**

**2019**

**JORGE AUGUSTO DA SILVEIRA BASTOS**

**GOVERNANÇA PÚBLICA: POSSIBILIDADES E LIMITES DA  
ADOÇÃO POR UMA UNIVERSIDADE FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede – PROFIAP da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Márcio André Leal Bauer

**Rio Grande / RS**

**2019**

Dedico este trabalho a todos que acreditaram de alguma forma na minha capacidade e dedicação.

Dedico principalmente aos meus pais Ione da Silveira Bastos e João Pessoa Saraiva Bastos, *in memoriam*, os quais sempre apostaram na minha capacidade, por maiores que fossem as dificuldades enfrentadas por uma “*dona de casa*” e um “*trabalhador portuário*”, os quais não tiveram as mesmas oportunidades que me proporcionaram quando jovem.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos professores do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP do ICEAC/FURG.

Ao meu professor orientador Dr. Márcio André Leal Bauer que, de forma cordial, amigável e compreensiva, mostrou-me alternativas para a realização e melhoria do estudo.

Aos demais colegas da turma, pela parceria nos momentos em que dividimos as salas, durante as aulas presenciais, no início da jornada.

Aos dirigentes da FURG e demais pessoas que colaboraram no momento em que necessitei de parcerias e compareceram às reuniões dos “Grupos Focais”, emprestando suas experiências, conhecimento acumulado e tempo a este trabalho.

Aos colegas de trabalho do gabinete da Reitora da FURG, unidade com que tenho contato diariamente, em razão da minha atividade profissional junto à Secretaria Executiva dos Conselhos, pela amizade, carinho e compreensão durante estes dois anos e meio de curso.

Aos meus filhos Rodrigo Ferreira Bastos, Rafael Ferreira Bastos e João Vitor da Silveira Bastos, pela total cumplicidade durante este período de curso.

Principalmente à minha esposa Adriana Dias Silveira, pela irrestrita parceria e amizade, me distanciando muitas vezes de problemas cotidianos, quando se fazia necessário.

## RESUMO

A governança na atividade pública é definida como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle que devem ser postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com o objetivo maior de dar condução às políticas públicas e dar atendimento aos interesses da sociedade. Definimos como problema de pesquisa *“quais as possibilidades e limitações da implantação de uma estrutura de governança pública nas instâncias superiores da Universidade Federal do Rio Grande – FURG”*, e, como objetivo geral *“avaliar as possibilidades e limitações da implantação de uma estrutura de governança pública nas instâncias superiores da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, com vistas a propor sugestões de melhorias”*. Na sequência estabelecem-se como objetivos específicos: a) contextualizar as transformações ocorridas na estrutura da FURG ao longo do tempo; b) identificar se os elementos estruturais característicos da governança no setor público estão presentes na universidade; e, c) analisar as possibilidades e limitações para o exercício da governança a partir da atuação da administração superior e dos conselhos superiores da Universidade. Realiza-se um levantamento documental a respeito da inserção do ensino superior no país. Posteriormente verifica-se como se estruturam estas instituições em termos de governança. Na sequência investiga-se o nível de aderência que estas organizações públicas mantêm com as práticas de boa governança, as quais surgiram a partir de conceitos sacramentados na iniciativa privada. Através de uma revisão sistemática dos referencias bibliográficos existentes chega-se à conclusão da existência de poucos estudos relativos ao tema específico das IFES. Busca-se ressaltar no estudo o papel estratégico que devem ter as instâncias deliberativas superiores das IFES. Decide-se investigar junto à Universidade, objeto principal do estudo, utilizando a técnica de reunião conhecida como “Grupo Focal”. Das duas reuniões realizadas surgiram subtemas que foram analisados posteriormente, como um Decreto do ano de 2017 sobre o assunto, assim como o posicionamento de cada uma das IFES no índice de governança criado pelo TCU baseado no Referencial Básico de Governança de 2014. Aproveita-se para verificar o caso específico de estruturação da Universidade Federal da Fronteira Sul, como uma organização fora dos padrões naturais estabelecidos pelas demais IFES, e também uma análise pontual sobre a proposta do Programa FUTURE-SE lançado pelo MEC durante o desenvolvimento desta pesquisa. Trata-se de uma pesquisa de caráter descritivo e exploratório, baseada em um estudo de caso realizada através de procedimentos metodológicos determinados por uma pesquisa bibliográfica e documental, no universo da rede de IFES do MEC, especificamente na Universidade Federal do Rio Grande (FURG), além de encontros com envolvidos na gestão e nas instâncias de avaliação institucional da IFES. As constatações da pesquisa direcionam para a adoção de medidas que levem a FURG a adotar, o mais breve possível, uma instância que exerça o poder de governança efetiva, privilegiando a participação de representantes da sociedade, possivelmente utilizando-se de estrutura já existente na instituição, como, por exemplo, o fórum universitário conhecido como CIUS (Conselho de Integração Universidade Sociedade).

**Palavras-chaves:** Governança Pública, Gestão Pública, Governança Universitária, Instituição Federal de Ensino Superior.

## ABSTRACT

Governance in public activity is defined as a set of leadership, strategy and control mechanisms that must be put in place to evaluate, direct and monitor management, with the main objective of driving public policies and serving the interests of society. We define as a research problem “what are the possibilities and limitations of the implementation of a public governance structure in the higher levels of the Federal University of Rio Grande - FURG”, and, as a general objective “to evaluate the possibilities and limitations of the implementation of a governance structure? higher levels of the Federal University of Rio Grande - FURG, in order to propose suggestions for improvements”. Following are established as specific objectives: a) to contextualize the transformations that occurred in the structure of the FURG over time; b) identify if the structural elements characteristic of public sector governance are present in the university; and c) to analyze the possibilities and limitations for the exercise of governance from the performance of the superior administration and the superior councils of the University. A documentary survey is conducted about the insertion of higher education in the country. Subsequently, it is verified how these institutions are structured in terms of governance. Following is investigated the level of adherence that these public organizations maintain with good governance practices, which emerged from concepts sacrament in private initiative. Through a systematic review of existing bibliographic references, it is concluded that there are few studies on the specific theme of IFES. The study seeks to emphasize the strategic role that the higher deliberative bodies of the IFES must play. It is decided to investigate with the University, the main object of the study, using the meeting technique known as “Focus Group”. Subsequent sub-themes emerged from the two meetings, such as a 2017 Decree on the subject, as well as the positioning of each IFES in the governance index created by TCU based on the 2014 Basic Governance Framework. It takes the opportunity to verify the specific case of structuring of the Federal University of Fronteira Sul, as an organization outside the natural standards established by the other IFES, and also a punctual analysis on the proposal of the FUTURE-SE Program launched by MEC during the development of this research. This is a descriptive and exploratory research, based on a case study conducted through methodological procedures determined by a bibliographic and documentary research, in the universe of MEC's IFES network, specifically at the Federal University of Rio Grande (FURG), as well as meetings with those involved in the management and institutional evaluation bodies of IFES. The findings of the research lead to the adoption of measures that lead the FURG to adopt, as soon as possible, an instance that exercises the power of effective governance, privileging the participation of representatives of society, possibly using the structure already existing in the institution, such as the university forum known as CIUS (University Society Integration Council).

**Keywords:** Public Governance, Public Administration, University Governance, Federal Higher Education Institution

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de Universidades Públicas Federais por número total de Conselhos Superiores em suas estruturas.....	52
Gráfico 2 - Quantidade de Universidades Públicas Federais por número de membros no Conselho Universitário.....	53
Gráfico 3 - Quantidade de Universidades Públicas Federais que contam com conselhos apenas com caráter consultivo ou de assuntos comunitários.....	54
Gráfico 4 - Quantidade de Universidades Públicas Federais que contam com conselhos fiscalizadores.....	55
Gráfico 5 - Quantidade de Universidades Públicas Federais que contam com conselhos com caráter administrativo.....	56

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Esquema sobre a relação entre os princípios de boa governança.....	45
---	----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estudos empíricos relativos ao tema governança em IFES .....	41
Quadro 2 – Identificação dos participantes nos Grupos Focais.....	49
Quadro 3 – Indicadores de governança estabelecidos pelo TCU.....	61
Quadro 4 – Índice de Governança Pública das IFES cfe. o TCU.....	65

## LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A	Formulário com texto orientador aos grupos focais	110
Apêndice B	Termo de consentimento assinado pelos participantes	114
Apêndice C	Transcrição das reuniões dos grupos focais	115
Apêndice D	Perguntas enviadas às IFES através do e-SIC	166
Apêndice E	Quadro com as respostas recebidas das IFES	167
Apêndice F	Quadro comparativo entre os conselhos das IFES	171

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das IFES
APL	Arranjo Produtivo Local
AUDIN	Auditoria Interna
C3	Centro de Ciências da Computação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
CGI	Comitê de Governança Interna
CGU	Controladoria Geral da União
CGU	Coordenadoria Geral da República
CIG	Comitê Interministerial de Governança
CIPFA	<i>Chartered Institute of Public Finance and Accountancy</i>
CIUS	Conselho de Integração Universidade Sociedade
CODEP	Conselho Departamental
COEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
COEPEA	Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Administração
CONACI	Conselho Nacional de Controle Interno
CONDIR	Conselho Diretor
CONFORM	Comitê de Formação
CONSUN	Conselho Universitário
COREDES	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CRA	Conselho Regional de Administração
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CRM	Conselho Regional de Medicina
DAI	Diretoria de Avaliação Institucional
DF	Distrito Federal
DIADG	Diretoria de Administração e Desenvolvimento da Graduação
DIPLAN	Diretoria de Planejamento
DIPOSG	Diretoria de Pós-Graduação
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares

ESAG	Escola Superior de Administração e Gerência
ESANTAR	Estação de Apoio Antártico
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
FAHERG	Fundação de Apoio ao Hospital de Ensino do Rio Grande
FORPLAD	Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração
FURG	Universidade Federal do Rio Grande
GestãoPessoas	Índice de Capacidade em Gestão de Pessoas
GestãoTI	Índice de Capacidade em Gestão de TI
GP	Gestão Pública
HU	Hospital Universitário
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
ICEAC	Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis
IFAC	<i>Internacional Federacion of Accountants</i>
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
iGG	Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas
iGovContrat	Índice de Capacidade em gestão de Contratações
iGovContrat	Índice de Governança e Gestão de Contratações
iGovPessoas	Índice de Governança e Gestão de Pessoas
iGovPub	Índice de Governança Pública
iGovTI	Índice de capacidade em Gestão de Pessoas
ILA	Instituto de Letras e Artes
IN	Instrução Normativa
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério Público
NDE	Núcleo Docente Estruturante
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	<i>New Public Management</i>
OECD	Organização Européia para Cooperação e Desenvolvimento
OGS	Órgãos Governantes Superiores
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAINT	Plano de Auditoria Interna
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional

PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PL	Projeto de Lei
PROEXC	Pró-Reitoria de Extensão e Cultura
PROFIAP	Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional
PROGRAD	Pró-Reitoria de Graduação
PROPESP	Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
PROPLAD	Pró-Reitoria de Administração e Planejamento
RAINT	Relatório de Auditoria Interna
RBG/TCU	Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SESu	Secretaria de Ensino Superior
TAE	Técnico Administrativo em Educação
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina
UFABC	Universidade Federal do ABC
UFAC	Universidade Federal do Acre
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFCSPA	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora

UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
UFOB	Universidade Federal do Oeste da Bahia
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPEL	Universidade Federal de Pelotas
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande Do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFS	Universidade Federal de Sergipe
UFSB	Universidade Federal do Sul da Bahia
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSCAR	Universidade Federal de São Carlos
UFSJ	Universidade Federal de São João Del-Rei
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UNB	Universidade de Brasília

UNIFAL-MG	Universidade Federal de Alfenas
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá
UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
UNIFESSPA	Universidade Federal Sul e Sudeste do Pará
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNILAB	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa
UNIR	Universidade Federal de Rondônia
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco
URG	Universidade do Rio Grande
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>1.1</b>	<b>Definição do Problema de Pesquisa .....</b>	<b>18</b>
<b>1.2</b>	<b>Objetivos .....</b>	<b>22</b>
<b>1.2.1.</b>	<b>Objetivo geral .....</b>	<b>22</b>
<b>1.2.2.</b>	<b>Objetivos Específicos .....</b>	<b>23</b>
<b>1.3</b>	<b>Justificativa .....</b>	<b>23</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>26</b>
<b>2.1</b>	<b>Origem do termo Governança .....</b>	<b>26</b>
<b>2.2</b>	<b>Governança corporativa .....</b>	<b>29</b>
<b>2.3</b>	<b>Governança corporativa aplicada ao setor público .....</b>	<b>34</b>
<b>2.4</b>	<b>Governança corporativa aplicada às IFES (Univ. Federais) .....</b>	<b>40</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>47</b>
<b>4</b>	<b>ANÁLISES E RESULTADOS .....</b>	<b>51</b>
<b>4.1</b>	<b>Panorama geral das instâncias superiores das universidades .....</b>	<b>51</b>
<b>4.2</b>	<b>Panorama das IFES com relação às instâncias fiscalizadoras .....</b>	<b>58</b>
<b>4.3</b>	<b>A análise das IFES através dos resultados apurados no IGovPub ....</b>	<b>60</b>
<b>4.4</b>	<b>A Universidade Federal do Rio Grande .....</b>	<b>70</b>
<b>4.5</b>	<b>A análise das falas durante as reuniões dos Grupos Focais .....</b>	<b>77</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>96</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>107</b>
	<b>APÊNDICE A .....</b>	<b>112</b>
	<b>APÊNDICE B .....</b>	<b>116</b>
	<b>APÊNDICE C .....</b>	<b>117</b>
	<b>APÊNDICE D .....</b>	<b>168</b>
	<b>APÊNDICE E.....</b>	<b>169</b>
	<b>APÊNDICE F .....</b>	<b>173</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Esse trabalho tem como compromisso investigar a estrutura de governança pública da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, frente a realidade encontrada no conjunto das sessenta e três universidades que formam a rede federal de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), as quais encontram-se vinculadas ao Ministério da Educação (MEC).

Inicialmente realizamos um resgate histórico da trajetória do ensino superior no país desde a primeira iniciativa neste campo verificada na Bahia em 1892, até sua consolidação na década de 1930, com a criação do Ministério da Educação e Saúde. Posteriormente foi realizado um relato do panorama atual sobre o sistema público de universidades no Brasil, assim como um levantamento histórico sobre a Universidade Federal do Rio Grande, destacando fatos de sua trajetória de consolidação.

Considerando os objetivos traçados, esta pesquisa pode ser definida como descritiva e exploratória, realizada através de procedimentos metodológicos determinados por uma pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se como fonte documentos institucionais das 63 universidades federais brasileiras, em especial da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, universo da pesquisa de abordagem censitária, além de publicações de textos e pesquisas relativas ao tema investigado.

A governança corporativa no setor público diz respeito às interações entre estrutura, processos internos e transferência de conhecimentos, através das quais são tomadas as decisões no âmbito institucional da organização de ensino superior, garantindo que estas ações organizacionais estejam alinhadas com o interesse público (BRASIL, 2014).

A governança no setor público é definida como um conjunto de mecanismos de **liderança, estratégia e controle** postos em prática para **avaliar, direcionar e monitorar** a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2014, p.5). Nos órgãos públicos a governança e a gestão caracterizam-se como atividades complementares, onde a gestão é responsável pelo planejamento, execução, controle e ação, manobrando os recursos e poderes a sua disposição em busca dos objetivos da organização, a governança supervisiona, monitora, direciona e avalia a atuação da gestão, com o

objetivo de atender as necessidades e expectativas dos cidadãos e demais atores interessados na boa administração pública.

Com relação às universidades federais, enquanto organizações públicas, estas possuem em sua estrutura um órgão de deliberação máxima com ação estratégica na gestão universitária, o seu conselho superior, no caso da FURG, o Conselho Universitário (CONSUN). Porém também existem outros conselhos deliberativos na estrutura das universidades que desempenham papel extratético na esfera de governança das instituições, como no caso da FURG o seu Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Administração (COEPEA), que é o órgão superior deliberativo da Universidade em matéria administrativa, didático-científica, tecnológica e cultural.

Busca-se ressaltar nesse estudo o papel estratégico que devem ter os conselhos superiores, enaltecendo os princípios de autonomia e participação que devem caracterizar as instâncias colegiadas de uma universidade federal. Cabe registrar que todas as universidades públicas estão vinculadas ao Ministério da Educação, sendo dirigidas ou tuteladas pelo Estado e, portanto, estão sujeitas às normas, regras e princípios de direito público comuns a qualquer órgão da administração pública. Porém, a Universidade ainda possui características de uma organização conservadora em suas ações, não patrimonialista como no passado, mas que a tipifica como uma organização de modelo burocrático (NOGUEIRA, GARCIA e RAMOS, 2012).

Este estudo está estruturado da seguinte forma: o capítulo 1 traz a introdução do assunto abordado na pesquisa, com a definição do problema de pesquisa; os objetivos gerais e específicos que se pretende alcançar e a justificativa para o desenvolvimento da pesquisa; o 2 traz a revisão teórica que ampara o estudo realizado; no capítulo 3 a metodologia utilizada no desenvolvimento do estudo é apresentada; a análise dos dados e os resultados alcançados são estabelecidos no capítulo 4; na sequência as considerações finais são expostas no capítulo 5; no capítulo 6 aparecem as referências bibliográficas utilizadas na pesquisa, e, por fim, nos anexos tem-se os apêndices ao estudo.

### **1.1. Definição do Problema de Pesquisa**

Ribeiro (1978) afirma que o modelo inspirador para a América Latina foi o padrão francês de universidade, no qual a estrutura se assemelha a um conglomerado de escolas autárquicas, porém não se deve afirmar que este modelo francês foi adotado na íntegra. O que caracterizava o sistema educacional da França imperial era seu conteúdo político de instituição centralizadora, de órgão monopolizador da educação geral destinada a desfeudalizar e unificar culturalmente a França (RIBEIRO, 1978). Entretanto, os valores políticos franceses não foram herdados pelas instituições latino-americanas (SGUISSARD, 2004), já que estas buscaram, principalmente, receber a postura universitária fomentadora de escolas autárquicas, o profissionalismo e a introdução do culto positivista nas novas instituições reguladoras do regime capitalista, ou seja, a adoção de uma corrente filosófica de que só se pode afirmar que uma teoria é correta se ela foi comprovada através de métodos científicos válidos.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) surge em 1961, tendo um caráter bastante conservador, sem trazer em seu bojo avanços significativos em termos de educação superior (LAURO MORHY, 2004).

A nova LDB (Lei nº 9394, de 23/12/1996), também chamada de Lei Darcy Ribeiro, por ter sido ele quem, na condição de Senador, apresentou um substitutivo ao projeto que estava em trâmite na época, promoveu e estabeleceu princípios de igualdade, liberdade, pluralismo, gratuidade da educação pública, valorização dos profissionais de educação e gestão democrática; garantia de qualidade, qualificação docente e avaliação sistemática; dissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão em instituições de educação superior não universitárias.

A antiga Lei nº 5.540/1968, que organizava o funcionamento do ensino superior no Brasil, determinava em seu Art. 15 que:

Em cada universidade sob forma de autarquia especial ou estabelecimento isolado de ensino superior, mantido pela União, haverá um Conselho de Curadores, ao qual caberá a fiscalização econômico-financeira.

Um terço dos membros destes Conselhos Curadores deveriam ser elementos estranhos ao corpo docente e ao discente da universidade. Estes representantes externos à universidade seriam indicados normalmente por organizações que representavam setores como o da indústria, do comércio, dentre outros. Porém esse artigo foi revogado pela nova LDB, a qual estabelece, em seu Art. 56, que “as instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão

democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional”. Ainda em seu Art. 73 refere que “os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no Art. 212 da Constituição Federal, no Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente”, dispositivos estes que garantem o quanto cada um dos entes federados deve aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

A melhoria das práticas de gestão dos recursos públicos por parte do Estado, objetivando o alcance de melhores resultados que atinjam e beneficiem a sociedade, tem sido buscada constantemente ao longo do tempo. Após o período chamado de patrimonialista, através do modelo pré-burocrático, o qual tinha como características o clientelismo e o personalismo, ocorre a implantação de um modelo burocrático, cuja característica marcante era a rigidez normativa (NUNES, 1997). Na sequência surge a Nova Gestão Pública (NGP), conhecida também como reforma gerencial, com característica focada no equilíbrio das contas e no alcance de resultados almejados (BRESSER PEREIRA, 2001). Recentemente, por volta dos anos 2000, a governança corporativa, já utilizada nas organizações e negócios privados, passa a ser incluída nas práticas de melhoria para o setor público, surgindo então a governança pública (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Apesar de ser um conceito surgido entre as décadas de 1970 e 1980, em países como Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia, Reino Unido e Austrália, a governança no setor público veio a surgir na realidade brasileira, mesmo que de forma lenta, somente a partir dos anos 1990, através da criação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em novembro de 1995.

O surgimento do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria, por parte do Tribunal de Contas da União - RBG/TCU (BRASIL, 2014), transformou princípios em recomendações objetivas, que auxiliam e acabam facilitando as organizações no acesso a recursos públicos e contribuindo para uma melhor qualidade da gestão, do alcance do bem comum e da sua longevidade.

A sequência temporal desses modelos de gestão representa uma evolução com a adoção de novas práticas, princípios e conceitos, em razão de novas demandas que surgem para as organizações públicas, assim como o enfrentamento necessário ao aparecimento de novas realidades políticas.

Portanto, ao longo deste período ocorre, primeiramente, a redução de práticas personalistas e clientelistas, aumentando a utilização de práticas de formalismo, profissionalismo e impessoalidade. Posteriormente, tem-se uma busca pela redução na utilização de normas e formalismos, em favor das práticas direcionadas ao alcance de resultados. Com a adoção de práticas da governança pública se instala a discussão sobre a adoção de mecanismos de controle externo em paralelo a propostas participativas de gestão. Como citado anteriormente, a governança e a gestão se caracterizam como processos complementares, já que a gestão se responsabiliza pelo planejamento, execução, controle, ação e manejo dos recursos para alcançar os objetivos da organização, e a governança direciona, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com objetivo de dar atenção às necessidades e expectativas dos cidadãos e demais envolvidos (BASTOS, SOUZA, RIBEIRO e PEIXOTO, 2016). Nesse sentido, no ambiente em que se situam as universidades federais, verificamos a existência dos conselhos superiores, os quais ao mesmo tempo em que auxiliam a gestão, se constituem também num modelo de governança “participativa”, na medida em que envolvem diferentes unidades do órgão e diferentes segmentos da comunidade universitária (docentes, discentes, técnicos administrativos e membros externos à Universidade).

Entretanto, os autores chamam atenção para o fato das IFES possuírem características organizacionais singulares, pois são dotadas de uma rigidez funcional e organizacional, causando de certa forma uma impermeabilidade e talvez até uma aversão a influências externas (BASTOS, 2018). Diante disso, caberia questionar se, de fato, tais conselhos, a despeito de serem instâncias democráticas, seriam capazes de atuar como fiscalizadores das ações da gestão ou estariam apenas envolvidos na própria gestão.

Verifica-se, em grande medida, que as IFES não possuem nas suas estruturas um conselho superior específico para tratar da fiscalização econômico-financeira das Instituições, um dos princípios balisadores do conceito de governança, mas não o único. Isso anteriormente era realizado pelos chamados Conselhos Curadores, cuja exigência desapareceu com a edição da LDB em 1996, já que em seu Art. 56 está previsto que:

As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Na prática o que passa a acontecer a partir deste momento nas IFES é que seus conselhos universitários e/ou conselhos com outras denominações passam a assumir a responsabilidade de fiscalizar a prestação de contas das universidades, sendo que algumas ainda mantêm conselhos específicos para essa tarefa, na maioria das vezes com caráter consultivo, passando a configurar a estrutura de governança corporativa destas instituições.

A Universidade Federal do Rio Grande (FURG), uma instituição federal de ensino superior, ambiente em que se desenvolveu a pesquisa, atua em segmento com relevância acentuada na área educacional e de pesquisa, em termos regionais e nacionais, além de representar significativo incremento econômico através da movimentação de recursos federais de grande monta totalizando em 2018 um montante orçamentário de R\$ 492 milhões de reais, representando o segundo maior orçamento no âmbito regional, inferior apenas ao orçamento do município do Rio Grande, que em 2018 alcançou R\$ 623 milhões de reais (BRASIL, 2019).

Levando-se em consideração o cenário apresentado, surge o interesse em pesquisar se as práticas de gestão da administração superior da Universidade Federal do Rio Grande – FURG encontram-se em acordo com os conceitos, princípios e práticas estabelecidos pela governança na área pública, referenciados na literatura científica. Com este objetivo maior foi estabelecido o seguinte problema a ser investigado: quais as possibilidades e limitações da implantação de uma estrutura de governança pública nas instâncias superiores da Universidade Federal do Rio Grande – FURG.

Assim, surgiu a necessidade de problematizar a utilização dos conceitos e princípios de governança pública, a partir da análise das ações desempenhadas pela administração superior e pelos órgãos deliberativos superiores da Universidade Federal do Rio Grande – FURG.

## **1.2. OBJETIVOS**

### **1.2.1. Objetivo Geral**

O objetivo geral do presente estudo foi o de avaliar as possibilidades e limitações da implantação de uma estrutura de governança pública nas instâncias

superiores da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, com vistas a propor sugestões de melhorias.

### **1.2.2. Objetivos Específicos**

a) Contextualizar as transformações ocorridas na estrutura da FURG ao longo do tempo.

b) Identificar se os elementos estruturais característicos da governança no setor público estão presentes na universidade.

c) Analisar as possibilidades e limitações para o exercício da governança a partir da atuação da administração superior e dos conselhos superiores da Universidade.

### **1.3. JUSTIFICATIVA**

Minayo (2015) nos orienta a respeito do por que pesquisar. Afirma tratar-se da relevância do por que a pesquisa deve ser realizada. Quais os motivos que a justificam?

Nesse sentido entendemos que o ensino superior brasileiro vem enfrentando nos últimos anos uma rápida expansão e, para tanto é fundamental que exista um sistema de gestão que possa auxiliar os administradores educacionais a desenvolverem padrões de qualidade que levem as instituições a alcançarem uma administração profissional capaz de alcançar o sucesso.

O presente estudo se justifica no sentido de prestar contribuição à comunidade científica ao desenvolver uma pesquisa sobre a adoção de práticas de governança pública ao situar, analisar e avaliar os órgãos superiores máximos em matéria deliberativa da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, comparativamente ao panorama encontrado na rede federal de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) ligada ao MEC através da sua Secretaria de Ensino Superior (SESu).

Nosso interesse na pesquisa em tela se deve ao fato de atuarmos há a algum tempo na área deliberativa desta IFES, especificamente junto a Secretaria Executiva dos Conselhos, sempre procurando pautar nosso fazer profissional através da transparência, da ética e com objetividade para que todos os envolvidos possam

usufruir e ter acesso aos métodos utilizados na análise dos mais diversos temas que chegam aos Conselhos Superiores da Instituição, porém com a preocupação de que estes mesmos envolvidos tenham a possibilidade de exercer o poder de fiscalização e controle interno das ações exercidas pelos conselhos superiores da Universidade.

Acreditamos ser de grande interesse acadêmico a presente pesquisa, principalmente pelo fato de que se constitui em mais uma fonte de informação a respeito da aplicabilidade do conceito de governança e seus princípios em uma IFES, o que, por si só, já demonstra a importância do estudo, tendo em vista que a busca preliminar por bibliografia sobre o tema demonstrou a existência de pouca literatura a respeito.

Também por termos conhecimento, através do PAINT 2018 (Plano de Auditoria Interna da FURG para o ano de 2018), de que a FURG não possui a definição de um plano de atendimento da legislação, a qual orientou através da IN MP/CGU nº 24/2016, que seja criado um Comitê de Governança, Riscos e Controle para a Universidade, entendemos que o presente estudo é uma forma prática de contribuir com a Instituição no sentido de que em futuro próximo tenhamos a concretização de tal assessoria, já que a justificativa da administração para esta lacuna organizacional é a falta de capacitação de pessoal para o desenvolvimento destas atividades. Para tal já há decisão da gestão da FURG no sentido de que o tema tem grau de importância elevado junto aos integrantes da administração, tendo assumido compromisso de tentar criar e compor o referido Comitê de Governança, Riscos e Controle, ainda durante o exercício de 2018.

Como esclarecimento e contextualização é importante citar que o § 3º do Artigo 15 do Decreto nº 3.591/2000 determina que o órgão de Auditoria Interna em órgãos públicos deve estar vinculado ao Conselho de Administração ou órgão que tenha atribuições semelhantes, no caso da FURG o seu Conselho Universitário (CONSUN), conforme informa a própria Auditoria Interna (AUDIN) da Universidade no Plano de Auditoria Interna 2018 (PAINT 2018).

Julgamos ainda relevante e original para a Instituição a presente pesquisa em razão de configurar um estudo independente e sem compromissos com a gestão, podendo contribuir de forma crítica e paralela aos esforços que a administração deverá imprimir no sentido de dotar a IFES de um órgão específico que atue no gerenciamento de seus riscos e na definição de seus controles, que venha a utilizar

os mecanismos e práticas de governança, descritos no “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhorias”, publicado pelo Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão TCU nº 5015/2016, referenciado no citado PAINT 2018 da Universidade.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção encontra-se estruturada em cinco segmentos principais: **a)** Origem do termo Governança; **b)** Governança Corporativa; **c)** Governança Corporativa Aplicada ao Setor Público; e, finalizando, **d)** Governança Corporativa Aplicada às IFES. Inicia com o resgate da utilização deste termo vinculado às práticas de transparência da gestão nas organizações. Passa pela visão organizacional da Governança Corporativa como um conceito originário da Economia e também do Direito que agem nos processos decisórios de uma empresa. Prossegue em próxima seção analisando a aplicação destas práticas no setor público, a partir de uma visão multidimensional em que a “Governança” é utilizada de acordo com o ponto de vista do observador ou do aspecto a ser avaliado, levando-se em consideração que o ambiente organizacional encontra-se em constante desenvolvimento e evolução, necessitando que as organizações públicas se adaptem no sentido de maximizar os recursos a disposição para a geração de resultados positivos. Continua com a análise do tema Governança Corporativa adotada em benefício das Universidades Federais (IFES), no sentido de que se constituem em organizações de serviço com responsabilidades sociais não muito díspares das demais organizações, porém levando-se em conta que possuem valores, objetivos e finalidades próprias, além do fato de serem mantidas quase que exclusivamente por recursos públicos. Encerra-se o Referencial Teórico apresentando uma coletânea de trabalhos anteriores sobre o tema, a fim de dar embasamento e consistência a esse estudo.

### 2.1. Origem do termo Governança

De acordo com o que identificamos na bibliografia consultada o termo governança vem sendo utilizado nos últimos tempos para estabelecer práticas de transparência da gestão nas organizações, as quais devem estar alinhadas com as políticas de responsabilidade social adotadas.

Segundo estudo de Carrion e Costa (2010) o termo foi resgatado ao final dos anos 80 pelas grandes agências internacionais de ajuda ao desenvolvimento e combate à pobreza, as quais eram financiadas pelo Banco Mundial, para identificar o novo padrão de relações sócio-institucionais decorrentes da revisão das relações Estado, sociedade, capital privado. Mais recentemente é possível verificar a

ausência que o termo tinha no mundo moderno, já que no Novo Dicionário Aurélio, edição de 1986, ou seja, em meados da década de 1980, ele aparecia no dicionário apenas com a definição de “governar”.

Etmologicamente o termo governança tem origem nos vocábulos gregos *Kybenan* (incitar, estimular) e *kybernetes* (guia, piloto), sendo historicamente associado a uma noção de “bom governo”, pois já em 1840, o rei Charles-Albert do Piemonte e Sardenha, numa tentativa de tirar seu reino do marasmo em que se encontrava, apontava a governança, como única alternativa viável (CARRION e COSTA, 2010).

Tavares (2009) diz, baseado em um documento do Banco Mundial denominado *Governance and Development* (1992), que pode-se entender que governança é a capacidade dos governos de planejar, formular, implantar políticas e cumprir funções, definindo ainda que seria a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando seu desenvolvimento.

De acordo com Milani e Solinis (2002), conforme citado por Carrion e Costa (2010), o termo governança surgiu ligado à teoria da firma, designando coordenações internas e externas que buscavam a redução de custos de transação. As reestruturações das organizações que surgiram como resposta ao declínio do sistema fordista de regulação teriam contaminado as relações hierarquizadas, substituindo-as por articulações de rede, contexto no qual acaba aparecendo o conceito da governança para regular as relações existentes nessas redes de empresas.

Na esfera pública o termo *boa governança* vem sendo utilizado desde os anos 80, a partir da sua adoção pelo Banco Mundial, nas discussões sobre desenvolvimento e combate à pobreza, para caracterizar práticas de organização social. De acordo com Bandeira (2000), conforme citado por Carrion e Costa (2010), o vocábulo *governance* é traduzido como governância, este identifica as estruturas institucionais, as políticas, os processos de decisão e as regras formais e informais, relacionadas com os temas de interesse público, que determinam como o poder é exercido, como as decisões são tomadas e como os cidadãos participam do processo decisório.

Ainda segundo Coronado (2002), conforme citado por Carrion e Costa (2010), o termo governança é indicado com dois significados, um de cunho tradicional, que

faz referência à eficácia administrativa, o qual no campo da gestão pública está relacionado à avaliação gerencial das políticas públicas e dos seus resultados. O outro significado diz respeito ao tema da participação da sociedade em geral através de organizações de interesse estratégico, como é o caso das ONGs. Neste o governo deve desenvolver um papel democratizador com relação aos assuntos públicos, caracterizado como mediador das relações entre o Estado e a sociedade.

Pereira (2011), diz que a popularização do termo governança é atribuída ao que ocorreu na década de 80, nos Estados Unidos, quando um grande movimento de investidores surgiu contra algumas corporações por estarem sendo administradas de uma forma que não agradou os interesses dos seus acionistas.

Hermet (2005), conforme citado por Carrion e Costa (2010), diz que devem existir alguns cuidados com relação à discussão sobre governança e democracia, no sentido de que não se trata de uma substituição do Estado, e sim de incitar o Estado a ser Estado, ou seja, permitir que a cidadania exerça sua influência nas decisões sobre políticas públicas. Isso significa ser mais abrangente do que simplesmente cobrar do governo a prestação de serviços públicos, o que implicaria apenas em uma relação clientelista de compra e venda de serviços, ação que caracteriza uma prática de mercado. Como outro cuidado que se deve ter aparece a construção de consensos sem conflitos, já que no regime democrático o conflito é considerado uma característica legítima e identifica a presença da diversidade e do respeito mútuo. A governança, nesse sentido, deve surgir como uma ferramenta a ser utilizada no sentido de legitimar os embates e posições diferentes a respeito de temas de interesse do coletivo.

De todas estas impressões sobre o significado do termo governança depreende-se que deve existir regulação compartilhada nas discussões que envolvem a esfera pública, uma vez que surge o entendimento aproximado de que ela busca mediar relações entre atores e organizações em torno de questões públicas em que o Estado já não possui mais o poder de decisão, mas, contudo, deve manter o diálogo permanente e, por vezes, coordenar as discussões.

Utilizamos em nosso estudo a ideia mais consensual de governança que diz respeito a permitir a participação da sociedade nas decisões das instituições públicas através dos fóruns legítimos de participação.

A seguir abordaremos a governança em três níveis de aplicação, com o objetivo de trazer embasamento teórico ao tema: Governança Corporativa;

Governança Corporativa Aplicada ao Setor Público e Governança Corporativa Aplicada às IFES.

## **2.2. Governança Corporativa**

Segundo Martins e Rodrigues (2005) Governança Corporativa trata-se de um tema bastante presente nos meios acadêmicos, governamentais e nas instituições internacionais, envolvendo o poder de distribuição de recursos corporativos e também quais os instrumentos que são utilizados para a obtenção dos recursos. Os autores entendem que o conselho de administração é o instrumento central de governança de uma organização. Por meio dele, o acionista, os stakeholders, o controle corporativo do mercado e as regulações nacional e internacional interagem num complexo caminho para afetar as ações das empresas e o monitoramento dos gerentes.

Governança corporativa é um termo relativamente novo como disciplina autônoma, sendo as bases deste conceito originárias da economia e do direito, consolidadas em séculos atrás (MARQUES, 2007).

Marques (2007, p. 2) define que:

De maneira bastante genérica, a governança corporativa pode ser descrita como os mecanismos ou princípios que governam o processo decisório dentro de uma empresa. Governança corporativa é um conjunto de regras que visam minimizar os problemas de agência. O objeto central dos sistemas de governança corporativa não é o de intervir na autonomia das organizações, mas, ao contrário, pretende equilibrar a competitividade e produtividade da empresa com uma gestão responsável e transparente da mesma. (sic)

A Governança corporativa deve ter como principal preocupação a redução ou eliminação dos conflitos de agência que podem surgir entre acionistas e gestores, e conseqüentemente reduzir os custos da agência.

De acordo com Jensen e Meckling (1976), citado por Nassif e Souza (2013), o conflito de agência<sup>1</sup> é a possibilidade de divergência de interesses entre acionistas e gestores da organização, quando um tenta tirar vantagem do outro de uma mesma situação, envolvendo problemas de assimetria de informações entre o agente e o

---

<sup>1</sup> A Teoria da Agência foi desenvolvida por Jensen & Meckling (1976) e busca estabelecer um sistema de compensação, quando um ator principal estabelece um contrato que motive o agente a atuar em conformidade ao interesse do principal (BEDICKS, 2009).

proprietário. Os administradores têm seus interesses e procuram maximizá-los e é nesse momento que suas decisões podem ser contrárias aos interesses dos acionistas, caracterizando-se assim os chamados conflitos de agência.

Segundo Nassif e Souza (2013), o relacionamento de agência é o relacionamento existente entre acionistas e administradores nas grandes corporações, já que a propriedade acaba se diluindo em número grande de acionistas e nessa dispersão quem efetivamente controla a empresa é a administração.

“Governança Corporativa” é considerado um tema consequente dos conflitos de agência, refletindo de forma positiva na valorização das organizações junto ao mercado, uma vez que é um sistema por meio do qual se pode exercer controle nas corporações, por exemplo, através dos seus conselhos de administração e fiscal, ou através da contratação de auditorias independentes (NASSIF e SOUZA, 2013).

É comum no mercado que as organizações ao se desenvolverem passem a ser administradas não somente pelos seus proprietários, familiares ou por pessoas cujos vínculos pessoais com os proprietários ultrapassem o ambiente organizacional. Os conflitos de interesses, gerados a partir da relação patrão-empregado, acabaram gerando estudos na área da administração que culminaram no desenvolvimento da Teoria da Agência, cuja contribuição para a administração tem sido fomentar investigações sobre os meios adequados para reduzir os mencionados conflitos (BIANCHI, 2005).

Bianchi (2005) também registra que na atualidade existe muita pressão para que o sistema de governança corporativa da Alemanha e do Japão se aproxime do modelo anglo-saxão, podendo tal proposição ser estendida praticamente a todos os países.

Bianchi (2005, p. 5) diz que

Desde a revolução industrial, o progresso social resultante vem estimulando mudanças na forma de gestão das organizações. O surgimento de condições tecnológicas e de mercado, favoráveis a produtores de bens e serviços, bem como outras variáveis estimuladoras do empreendedorismo individual, proporcionam condições favoráveis para o crescimento de organizações, levando-as à necessidade de aperfeiçoarem sua forma de administração no que tange ao compartilhamento do poder organizacional. (sic)

Deve-se considerar que esse tipo ou modelo de gestão reduz o poder de decisão dos gestores, uma vez que esse poder é compartilhado com os demais integrantes dos órgãos deliberativos das instituições, os quais possuem direito de

participação nas decisões promovidas dentro da organização através destes colegiados, os quais socializam responsabilidades e experiências acumuladas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2015).

As práticas associadas à governança corporativa permitem alinhar interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2015).

Essas práticas ligadas ao conceito de governança corporativa surgiram em razão da necessidade de prevenir escândalos corporativos tão comuns na década de 1990, além do fato de que os investidores lançavam mão destes conceitos de governança como indicadores de sustentabilidade nas organizações privadas, por isso parcela considerável da teoria sobre governança é direcionada às instituições privadas (VIEIRA e SILVA, 2016).

Governança corporativa é o conjunto de práticas adotadas pelas organizações com o objetivo de dar direcionamento e acompanhamento, envolvendo o relacionamento entre os proprietários, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal (IBGC, 2009). Uma das características da Governança Corporativa é a separação entre propriedade e gestão. Assim temos a figura do gestor, indivíduo que têm capacidade para gerir o negócio e que não é necessariamente o proprietário, e aquele que possui os recursos para implementá-lo.

A Transparência, um dos princípios básicos da Governança Corporativa, é a obrigação de informar e disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos, resultando em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, mas também aos demais fatores, inclusive “intangíveis”, ou seja, aqueles que não têm existência física, que auxiliam na gestão e que conduzem à criação de valor. Outro princípio é a Equidade, que reflete a intenção do tratamento justo a todos os sócios, acionistas e demais partes interessadas, ou seja, os *stakeholders*. A Prestação de Contas como princípio da Governança Corporativa, demonstra a obrigatoriedade de os agentes de Governança prestar contas de sua atuação, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões. E,

por fim a Responsabilidade Corporativa, onde os agentes de Governança devem zelar pela sustentabilidade das organizações, visando à sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2015).

De acordo com o IBGC (2014, p. 17)

governança pode ser descrita como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle. (sic)

O autor destaca que a governança diz respeito ao processo de institucionalização da autoridade, identificando quem tem autoridade, sobre o que, e através de que canais essa autoridade é exercida.

As corporações utilizam a governança corporativa como um sistema, princípios e processos para que sejam controladas e administradas, colocando seus conselhos de administração como referência central desse sistema. Além dos seus conselhos, fazem parte da estrutura de governança os acionistas, os executivos das organizações, as auditorias independentes e os *stakeholders* (associações, sindicatos, fornecedores, funcionários e outros grupos que possam ter influência na gestão das empresas) (IBGC, 2009).

Historicamente, os conselheiros foram considerados muito pouco atuantes nas organizações, apenas referendando as decisões tomadas pelos gerentes e diretores executivos, atendendo apenas as obrigações legalmente estabelecidas. A introdução de numerosos códigos de conduta e melhores práticas também trouxe reformas à estrutura dos conselhos de administração e às suas composições, porém, na maioria das vezes esse desenvolvimento tem sido pouco considerado devido à forte percepção popular de que os conselhos têm tido uma atuação ineficiente (MARTINS e RODRIGUES, 2005).

Segundo Turnbull, conforme citado em Martins e Rodrigues (2005, p. 25), quatro modelos básicos de governança podem ser encontrados nas organizações. O primeiro, chamado de modelo *stakeholders*, considera os interesses de todos os envolvidos com a organização, não somente seus acionistas. Nesse, quando a Governança Corporativa toma suas decisões, a comunidade, os funcionários, os governos, o meio ambiente, os fornecedores e seus clientes são considerados. É o modelo encontrado nas empresas alemãs. No segundo modelo, da representação (*stewardship*), o gestor principal da organização é o representante dos acionistas e

aquele que garante o retorno dos investimentos realizados na empresa. Nesse caso o conselho de administração se limita a agir referendando as decisões do gestor. Esse modelo é frequentemente encontrado nas empresas japonesas. O terceiro modelo é o político, o qual é definido pela forma como os governos favorecem os vários constituintes das empresas, a partir da legislação vigente. Significa que a empresa conduz o seu negócio de acordo com o que está determinado na lei. Pode haver privilégios para algum *stakeholders*, porém todos eles são determinados por leis, como acontece nas empresas francesas. No último modelo, financeiro ou das finanças, fortemente estabelecido nos Estados Unidos e na Inglaterra, o problema central da Governança Corporativa é a elaboração de regras e incentivos (contratos) para alinhar efetivamente o comportamento do gestor (agente) com as aspirações do principal (proprietários) e garantir o retorno dos investimentos aos acionistas.

Conforme Carlsson e Bertero, citado em Martins e Rodrigues (2005, p. 26), o Brasil segue o modelo latino, o qual possui características que dizem respeito a uma forte concentração da propriedade nas mãos de poucos acionistas e numa alta concentração de poder nas mãos de um líder ou de uma organização específica. Nesse modelo, o Estado também tem participação direta nas empresas, seja como proprietário ou como regulador das atividades produtivas, porém entende que a Governança Corporativa brasileira está centrada em uma sociedade entendida como patriarcal, dominada por oligarquias e de distâncias entre as classes sociais econômicas. Sendo assim a organização é entendida no país como um patrimônio familiar, levando as questões de governança a serem discutidas e definidas nas casas dos donos das empresas.

As práticas de governança corporativa são utilizadas pelas organizações públicas em busca do aumento da qualidade na gestão, com foco na geração de resultados e no bom direcionamento dos recursos que recebem. Estas práticas são utilizadas pelos administradores e gestores para aprimorar os aspectos que direcionam os itens de controle e gerenciamento das organizações.

Segundo o IBGC (2009) os princípios básicos de Governança Corporativa são: **1) Transparência**: compreende disponibilizar informações às partes interessadas, tudo que seja importante, não somente o que é imposto por leis ou regulamentos; **2) Equidade**: significa oferecer um tratamento igualitário entre todos os envolvidos ou interessados na organização (*stakeholders*); **3) Prestação de contas (*accountability*)**: diz respeito a prestar contas da ação da atuação da

organização, dessa forma assumindo a consequência de suas ações, tanto positivas quanto negativas; 4) Responsabilidade Corporativa: entende manter a sustentabilidade da organização, no sentido de preservar a vida da organização, observando com cuidado o ambiente, a escolha dos negócios e operações.

Notamos assim, que os mesmos princípios que orientam a governança corporativa em tese seriam aplicáveis às instituições de ensino superior, já que estas devem primar pela divulgação de seus atos à comunidade, tratar todos que se envolvem de maneira igualitária e também prestar contas de suas ações, além de cuidar do bem estar e longevidade da instituição.

### **2.3. Governança corporativa aplicada ao setor público / governança pública**

De acordo com o IBGP (2013), para a *Internacional Federacion of Accountants (IFAC)* não há um acordo universal sobre uma definição para o termo “governança do setor público”. O que se entende pelo termo parece variar consideravelmente entre as diversas partes do mundo. Governança é um conceito multidimensional, e o termo “governança” é utilizado de forma diferente, dependendo do aspecto de análise, do ponto de vista do observador ou do aspecto sob avaliação. Entendida a partir de uma perspectiva organizacional, por exemplo, a governança corporativa de uma organização do setor público se conecta a outras ordens de governança nos níveis governamental, social e organizacional. Estas diferenças não se restringem apenas a questões de terminologia. Por exemplo, o foco de governança para os governantes que tentam coordenar respostas para os problemas de política pública nacional é muito diferente do foco de um gestor de organização pública administrando seus próprios negócios.

De acordo com Mello (2006) o âmbito organizacional encontra-se em progressivo desenvolvimento, uma vez que o ambiente e as relações que o cercam estão em constante evolução, portanto as organizações com o objetivo de subsistirem necessitam se adequar, de forma a maximizar os recursos disponíveis para a geração de riqueza.

Leo Kissler (2006), afirmou que no debate atual sobre a continuidade da modernização do setor público alemão, a governança tornou-se um conceito-chave, que todos utilizam sem saber exatamente o que é. Seu significado original tinha um entendimento associado ao debate político-desenvolvimentista, no qual o termo era

usado para referir-se a políticas de desenvolvimento que se orientavam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais – como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público – considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades (pelo menos de acordo com os modelos idealizados por organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou a Organização Europeia para Cooperação e Desenvolvimento (OECD).

Na atualidade, de acordo com Kissler (2006), propõe-se entender governança como uma nova forma de executar reformas administrativas e de Estado, de forma eficaz e transparente, com o objetivo conjunto e de maneira compartilhada com o Estado, empresas e sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e que crie possibilidades e chances de um desenvolvimento sustentável no futuro para todos os envolvidos.

Conforme o estudo de Kissler (2006), os fundamentos que determinam e normatizam a ação da governança pública se caracterizam através de um olhar diferenciado do Estado como seu agente, ou seja, devem responder ao questionamento: que significado tem o Estado nas estruturas de governança? Ou melhor: qual a diferença entre governança e governo?

Diz o autor que a resposta a essa pergunta nos indica que existem três fases nesse debate a respeito da transposição do estado tradicional para um novo modelo de Estado. Assim, conceitualmente, surgem:

- a alteração de um Estado de serviço, que apenas produz o bem público, para um Estado que garante a produção do bem público;
- a alteração de um Estado que é provedor solitário, para um Estado que provoca e coordena outros atores a produzir junto;
- a alteração de um Estado que dirige, que é gestor, para um Estado cooperativo, que produz em conjunto com os demais atores envolvidos.

O Estado alemão passa a agir em uma estrutura composta por três setores: o público, que mantém o controle hierárquico; o privado, fomentado pela concorrência; e o chamado terceiro setor, que pratica a solidariedade e a negociação (iniciativas comunitárias, associações, cooperativas, grupos de interesse organizado, grupos de auto-ajuda). Isso acaba por incentivar e valorizar a ação do setor privado e também do terceiro setor. O Estado acaba deixando aquela característica tradicional diferenciada do mercado e da sociedade, passando a se articular organicamente em

diferentes arranjos e composições, constituindo mecanismos institucionais de regulação.

Marques (2007), tratando deste assunto, afirma que os critérios de governança são valores e padrões éticos que devem permear toda uma sociedade civil, envolvendo as companhias e seus *stakeholders*, mas também os legisladores, agentes de administração pública, membros do Judiciário, dentre outros. A cobrança destes valores deve ser realizada por todos os agentes da sociedade civil.

Estas pressões acabam provocando a efetiva implantação de um modelo de gestão estratégica que, em muitos aspectos, pode significar uma transposição de modelos e práticas gerados nas empresas privadas para o contexto da gestão pública. Os órgãos de controle, como, por exemplo, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU), passaram a avaliar de forma mais integral os processos de gestão na intenção de buscar uma redução dos riscos que podem afetar a eficiência e eficácia das instituições públicas, abandonando o papel tradicional de simples fiscalizadoras da execução orçamentária nos órgãos públicos.

Marques (2007) afirma que o TCU tem um papel muito importante quanto à governança pública, pois trata-se de uma instituição independente, que controla e fiscaliza o Poder Executivo em suas ações.

De acordo com Bastos (2016) o TCU publicou um Referencial Básico de Governança para que os órgãos públicos se referenciem na adoção de boas práticas de governança corporativa, as quais transformam princípios em recomendações objetivas, que auxiliam e acabam facilitando as organizações no acesso a recursos públicos e contribuindo para uma melhor qualidade da gestão, do alcance do bem comum e da sua longevidade.

Da mesma forma que na iniciativa privada, o Estado necessita de boas práticas com relação à administração dos recursos que estão a sua disposição, a fim de convertê-los adequadamente em bens e serviços em prol do bem estar social, de forma a proporcionar a criação de valor público e a geração de capital social, assim como o compartilhamento das responsabilidades e a coordenação entre os entes públicos e privados (MATIAS-PEREIRA, 2010a)

De acordo com Marques (2007) para se atingir uma efetiva governança nas entidades públicas, são necessários seis passos fundamentais. Três deles – liderança, integridade e compromisso – remetem-nos para as qualidades pessoais de todos na organização. Os outros três elementos – responsabilidade, integração e

transparência – são principalmente o produto das estratégias, sistemas, políticas e processos estabelecidos.

Marques (2007) dá ênfase a cada um dos passos fundamentais da governança no setor público, conforme relacionado a seguir:

**Liderança** – a governança do setor público requer liderança no governo e/ou do órgão executivo da organização. Deve ocorrer a clara identificação e articulação da responsabilidade, bem como a compreensão real e apreciação das várias relações entre os *stakeholders* da organização e aqueles que são responsáveis pela gestão dos recursos e obtenção dos desejados resultados (*outcomes*).

**Compromisso** – as melhores práticas de governança pública requerem um forte compromisso de todos os participantes, para serem implementados os elementos fundamentais da governança corporativa. Essa prática exige uma boa orientação das pessoas; qualidade na comunicação; um grande destaque nos valores da organização e conduta ética; gestão do risco; relacionamento com os cidadãos e os clientes e prestação de serviço de qualidade.

**Integridade** – a integridade tem a ver com honestidade e probidade/retidão na administração dos recursos públicos. Ela é resultado da eficácia do controle estabelecido e dos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da organização. Ela reflete-se nas práticas e processos de tomada de decisão e na qualidade e credibilidade do relatório de *performance*.

**Responsabilidade/prestação de contas (*accountability*)** – os envolvidos devem identificar quem é o responsável por que, perante quem, e quando. Requer também uma compreensão clara e apreciação dos papéis e responsabilidades dos participantes no quadro da governança, onde os Ministros, a Administração da entidade e o CEO (executivo principal) são componentes-chave de uma responsabilidade saudável.

**Transparência** – a abertura, ou a equivalente transparência, consiste em providenciar aos stakeholders a confiança no processo de tomada de decisão e nas ações de gestão das entidades públicas durante a sua atividade. Comunicações completas e informação segura e transparente geram ações mais efetivas. A transparência é essencial para ajudar a assegurar que os corpos dirigentes são verdadeiramente responsáveis. A informação deve ser exibida e não detida por qualquer entidade particular – ela é um recurso público, assim como o dinheiro público ou os ativos.

**Integração** - os vários elementos da governança devem estar holisticamente integrados no programa organizacional, bem compreendida e aplicada pelos funcionários dentro das entidades. Se estiver corretamente implementada, a governança pode providenciar a integração do quadro de gestão estratégica, necessária para obter os padrões de *performance* necessários para atingir as suas metas e objetivos.

Marques (2007) argumenta que nas organizações públicas a aplicação prática da governança engloba os seguintes aspectos: (a) separação dos papéis do Presidente e do Diretor Executivo; (b) um conselho que tenha a maioria de diretores não executivos; (c) criação de um comitê de auditoria com integrantes não executivos; (d) proteção da independência dos auditores externos; (e) manutenção de padrões de relatórios financeiros; (f) adoção de códigos de ética da organização; (g) instruções para conduta dos diretores, que particularmente prevejam a inexistência de conflitos e divulguem os benefícios, e; (h) identificação e gestão de risco.

Devemos lembrar que muitas instituições públicas já utilizam dispositivos e conceitos oriundos da boa governança corporativa, dentre os quais se destacam o planejamento do negócio e a estratégia, comitês de auditoria, controle de estruturas, incluindo a gestão de risco, avaliação e monitoração do desempenho.

Segundo De Benedicto, et al. (2013) as discussões identificadas em estudos nessa área evidenciam que o modelo de administração pública no Brasil ainda se encontra impregnado de mazelas, impropriedades e condutas recrimináveis, as quais precisam ser superadas à luz dos princípios da governança, assim como há a necessidade de novos estudos sobre essa temática, tanto para ressaltar a relevância do assunto, quanto para indicar novos ângulos de apreciação.

Debates recentes no campo da administração pública apontam para uma nova abordagem que vem sendo construída e que na visão de alguns estudiosos do campo não abandona por completo o modelo gerencialista tão em voga nos anos finais do século XX, mas traz um novo olhar para o serviço público numa perspectiva mais ampla que a conecta a noções de governança. Esse debate tem posicionado os estudiosos e os profissionais do campo, segundo Dehnardt (2013) diante de escolhas muitas vezes paradoxais em relação ao futuro da teoria e da prática da administração pública. Dentro desse debate estão inseridos elementos da governança pública que se destacam na transição para uma forma mais

democrática de relacionamento estado/sociedade, com a inclusão de uma cidadania mais esclarecida e que busca uma maior participação nas decisões acerca das políticas públicas que dizem respeito a toda sociedade.

Essa nova concepção em discussão desde as décadas de 1970 e 1980, emerge como *New Public Service* (NPS) - Novo Serviço Público (NSP) e conforme argumenta Denhardt (2013) é salutar essa construção para que os atores do campo possam caminhar no sentido de cumprir a promessa da administração pública como ciência. Segundo ele, para que isso realmente ocorra, é preciso:

Um redirecionamento na maneira como enxergamos o campo e leve à preocupação não meramente com a administração governamental, mas também com o processo mais abrangente de governança e administração da mudança. (sic)

Secchi (2009) define governança como “um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (Kooiman,1993; Richards e Smith, 2002) [...] denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas”. (Secchi, 2009, p. 358). Significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública. (Secchi, 2009, p. 359).

Governança no setor público refere-se às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como as decisões serão tomadas, tendo como principal função garantir que as ações organizacionais estejam alinhadas com o interesse público (TCU, 2014).

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

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

#### **2.4. Governança corporativa aplicada às IFES (Universidades Federais)**

Segundo Nogueira *et al.* (2012), as universidades federais caracterizam-se como instituições de serviço que possuem responsabilidades sociais, não diferindo muito de outros tipos de organizações, principalmente em relação ao que diz respeito às atribuições de seus administradores, ao planejamento e à estrutura organizacional. Porém, a principal diferenciação se estabelece nos seus valores, objetivos e finalidades, além do fato de serem mantidas pelo contribuinte, o qual, através do recolhimento de impostos, contribuições ou alocação de custos indiretos, a sustenta, independentemente de fazer uso dela ou não.

As universidades públicas, apesar de serem instituições com grande tradição social, constituem-se em organizações complexas e únicas no contexto social, principalmente em relação as suas estruturas, formas de administração e aos seus processos de decisão. Apesar disso são dirigidas ou tuteladas pelo Estado, estando submetidas às regras e princípios de direito público comum à generalidade da administração pública (NOGUEIRA *et al.*, 2012). Assim sendo, devem se adaptar às exigências exercidas pelos órgãos de controle externo como o Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU), entre outros.

Como integrantes da Administração Pública, na forma de Fundações ou Autarquias, as IFES estão sujeitas às leis e regulamentos que disciplinam o setor público. Estando vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), elas possuem como principal missão a geração de conhecimentos científicos e tecnológicos, a promoção da cultura, a prestação de serviços à comunidade e a formação de profissionais qualificados, nas mais diversas áreas do conhecimento.

Apesar de suas características específicas e contar com a chamada “autonomia”, estabelecida na Constituição Federal em seu artigo 207, essas instituições enfrentam contrapontos que não permitem sua plena efetivação, já que devem atender uma legislação rígida que envolve a definição das suas estruturas organizacionais e o controle da aplicação dos recursos que recebem.

Essas obrigações pressupõem que cada órgão público deve estabelecer ao menos um padrão mínimo de gestão, através da prestação de contas, utilização eficiente dos recursos e de forma transparente, o que podemos denominar de Governança Corporativa. Mesmo assim as avaliações verificadas na bibliografia consultada dão conta de que ainda são organizações conservadoras, tanto de forma

prática, quanto na adoção de políticas. Constituem-se em organismos com gestão burocrática, tradicionalista e governamental, o que as tornam resistentes a mudanças e a adoção de novas práticas e modelos organizacionais.

Na esfera pública as pressões por modernização da gestão têm sido uma constante, incluídas aí as IFES, tendo em vista que a sociedade espera que as práticas de governança sejam aplicadas não só às organizações privadas, mas da mesma forma às organizações públicas (DE BENEDICTO; RODRIGUES; ABBUD, 2008).

Os princípios que norteiam a governança corporativa, segundo Nogueira, Garcia e Ramos (2012), poderiam ser aplicáveis às Instituições de Ensino Superior, já que, de forma geral, estas instituições devem disponibilizar informações a todos os cidadãos, oferecer tratamento igualitário a todos os envolvidos ou interessados nas instituições, prestar contas de suas ações e decisões e zelar pela longevidade das mesmas.

Trabalhos anteriores a respeito do tema “Governança Pública” aplicada em universidades federais (IFES), conforme o Quadro 1 nos apresenta a seguir, foram utilizados a fim de dar embasamento e consistência teórica ao presente estudo.

Através desta coletânea de pesquisas empíricas verificou-se que a governança no setor público e principalmente no interior das universidades federais é estudada a partir de variadas óticas direcionadas a analisar a gestão das organizações de ensino superior.

**Quadro 1 – Estudos empíricos relativos ao tema governança em Universidades Federais**

<b>Autores</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Resultados</b>
Gesser, Oliveira e Machado (2017).	Apresentar um panorama dos estudos científicos desenvolvidos a cerca da governança nas IFES e identificar lacunas no conhecimento sobre o tema.	O tema envolve a criação de forças organizacionais que garantem o sucesso dos <i>stakeholders</i> e da sociedade. As IFES são complexas e demandam mais estudos para melhor entendimento. Estruturas de governança promovem valores e princípios éticos, transparência e comunicação organizacional revelam a responsabilidade social das IFES. Muitas IFES são resistentes a estas estratégias e se mostram mais interessadas em cumprir a legislação.
Vieira e Silva (2016)	Realizar levantamento sobre artigos que tratam de governança corporativa aplicada às universidades federais, de 2005 a 2015 nos periódicos	Apenas 3 (três) artigos foram identificados. Dois contribuíram para a verificação do atendimento aos princípios da Governança Corporativa, o que se confirmou. O terceiro contribuiu para a confirmação da importância das relações de governança para a interação destas IFES com

	classificados pelas CAPES.	seus <i>stakeholders</i> .
Silveira, Pelzl, Lopes e Santos (2017)	Realizar pesquisa bibliométrica sobre a Governança nas IFES a fim de identificar o perfil das publicações sobre o tema, através de algumas variáveis pré-estabelecidas.	A comunidade científica ainda trata o tema de maneira tímida, apesar de sua relevância no contexto político e econômico brasileiro. Verifica-se que o Google Acadêmico é a que mais trata do assunto quando se trata da Base de dados, superando em 96% outras bases pesquisadas.
Bastos <i>et al</i> (2016)	Refletir sobre a estrutura de governança corporativa das universidades federais, enfatizando o papel estratégico que deve ser atribuído aos conselhos superiores.	Os resultados mostram um quadro de grande diversidade no número de órgãos colegiados superiores, na nomenclatura utilizada, no número de integrantes dos conselhos, embora algumas características sejam bastante difundidas e comuns, como é o caso do Conselho Superior, instância máxima decisória das universidades. As conclusões do trabalho devem ensejar estudos específicos sobre as instâncias decisórias internas no âmbito das Unidades Acadêmicas, buscando preservar o caráter participativo da comunidade, corrigindo distorções que diminuem o papel que estes órgãos deveriam desempenhar.
Vilela, Duarte e Veloso (2015)	Verificar em que medida o modelo de Governança Corporativa pode ser utilizado para a melhoria da gestão e da qualidade do ensino em IFES.	Os benefícios trazidos às empresas que adotaram o sistema de governança corporativa valida sua utilização em IFES, já que o foco deste sistema é justamente a melhoria das práticas de gestão, os ganhos com a qualidade, além de garantir sua longevidade e sua sustentabilidade perante a sociedade.
Esther e Melo (2008).	Discutir como os gestores da alta administração das Universidades Federais constroem sua identidade gerencial.	Os gestores presenciam um contexto em que os ideais históricos da Universidade são contrapostos aos ideais econômicos de produtividade, eficiência e resultados, e vivem num ambiente em que têm que conjugar diversos interesses, resultando na configuração de uma identidade múltipla (políticos, gestores e professores), por vezes contraditória.
Esther (2011)	Analisar as competências atribuídas aos reitores de IFES, com a expectativa de contribuir para maior compreensão de sua ação.	Há predominância de competência política, faltando-lhes, entretanto, o domínio de outras competências consideradas relevantes para os gestores públicos.
Pereira e Silva (2011)	Identificar as competências gerenciais nas IFES.	Os resultados da pesquisa permitiram identificar quatro grupos de competências gerenciais: competências cognitivas, funcionais, comportamentais e políticas.
Soares e Siena (2011)	Identificar características de gestão e do controle interno federal que emergem de documentos oficiais na Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) e sua relação com os paradigmas de administração e controle.	Apesar do crescimento da frequência de características gerenciais, ainda há forte presença de características burocráticas nos documentos oficiais pesquisados, sinalizando com o aparecimento de um novo paradigma.
Queiroz (2011)	Analisar as atividades e funções das unidades de controle interno ou Controladoria nas IFES,	A maioria das IFES não possui unidades de Controle Interno ou Controladoria, sendo as atividades inerentes realizadas pelas Auditorias Internas, e apesar das unidades de Controle

	delineando o perfil predominante destas unidades.	Interno ou Controladorias das IFES possuem perfil e forma de atuação semelhante ao dos estados brasileiros e DF, estudo elaborado pelo CONACI, este perfil não está de acordo com os aspectos considerados na literatura especializada.
LincZuk (2012)	Discutir a migração da aplicação dos conceitos de governança corporativa para o âmbito público, visto numa perspectiva de agência, fundamentada na problemática que discute a efetividade da implementação da Governança Pública nas IFES verificando a influência das auditorias internas neste processo.	Obteve-se como resultado um panorama do controle interno nas IFES, inferindo-se, também, que ainda existe a necessidade de implantação e estruturação adequada de auditoria interna a fim de que esta se traduza em instrumento efetivo de implantação da governança pública como princípio inerente a administração pública.
Queiroz <i>et al</i> (2012)	Analisar o perfil das unidades de controle interno ou controladoria nas IFES, buscando traçar as características dos recursos humanos envolvidos, assim como a identificação das atividades e funções desenvolvidas por uma unidade em estudo.	A unidade de controle interno ou controladoria é identificada pela auditoria interna dessas IFES, tendo como função prioritária de atender os órgãos de controle externo e dentre as atividades desenvolvidas há uma dispersão, pois a auditoria interna possui atribuições próprias e, por conseguinte, não realizam as atividades de controle interno em sua totalidade, deixando de assessorar efetivamente os gestores na hora de tomada de decisão, e de atender os objetivos planejados, em prol do bem da Instituição.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Sales (2015) e complementações próprias.

Apesar deste levantamento realizado as IFES transitam por uma realidade e um ambiente de mudanças e transformações que enfrentam e desafiam suas tradicionais estruturas e antigas ações estratégicas, demonstrando que estas não mais devem prescindir de mecanismos de gestão que contribuam e garantam a seriedade na administração dos recursos públicos e a prestação de contas à sociedade que as mantêm (NOGUEIRA, GARCIA e RAMOS, 2012).

Assim como os demais órgãos públicos as IFES buscam mudar sua gestão em razão dos novos modelos de administração pública, os quais trazem estratégias de gestão baseadas em resultados, segundo as quais as decisões devem ser implementadas frente a critérios de economicidade e eficiência. Desse modo faz-se necessário, relevante e oportuno, desenvolver estudos e pesquisas relativas à gestão dessas instituições, sob a ótica da governança pública, na perspectiva do referencial básico de governança no setor público do TCU, conforme seus princípios e mecanismos, ou mesmo através do *Study 13* da IFAC (*Internacional Federacion of Accountants*), o qual foi publicado em 2001 direcionado ao setor público. O RBGP

do TCU estabeleceu um conjunto de boas práticas de governança vinculadas aos mecanismos de Liderança, estratégia e Controle, e o estudo da IFAC definiu práticas de governança, abrangendo quatro dimensões – “Padrões de Comportamento”, “Estrutura e Processos Organizacionais”, “Controle” e “Relatórios Externos” (SALES, PETER, MACHADO e NASCIMENTO, 2015).

Portanto se faz necessário que fatores estratégicos, como conhecimento, transparência, qualidade, agilidade e competitividade surjam nesse novo e atual cenário da sociedade, onde a governança corporativa aparece como dispositivo para monitorar uma instituição de ensino superior, através da fiscalização das ações dos seus gestores com relação ao cumprimento da legislação vigente, ao bom uso dos recursos públicos a disposição e a manutenção de um ambiente socialmente equilibrado (NOGUEIRA, GARCIA e RAMOS, 2012).

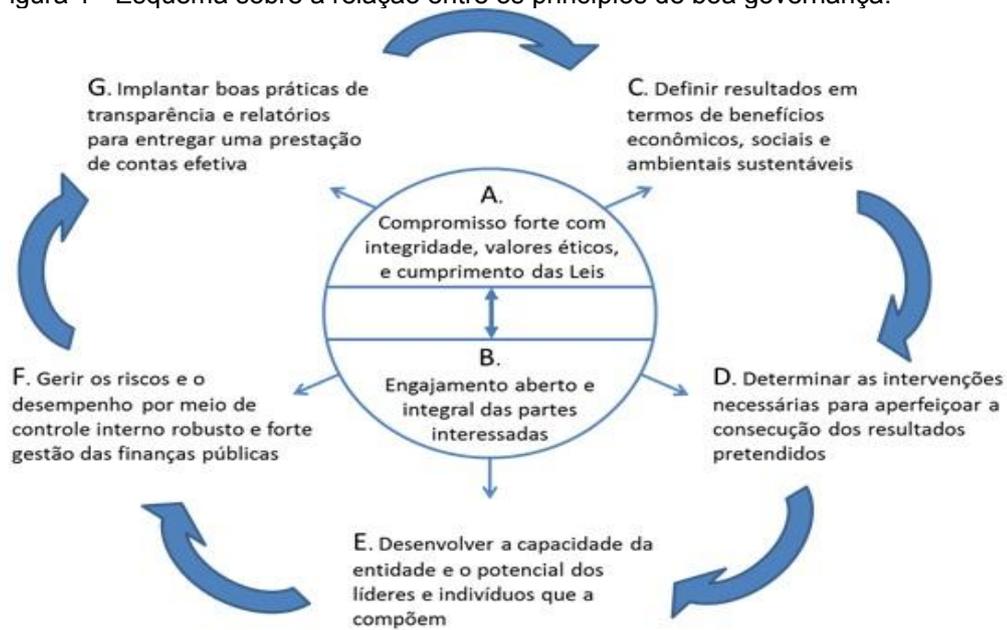
Quando nos referimos às universidades federais, estas possuem um órgão de deliberação máxima com papel estratégico na gestão universitária: o conselho superior. No entanto, também existem outros conselhos deliberativos e/ou consultivos na estrutura de governança dessas organizações e que também exercem papel fundamental da gestão. Tais órgãos colegiados compõem, com o reitor, vice-reitor e pró-reitores a administração superior das Universidades públicas no Brasil.

Conforme Sampaio e Laniado (2009), citado por Bastos *et al* (2016), as universidades públicas possuem particularidades em relação às suas características organizacionais. De forma geral, estas instituições possuem uma rigidez funcional e organizacional em suas estruturas, o que acaba acarretando uma relativa resistência a pressões externas, até mesmo uma rejeição a mudanças.

Conforme Fontes Filho (2003) e Mello (2006) citado por De Benedicto, Guimarães Júnior, Pereira e Andrade (2013), apesar das características distintas entre os setores público e privado, as funções básicas da governança são as mesmas: a gestão das políticas governamentais, o exercício de poder e o controle na sua aplicação, a participação dos stakeholders, a conciliação dos interesses internos e/ou externos, a transparência e lisura nas ações, a prestação de contas (accountability) e a equidade, dentre outras.

A Figura 1 a seguir, segundo a IFAC, ilustra como os vários princípios da boa governança no setor público se relacionam entre si.

Figura 1 - Esquema sobre a relação entre os princípios de boa governança.



Fonte: [IFAC, 2013](#)

De acordo com Bastos et al. (2016, p. 2), governança significa a adoção de um processo de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições ou de redes organizacionais, cujo objetivo é o alcance de metas que expressem consensos coletivamente construídos. A governança envolve os processos de avaliar, monitorar e direcionar estratégias de gestão, características que servem de base para as ações de planejar, executar, agir e controlar dentro das organizações.

Por sua composição, os conselhos concretizam um modelo de governança “participativo” com o envolvimento das diferentes unidades e diferentes segmentos (docentes, discentes, técnico-administrativos e representantes da comunidade externa da Universidade). No entanto, são poucos os estudos científicos voltados para o papel estratégico dos conselhos na gestão das universidades, sobretudo nas federais (BASTOS et al. , 2016).

Portanto, levando-se em conta que uma das características da adoção de boas práticas de governança em uma organização é que a maioria dos integrantes do conselho de administração seja integrado por membros não executivos, é possível inferir que é bastante provável a utilização destes conceitos e práticas de governança no Conselho Universitário da FURG, em razão deste ser majoritariamente formado por representantes eleitos entre seus pares. Com exceção do(a) Reitor(a), do Vice-Reitor(a) e do último ex-Reitor(a) que tenha concluído integralmente o mandato, os quais têm garantida a participação neste órgão superior

deliberativo da Universidade, o restante é escolhido pelas categorias que possuem assento neste fórum superior deliberativo, ou seja, docentes, técnico-administrativos, estudantes e representantes da sociedade organizada.

De forma alguma se quer dizer que a composição atual do Conselho Universitário garante uma boa governança na instituição, porém é possível supor que os princípios deste conceito estão presentes, em alguma medida, neste fórum deliberativo. Portanto, se pode questionar se o CONSUN desempenha o papel de governança, como dispositivo para monitorar uma instituição de ensino superior, através da fiscalização das ações dos seus gestores, com relação ao cumprimento da legislação vigente e ao bom uso dos recursos públicos.

### 3. METODOLOGIA

Este capítulo descreve a forma metodológica como foi desenvolvido este estudo, a fim de alcançar os objetivos propostos: o tipo de pesquisa e sua classificação, a caracterização da instituição *lócus*, a seleção dos sujeitos envolvidos na presente pesquisa, o procedimento de coleta e análise dos dados levantados, assim como a limitação da pesquisa.

Segundo Yin (2005), um estudo de caso apresenta diversas evidências, sendo que entre elas o autor destaca: documentação, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos, envolvendo naturalmente documentos, entrevistas e observação direta, descritas em um diário de campo.

Vergara (1998) aponta sua perspectiva no sentido de que a investigação é exploratória quando realizada em áreas nas quais existe pouco conhecimento acumulado e sistematizado a respeito do tema proposto. A pesquisa também é descritiva por que deve expor de que forma as práticas de gestão da FURG, as quais serão colhidas através das entrevistas com os atores envolvidos, se relacionam com os princípios e mecanismos de governança, apresentados pelos órgãos internacionais e também pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Essa apresentação das práticas em contraste com os princípios/conceitos determinará e/ou assegurará a presença ou ausência dos fundamentos teóricos da governança aplicados nas condutas da instituição pesquisada.

No caso dessa pesquisa considera-se que o levantamento documental realizado através da análise nos sites institucionais das sessenta e três IFES vinculadas ao MEC, e também, quando necessário, através de contatos mantidos com as secretarias e/ou unidades responsáveis pelas atividades relacionadas aos órgãos deliberativos das IFES, serviu como parte da pesquisa exploratória realizada junto aos potenciais participantes dos órgãos envolvidos com as práticas utilizadas na FURG, as quais presumimos serem características das ações de governança de uma organização pública.

A adoção do estudo de caso, como estratégia de pesquisa, justifica-se ainda pela sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências, permitindo análises mais profundas sobre determinado fenômeno. O estudo de caso é utilizado quando o pesquisador deseja compreender os processos e interações sociais que

se desenvolvem nas organizações, situando-os no contexto histórico – atual e/ou passado – no qual estão imersos (YIN, 2005).

A proposta objetiva deste estudo foi de desenvolver uma aferição da governança pública em uma IFES, realizando esta tarefa a partir do ponto de vista de seus princípios, bem como apresentá-lo como um instrumento de autoavaliação e planejamento para a Instituição e também de controle social para a sociedade. Metodologicamente, o trabalho tem caráter aplicado, sustentado por pesquisa exploratória e descritiva. Como resultado, o estudo desenvolvido é apresentado, comprovando-se sua aplicabilidade e finalidades pressupostas.

O resultado, em concordância com os objetivos traçados para o estudo, objetivou buscar a identificação dos princípios sacramentados da governança pública (transparência, equidade, prestação de contas, ética, integridade, legalidade e participação social nas decisões) na implementação das políticas da IFES, analisando suas possibilidades e limitações para o exercício deste conceito a partir dos atores envolvidos.

Estas aferições foram possíveis e factíveis a partir de observações e/ou reuniões realizadas com alguns envolvidos na gestão superior da instituição e também com os integrantes dos órgãos colegiados deliberativos da Universidade, ou seja, os sujeitos representantes dos diversos segmentos da comunidade universitária, os quais presumimos estarem participando da governança nessa instituição de ensino superior.

Decidiu-se investigar utilizando a técnica conhecida como “Grupo Focal”, através da realização de reuniões com grupos previamente definidos, oportunidade em que colhemos suas impressões a respeito do tema "GOVERNANÇA", identificando sentimentos, percepções e atitudes a respeito do assunto, o qual foi objeto de pesquisa de nossa dissertação.

Ficou estabelecido que fossem realizadas reuniões com dois grupos em potencial, o primeiro formado pelos componentes de Comissão Especial instituída pela Reitoria, ainda em 2018, com o objetivo de elaborar um diagnóstico e propor metodologia de trabalho para o aprimoramento do Estatuto e também do Regimento Geral da FURG, ou seja, estudar e propor adequações a estrutura funcional da Universidade; o segundo formado por pessoas da comunidade acadêmica que estão ou já estiveram envolvidas com a atuação da Diretoria de Avaliação Institucional (DAI) da FURG.

A primeira reunião com o grupo focal foi realizada em 17 de abril de 2019 e a segunda em 14 de maio de 2019.

Nas duas reuniões realizadas estiveram presentes alguns integrantes da Comissão Especial e também servidores (docentes e técnicos) e estudante que atuam ou atuaram nas Unidades que lidam com o sistema institucional de avaliação da FURG, os quais são identificados no estudo, de forma fictícia, por uma questão de sigilo e privacidade, conforme tabela abaixo.

**Quadro 2 – Identificação dos participantes nos Grupos Focais.**

<b>Participantes</b>	<b>Identificação</b>
Reitoria	Part.1
Pró-Reitor	Part.2
Diretor	Part.3
Pró-Reitor	Part.4
Coordenador	Part.5
Diretor	Part.6
Estudante	Part.7
Pró-reitor	Part.8
Diretor	Part.9
Coordenador	Part.10

Autor: Elaborado pelo autor.

Iniciou-se a dinâmica com uma explanação sintética aos presentes sobre o assunto em pauta, através de uma pequena apresentação com auxílio de multimídia, situando o tema em termos teóricos, lembrando que todos os participantes haviam recebido de forma antecipada arquivos contendo uma sinopse do assunto e que também concordaram em participar desta atividade através da assinatura de um “Termo de Consentimento” previamente elaborado.

Durante as intervenções apresentou-se intercaladamente uma série de questionamentos aos participantes, para que se manifestassem a respeito e, assim, fosse possível realizar uma análise preliminar das manifestações, destacando-se o que pode ser considerado como posição preponderante entre os presentes. Para

aqueles questionamentos que não foi possível colher uma impressão dominante, registrou-se as que mais se destacaram durante a discussão.

Após cada uma das reuniões com os grupos focais realizou-se a degravação de todas as manifestações registradas durante ambas as oportunidades.

Durante a pesquisa constatou-se a existência de um Decreto Presidencial de nº 9.203, emitido em 22 de novembro de 2017, o qual instituiu a Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, para o qual foi realizada uma análise do texto, com o objetivo de entender mais claramente como o Governo atual enxerga esse tema e qual o seu objetivo com essa medida.

Na sequência do estudo decidiu-se também averiguar e atualizar os dados já coletados no início da pesquisa junto ao grupo de instituições existente na rede do MEC (63 IFES), incluindo-se nesse quantitativo a própria FURG. Optou-se por utilizar o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) do Governo Federal, o qual permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal. Seu site é o <https://esic.cgu.gov.br/>. Esse sistema estabelece como prazo máximo de retorno 20 (vinte) dias, apesar de termos recebido alguns retornos após este período. Interessante destacar que todas as 63 IFES já se encontram inseridas neste sistema do e-SIC.

Realizou-se, então, pedidos de informação para cada uma das instituições cadastradas, anexando-se a cada pedido um questionário previamente definido com questões relacionadas ao tema, objeto deste estudo.

Por sugestão do orientador realizou-se também uma breve análise do Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras – FUTURE-SE recentemente lançado pelo Ministério da Educação, o qual traz em seu bojo a adoção de diretrizes de governança que serão futuramente definidas pelo MEC, assim como a adoção de programa de integridade, mapeamento e gestão de riscos corporativos, controle interno e auditoria externa.

No capítulo a seguir apresentou-se a análise do conteúdo adquirido durante a realização do estudo, seja em termos de bibliografia existente e outros trabalhos sobre o tema, quanto em relação ao resultado apurado através da dinâmica de reuniões com Grupos Focais e também o envio de questionários às IFES.

## **4. ANÁLISES E RESULTADOS**

Inicialmente serão apresentados os dados de um levantamento exploratório das instâncias superiores das IFES, tendo em vista que estudos anteriores apontaram ser este o lócus das estruturas de governança da maioria das universidades.

### **4.1 Panorama geral das instâncias superiores das universidades**

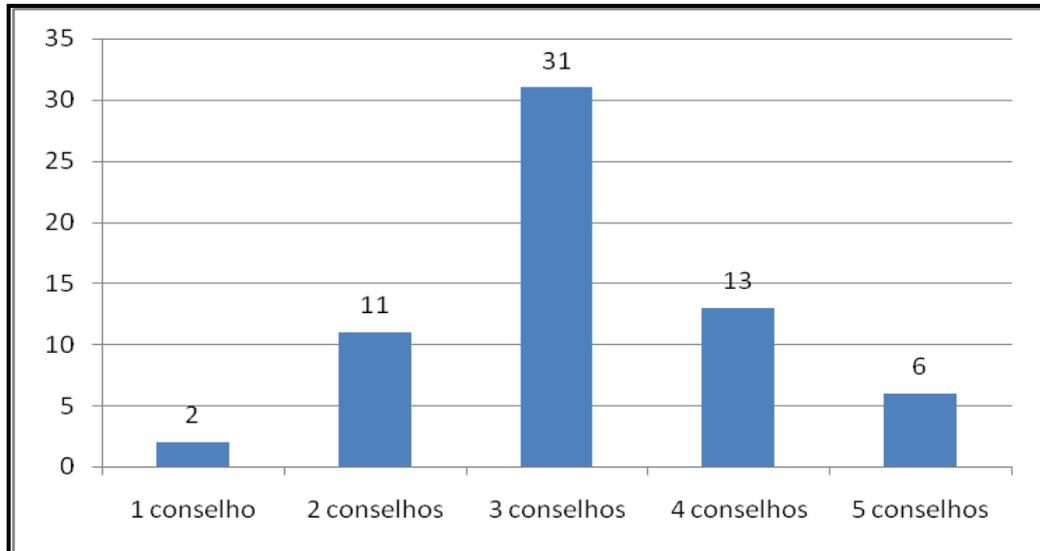
Em estudo preliminar, através da análise dos dados coletados, identificou-se a existência de uma estrutura básica na forma como o conjunto das 63 IFES se organiza com relação ao nível de governança máxima, ou seja, nos seus Conselhos Superiores. O que mais as identifica enquanto estrutura de governança é que todas possuem um órgão superior máximo denominado Conselho Universitário. Apesar de existirem algumas diferenças na nomenclatura, principalmente com relação as suas siglas, todos funcionam como instância máxima de decisão nas respectivas Instituições. A pesquisa foi realizada através de acesso aos sites das IFES, consulta a outros trabalhos já realizados e/ou consulta telefônica às secretarias que atendem os órgãos deliberativos.

No que diz respeito ao número máximo de conselhos por universidade, verifica-se que há uma variação grande, entre o número mínimo (um) e o número máximo (cinco) de conselhos superiores existentes nas mais diversas estruturas de governança das Instituições Federais de Ensino Superior pesquisadas. Esta citação levou em consideração, de acordo com o levantamento realizado, apenas a contagem de conselhos deliberativos existentes no conjunto de instituições que integram o estudo.

Cabe registrar a grande dificuldade de localização das referidas informações nos diversos sites acessados, sendo que em alguns casos, apenas através de contato direto com as secretarias destes órgãos deliberativos ou mesmo através de canais de “ouvidoria” e/ou gabinetes de reitorias é que conseguimos alcançar algum êxito na busca e localização de tais informações. Avaliamos neste momento que as informações disponíveis pela FURG em seu site oficial com relação aos seus atos normativos e deliberativos suprem adequadamente as necessidades de qualquer usuário, tanto interno, quanto externo, que deles quiser fazer uso, diferentemente do

que imaginávamos ser a avaliação que a comunidade em geral poderia ter com respeito a este quesito.

**Gráfico 1:** Quantidade de Universidades Públicas Federais por número total de Conselhos Superiores em suas estruturas.

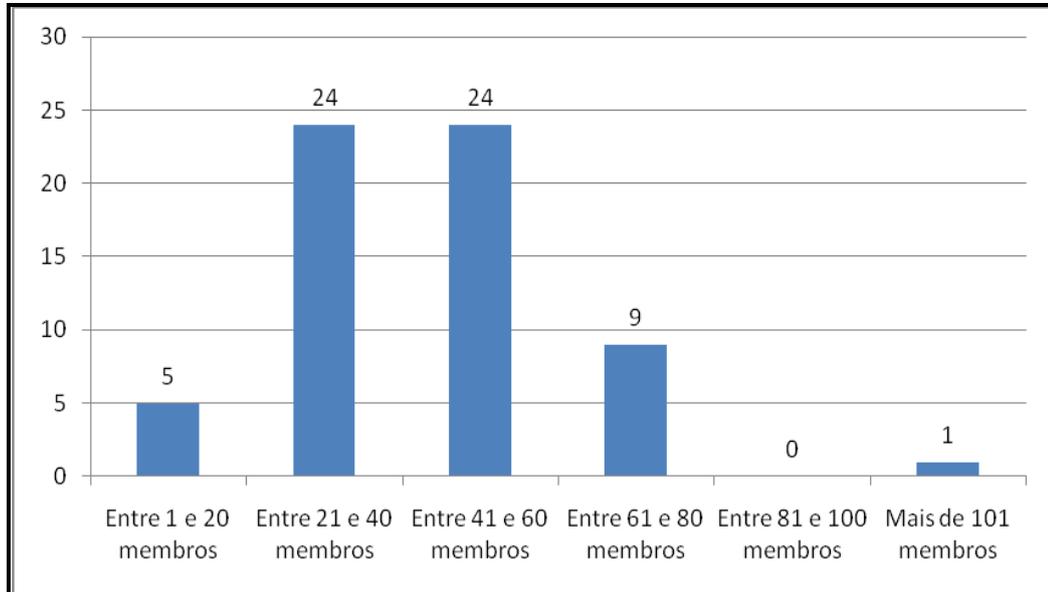


Fonte: Pesquisa através dos sites e outros estudos.

O Conselho Universitário de uma IFES é o órgão de deliberação máxima na instituição, tendo suas características básicas muito parecidas nas 63 universidades pesquisadas. Na grande maioria constituem-se na instância superior máxima para recursos dentro da instituição, atuando ainda como órgão deliberativo, consultivo e normativo em matéria de ensino, pesquisa, administração e extensão. São em sua grande maioria dirigidos pelos reitores, pelos vices-reitores, pró-reitores, em alguns casos, contando ainda com a participação de representantes da comunidade acadêmica (docentes, técnico-administrativos em educação e estudantes) e também da sociedade. O quantitativo que compõe o Conselho Universitário é bastante variado entre as universidades pesquisadas, variando de 22 a 183 membros.

Neste quesito também nos cabe fazer uma observação com relação ao número de componentes do CONSUN da FURG, atualmente contando com 46 integrantes, número que pode ser considerado dentro da média, pois encontra-se na faixa em que está a maioria das universidades, de 20 a 60 membros, ou em torno de 76% das instituições. O Gráfico 2 a seguir demonstra bem essa realidade encontrada entre as universidades, em termos de quantidade de componentes do Conselho Universitário.

**Gráfico 2:** Quantidade de Universidades Públicas Federais por número de membros no Conselho Universitário.



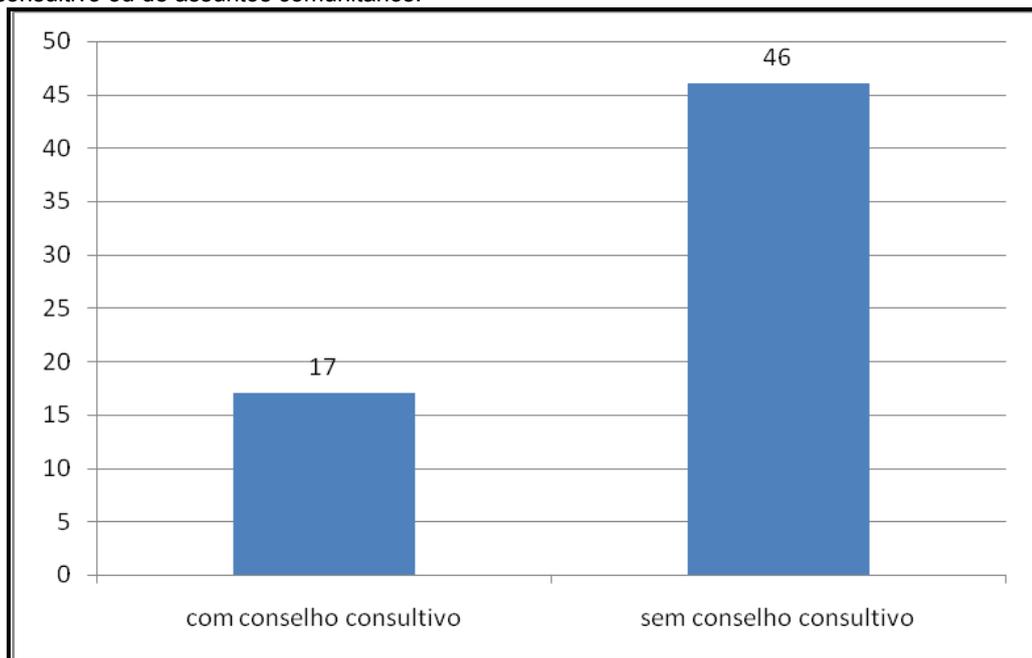
Fonte: Pesquisa através dos sites e outros estudos.

Verifica-se ainda que, em alguns casos, as instituições possuem também conselhos com caráter apenas consultivo, a exemplo do que ocorre com a FURG que prevê em sua estrutura a existência de um fórum universitário denominado Conselho de Integração Universidade Sociedade (CIUS), o qual deve atuar somente como instância consultiva, destinada ao debate dos grandes temas da educação e das ciências, assim como de aspectos relacionados ao desenvolvimento local ou regional. Estes conselhos podem ser caracterizados como órgãos voltados a assuntos relacionados à comunidade (social).

Na pesquisa realizada verifica-se a existência de apenas 17 casos em que existe esse tipo de conselho, ou seja, em apenas 26,98% das IFES. Estes espaços, na grande maioria, apenas com caráter consultivo, se destinam a interlocução entre as universidades públicas e os diversos setores organizados da sociedade, com o objetivo de colherem contribuições que possam auxiliar na tomada de posição e definições de políticas institucionais que são aprovadas pelos órgãos colegiados deliberativos das universidades. Estes conselhos também são presididos normalmente pelos(as) Reitores(as) das IFES, contando também, em alguns casos, com integrantes da administração superior da instituição, como é o caso da FURG que prevê na composição do CIUS a participação de seus pró-reitores (7 membros).

A legislação federal relativa ao estabelecimento de diretrizes e metas para os Planos Nacionais de Educação (Lei Federal 10.172/2001), já previa que as universidades deveriam garantir a participação da comunidade e também das entidades representativas da sociedade civil organizada em seus conselhos, a fim de que ocorresse um acompanhamento e controle social das atividades universitárias, assegurando assim que existisse um retorno à sociedade dos investimentos públicos direcionados às pesquisas e atividades de ensino e extensão. Tal participação seria estabelecida, dependendo da universidade, através deste tipo de conselho consultivo ou também com a presença de representantes da sociedade civil em seus Conselhos Universitários, que estabeleceria um número mínimo de participantes da comunidade externa, o que não garante por si só a adoção dos princípios e conceito de governança na instituição.

**Gráfico 3:** Quantidade de Universidades Públicas Federais que contam com conselhos apenas com caráter consultivo ou de assuntos comunitários.

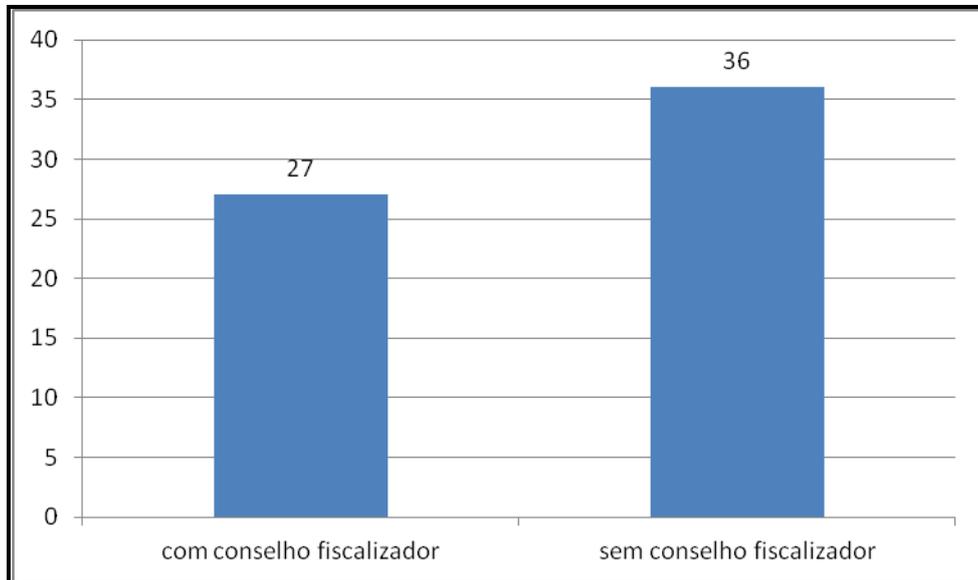


Fonte: Pesquisa através dos sites e outros estudos.

Dentre todas as 63 IFES pesquisadas cerca da metade, 36 (57,14%), como se vê no Gráfico 4 a seguir, mantém um conselho com característica de fiscalizador da gestão econômico-financeira da instituição, sendo que a maioria possui caráter consultivo e em alguns casos são deliberativos. Estes conselhos atuam como instâncias onde as questões econômicas, financeiras, contábeis e patrimoniais das instituições federais de ensino são discutidas e, por vezes, deliberadas, lembrando

que essa característica não basta para caracterizar que o conceito de governança é aplicado na instituição.

**Gráfico 4:** Quantidade de Universidades Públicas Federais que contam com conselhos fiscalizadores.



Fonte: Pesquisa através dos sites e outros estudos.

Estes conselhos surgiram nas IFES a fim de atender a lei 5.540 de 1968, conforme referido anteriormente.

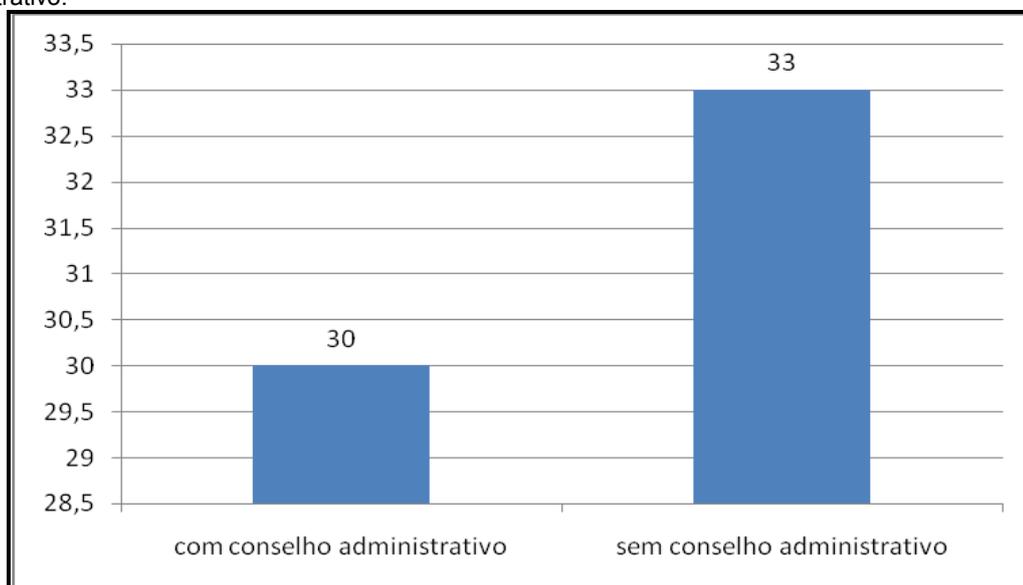
Nas universidades que ainda contam com este tipo de conselho de fiscalização, eles são compostos normalmente por um número reduzido de membros, com a participação de integrantes do quadro funcional das universidades e também da comunidade externa que tenham alguma relação com as atividades desenvolvidas pelas instituições. Participam reitores, representantes do Conselho Universitário, ex-alunos das universidades. Nas maiores composições aparecem também as representações de estudantes, docentes e técnico-administrativos em educação.

A razão principal destes conselhos é realizar o acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária e econômico-financeira das universidades anualmente, através da análise e relatoria de processos de prestação de contas e balanços apresentados pelas administrações, assim como, em alguns casos, também sobre a movimentação patrimonial das instituições. No caso da FURG este tipo de controle é executado pelo seu Conselho Universitário, como órgão máximo de deliberação.

Com relação às demais universidades, que não possuem este tipo de conselho, encontrou-se a presença de outros conselhos caracterizados como consultivos, administrativos e diretores, os quais ocupam-se dessa tarefa de fiscalização sobre as contas e patrimônio das instituições. Naquelas universidades em que não identificamos a presença de algum tipo de conselho com essas responsabilidades estabelecidas, existem órgãos de auditoria interna que desenvolvem a tarefa de assessorar as administrações em relação ao controle de contas, orçamento e movimentação patrimonial.

Dentre o conjunto de instituições consultadas constatou-se a existência de, pelo menos, 30 que possuem algum tipo de conselho envolvido com as atividades administrativas das instituições, os quais tratam de gestão e planejamento nas universidades, além de organização física e de pessoal, conforme observado no Gráfico 5 abaixo. Estes conselhos possuem diversas denominações, como Conselho Diretor ou Conselho de Planejamento e Administração, ou ainda Conselho Diretor da Fundação.

**Gráfico 5:** Quantidade de Universidades Públicas Federais que contam com conselhos com caráter administrativo.



Fonte: Pesquisa através dos sites e outros estudos.

Das 63 universidades, identificou-se em três a presença do Conselho Diretor, o qual desenvolve uma tarefa caracterizada como de assessoramento executivo às administrações superiores das instituições. Normalmente este tipo de conselho se estrutura através da participação de reitores, vice-reitores, pró-reitores, diretores de

unidades acadêmicas e administrativas, além de contar com a participação de representantes dos servidores docentes, técnico-administrativos em educação e discentes da graduação e da pós-graduação.

O chamado Conselho Diretor da Fundação existe em seis das universidades pesquisadas e caracteriza-se por ser um conselho que atua na administração da Fundação e supervisão da Universidade. Geralmente são formados pelos reitores, vice-reitores, representantes do MEC e de governos estaduais, além de contarem com a participação de representantes de setores da sociedade que possuem relação direta com a universidade. Por vezes atuam como supervisores da gestão econômico-financeira das universidades ou também como responsáveis pelo patrimônio das instituições, além de realizarem a interlocução da universidade com a sociedade.

Com relação às atividades voltadas ao ensino, pesquisa e extensão a grande maioria das universidades, precisamente 45 delas, possui um conselho específico para atender esta área, em alguns casos incluindo o tema administração, como é o caso da FURG, através do COEPEA. Nove universidades não têm conselho específico para este fim, sendo este um assunto tratado pelos Conselhos Universitários ou ainda por câmaras criadas especificamente para tratar de cada uma destas áreas. Outras nove universidades possuem dois ou mais conselhos direcionados a estas atividades, normalmente um conselho para cada uma das áreas citadas.

Participam deste tipo de colegiado os reitores, os vice-reitores, os pró-reitores, os diretores de unidades acadêmicas e representantes das categorias envolvidas, como docentes, técnicos e estudantes.

Através das consultas realizadas nos sítios eletrônicos das universidades localizou-se informações de que em torno de 55% das IFES, 36 instituições, possuíam conselhos com características de fiscalizar a gestão das instituições. Porém ao longo da pesquisa e através do recebimento das respostas aos questionários encaminhados via e-SIC às universidades federais, conclui-se que esse montante chega ao número de 47 IFES que contam com este tipo de conselho fiscalizador, resguardadas as diferenças existentes na conformação de cada um deles. Cabe salientar que a grande maioria é denominada de Conselho Curador, apenas 8 deles são chamados de Conselho Diretor e 4 possuem outras denominações.

Tendo observado estes dados, passou-se a seguir a uma análise sobre esses conselhos que atuam como fiscalizadores da gestão, uma vez que este é um dos pilares da governança.

#### **4.2 Panorama das IFES com relação às instâncias fiscalizadoras**

A partir de um questionário enviado através do sistema e-sic da CGU, foi levantado o panorama atual existente entre as universidades federais com relação às suas instâncias que analisam e fiscalizam anualmente as questões relacionadas, principalmente, à prestação de contas de cada uma das instituições, além de outras atribuições, como ações relacionadas a movimentação patrimonial.

De todas as IFES teve-se o retorno de 61 instituições ao questionário enviado através do e-SIC, considerando-se ser um ótimo retorno para basear nosso estudo de dados.

Com relação ao questionamento *“Esta universidade possui um conselho com características de órgão fiscalizador da gestão financeira e econômica da IFES, ou o próprio Conselho Universitário faz esse papel?”*, recebeu-se retorno de 13 instituições que afirmaram não possuírem conselhos específicos para esta finalidade, ou seja, a maioria mantém conselhos que fiscalizam de alguma forma seus assuntos de ordem econômica e financeira, e também em alguns casos as questões de ordem patrimonial. Significa dizer que nestas 13 instituições estas questões são analisadas e aprovadas exclusivamente pelos Conselhos Universitários, como órgãos máximos de decisão em cada uma delas, o que corresponde a um percentual de 21% da totalidade. Em contrapartida 47 universidades informaram que suas prestações de contas são previamente analisadas por um conselho específico para este tipo de tema, para depois serem apreciadas pelo Conselho Universitário, ou são apreciadas apenas por este conselho específico.

Já com relação à contemporaneidade destes conselhos, verificou-se através da segunda pergunta *“Quando foi criado este conselho?”*, que a maioria dos 49 conselhos citados já existia antes da aprovação da atual LDB, em 1996, já que apenas 12 das universidades responderam tê-los criados já na década de 2000, o que corresponde a 24,5% dos existentes.

Em relação a estarem ou não ativos estes conselhos, apenas duas, a UFCA – Universidade Federal do Cariri e a UNILAB – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, informaram não contar ainda com seus conselhos Curadores, o primeiro por ter sido criado apenas em 2018 e não estar ativo, informando ainda que o seu CONSUN atua temporariamente nessa área, e o segundo por ainda não estar operacionalizado.

Para o questionamento a respeito do caráter dos conselhos existentes, se são deliberativos ou apenas atuam de forma consultiva, 47% das IFES informou serem consultivos, 28,6% disse terem caráter deliberativo, e o restante afirmou ter poder de deliberação, mas que também seriam consultivos.

Para averiguar a confiabilidade da resposta a esse quesito foram consultados os sítios eletrônicos de algumas IFES, onde constatou-se, em alguns casos, que as informações contidas em seus estatutos e regimentos explicitam realmente contarem estes conselhos com duplo caráter, ou seja, consultivo e deliberativo. Significa que, por exemplo, após emitirem pareceres a respeito da prestação de contas da IFES, estes relatórios ainda são submetidos ao conselho máximo de cada uma das instituições, ou seja, seus Conselhos Universitários.

No item “*Quem participa destes conselhos?*” foram encontradas as mais variadas composições entre todas as IFES respondentes, destacando as principais categorias participantes destes conselhos, conforme segue:

1)	Representantes do MEC e/ou de outros Ministérios	-	33
2)	Representantes indicados pelas administrações das IFES	-	26
3)	Representantes dos docentes	-	34
4)	Representantes dos técnico-administrativos	-	31
5)	Representantes dos estudantes	-	41
6)	Representantes da comunidade em geral	-	25
7)	Representantes dos Conselhos de Classe	-	06
8)	Representantes da classe trabalhadora	-	04
9)	Representantes dos Governos Estaduais e/ou Municipais	-	06
10)	Representantes da classe empresarial e/ou Bancos	-	06
11)	Representantes dos aposentados	-	02
12)	Outras representações	-	02

Depreende-se do universo de categorias citadas nas representações das diversas composições destes conselhos que é dada prioridade às representações da

comunidade interna das IFES (ministérios, administração, docentes, técnicos e estudantes), em detrimento às representações que representariam, em tese, a sociedade em geral (conselhos de classe, entidades de trabalhadores, órgãos empresariais e bancários, outras).

Por último, quanto à questão “*Qual a forma de escolha dos seus membros?*” também obteve-se dos respondentes as mais variadas indicações de como são escolhidos os representantes para estes conselhos, sendo que no caso dos representantes das categorias (docentes, estudantes ou técnicos), invariavelmente são escolhidos pelos seus pares. Apenas em duas situações os representantes são indicados pelas respectivas entidades de classe.

As demais representações que fazem parte do rol de participantes nestes conselhos são escolhidas e/ou indicadas pelas respectivas organizações ou instituições que representam, tanto no âmbito interno, quanto no externo. Em alguns poucos casos as indicações são realizadas por entidades ou instituições que encaminham os nomes, mas a escolha é realizada no âmbito do Conselho Universitário da IFES.

#### **4.3 A análise das IFES através dos resultados apurados no iGovPub**

A partir de 2013, através da constituição de um grupo de trabalho o Tribunal de Contas da União (TCU) resolveu propor um referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Este documento foi lançado em 2014 com o objetivo de servir de referência para a execução de ações de controle externo sobre governança no setor público, sendo útil a qualquer pessoa interessada na melhoria da governança pública.

O TCU vem realizando levantamentos para conhecer melhor a situação da governança na área pública e incentivar os órgãos públicos a adotarem, cada vez mais, boas práticas de governança.

Entre 2013 e 2016 o TCU realizou seis levantamentos a respeito de governança e gestão, abrangendo quatro temas centrais: tecnologia da informação (TI), pessoas, contratações e governança pública.

Na sequência, considerando que as áreas de Governança e Gestão percorrem e atravessam todas as áreas organizacionais de qualquer órgão ou instituição, o TCU decidiu integrar esses dois temas em apenas um instrumento de

autoavaliação, chamando-o de Questionário Integrado de Governança Pública, objetivando e possibilitando uma análise maior e mais ampla, tanto por parte do próprio tribunal, quanto por parte dos demais interessados no assunto.

Desde o ano de 2017 o TCU vem unificando os levantamentos de governança que já existiam e eram realizados com foco nas organizações públicas, tornando-os anuais, públicos e fazendo parte integrante do processo de prestação de contas destas instituições. Com foco na transparência o TCU tem divulgado publicamente estas informações em seu próprio site.

O sistema de governança, segundo o TCU, reflete a maneira como diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. Deve envolver as estruturas administrativas (instâncias), os processos de trabalho, os instrumentos (ferramentas, documentos etc.), o fluxo de informações e o comportamento de pessoas envolvidas direta, ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização.

Até este momento o TCU tem trabalhado com alguns índices de autoavaliação definidos conforme quadro abaixo:

**Quadro 3** – Indicadores de governança estabelecidos pelo TCU.

<b>Indicador</b>
<b>iGG</b> (índice integrado de governança e gestão públicas)
<b>iGovPub</b> (índice de governança pública)
<b>iGovPessoas</b> (índice de governança e gestão de pessoas)
<b>GestãoPessoas</b> (índice de capacidade em gestão de pessoas)
<b>iGovTI</b> (índice de governança de TI)
<b>GestãoTI</b> (índice de capacidade em gestão de TI)
<b>iGovContrat</b> (índice de governança e gestão de contratações)
<b>iGovContrat</b> (índice de capacidade em gestão de contratações)

**Fonte:** elaborado pelo autor, com base nas informações do portal do TCU.

Com base nestes dados recolhidos junto ao site do TCU, a fim de embasar o estudo acerca da governança na Universidade Federal do Rio Grande – FURG, em relação ao grupo das 63 IFES existentes na rede federal vinculada ao MEC, foi realizada uma análise comparativa entre as instituições, utilizando como escopo apenas o iGovPub aferido no último levantamento de 2018.

Segundo a avaliação do TCU os resultados obtidos neste último levantamento de 2018, e considerando o respectivo acompanhamento que seus técnicos

realizaram, as conclusões sugerem deficiências de Governança e Gestão em um número considerável de instituições e organizações respondentes, cabendo aqui a observação de que a avaliação do órgão diz respeito não só ao grupo de IFES, mas a um conjunto de 498 organizações públicas que atenderam ao chamamento, correspondendo a um total de 95% da amostra selecionada de 526 organizações.

As finalidades específicas e definidas pelo TCU para esse acompanhamento são:

**a)** divulgar os temas “governança organizacional” e “governança e gestão de TI, contratações, pessoas e resultados” para as organizações vinculadas ao poder público federal e outros entes jurisdicionados do TCU;

**b)** induzir mudança de comportamento na administração pública federal e outros entes jurisdicionados do TCU, estimulando a adoção de boas práticas de governança e de melhorias na execução dos serviços públicos prestados;

**c)** contribuir para o planejamento das ações de controle externo do TCU e dos Órgãos Governantes Superiores (OGS), indutores dos processos de aperfeiçoamento da governança e gestão.

O TCU estabelece para fins desta análise, como “boas práticas de governança”, os mecanismos de liderança, estratégia e *accountability*.

Com base no RBG do TCU “Liderança” refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho. Esse mecanismo é formado pelas seguintes práticas: a) Estabelecer o modelo de governança da organização; b) Gerir o desempenho da alta administração; e c) Zelar por princípios de ética e conduta.

O RBG define que “Estratégia” refere-se ao conjunto de práticas que permitem aos líderes conduzirem o processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança. Essas práticas envolvem os seguintes aspectos: escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas. Esse mecanismo é

formado por três práticas: a) Gerir os riscos da organização; b) Estabelecer a estratégia da organização; e, c) Promover a gestão estratégica.

Para o mecanismo “Accountability” o RBG estabelece que é o conjunto de processos que visam selecionar, organizar e disponibilizar as informações de interesse das partes interessadas. Esse mecanismo é formado por duas práticas: a) Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas; e b) Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna.

Para esta aferição o TCU encaminhou questionários a todos os órgãos englobando quatro levantamentos: governança pública, pessoas, TI e contratações.

**Para o mecanismo de “Liderança” o questionário continha as seguintes perguntas:**

- A estrutura interna de governança da organização está definida?
- Há segregação de funções para tomada de decisões críticas?
- A seleção de membros da alta administração é feita com base em critérios e procedimentos estabelecidos?
- O desempenho de membros da alta administração é avaliado?
- Código de ética e de conduta aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior da organização está estabelecido?
- Código de ética e de conduta aplicável aos membros da alta administração da organização está estabelecido?
- Os casos de conflito de interesse, envolvendo membro de conselho ou colegiado superior, são identificados e tratados?
- Os casos de conflito de interesse, envolvendo membro da alta administração, são identificados e tratados?

**Para o mecanismo de “Estratégia” o questionário continha as seguintes perguntas:**

- O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido?
- Os riscos considerados críticos para a organização são geridos?
- Controles detectivos de possíveis situações de fraude e corrupção estão estabelecidos?
- O modelo de gestão estratégica da organização está estabelecido?

- A estratégia da organização está definida?
- Os principais processos estão identificados e mapeados?
- As demandas das partes interessadas estão identificadas, mapeadas e priorizadas?
- A alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos?
- A alta administração monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos?
- A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas?
- A alta administração monitora o desempenho da gestão de pessoas?
- A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação?
- A alta administração monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação?
- A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações?
- A alta administração monitora o desempenho da gestão de contratações?

**Para o mecanismo de “Accountability” o questionário continha as seguintes perguntas:**

- O modelo de transparência está estabelecido?
- O modelo de prestação de contas diretamente à sociedade está estabelecido?
- O modelo de responsabilização está estabelecido?
- O canal de denúncias e representações está estabelecido?
- A organização publica conjuntos de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos?
- A organização definiu o estatuto da auditoria interna?
- A organização elabora Plano Anual de Auditoria Interna?
- A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança?
- A organização avalia o desempenho da função de auditoria interna com base em indicadores e metas?

A seguir apresenta-se o quadro de IFES com o respectivo índice de governança pública (iGovPub) de 2018, a fim de subsidiar nossa análise com relação às universidades federais.

**Quadro 4:** Índice de Governança Pública apurado pelo TCU referente o ano de 2018.

	<b>ÍNDICE DE GOVERNANÇA PÚBLICA DAS IFES CONFORME LEVANTAMENTO REALIZADO PELO TCU - EXERCÍCIO 2018</b>	iGovPub %
1.	UFMS – UNIVESIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL	79
2.	UFLA – UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS	77
3.	UFRN – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE	73
4.	UFFS – UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA DO SUL	68
5.	UFRPE – UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO	65
6.	UNIRIO – UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	64
7.	UNIPAMPA – UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA	63
8.	UFRA – UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA	61
9.	UNIR – UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA	61
10.	UNIFESP – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO	60
11.	UFG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS	57
12.	UFOB – UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DA BAHIA	56
13.	UFC – UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ	56
14.	UFCA – UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI	56
15.	UFU – UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA	56
16.	UnB – UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA	55
17.	UFAM – UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS	54
18.	UFMT – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO	52
19.	UNIVASF – UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO	52
20.	UFRGS – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	52
21.	UNIFAP – UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ	50
22.	UFT – UNIVERSIDADE FEDERAL DE TOCANTINS	50
23.	UFMG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS	46
24.	UFSM – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA	46
25.	UFPeI – UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS	45
26.	UFPI – UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ	44
27.	UFV – UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA	44
28.	FURG – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE	44
29.	UFPA – UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ	43
30.	UFSJ – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI (FUNREI)	43
31.	UFABC – UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC	43
32.	UFPE – UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO	42
33.	UFPB – UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA	41
34.	UFVJM – UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI	41
35.	UNIFEI – UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBÁ	41
36.	UNILA – UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA	40
37.	UFERSA – UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO	39
38.	UFOP – UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO	37
39.	UFRRJ – UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO	37
40.	UFSCar – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS	37
41.	UFRB – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA	36
42.	UFJF – UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA	36
43.	UFTM – UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO	35
44.	UFAC – UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE	34
45.	UFS – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE	31
46.	UFF – UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE	31
47.	UFCG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE	30

48.	UFES – UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO	30
49.	UFCSPA – UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO ALEGRE	30
50.	UFGD – UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS	28
51.	UFRR – UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA	28
52.	UNIFAL-MG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS	28
53.	UFPR – UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ	25
54.	UTFPR – UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ	25
55.	UFOPA – UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ	24
56.	UFRJ – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO	23
57.	UFSC – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA	21
58.	UNIFESSPA – UNIVERSIDADE FEDERAL SUL E SUDESTE DO PARÁ	20
59.	UFBA – UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA	19
60.	UNILAB – UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA	19
61.	UFAL – UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS	16
62.	UFSB – UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA	15
63.	UFMA – UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO	12

Fonte: Elaborado pelo autor, conforme dados colhidos junto ao site do TCU

Nas faixas superiores estão: entre 71% e 80% encontram-se apenas 3 (três) IFES, Rio Grande do Norte, Lavras, e Mato Grosso do Sul; entre 61% e 70% são 7 (sete) IFES; e, entre 51% e 60%, apenas 10 (dez) IFES.

A FURG é indicada com um iGovPub de 44%, sendo que encontra-se estabelecida no grupo entre 41% e 50%, onde há a maior concentração de instituições, 16 (dezesesseis).

Com índice menor ou igual a 40% estão 28 (vinte e oito) instituições, distribuídas nas faixas inferiores de iGovPub: 6 (seis) entre 10% e 20%; 11 (onze) entre 21% e 30%; e, 11 (onze) entre 31% e 40%.

Destaca-se que entre todas as IFES localizadas nas faixas com iGovPub superior ao alcançado pela FURG, ou seja, de 51% a 80%, onde estão 20 (vinte) instituições, apenas 3 (três) delas negaram a existência em suas estruturas organizacionais de um conselho com características de fiscalizador da gestão financeira e/ou econômica. São elas: a UNB, a UFOB e a UNIRIO.

Com relação à faixa em que se encontra a FURG, relativamente ao iGovPub, das 16 (dezesesseis) IFES, 5 (cinco) informaram não possuir conselho fiscalizador, 2 (duas) não atenderam ao questionário, e 2 (duas) informaram que seu conselho tem caráter deliberativo, ao contrário das demais respondentes que indicaram o caráter consultivo para seus conselhos fiscalizadores.

Especificamente sobre as IFES que se encontram na faixa superior do iGovPub (entre 71% e 80%): Rio Grande do Norte (79%), Lavras (77%) e Mato Grosso do Sul (73%), as duas primeiras possuem Conselhos Curadores que contam

na composição de seus membros com representantes externos à universidade, sendo que a terceira, a UFMS informou possuir um Conselho Diretor com a atribuição de fiscalizar as questões econômicas e financeiras da instituição, porém é composto apenas por representantes da sua administração e das categorias dos três segmentos universitários (docentes, técnicos e estudantes). Das três, apenas a de Lavras informou que seu conselho possui caráter apenas consultivo, as demais responderam que seus conselhos possuem caráter consultivo e deliberativo.

O Conselho de Curadores da UFRN conta em sua composição com: 3 representantes docentes indicados pelo CONSUN; 1 representante indicado pelo MEC; 1 representante indicado pelo Sindicato dos Economistas do Estado do RN; 2 representantes dos servidores TAE; 1 representante dos estudantes.

O Conselho de Curadores da UFLA se estrutura da seguinte forma: 6 representantes do CONSUN; 6 representantes do CEPE; 1 representante do MEC; 2 representantes dos estudantes (graduação e pós-graduação); 2 representantes da comunidade externa, indicados pelo CONSUN (que residam há mais de 5 anos em Lavras); 1 representante dos servidores TAE.

No caso do Conselho Diretor da UFMS, este tem a seguinte composição: o Reitor; o Vice-Reitor; os Pró-Reitores; os Diretores das Unidades da Administração Setorial; 2 representantes docentes (indicados pelo sindicato); 2 representantes dos servidores TAE (indicados pelo sindicato); 2 representantes dos estudantes (indicados pelo DCE); 1 representante dos servidores aposentados (indicados pela associação).

Logo abaixo das 3 (três) primeiras localiza-se a UFFS (Universidade Federal da Fronteira Sul) com um iGovPub de 68%, sendo que esta IFES é uma das mais novas, tendo sido criado seu conselho fiscalizador em 2011, o qual é denominado de Curador. Esta IFES iniciou já com uma estrutura diferenciada e discorre-se um pouco sobre ela a seguir, pois se trata de um caso especial, diferenciado das demais.

A UFFS possui como órgão superior máximo o seu **Conselho Universitário (CONSUNI)**, o qual é composto de 3 Câmaras, a saber: 1) Graduação e Assuntos Estudantis; 2) Pesquisa, Pós-Graduação, Extensão e Cultura; e, 3) Administração, Planejamento e Gestão de Pessoas. Dele participam o reitor, que o preside, o vice, os diretores dos campi, 2 docentes por campus, 1 TAE por campus; 1 TAE da Reitoria; 1 discente por campus; 1 representante da comunidade regional por estado

da federação em que exista um campus da UFFS; os pró-reitores presidentes das Câmaras Temáticas; complementação de representação docente para cumprir a exigência de 70% da categoria em conformidade à legislação. Ele reúne-se, ordinariamente, 11 vezes ao ano. O Pleno e suas Câmaras são deliberativos.

Nas **Câmaras** estão todos os pró-reitores das respectivas áreas. No pleno são relatadas as decisões das Câmaras, as quais podem ser reexaminadas. A presidência de cada Câmara é indicada pelo Reitor. O presidente de cada Câmara tem apenas voto de qualidade. Cada conselheiro deve integrar apenas uma das Câmaras Temáticas, com exceção do presidente do CONSUNI. Cada uma das Câmaras tem representação docente de cada um dos campi e os conselheiros representantes da comunidade regional devem escolher a Câmara que quiserem compor. Pode ocorrer migração de Câmara uma única vez com a concordância do plenário.

Cada campus constitui um **Órgão Intermediário**, possui um **Conselho de Campus**, presidido pelo diretor do campus, contando com no mínimo 20 e no máximo 40 integrantes, assegurando a participação de: diretor do Campus; coordenador acadêmico; coordenador administrativo; coordenadores de Unidades Acadêmicas; representantes das coordenações dos cursos de graduação e de pós-graduação stricto sensu; representantes dos docentes; representantes dos TAE; representantes dos discentes; representantes da comunidade regional.

A UFFS possui como órgão consultivo, o **Conselho Estratégico Social (CES)**, o qual tem o objetivo de contribuir com o desenvolvimento da Universidade. Ao CES compete analisar e avaliar a inserção da UFFS na região da Fronteira Sul e entornos; propor estratégias para aprofundar a inserção da Universidade na comunidade; recomendar ações de caráter político, administrativo e acadêmico; propor diretrizes para o crescimento da Universidade; fomentar debates de interesse e propor encaminhamentos; além de indicar representantes da comunidade regional para o CONSUNI.

O CES é integrado por: reitor, diretores dos campi, presidentes dos Conselhos Comunitários, 5 representantes dos Conselhos Comunitários de cada um dos campi da UFFS, representando as organizações e/ou movimentos sociais da região, além de representantes de outras instituições e/ou organizações que solicitarem acento, conforme disposto no seu regimento interno. O CES reúne-se,

ordinariamente, 2 vezes por ano. A presidência é escolhida entre os seus membros e exerce mandato de 2 anos, permitida a recondução.

O **Conselho Comunitário** tem sua organização definida em cada regimento interno de cada um dos campi, contendo representação majoritária da comunidade regional.

O **Conselho Curador (CONCUR)** atua como órgão de controle, fiscalização, supervisão e avaliação, estando **ligado à Câmara de Administração, Planejamento e Gestão de Pessoas do CONSUNI**. Do CONCUR participam: 1 docente por campus (escolhido por seus pares em assembleia convocada pela direção do campus); 3 servidores TAE de cada um dos estados da federação (escolhidos por seus pares em assembleia convocada pela direção do campus, com rodízio entre os campi); 3 estudantes, sendo um de cada um dos estados da federação (escolhidos por seus pares em assembleia convocada pela direção do campus, com rodízio entre os campi); 3 representantes da comunidade regional (1 do Conselho regional de Contabilidade; 1 do Sindicato dos Contabilistas de Chapecó e Região e 1 do Conselho Regional de Administração); 1 representante indicado pelo CES. Os membros do CONCUR não podem participar de quaisquer outros órgãos superiores da Universidade ou exercer cargos de direção ou ocupar funções gratificadas. Seus membros possuem mandato de 2 anos, admitida a recondução. Presidente e vice são escolhidos entre seus membros.

Na UFFS o órgão de **Auditoria Interna (AUDIN)** é vinculado ao CONSUNI, com a atribuição de assessorar a administração da Universidade.

Deve-se registrar como orientação que o caráter consultivo definido para este tipo de conselho nas IFES define, invariavelmente, que os pareceres emitidos por estes conselhos são levados posteriormente para a análise e aprovação final dos respectivos Conselhos Universitários.

Depreende-se deste levantamento entre as IFES que pode existir uma razoável relação entre a existência de conselhos específicos que realizam a análise e fiscalização da gestão financeira das instituições, assim como em outras áreas, como, por exemplo, no controle de movimentação patrimonial das instituições, levando a que alcancem um nível maior no iGovPub criado pelo TCU.

Outro fator importante de ressaltar é que estes conselhos consultivos, ou até mesmo deliberativos, apesar de em pequeno número nessa condição, contam com a participação de representação externa à instituição, através de representantes de

outras esferas de governo, entidades de classe, organizações não governamentais que representam a sociedade civil, ou outras representações.

Em alguns casos contam com representantes de entidades profissionais da área contábil e financeira, como conselhos regionais de administração, contabilidade e/ou economia.

#### **4.4 A Universidade Federal do Rio Grande**

De acordo com o disposto no portal da Universidade (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE, 2018), na segunda metade do século 20 Rio Grande revelava a carência total de escolas de nível superior e isso provocava a evasão de grande número de estudantes, os quais se dirigiam a outros centros, sendo que após concluídos os cursos, raramente retornavam para dar continuidade ao processo histórico, cultural e socioeconômico da região. Essa realidade provocou a criação de uma Escola de Engenharia em Rio Grande, em razão do elevado número de profissionais na área e do parque industrial local. A legislação da época exigia que houvesse uma Fundação de Ensino Superior como mantenedora e assim surgiu em 8 de julho de 1953, a Fundação Cidade do Rio Grande.

A Escola de Engenharia funcionou, inicialmente, junto da Biblioteca Rio-Grandense, com aulas práticas diretamente nas indústrias, servindo como laboratórios experimentais. Devido ao fato de os professores do curso estarem envolvidos nas indústrias e entidades públicas da cidade, foi possível fazer funcionar uma escola sem espaço físico e com professores que trabalhavam de forma gratuita.

A autorização para o funcionamento da Escola de Engenharia Industrial ocorreu em 24 de maio de 1955, reconhecida em 18 de julho de 1959, e federalizada em 2 de maio de 1961, como estabelecimento isolado. A Fundação Cidade do Rio Grande providenciou a construção de um prédio próprio para a Escola de Engenharia Industrial, onde atualmente encontra-se o Campus Rio Grande do IFRS, antigo Campus Cidade da FURG.

Em seguida surgiram novas faculdades, como a Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas, em 22 de julho de 1956, sendo autorizada a funcionar em 24 de abril de 1958. Em 1959, ano do centenário de nascimento de Clóvis Beviláqua, foi iniciado um movimento visando à criação de uma Escola de Direito em Rio Grande, e que seria mantida pela Mitra Diocesana de Pelotas. Essa mobilização

contou com a colaboração de professores do município, da União Sul-Brasileira de Ensino e da Biblioteca Rio-Grandense. A primeira forneceu as instalações iniciais e a segunda disponibilizou o seu acervo. Em 2 de fevereiro de 1960 foi autorizado o funcionamento da Faculdade de Direito, a qual foi reconhecida em 1965 como "Clóvis Beviláqua", vinculada à Universidade Católica de Pelotas.

Em 1960 foi instalada a Faculdade Católica de Filosofia de Rio Grande, funcionando em salas da Escola Normal Santa Joana d'Arc. Em 19 de janeiro de 1961 foi concedida a autorização para o funcionamento dos cursos de Filosofia e Pedagogia em Rio Grande.

Também em 1964 foi autorizado o funcionamento do Curso de Letras, com habilitação para Língua Inglesa e Língua Francesa; em 1966 entrou em funcionamento o curso de Matemática; em 1967 foram instalados os cursos de Ciências e Estudos Sociais. Também nesse ano, o Conselho Federal de Educação reconheceu a Faculdade Católica de Filosofia de Rio Grande, ato oficializado pelo Pres. Arthur da Costa e Silva. Em 1º de agosto de 1967, através de convênio com o Estado do Rio Grande do Sul, foi transferida para o Instituto de Educação Juvenal Miller.

Assim, em 1968, através de uma Reforma Universitária que pregava a aglutinação de unidades independentes, o que efetivamente existia em Rio Grande, foi autorizado o funcionamento da Universidade do Rio Grande - URG, surgindo em 20 de agosto de 1969, no cenário educacional brasileiro, esta Universidade que atualmente se apresenta como uma IFES, conhecida como Universidade Federal do Rio Grande - FURG.

Seu primeiro Estatuto, aprovado em 21 de outubro de 1969, previa em sua composição o Conselho Diretor e o Conselho Curador, cabendo a este último examinar anualmente o orçamento, os relatórios e os livros contábeis da Fundação Universidade do Rio Grande. Em 24 de abril de 1978, através de portaria ministerial, novo Estatuto é aprovado para a Fundação Universidade do Rio Grande, momento em que surgem dois novos conselhos superiores na estrutura, o Conselho Departamental (CODEP) e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (COEPE), além da manutenção do CONSUN. O CODEP responsável pelas questões administrativas e o COEPE pelas matérias didático-científicas. Em 24 de julho de 1986 um novo Estatuto é aprovado para a FURG, oportunidade em que é extinta a figura do Conselho Curador, passando suas atribuições ao Conselho Diretor. Já em

1999 ocorre uma pequena adequação no texto do Estatuto, relativamente à compatibilização com a legislação superior, mas não altera a conformação dos conselhos superiores.

A documentação disponível a respeito da estrutura e funcionamento dos Conselhos Superiores da Universidade nos permite afirmar que desde o surgimento do CODEP e do COEPE em 1978, todos os conselhos passam a possuir Câmaras, no caso do CONSUN e do CODEP em número de 3 (três) em cada um dos conselhos, e no caso do COEPE em número de 6 (seis), as quais passam a receber e distribuir entre os seus componentes os processos a serem analisados e relatados em forma de pareceres que são submetidos ao plenário de cada um dos conselhos.

O atual Estatuto da FURG foi aprovado em 31 de novembro de 2007 pelo Conselho Universitário e na sequência submetido ao MEC, sendo recomendado através da Portaria nº 301, de 16 de abril de 2008, da Secretaria de Educação Superior, quando então surgem as estruturas dos atuais conselhos superiores: Conselho Universitário (CONSUN) e Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Administração (COEPEA). Surge também o Conselho de Integração Universidade-Sociedade (CIUS), este último fora da estrutura administrativa da Universidade, mas como um dos “Fóruns Universitários”, assim como é considerada a “Assembleia Universitária”, ambos com caráter consultivo, porém é do CIUS que sai a indicação de dois representantes da sociedade para comporem o CONSUN.

O CIUS foi pensado e criado na perspectiva de que existisse um espaço privilegiado de interlocução com a sociedade, no formato de um fórum consultivo, apesar de surgir com o nome de “conselho”, onde pudessem ser discutidos assuntos não-deliberativos, como: 1) o incentivo de ações visando a aproximação com os setores público e privado, organizações não-governamentais e demais setores da sociedade; 2) diagnosticar problemas e necessidades da sociedade, para cuja solução a Universidade possa contribuir; 3) buscar apoio da sociedade para a solução de problemas comunitários; 4) buscar a cooperação e o fomento de outras instituições educacionais, assim como com o setor empresarial; 5) estimular maior participação da comunidade universitária na busca de soluções para problemas socioambientais; estimular o oferecimento de atividades culturais e artísticas para a comunidade; e 6) fomentar junto à comunidade e região, ações na busca de maior integração com outros países, nas mais variadas áreas.

O CIUS foi pensado na época para que funcionasse como um elo entre a Universidade e a sociedade de modo geral, tanto que regimentalmente ele é que tem a responsabilidade de indicar os representantes da comunidade que ocuparão as duas cadeiras disponíveis para esta representação junto ao CONSUN. Na prática, ele era acionado a partir de uma ação da Pró-Reitora de Extensão e Cultura (PROEXC), já que esta instância da estrutura orgânica da FURG mantém relação estreita com organizações sociais, conselhos diversos, entidades de classe e demais organizações que naturalmente operam nesse ambiente social local.

Este fórum aparece na reestruturação da Universidade tendo como uma das suas prerrogativas a indicação dos representantes da comunidade ao CONSUN, o que, anteriormente, de acordo com o Regimento Geral da época, era ocupado por representantes de classes profissionais definidas pelo próprio CONSUN dentre as áreas do comércio, da indústria e das profissões liberais, de dois em dois anos.

O CIUS reuniu-se efetivamente até o ano de 2015, estando para ser concretizada e apresentada em próxima oportunidade uma proposta de Regimento Interno para o seu funcionamento.

Cabe registrar que o atual COEPEA, ao surgir em 2007, passa a assumir, na prática, as responsabilidades pela análise dos temas que anteriormente diziam respeito ao CODEP e ao COEPE, ou seja, assuntos administrativos e também os assuntos de caráter acadêmico-científico. Possui inicialmente na sua estrutura 6 (seis) Câmaras temáticas, sendo alterado em 2017 com a inclusão de mais 3 (três) Câmaras, que passam a representar os *campi* de Santa Vitória do Palmar, Santo Antônio da Patrulha e São Lourenço do Sul, respectivamente.

Na Universidade Federal do Rio Grande todos os temas de relevância administrativa e/ou acadêmica são levados à apreciação dos conselhos superiores: ao CONSUN, quando tratam das políticas maiores da Universidade, e, ao COEPEA, quando dizem respeito aos assuntos de ordem administrativa, didático-científica, tecnológica ou cultural. De forma geral são enviados aos conselhos superiores após considerável processo de discussão nas Unidades Acadêmicas e/ou Administrativas envolvidas.

Normalmente, conforme previsto em Regimento Geral e Estatuto da Universidade, os temas são formalizados através de processos junto ao serviço de protocolo da Instituição pelos interessados e estes passam a tramitar internamente nas instâncias que obrigatoriamente devem se manifestar, dependendo da natureza

e do assunto a ser tratado, de acordo com a normatização e/ou regulamento existentes a respeito de cada tema.

Os processos de criação e/ou alteração curricular são iniciados, em primeira instância, por iniciativa do colegiado e/ou Núcleo Docente Estruturante (NDE) de cada curso, passando na sequência pela Unidade Acadêmica e/ou Unidades Acadêmicas envolvidas, posteriormente pela Pró-Reitoria correspondente: Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD) ou Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPESP), conforme o caso. Nestas pró-reitorias os processos são obrigatoriamente analisados pelas diretorias correspondentes: Diretoria de Pós-Graduação (DIPOSG) ou Diretoria de Administração e Desenvolvimento da Graduação (DIADG).

Ao chegarem aos conselhos superiores para análise e deliberação os processos são distribuídos em reuniões dos correspondentes gabinetes dos Conselhos, CONSUN ou COEPEA, entre as câmaras existentes em cada um deles. Os gabinetes são formados pela Reitora, Vice-Reitor e os presidentes de cada uma das câmaras existentes em cada um dos Conselhos Superiores. No CONSUN existem três câmaras cujos membros são indicados de dois em dois anos pela Reitora, proporcionando a participação de todos os segmentos presentes no Conselho, e no COEPEA existem seis câmaras temáticas e mais três câmaras representando os três campi fora de sede que a FURG mantém em Santo Antônio da Patrulha, São Lourenço do Sul e Santa Vitória do Palmar, as quais são compostas pelos coordenadores dos cursos de graduação, coordenadores dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, pró-reitores e diretores dos campi fora de sede, conforme especificado no Regimento Interno do COEPEA.

Da mesma forma, os processos relativos à criação de normas e/ou políticas institucionais seguem um trâmite semelhante de análise até chegarem aos Conselhos Superiores para deliberação, diferindo apenas na origem, tendo em vista que normalmente as Pró-Reitorias é que são responsáveis pela discussão inicial e andamento das propostas até levar a decisão final pelos plenários dos Conselhos, CONSUN ou COEPEA, a depender do tema. Em conformidade aos temas, as propostas são preliminarmente discutidas nos diversos Comitês ou colegiados existentes, de acordo com a área de abrangência de cada processo.

O CONSUN, por ser o Conselho Superior máximo da Instituição, naturalmente atua como última instância de recurso no interior da Universidade.

Por exemplo, um processo de alteração curricular em nível de graduação inicia pela discussão do objeto junto ao NDE (Núcleo Docente Estruturante) de cada curso, após é levado para análise e aprovação junto ao Conselho da Unidade Acadêmica em que o curso esteja vinculado. No caso da pretendida alteração curricular envolver diversas Unidades Acadêmicas, todas elas devem levar a proposta à análise de seus conselhos, para verificação e aprovação do que cabe a cada Unidade e por fim ser aprovada junto ao Conselho da Unidade Acadêmica a que o curso esteja vinculado. Após esta etapa o processo deve tramitar junto à Pró-Reitoria de Graduação, tendo a Diretoria de Administração e Desenvolvimento da Graduação – DIADG a responsabilidade de emitir ao final da análise um parecer conclusivo a respeito do pleito e encaminhar o referido processo para análise final do COEPEA.

Ao chegar o processo ao COEPEA este é avaliado em um primeiro momento pelo Gabinete deste Conselho que decide se o tema será deliberado pelo Pleno ou pela própria Câmara que o receber para análise. Alguns assuntos pontuais já encontram-se definidos no Regimento Interno do COEPEA que podem ser deliberados pelas próprias Câmaras, não sendo necessário serem enviados até o seu Pleno. Os demais processos serão analisados também pelas mesmas Câmaras, porém seguem ao final para análise e decisão do Pleno do COEPEA.

Os processos oriundos da área da pós-graduação sofrem basicamente o mesmo trâmite, apenas divergindo no andamento no interior da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPESP), quando a Diretoria de Pós-Graduação (DIPOSG) também tem a responsabilidade de emitir parecer a respeito de cada solicitação, contudo, em alguns casos, quem analisa e decide sobre o andamento seguinte de cada processo é o Comitê de Pós-Graduação que reúne os coordenadores dos programas em atividade. Os passos seguintes na sequência da tramitação são idênticos aos processos do nível de graduação.

Com relação às propostas de temas mais gerais no interior da Universidade, como por exemplo, a aprovação de uma política para a instituição como um todo, geralmente estas são discutidas inicialmente no âmbito das Pró-Reitorias e/ou comitês já existentes, os quais, por via de regra, já são compostos por representantes de todas as 13 (treze) Unidades Acadêmicas atuais e, quando isso não está contemplado, os Diretores das Unidades Acadêmicas são chamados a participar ou indicar representantes para tal.

Difícilmente uma proposta com tamanha importância chega aos conselheiros sem ter sido minimamente discutida no interior de cada Unidade Acadêmica ou no Comitê correspondente. Apenas em casos de extrema urgência ou necessidade isso poderá ocorrer, já que há a possibilidade de se propor a análise de um determinado tema por qualquer dos dois Conselhos, encaminhando a proposta através de uma Indicação, ou seja, a Reitoria ou um grupo de conselheiros pode realizar esse tipo de Indicação, sem que tenha sido o assunto amplamente discutido nas instâncias mencionadas anteriormente e/ou pela base das categorias envolvidas.

Cabe registrar que, em qualquer situação de análise de um processo, em qualquer dos Conselhos Superiores, CONSUN ou COEPEA, a presidência da Câmara que o recebe para analisar deve sempre indicar um de seus membros como relator, o qual após análise e elaboração de um parecer/relatório, o encaminha para julgamento pelos demais integrantes da Câmara. Somente após esta fase de discussão e aprovação em nível de Câmara é que o assunto pode chegar ao Pleno de um dos dois Conselhos Superiores. No caso do CONSUN todas as matérias são encaminhadas para aprovação do Pleno, porém no COEPEA, algumas matérias, conforme previsão regimental, podem ser definidas em nível de Câmara, sendo as demais também encaminhadas para aprovação do Pleno.

Toda e qualquer decisão tomada pelo CONSUN ou pelo COEPEA é formalizada respectivamente através da emissão de uma Resolução ou de uma Deliberação, conforme o caso, documentos estes que são imediatamente publicizados através de publicação na página eletrônica oficial para disponibilização de atos normativos ([www.conselhos.furg.br](http://www.conselhos.furg.br)), a qual está inserida no site oficial da Universidade ([www.furg.br](http://www.furg.br)).

A composição majoritária do conselho superior da IFES por membros não indicados pela gestão ou originários dos níveis diretivos da organização indicam precipuamente que estes não possuem compromisso de subordinação para com a administração superior, podendo assim desempenhar a pleno as funções de avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

*Nesse sentido, poderia tal órgão desempenhar o papel de governança, como dispositivo para monitorar uma instituição de ensino superior, através da fiscalização das ações dos seus gestores com relação ao cumprimento da legislação vigente, ao*

*bom uso dos recursos públicos a disposição e a manutenção de um ambiente socialmente equilibrado?*

*Em decorrência desta questão, surgem outras. Estariam os integrantes do conselho superior, na grande maioria eleitos por seus pares, suficientemente capacitados a exercer o papel de fiscais da gestão da IFES? O processo de escolha utilizado para elegê-los, corresponderia a um processo perfeitamente democrático, que permita a utilização dos critérios de governança definidos pelos teóricos a respeito do tema?*

É necessário, portanto, investigar se o Conselho Universitário da IFES efetivamente exerce esse papel de fiscal das ações executadas pela gestão da organização, identificando, simultaneamente, o real potencial existente para este fim. Isto foi analisado a partir das discussões realizadas através da técnica de grupo focal a seguir relatada.

#### **4.5 A análise das falas registradas nas reuniões dos grupos focais**

Nesta seção compilamos as principais falas registradas durante as reuniões dos grupos focais, caracterizando desta forma as categorias dos temas tratados na discussão.

Os intervenientes foram caracterizados através de descrição numérica a fim de preservarmos o sigilo e a privacidade de cada um.

A íntegra da transcrição das falas consta nos anexos ao final do trabalho para verificação e consulta, em caso de necessidade.

##### **a) Resultados, produtos e finalidades da IFES**

Inicialmente foi perguntado aos participantes sobre qual seriam os resultados, produtos ou finalidades da universidade, com o objetivo de provocar reflexão sobre os fins da universidade pública e a relação com o público interessado (stakeholders), tema do questionamento que viria a seguir.

A maioria dos posicionamentos foi no sentido de que as universidades devem centralizar seus esforços no ensino, na pesquisa e na extensão, com isto alcançando a formação de pessoas, do cidadão, de uma forma geral, com isso atingindo o crescimento e desenvolvimento intelectual e técnico da sociedade, como um todo.

*Você acaba indo para a missão institucional, né! O ensino a pesquisa e a extensão, a formação de recursos humanos, a formação de pessoal. Na verdade a missão da Universidade responde a isso. (Partic.1)*

*Na verdade quando se fala em sociedade ela está muito focada no aluno, tudo que a gente faz, claro que na perspectiva de formar um cidadão capaz de transformar a sociedade, sendo empreendedor, enfim, uma pessoa que multiplique esse conhecimento. A extensão também, sempre com foco na formação (Partic.2).*

*Nós trabalhamos com a formação, né, dos professores da rede pública, e isso é uma interlocução direta. A Universidade forma todos os jovens que vão atuar em todos os campos do saber (Partic.6).*

*Acho que a gente não pode fugir de que o produto da universidade seja o que se coloca no mercado, os profissionais, e aí o resultado está atrelado a isso (Partic.5).*

*O produto é o aluno que ingressou e está estudando na universidade e o resultado é o aluno que concluiu o seu curso, é o aluno formado (Partic.10).*

*As escolas também são atores, pois são parceiros, onde estão os ex-alunos da Universidade, as empresas onde os ex-alunos também atuam, as instituições públicas onde eles fazem concursos (Partic.3).*

*A nossa política ambiental que está servindo de modelo para outras instituições (Jorge).*

*Lembrei também da política de internacionalização (Partic.7)*

*O resultado acho que vai além disso, está vinculado ao que ele vai contribuir com a sociedade (Partic.5).*

*Não se deve imaginar apenas o imediatismo, da conclusão do curso, que seja a graduação, e tem que estar sempre preocupado com o resultado e a efetividade desta pessoa na sua interação com a sociedade (Partic.9).*

*Quando a gente olha como resultado da universidade a gente vislumbra sempre dois resultados, e é o que se faz para avaliar a universidade, que é a pessoa nessa capacidade de interação com a sociedade e o conhecimento gerado. O que é que a gente mostra? Qual o produto? São as pessoas e o conhecimento gerado. Temos que pensar que somos mais do que uma escola de ofício. Mais do que formar profissionais, devemos pensar que formamos pessoas que lidam com o conhecimento, que geram conhecimento (Partic.9).*

Os participantes dos grupos focais foram unânimes em considerar estes resultados, produtos e desdobramentos citados como os objetivos de uma IFES e que o foco da Instituição deve ser sempre o estudante, pois tudo que é gerado é direcionado para a formação de cidadãos que devem ser capazes de transformar a sociedade.

Sucintamente o principal produto e/ou resultado da universidade, de acordo com os grupos participantes da dinâmica é a geração de conhecimento, a qual leva à formação de bons profissionais que são colocados na sociedade com o objetivo principal de reproduzir os conhecimentos adquiridos no ambiente universitário, gerando dessa forma um círculo positivo de disseminação das ciências, nas mais diversas áreas do conhecimento.

Outros temas foram mencionados como de suma importância em relação ao produto da IFES, como: inovação tecnológica, política ambiental e política de internacionalização, ou seja, geração de conhecimento, de uma forma geral.

**b) Os atores (stakeholders) afetados pela realização dos objetivos da IFES que possam ter influência na gestão da organização**

Neste quesito os participantes, de forma geral, consideram que a sociedade, como um todo, deve ter interesse no que se produz dentro da Universidade, principalmente porque a Universidade atua gerando conhecimento, além de atuar na formação inicial também tem forte influência na qualificação continuada dos seus egressos, como no caso dos professores da rede pública de ensino.

O atendimento dos serviços de saúde prestados pelo Hospital Universitário também foi muito destacado pelos debatedores como um dos serviços mais lembrados pela sociedade. Os níveis municipal e estadual de ensino também têm forte interesse no que se produz na Universidade, já que invariavelmente são convidados a compor comitês dentro da Universidade, como, por exemplo, o de extensão.

Destaca-se, em sequência, algumas das manifestações, caracterizando, assim, o que prevaleceu na maioria das manifestações dos participantes:

*Os dois atores internos principais, em termos de universidade, são os docentes e os técnicos administrativos, e os estudantes ficam nesta mescla de internos e externos. O próprio TCU enxerga como público principal da universidade o estudante (Partic.9).*

*Também tem a comunidade em geral, principalmente com relação às atividades extensionistas da universidade (Partic.5).*

*Como é que chama toda a sociedade? Vai chamar toda a sociedade? Hoje qual é a área de atuação da FURG? Qual é a sociedade da FURG? É Rio Grande apenas? Não, é mais que Rio Grande (Partic.9).*

*Se pegar a parte extensionista, tem o HU que são os usuários da universidade, os usuários da assistência jurídica, na construção civil, e por aí é a comunidade externa utilizando os serviços da universidade (Partic.10).*

*Por exemplo, a CPA possui agora representantes de quatro sociedades municipais, Rio Grande, Santa Vitória, São Lourenço e Santo Antônio da Patrulha, que são quatro representantes indicados pelas prefeituras (Partic.9).*

*A gente tem muito dos órgãos públicos, porque a Universidade presta muita assessoria demandada por muitos órgãos públicos (Partic.5).*

A Instituição forma pessoas que acabam atuando em diversas outras áreas, como na economia solidária, áreas tecnológicas e de gestão ambiental, as quais também possuem grande interesse no que se produz na Universidade.

As questões a seguir tratam do CONSUN como órgão de governança ou de gestão, atuando na fiscalização da prestação de contas da IFES redução ou a eliminação dos “conflitos de agência”.

### **c) O papel da Auditoria Interna na IFES**

Pelas manifestações colhidas do grupo, o entendimento é de que a AUDIN não possui condições estruturais e liberdade para atuar com autonomia em razão da sua ligação orgânica à gestão da Universidade, de acordo com o atual modelo estrutural da FURG.

Para corroborar esta constatação registra-se a seguir alguns trechos das falas dos participantes:

*E aí a gente tá com aquela discussão da vinculação da nossa Auditoria Interna que está ligada à Reitoria, ao gabinete da Reitora. A CGU não aceita essa situação, ela quer que seja vinculada a um órgão estratégico, a um conselho, só que não temos espaço estatutário para isso (Partic.1).*

*Ela poderia assumir o papel de governança, de maneira isolada? (Moderador).*

*Mas a AUDIN tem uma legislação a cumprir e uma dureza de relacionamento com a CGU e o TCU (Partic.9).*

*Essa é a grande questão para reflexão, se ela pode suprir esse papel de fiscalização isoladamente (Moderador).*

*Eu vejo ainda como órgão fiscalizador, talvez não duro, num primeiro momento, mas se achar alguma coisa vai endurecer porque o relatório não fica aqui, ele vai para a CGU, e aí a CGU é outra situação (Partic.8).*

*Não tem nenhum membro externo compondo a auditoria. O trabalho dela é um trabalho sério, mas fica sob suspensão, porque vão dizer que a universidade está sendo fiscalizada por ela mesma (Partic.5).*

*Ela não deixa de propiciar um processo de governança (Partic.9).*

*Realmente se tem dificuldade de visualizar um núcleo de governança, mas a gente tem facilidade de visualizar os processos (Partic.9).*

*Você vai lá no decreto e vê a seguinte definição: “Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática para direcionar, avaliar e monitorar a gestão” (Partic.1).*

*Governança corporativa não é isso, é na verdade todo o sistema decisório, isso é governança. Então aqui a governança não deve ser simplesmente o monitoramento da gestão, isso me parecer ser o papel da Auditoria (Partic.1).*

*Ela já contribui com os apontamentos. Ela esclarece, ela mostra caminhos, ela não faz análise detalhada (Partic.2).*

Durante os debates ficou clara a posição de que a AUDIN só poderia atuar como instância assessora a um provável futuro Comitê de Governança, caso esteja desvinculada organicamente da administração da Universidade.

**d) O papel do CONSUN: órgão de governança ou de gestão?**

O grupo, de forma consensual, externou entendimento de que, em razão da não existência de uma participação efetiva de representantes da sociedade na composição atual do CONSUN, não há como concordar que eventuais divergências entre os atores interessados na Universidade sejam resolvidos neste ambiente, apesar de ser composto exclusivamente por integrantes eleitos entre seus pares.

Em relação a esta indagação, a percepção dos debatedores é que a atual composição e atuação do CONSUN da FURG, não corresponde ao formato de como deve operar um Comitê de Governança, em atenção ao conceito definido para tal.

Ficou claro durante as manifestações dos participantes da reunião que tanto o Relatório de Gestão, quanto a prestação de contas da FURG são aprovados unicamente pelo CONSUN, apenas condicionados a uma prévia análise e manifestação da Auditoria Interna, a qual é ligada organicamente ao Gabinete da Reitora, ou seja, não goza da autonomia que seria necessária a um órgão de fiscalização, pois acaba atuando formalmente como assessora da administração.

Observa-se que os participantes dos grupos focais, de forma geral, possuem o entendimento de que a avaliação das contas e dos relatórios anuais pelo CONSUN, levando-se em consideração a atual composição do conselho, não é o ideal, primeiramente porque não atinge o principal interessado, a sociedade, em função da baixa representatividade existente.

*Chamou-nos a atenção que a Universidade Federal da Fronteira Sul é uma das universidades que a gente está estudando. É uma universidade de 10 anos. Surgiu com o REUNI, e ela tem um conselho curador em cada município em que está presente. É um conselho formado por membros da prefeitura e outros, ou seja, pela sociedade, com a participação das chamadas “forças vivas” de cada município, e ele é decisivo, é impressionante, e é uma universidade nova. Ele não é deliberativo, é consultivo, mas é um espaço atuante em cada campus, com reuniões periódicas, porque a ideia é de prestação de contas para a sociedade (Partic.2).*

*Naquela dimensão de accountability esse tipo de ação é interessante, porque a gente faz prestação de contas, tem transparência, mas essa apresentação pública, da discussão dos dados, isso a gente não possui. Uma coisa é estar lá no site à disposição de todos, mas a discussão se isso tá certo, isso não tá, se poderia ser assim, ou poderia ser diferente, esse espaço não existe, o espaço de debate, de esclarecimentos (Partic.1).*

*Os auditores da CGU quando vem aqui é para verificar se os processos estão de acordo com as expectativas da sociedade. Esse é o órgão que cumpre um papel de verificar realmente se os processos estão chegando à sociedade (Partic.2).*

*O controle e a fiscalização das contas poderia ser feita pelo CONSUN?. Quais os pontos positivos e negativos de isso ser realizado pelo CONSUN? (Moderador).*

*Se o nosso CONSUN possui apenas dois representantes externos, cai por terra a questão da representação, os stakeholders hoje não estão representados no CONSUN (Partic.3).*

No entendimento do grupo a prestação de contas da Universidade deveria ser submetida de forma pública ao crivo da comunidade, talvez se aproveitando a existência do Conselho de Integração Universidade Sociedade (CIUS), já constituído, apenas melhorando a sua atuação através de uma reestruturação e definição de atribuições.

Aqui cabe um pequeno esclarecimento sobre o que significa o CIUS na atual estrutura da IFES. O Conselho de Integração Universidade Sociedade (CIUS) foi pensado e criado na perspectiva de que existisse um espaço privilegiado de interlocução com a sociedade, no formato de um fórum consultivo, apesar de surgir com o nome de “conselho”, onde pudessem ser discutidos assuntos não-deliberativos, como: 1) o incentivo de ações visando a aproximação com os setores público e privado, organizações não-governamentais e demais setores da sociedade; 2) diagnosticar problemas e necessidades da sociedade, para cuja solução a Universidade possa contribuir; 3) buscar apoio da sociedade para a solução de problemas comunitários; 4) buscar a cooperação e o fomento de outras instituições educacionais, assim como com o setor empresarial; 5) estimular maior participação da comunidade universitária na busca de soluções para problemas socioambientais; estimular o oferecimento de atividades culturais e artísticas para a comunidade; e 6) fomentar junto à comunidade e região, ações na busca de maior integração com outros países, nas mais variadas áreas.

Registra-se aqui, também, algumas das falas que se evidenciaram nesta interlocução com relação a citação do CIUS entre os participantes.

*Na verdade a ideia do Conselho de Integração Universidade/Sociedade, o CIUS, era essa. Na minha avaliação, uma bela ideia, mas que não se conseguiu operacionalizar (Partic.2).*

*Ele não nasceu formatado, ele nasceu com nome de conselho, porém com lógica de fórum ou de audiência pública, com caráter consultivo. É estatutário, chamam-se os interessados, venha quem queira vir e isso não é um conselho (Partic.1).*

*E esse CIUS não poderia ter essa função? Talvez desta questão da governança, da transparência (Partic.3).*

*Ele tem as suas definições lá no estatuto, mas não tem a composição (Partic.1)*

*Tem que dar pra ele um papel mais claro (Partic.2).*

O CONSUN também não envolve aqueles que elaboraram e aprovaram a execução do orçamento, os responsáveis pelas diversas Unidades Acadêmicas, já que no atual modelo existem apenas representantes eleitos pelos seus pares entre as categorias participantes da comunidade universitária: estudantes, técnicos e docentes.

*Hoje na estrutura deliberativa da FURG o COEPEA aprova o orçamento e o CONSUN aprova o Relatório de Gestão (Partic.1).*

Na prática o que ocorre é que a peça orçamentária da FURG, ou seja, a proposta orçamentária que é discutida e definida anualmente com a participação de todos os gestores das Unidades Acadêmicas, além da própria administração superior da IFES, acaba por ser executada e ao início de cada novo exercício quem efetivamente se debruça sobre a conferência e análise do que foi realizado no ano anterior é o CONSUN, através de um relator, de uma das 3 (três) Câmaras, que não teve qualquer contato com o assunto em si.

Constata-se nas falas que, a atual conjuntura acaba por influir na questão interna da escolha de representantes nas instâncias de discussão das IFES.

A forma de escolha dos atuais representantes das categorias acontece da forma mais democrática que poderia ocorrer, sem qualquer tipo de tendência ou vício, portanto não é esse o fator que leva ao esvaziamento dos conselhos, ou melhor, ao pouco interesse demonstrado pelas categorias para ocuparem estas representações.

A seguir aponta-se alguns trechos das falas que se destacaram neste item da discussão:

*Parece que tem um problema na escolha de representantes para o CONSUN. O processo em si é democrático (Moderador).*

*Se houvesse um processo em outra condição, poderia se pensar num processo mais criterioso com relação ao perfil dos candidatos, mas na atual conjuntura você não tem como fazer diferente. Na verdade ele é totalmente aberto, não é tendencioso (Partic.1).*

*Hoje, sinceramente, não há mais aquele glamour que existia em ser representante no CONSUN, se perdeu, e aí não sei se foi “culpa do ovo ou da galinha” (Partic.3).*

Constatou-se na discussão, através do registro de várias manifestações, que o processo de fiscalização e controle ocorre internamente de alguma forma através das instâncias existentes, mas que, com certeza, merece e pode ser melhorado dentro da Instituição.

De acordo com as manifestações colhidas entre os presentes existe um dilema grande com relação a quem ser escolhido para estar neste tipo de representação em nome das Unidades Acadêmicas, já que a avaliação é de que aqueles que efetivamente encontram-se envolvidos e comprometidos com a Instituição, geralmente, já encontram-se ocupando alguma coordenação de curso ou uma direção de unidade, acadêmica ou administrativa. Sendo assim acabam se candidatando para estas posições pessoas com pouca experiência de vida acadêmica ou administrativa dentro da Universidade, ou pessoas que acabam não repassando os debates que ocorrem nas reuniões dos conselhos superiores às suas bases. Fica parecendo que participam apenas por uma iniciativa pessoal, sem maiores compromissos com quem os colocou naquela posição de representante de um coletivo.

A seguir demonstra-se a compreensão da maioria do grupo através de alguns trechos retirados das falas dos participantes dos grupos focais;

*A composição majoritária do conselho superior da FURG por membros não indicados pela gestão ou originários dos níveis diretivos da organização indicam, em tese, que estes não possuem compromisso de subordinação para com a administração superior. O nosso conselho superior, por ser formado basicamente, com exceção da Reitora e do Vice-Reitor, por pessoas eleitas por seus pares, por não serem indicados pela administração da universidade, em tese, não teriam compromisso de gestão com quem está na administração da Universidade. A primeira impressão no momento em que comecei a ler a respeito, e aí eu disse, nós já temos um conselho neste formato. O nosso, quando foi feita a reestruturação entre 2007 e 2009, se privilegiou isso, que os conselheiros seriam escolhidos por seus pares, e não indicados pela administração, portanto não possuem ligação orgânica, mas aí veio o nosso questionamento: Estariam os integrantes do CONSUN, na totalidade eleitos por seus pares, suficientemente capacitados a exercer o papel de fiscais da gestão da IFES, podendo desta forma avaliar, direcionar e monitorar a gestão?(Jorge).*

*Não, mas não é nem esse o ponto, se a resposta para essa pergunta fosse “sim” a gente não estaria revisando a estrutura da Universidade (...) cai naquela discussão de quem está sendo indicado pela Unidade para representar junto ao CONSUN? Muita gente que está em estágio probatório, que não tem maiores compromissos. Há um processo eleitoral, mas quem se candidata? Quem se interessa? (Partic.1).*

*Tem representação da sociedade também, não é só a representação corporativa das categorias que aqui trabalham (Partic.3).*

*Hoje existem duas cadeiras para a representação da sociedade em geral, mas que não estão ocupadas, e são indicadas pelo CIUS – Conselho de Integração Universidade / Sociedade (Jorge).*

*Eu fico sempre pensando e discuto isso nos eventos que participo, que é o déficit democrático, o esvaziamento dos órgãos colegiados, inclusive os nossos, em que a gente abre o processo de escolha e não aparecem candidatos, e então eu fico pensando, quais as pessoas que viriam e teriam boas intenções em colaborar com a Universidade, e não com o sentido de, bom, agora eu vou lá “fiscalizar comunistas pra ver se os comunistas estão trabalhando ou só fumando maconha” (Partic.4).*

*Porque a universidade tinha o CONDIR, porque a exemplo de outras universidades, a nossa universidade não era pública. Hoje a nossa mantenedora é o MEC, mas na época nossa universidade não era federalizada e havia o CONDIR, que seria o conselho que cuidava dessa instituição que não era pública, por isso ele deixou de existir. Nós chegamos a ter na FURG a Fundação Universidade do Rio Grande, mantenedora da URG, Universidade do Rio Grande, e o conselho era da FURG, ou seja, alguém tem que acompanhar e aprovar todo esse processo, que era como as coisas aconteciam (...) a questão do conselho com a sociedade, não pra ser um conselho com tomada de decisão ou conselho de orçamento participativo, agora eu acho fundamental isso, porque não há melhor forma de transparência do que um conselho. Atrasamos agora nessa reunião porque estávamos no conselho da FAHERG, uma baita reunião, tínhamos ali 15 pessoas. A gente começa a falar e as pessoas começam a entender o processo de que não tinham a mínima noção (...) um conselho deste tipo tem um papel muito importante de prestação de contas, de esclarecimento para a sociedade. Essa situação de termos no CONSUN uma composição de representações na universidade e o COEPEA ser de uma composição mais representativa da administração era também a discussão da*

questão da instância de recurso. Antigamente tu tinhas as mesmas pessoas no COEPE e no CODEP que recorriam ao CONSUN, onde estavam sentadas as mesmas pessoas que tinham decidido na primeira instância (Partic.2).

Hoje não se tem mais ninguém nos dois conselhos concomitantemente, com exceção da Reitora e do Vice. A ideia foi essa exatamente, mais a representação da sociedade através do CIUS, pra não ficar aquela questão de indicação de uma determinada categoria pra ocupar essa representação (Jorge).

As pessoas com alto grau de comprometimento já estão em cargos de gestão e hoje não chegam ao CONSUN e isso é um problema. Os coordenadores, os diretores (...) fica-se naquele dilema, não estar envolvido na direção, isso é bom ou não? Por outro lado é péssimo, não é nem ruim, porque são pessoas que estão realmente tocando o barco e podem avaliar como o barco está andando (Partic.3).

A pessoa deveria vir incumbida de uma missão de sua Unidade, preparada e levar os resultados das discussões de volta para a Unidade. O que acontece é que fica uma pessoa meio que independente, vem sem compromisso e sai sem compromisso. Parece ser uma experiência pessoal, e não pode ser assim (Partic.2).

Acho que há um esvaziamento dos conselhos (...) lembro que discussões nos antigos COEPE e CODEP eram discussões qualificadas mesmo. Isso a gente percebe que não há atualmente e talvez seja uma das questões do esvaziamento que se percebe nos conselhos (Partic.3).

Mas como é que hoje na base tem funcionado a escolha dos representantes? É perguntar quem é que está menos sobrecarregado, né? Aí, os colegas já perguntam, quantas reuniões por mês acontecem? Aí, tu fica pensando no nível de comprometimento que temos (Partic.4).

Os assuntos que são discutidos e as decisões que são tomadas nos conselhos superiores elas não são apresentadas pra nós. Eu acho que esse mecanismo de comunicação ele não está efetivo na Universidade (Partic.8).

Porque os demais do COEPEA estão lá por consequência de uma atuação na gestão. No CONSUN não, estão lá apenas com o papel de avaliar, fiscalizar e monitorar a gestão. Esse é o papel do Conselho Universitário e eles estão ali, na sua boa parte, sem saber como fazer funcionar, não são preparados pra nada e aí acontece isso (Partic.9).

Porque tem alguns grupos que indicam sem saber a importância que essa representação tem, enquanto que outros dizem que bom que a assimetria de

*informações existe porque nosso grupo está preparado e nós temos assuntos importantes. É um espaço de poder e de decisão dentro da instituição que ele não é percebido por todos os seus representados da mesma forma, então é aquilo, olha, tenho tanta coisa pra fazer, minha aula, a pesquisa, to coordenando isso ou aquilo, então alguém vai. Tem a bolha da instituição e tem a bolha do professor. (Partic.8).*

*Não tem como ver o Conselho Universitário como os princípios de governança, como os agentes de governança (Partic.9).*

Na visão majoritária dos participantes os integrantes do CONSUN acabam participando por uma iniciativa quase que privada, já que dificilmente discutem antecipadamente com seus colegas de unidade os temas que serão tratados nas reuniões do plenário, da mesma forma que não dividem as decisões e os resultados dos debates após estas reuniões. Sendo assim, como não são preparados para esta prática, da mesma forma não estarão preparados para exercitar os princípios e características da governança, ou seja, avaliar, direcionar e monitorar a gestão da IFES.

Isto toca em um dos pontos chave da governança segundo a normativa do TCU. Todavia diz respeito não à estrutura da governança em si, mas a um elemento que a governança deve avaliar, qual seja, a liderança da gestão. E isto pode ser visto na questão do CONSUN. O órgão máximo de gestão parece estar com problemas de liderança dos seus membros, identificado pelos respondentes como uma crise de representação, ou crise ética, falta de comprometimento, etc.

Liderança, de acordo com o conceito utilizado pelo TCU, se refere ao conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental que assegura a existência das condições mínimas para exercer a boa governança, quais sejam, pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas, ocupando os principais cargos nas organizações e liderando processos de trabalho

**e) A implantação da governança pública na IFES, possibilidades e limitações desta ação**

Verificou-se nas intervenções dos participantes que a posição da atual gestão é de resistência a implantação simples e cartorial de um Comitê de Governança, assim como de um Comitê de Risco, apenas utilizando o conceito que atualmente é preconizado através do Decreto nº 9.203 de 2017, pois a diversidade de procedimentos e projetos que existem em uma universidade é muito complexa. Os

participantes também concordaram com esta postura, porém há uma vertente que defende que, talvez seja este o momento para se aproveitar e criar um dispositivo que auxilie a implantação de uma instância de governança, inclusive contando com a reativação e fortalecimento do CIUS, Conselho de Integração Universidade.

O que ficou claro na maioria das falas é que esta instância não deve ser deliberativa, tendo em vista que as IFES cumprem legislação que as obriga a terem participação em seus coletivos de 70% de uma única categoria, ou seja, de docentes, o que acaba inviabilizando uma participação mais substancial da sociedade civil em uma estrutura de governança para a IFES.

Na sequência apresenta-se alguns recortes das falas realizadas com relação a este ponto, justificando nossas impressões a respeito do tópico:

*Existe um decreto que estabelece que a Universidade deve implantar uma Política de Governança e criar um Comitê de Governança. A verdade é que se têm discordâncias grandes com relação aos conceitos que estão no decreto e também com relação à forma de implantação do que consta nele. Traz uma ideia de governança que não é orgânica. O entendimento que se tem é de que governança é tudo que se faz na administração, por isso a dificuldade. Implementar um Comitê de Governança e de Risco basicamente seria uma reunião de reitoria, mais diretores de Unidades Acadêmicas e pró-reitores, e aí surge a dúvida, será que se faria realmente gestão de risco e governança na Universidade? Aparece a nossa dificuldade, uma dificuldade conceitual do que consta no decreto (Partic.1).*

*Talvez fazer um transitório, porque ele manda fazer esse CGI (Comitê de Governança Interna) (Partic.1).;*

*Aí já resolvia 3 questões, a da governança, a questão das atribuições dos conselhos e a questão deste conselho que está parado. Talvez vocês já estejam com a faca e o queijo na mão pra decidir isso, é triste ter esse conselho desativado (Partic.3).*

*O grande risco que se corre é de se criar o Comitê e não se fazer a discussão necessária (Moderador).*

*A comissão tem que ser presidida pela Reitora ou pelo Reitor (Partic.2).*

*O conceito que está ali no Decreto, ele é problemático. Acho que essa ideia do conselho com maior participação social seria uma saída (Partic.1).*

*A solução está aí, no CONSUN, no CIUS e nesse grupo que tá pensando o PPI, que faz uma análise de futuro, de cenários (Partic.3).*

*Se você tem uma estrutura deliberativa e uma estrutura administrativa que não é capaz de monitorar a atuação da gestão, pra mim tem algo muito falho, acho que você não depende de um órgão externo pra fazer isso (Partic.1).*

*Houve uma iniciativa da Universidade que está em stand-by, que talvez fosse interessante ser colocada em prática que é aquele conselho Comunidade Sociedade, o CIUS, pois quando foi criado a ideia era essa de que a Universidade prestasse contas a sociedade, só que a forma como ele foi montado inicialmente, não deu certo porque ele não tinha uma representatividade que fosse indicada. A gente informava que haveria a reunião e então as entidades de classe mandavam representantes, então em uma reunião ia uma pessoa e em outra reunião ia outra pessoa, e aquilo não andava, porque as pessoas não tinham a continuidade da discussão, então eu acho que deveria ser reativado aquele conselho, mas de uma forma que fosse com indicação da pessoa que fosse participar e aquela pessoa com mandato, para que, pelo menos ela tivesse conhecimento dos assuntos e pudesse realmente contribuir com aquilo, como a prestação de contas da Universidade e também poder cobrar alguma coisa (Partic.5).*

*Vejo três exemplos assim, claros na Universidade desse novo paradigma. Na gestão anterior, como pró-reitor, tínhamos muitas reuniões participativas que envolviam chefe de gabinete, reitor, vice-reitor e pró-reitores trabalhando em decisões conjuntas. Outro evento foi na EBSERH, porque a gente tinha um modelo de governança que vinha de Brasília com essa ideia de não ser o Superintendente do Hospital que vai tomar as decisões, mas essas decisões são compartilhadas. Um exemplo em que a universidade expande um pouco o modelo de liderança foi o APL do Polo Naval, onde o modelo de governança do APL foi conduzido pelo Prof. Danilo, que é um modelo que na verdade vem para supervisionar a gestão do APL, que é a forma como eu vejo governança. São vários stakeholders, vários envolvidos e beneficiados, não só de Rio Grande, mas tinham envolvidos daqui e de Pelotas, as universidades daqui e de Pelotas, e também de São José do Norte, então como é que tu vais fazer com que convirjam os interesses desse grupo. Por exemplo, a prefeitura tem que trabalhar em consonância com a Universidade e não um batendo no outro, mas para isso a gente vai ter mecanismos. Por exemplo, o HU, que tem uma participação para ser “o porta aberta” e existe um contrato através de compromissos que a Universidade se compromete a realizar e alguns por parte da prefeitura, como pagamentos, como forma de contrapartida (Partic.8).*

*Chama a prefeitura para vir, a gente vai, ou os conselhos, por exemplo, to falando do Conselho Municipal de Saúde, que ultrapassa a questão de só a Universidade ser o público, a gente tá inserindo a comunidade nestes espaços aí (Partic.8).*

*O referencial básico do TCU contempla várias coisas que já se faz hoje na FURG, acho que temos vários processos que possibilitam uma boa governança, mas nós não temos ainda uma estrutura gestora dessa governança (Partic.9).*

*Não vejo assim que a gente não consegue sair deste enrosco ou se adequar a legislação, por causa das estruturas enrijecidas. A gente consegue ainda agilidade para modernizar nossas estruturas (Partic.8).*

*Não consigo visualizar ainda um gargalo tão grande na estrutura enrijecida na Universidade, para a governança (Partic.9).*

*Na Universidade a gente tem uma característica peculiar, diferente de outros órgãos públicos, ela não é uma estrutura vertical, ela tem uma estrutura gerida pelos pares (Moderador).*

*Alguém colocou que na universidade pública teria essa dificuldade pela estrutura enrijecida. Eu, particularmente, acho que não, eu não consigo visualizar isso, para governança (Partic.9).*

*Ela tem uma estrutura decisória por conselhos, digamos assim, desde a base ela vai tomando decisões colegiadas, até o topo, então ela tem uma estrutura democrática que, inclusive, tem um estudo anterior, que ele analisou que diz, bom as universidades já tem sua estrutura de governança que seriam os conselhos superiores, e aí esta é a questão, será que são? (Moderador).*

*Por aquele papel inicial, como mediador ou zelador dos interesses do público, não, a comunidade interna, ela manda nos conselhos (Partic.9).*

*A lei manda, e aí sim, ela manda que 70% seja de docentes, ela cria uma dificuldade operacional para que essa situação de governança esteja no Conselho Universitário. Então você não tem essa noção de governança. 90 ou 95% é de comunidade interna. Pela lei de hoje é impossível se atrelar a estrutura dos conselhos superiores da Universidade com a ideia de governança. Ele não pode ser deliberativo, porque se for deliberativo bate na lei. A lei diz que 70% tem que ser docente, no caso de ser deliberativo, e docente só cabe na categoria de conselho interno e, se você dá este poder ao docente, acabou a ideia de governança. A lógica dos conselhos é que eles são montados, e é histórico isso, não é só agora, num*

*histórico de governança com um olhar interno. Há um sistema de governança interna. As Unidades e as comunidades variadas dentro da Universidade fiscalizam e querem transparência da gestão (Partic.9).*

*Acho que uma alternativa que surge é de que esse conselho não seja deliberativo. Se sai deliberativo, entra na lei, e a lei vai matar, um caminho que se mostrava possível, que na prática ainda apareceu é o CIUS (Partic.9).*

*Com relação ao CIUS faltou definir mais de forma regulamentar quem é que vai fazer. Vai-se errar? Vai-se errar! Vai se deixar fora alguns atores importantes e vai se colocar alguns atores que não são importantes, mas com o passar do tempo a FURG deveria ir aprendendo e que hoje a gente vai definir um grupo, os stakeholders que talvez seja 50% certo e 50% errado, mas com o passar do tempo tende a melhorar (Partic.9).*

*Inevitavelmente tem que ser um órgão que não tenha um caráter deliberativo. Se for deliberativo superior, cai na lei. Quando você sai da lei, aí pode, pode ter a porcentagem que você quiser. No mínimo acho que deve ter público externo em torno de 50%. Deve ser de 50% para cima (Partic.9).*

Uma das possibilidades mais propaladas foi a reativação do CIUS, atendendo logicamente a uma reestruturação interna deste fórum que já é previsto estatutariamente na Universidade, com caráter consultivo, que anteceda as decisões do CONSUN com relação à análise e aprovação das contas e relatórios de gestão da instituição.

**f) A estrutura necessária para supervisionar, monitorar, direcionar e avaliar a atuação da gestão da IFES**

A maioria das manifestações dos debatedores com relação a este questionamento leva a crer que uma melhor fiscalização das ações da gestão da Universidade ocorreria através de um coletivo com caráter consultivo e com participação mais efetiva de representantes da comunidade em geral (comunidade externa), mas que realmente tivessem interesse em contribuir de forma positiva com o desenvolvimento da instituição.

Destaca-se a seguir alguns trechos das falas registradas durante a discussão deste tema:

*Tem um princípio ali que estabelece que, quem lidera a execução, não lidera o órgão estratégico. Na Universidade pública o conselho estratégico é o conselho superior, aprova as contas e é também a estrutura que impera (Partic.1).*

*Parece que a universidade tem um processo produtivo muito bem definido, e não é bem assim, pois a universidade tem uma série de vertentes, de áreas de informação e isso não é adequado (Partic.2).*

*Não pode existir uma fórmula pronta para as universidades (Partic.3).*

*O problema é quando você pensa pra que você discuta isso, e pede para instituir um Comitê pra discutir isso lá fora, por fora de quem faz a gestão, quer dizer, na nossa perspectiva, como é que você vai ter um Comitê externo, se você tem um Conselho Universitário e um Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Administração. Como é que você vai criar um órgão distante que avalie estas práticas, tá entendendo? No mundo prático seria praticamente impossível você ter um comitê que tenha o domínio necessário para fazer essa avaliação estando totalmente fora dos objetivos (Partic.1).*

*Teria que ter membros da comunidade enxergando, sem conhecer o processo (Partic.3).*

É latente a preocupação e resistência da administração da universidade com relação a existência de comitês que tenham a forte presença de membros da sociedade externa, que naturalmente não tenham qualquer conhecimento específico sobre, por exemplo, a gestão de riscos, como um princípio atrelado a governança, quando o próprio Decreto estabelece que trata-se de “processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos”.

*Mas enfim, aí é que têm órgãos, universidades, que estão fazendo uma secretaria operacional, que opera esse comitê (Partic.1).*

*Eles criaram dentro da estrutura uma diretoria ou uma secretaria que trabalha com risco e governança (Partic.2).*

*É atribuição do comitê e desse grupo responsável por governança fazer a gestão de risco, onde o risco é isso, monitora e prevê cenários futuros (Partic.1).*

*Fazer isso em uma universidade com a quantidade de processos que se tem! O método que se tem que aplicar em cada processo para avaliar o risco! Não é*

*chutar o risco! Eu acho que o risco é alto ou eu acho que esse risco é médio! Num projeto de pesquisa já é difícil de fazer. Às vezes nos pedem pra fazer, mas é difícil (Partic.1).*

*Daqui um pouco se tem um Comitê de Governança composto por pessoas que não têm o mínimo conhecimento daquilo que vai ser discutido. Isso pode acontecer, mas estarão compondo um comitê que, entre aspas, vai fiscalizar a ação da gestão (Jorge).*

*O que agrava, no caso da Universidade, é que são os mesmos atores da Universidade, os internos, que compõem todos estes comitês (Partic.1).*

*Talvez até ela já esteja estruturada, só que escondida, mas não tenha a formalização necessária (Partic.3).*

*Essa governança faz essa análise da gestão de risco e indica caminhos, se a gente for por aqui vai dar isso (Partic.3).*

*Vejo algo muito mais executivo do que outra coisa, não vejo outra forma de a governança agir, que não seja através do monitoramento e propondo caminhos. O que mais ela pode fazer segundo o conceito? (Partic.3).*

*Avaliar, monitorar e direcionar (Partic.1).*

*Se eu dependo de um órgão externo pra avaliar se a gestão ta cumprindo ou não os regulamentos que a mesma cria, então o sistema de governança é muito falho, porque na verdade você tem os órgãos executores, a Reitoria, as Pró-Reitorias e as Direções mesmo. Você tem também os conselhos que não são capazes de fazer essa avaliação por dentro, nós vamos ter que ter um órgão externo pra fazer isso! (Partic.1).*

*Há um segundo elemento que justificaria a existência da governança, que é o corporativismo, e principalmente no serviço público, mais talvez do que no setor privado, ou seja, os interesses da classe são predominantes sobre os interesses da sociedade, em algum ponto (Partic.3).*

*Estamos fazendo o PDI 2019/2022, e bem ou mal essa comissão está fazendo esse papel, e ela é de fora, eu vejo que ela não é necessariamente a união dos diretores e dos pró-reitores, então hoje talvez a gente tenha uma governança que é esse pessoal que está fazendo o que? A análise de risco e predição de ensino em cima da análise (Partic.3).*

*Talvez este pessoal que está trabalhando seja a nossa governança (Partic.3).*

*A governança me parece algo mais social, governança é uma coisa muito mais ampla (Moderador).*

*O que tem de mais avançado, em muitas cidades pequenas é a universidade, ou seja, quem conhece, quem tem expertise de dominar é a universidade. Como é que alguém de fora da universidade, e aí eu acho que, talvez exista esse embate, porque as pessoas não conseguem compreender as especificidades (Partic.4).*

*A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, o que já é uma tremenda complexidade, e às vezes a gente mesmo sendo expert num assunto, não consegue resolver, imagina tu conseguir desmistificar isso pra quem está fora (Partic.4).*

*No momento que a gente vai revisar estatuto e regimento geral acho que seria a chance de colocar algo a respeito, alguma coisa pelo menos pra responder a isso. Esse fórum estatutário chamado de CIUS, que está morto. Usar isso talvez nesse momento (Partic.3).*

*Talvez fazer um transitório, porque ele manda fazer esse CGI (Comitê de Governança Interna) (Partic.1).*

*Aí já resolvia 3 questões, a da governança, a questão das atribuições dos conselhos e a questão deste conselho que está parado (Partic.3).*

*Essa questão da atividade meio na Universidade é uma discussão que deve ser feita com cuidado, por conta de interferência externa, mas a verdade é que, assim, o volume de atividades que se tem no campo acadêmico é muito difícil você dar conta de tudo que é exigido na atividade meio (Partic.1).*

*É uma lista tão grande que você ocupa toda a alta administração da Universidade na atividade meio e o que a gente tem que zelar, que é a atividade fim, acaba não tendo tempo (Partic.1).*

*Nos deram prazo de 180 dias para criação dos Comitês Internos de Governança, desde 22 de novembro de 2017, e isso venceu no meio do ano passado, por isso que está no Relatório de Gestão esse apontamento (Partic.1).*

*O grande risco que se corre é de criar o Comitê e não fazer a discussão necessária (Moderador).*

*Fico desconfortável em fazer isso, mas é o que vai acabar sendo feito (Partic.1).*

*Esse CIUS poderia ser aproveitado para exercer esse papel? (Moderador).*

*Acho que sim, desde que fosse alterada aquela forma de participação, desde que seja regulamentado (Partic.5).*

Constatou-se uma preocupação grande da administração em constituir uma instância que sirva apenas para cumprir o determinado pelo Decreto 9.203/2017, apenas com a intenção de dar satisfação aos órgãos de controle, porém sem uma discussão mais aprofundada sobre o tema, com o que não concordam que seja realizado.

Houve também o entendimento de que a universidade é constituída de tantos processos internos de controle, por se constituir em uma estrutura tão complexa, o que acaba provocando uma falta de tempo para a dedicação ao objetivo principal que é a área acadêmica, o que na visão da gestão atual está totalmente equivocado.

Todos os participantes concordaram que deve haver nesta instância, de caráter consultivo, uma considerável representação da sociedade civil, apesar de manterem a preocupação com a falta de qualificação que pode existir por parte dos membros deste colegiado, que terá como responsabilidade avaliar e emitir parecer sobre os relatórios e prestação de contas da gestão da Universidade.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A governança originou-se no período em que as organizações deixaram de ser administradas unicamente por seus proprietários e/ou donos do capital e passaram à administração de terceiros, a quem foi delegada autoridade e poder para administrar recursos pertencentes àqueles. Embora o termo governança date de idades remotas, o conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas, inicialmente nas organizações privadas (BRASIL, 2014).

A governança corporativa está incorporada nas IFES como um mecanismo, um conjunto de práticas que buscam a melhoria dos seus resultados de gestão, já que devem disponibilizar informações a todos os interessados, oferecendo tratamento igualitário a todos os envolvidos, prestar contas de suas ações a sociedade, zelando pela longevidade das instituições (NOGUEIRA, GARCIA e RAMOS, 2012).

O referencial teórico da pesquisa destaca, entre outros, valores e conceitos como: liderança, integridade e compromisso, inerentes às qualidades pessoais de todos os envolvidos na organização, além de responsabilidade, integração e transparência, elementos vinculados ao produto das estratégias, sistemas, políticas e processos estabelecidos (MARQUES, 2007).

O estudo enfatiza a existência do referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria, lançado em 2014 pelo Tribunal de Contas da União, o qual define governança no setor público como um conjunto de mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Trata-se de documento que reúne e organiza boas práticas de governança pública que, se bem observadas, podem incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas.

No presente estudo objetivou-se analisar, situar e avaliar as possibilidades e limitações da implantação de uma estrutura de governança pública nas instâncias diretivas de uma IFES, especificamente no caso da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, a fim de incentivar melhorias e propor sugestões para a organização.

O papel da Governança é o de resolver os conflitos de agência entre o principal (proprietário/os) e a administração da organização. Conflito de agência é o confronto de interesses entre os acionistas de uma organização e os seus gestores. No caso das empresas, quando os proprietários do capital não são simultaneamente os gestores que lidam com as questões operacionais do dia-a-dia, ocorre frequentemente um choque entre o que uns e outros entendem ser o melhor para a empresa. No caso de organizações públicas, o principal é o cidadão.

A governança pública traz a ideia de horizontalidade e pluralismo, significando um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública (SECHI, 2009).

De acordo com Bastos et al. (2016, p. 2), governança significa a adoção de um processo de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições ou de redes organizacionais, cujo objetivo é o alcance de objetivos que expressem consensos coletivamente construídos. A governança envolve os processos de

avaliar, monitorar e direcionar estratégias de gestão, características que servem de base para as ações de planejar, executar, agir e controlar dentro das organizações. De acordo com os autores, por sua composição, os conselhos superiores das IFES concretizariam um modelo de governança “participativo” com o envolvimento das diferentes unidades e diferentes segmentos (docentes, discentes, técnico-administrativos e representantes da comunidade externa da Universidade). No entanto, são poucos os estudos científicos voltados para o papel estratégico dos conselhos na gestão das universidades, sobretudo nas federais (BASTOS et al. , 2016). Como conciliar o monitoramento e fiscalização presentes na ideia de governança com a relativa impermeabilidade a pressões externas e aversão a mudanças característica das universidades? (Sampaio & Laniado, 2009).

Durante a pesquisa verificou-se a realidade existente entre as 63 IFES vinculadas ao MEC, com relação às suas estruturas colegiadas de deliberação, de onde se apurou a existência de 47 IFES que declaram possuir conselhos com características de órgão fiscalizador da gestão financeira e econômica da universidade. Destas, 30 informaram que seus conselhos possuem caráter consultivo, 16 disseram ter o poder de deliberação e 1 informou não ter previsão a respeito desta característica.

Nas universidades que ainda contam com este tipo de conselho de fiscalização, eles são compostos normalmente por um número reduzido de membros. Participam reitores, representantes do Conselho Universitário, ex-alunos das universidades. Nas maiores composições aparecem também as representações de estudantes, docentes e técnico-administrativos em educação.

A razão principal destes conselhos é realizar o acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária e econômico-financeira das universidades, através da análise e relatoria de processos de prestação de contas e balanços apresentados pelas administrações, assim como, em alguns casos, também sobre a movimentação patrimonial das instituições.

Nas universidades que não possuem este tipo de conselho, encontramos a presença de outros conselhos caracterizados como consultivos, administrativos e diretores, os quais se ocupam dessa tarefa de fiscalização sobre as contas e patrimônio das instituições.

Naquelas universidades em que não identificamos a presença de algum tipo de conselho com essas responsabilidades estabelecidas, existem órgãos de

auditoria interna que desenvolvem a tarefa de assessorar as administrações em relação ao controle de contas, orçamento e movimentação patrimonial.

No caso da FURG este tipo de controle é executado pelo seu Conselho Universitário, como órgão máximo de deliberação. A composição majoritária do conselho superior da FURG por membros não indicados pela gestão, ou originários dos níveis diretivos da organização, indicam, em tese, que estes não possuem compromisso de subordinação para com a administração superior.

Com relação a avaliação realizada pelo TCU, através do iGovPub, os resultados obtidos em 2018 sugerem deficiências de Governança e Gestão em algumas instituições respondentes, salientando-se que essa avaliação diz respeito a um conjunto de 498 organizações públicas, não se tratando apenas de IFES, de um total de 526 organizações públicas.

Destaca-se que acima da faixa do iGovPub alcançado pela FURG, onde estão 20 (vinte) IFES (entre 51% e 80%), apenas 3 (três) informaram não contar com um conselho fiscalizador da gestão financeira e/ou econômica. São elas: a UNB, a UFOB e a UNIRIO.

Na faixa onde se encontra a FURG (entre 41% e 50%), das 16 (dezesseis) IFES, 5 (cinco) informaram não possuir conselho fiscalizador, 2 (duas) não atenderam ao questionário, e 2 (duas) informaram que seus conselhos têm caráter deliberativo, ao contrário das demais que indicaram que seus conselhos possuem caráter consultivo.

Especificamente sobre as IFES que se encontram na faixa mais alta do iGovPub (entre 71% e 80%): Rio Grande do Norte (79%), Lavras (77%) e Mato Grosso do Sul (73%), as duas primeiras possuem Conselhos Curadores, os quais contam com representantes externos à universidade, sendo que a terceira, a UFMS informou possuir um Conselho Diretor com a atribuição de fiscalizar as questões econômicas e financeiras da instituição, porém é composto apenas por representantes da sua administração e das categorias dos três segmentos universitários (docentes, técnicos e estudantes). Das três, apenas a de Lavras informou que seu conselho possui caráter apenas consultivo, as demais responderam que seus conselhos possuem caráter consultivo e deliberativo.

A dinâmica verificada com relação a atuação deste tipo de conselho nas IFES determina, na grande maioria das situações, que seus relatórios são levados ao conhecimento e aprovação final dos respectivos Conselhos Universitários.

Deste levantamento realizado entre as IFES verifica-se que há uma razoável relação entre aquela IFES que obteve um nível maior no iGovPub do TCU e a existência de conselhos que fiscalizam a gestão financeira das instituições e também outras áreas, como a de movimentação de patrimônio.

Outro fator importante a ressaltar é que estes conselhos consultivos e/ou deliberativos possuem representantes externos à instituição, como representantes de outras esferas de governo, entidades de classe, organizações não governamentais que representam a sociedade civil, como profissionais da área contábil e financeira, ou de conselhos regionais de administração, contabilidade e/ou economia.

Verifica-se que o Governo Federal, por iniciativa do TCU, emitiu o Decreto nº 9.203, em 22 de novembro de 2017, através do qual foi instituída a Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Essa decisão foi baseada em estudo realizado por técnicos do TCU durante cinco anos e que resultou na edição de um manual chamado de “Dez passos para a boa governança”, onde encontra-se resumidamente o resultado deste trabalho. Este decreto define em seu artigo 14 que todos os órgãos e entidades da administração pública federal devem criar comitês internos de governança ou atribuir as competências correspondentes a colegiados já existentes garantindo que as boas práticas de governança se desenvolvam e sejam apropriadas pela instituição em conformidade aos termos recomendados pelo Comitê Interministerial de Governança – CIG, também estabelecido neste documento.

Além da coleta de informações junto às IFES vinculadas ao MEC utilizou-se a técnica de “Grupo Focal”, através da qual foram realizados dois encontros com atores que, de alguma forma, estão, ou já estiveram, envolvidos com essa temática dentro da instituição. O primeiro grupo foi composto por integrantes de uma Comissão Especial criada pela administração da Universidade para elaboração de Diagnóstico e Proposição de Metodologia para Aprimoramento do Estatuto e Regimento Geral da FURG. O segundo grupo foi composto por servidores da Universidade que atuam ou que já atuaram junto à Diretoria de Avaliação Institucional (DAI) da FURG.

Após a degravação das falas e consequente análise das manifestações registradas nas duas oportunidades em que foi utilizada a ferramenta “Grupo Focal”,

chegou-se às seguintes posições majoritárias entre os participantes, em acordo com as categorias elencadas sobre o tema, conforme descreve-se a seguir:

**a) Resultados, produtos e finalidades da IFES**

O foco da Instituição deve ser sempre o estudante, pois tudo que é gerado é direcionado para a formação de cidadãos que devem ser capazes de transformar a sociedade. O principal produto e/ou resultado da universidade deve ser o fomento à pesquisa, pois é o que gera conhecimento, sendo que a geração de conhecimento leva à formação de bons profissionais que são colocados no mercado com o objetivo principal de reproduzir os conhecimentos adquiridos no ambiente universitário, gerando dessa forma um círculo positivo de disseminação das ciências, nas mais diversas áreas do conhecimento.

**b) Os atores (stakeholders) afetados pela realização dos objetivos da IFES que possam ter influência na gestão da organização**

Os participantes consideram que a sociedade, como um todo, deve ter interesse no que se produz dentro da Universidade, principalmente porque a Universidade atua gerando conhecimento, além de atuar na formação inicial também tem forte influência na qualificação continuada dos seus egressos.

O atendimento dos serviços de saúde prestados pelo Hospital Universitário foi muito destacado pelos debatedores como um dos serviços mais lembrados pela sociedade.

**c) O papel do CONSUN: órgão de governança ou de gestão?**

A atual composição e atuação do CONSUN da FURG não corresponde ao formato de como deve operar um Comitê de Governança, em atenção ao conceito definido para tal.

O Relatório de Gestão e a prestação de contas da FURG são aprovados unicamente pelo CONSUN, sofrendo apenas uma prévia análise e manifestação da Auditoria Interna, sendo esta ligada organicamente ao Gabinete da Reitora, ou seja, sem qualquer autonomia para exercer fiscalização.

A prestação de contas da Universidade deveria ser submetida de forma pública ao crivo da comunidade, talvez aproveitando-se a existência do CIUS, apenas melhorando a sua atuação através de uma reestruturação e definição de atribuições.

A avaliação das contas e dos relatórios anuais pelo CONSUN não é o ideal, pois não atinge o principal interessado, a sociedade, em função da baixa

representatividade existente, como também não envolve aqueles que elaboram e aprovam a execução do orçamento, as Unidades Acadêmicas.

O processo de fiscalização e controle ocorre internamente de alguma forma através das instâncias existentes, mas merece e pode ser melhorado.

Constata-se nas falas que, devido a atual conjuntura de descrédito da sociedade na classe política, isso também pode ter alguma influência na questão interna de escolha de representantes nas instâncias de discussão das IFES.

A forma de escolha dos atuais representantes das categorias não é o fator que leva ao pouco interesse demonstrado pelas categorias para a ocupação destas representações, já que o entendimento geral é de que os processos das eleições desenvolvidos pelos segmentos da comunidade universitária acontecem de forma democrática e aberta a todos que quiserem participar.

**d) O papel da Auditoria Interna na IFES**

A AUDIN não possui condições estruturais e liberdade para atuar com autonomia em razão da sua ligação orgânica à gestão da Universidade, de acordo com o atual modelo estrutural da FURG. A AUDIN só poderia atuar como instância assessora a um provável futuro Comitê de Governança.

**e) Os integrantes do CONSUN como fiscais da gestão da IFES**

Existe um dilema grande com relação a quem deve ser escolhido para estar neste tipo de representação em nome das Unidades Acadêmicas, já que a avaliação é de que aqueles que efetivamente encontram-se envolvidos e comprometidos com a Instituição já se encontram ocupando alguma função diretiva na instituição. Acabam se candidatando para estas posições pessoas com pouca experiência de vida acadêmica ou administrativa dentro da Universidade, ou que participam apenas por uma iniciativa pessoal. Como não são preparados para esta prática, da mesma forma não estarão preparados para exercitar os princípios e características da governança no sentido de avaliar, direcionar e monitorar a gestão da IFES.

Cabe aqui o registro de que a representação atual da sociedade externa à FURG não está operante, já que essa escolha deve ser realizada através do Fórum Universitário identificado como Conselho de Integração Universidade Sociedade (CIUS), o qual se encontra momentaneamente sem atuação.

**f) A implantação da governança pública na IFES, possibilidades e limitações desta ação**

Existe uma posição de resistência da atual gestão da Instituição a implantação simples e cartorial de um Comitê de Governança, assim como de um Comitê de Risco, apenas utilizando o conceito que atualmente é preconizado através do Decreto nº 9.203 de 2017, pois a diversidade de procedimentos e projetos que existem em uma universidade é muito complexa.

Alguns defendem que, talvez seja este o momento para se aproveitar e criar um dispositivo que auxilie a implantação de uma instância de governança, inclusive contando com a reativação e fortalecimento do CIUS, Conselho de Integração Universidade Sociedade.

O ponto pacífico é de que esta instância não deve ser deliberativa, tendo em vista que as IFES cumprem legislação que as obriga a terem participação de 70% de docentes em seus órgãos colegiados, o que acaba inviabilizando uma participação mais substancial da sociedade civil em uma estrutura de governança para a IFES.

A possibilidade mais destacada seria a reativação do CIUS, atendendo logicamente uma reestruturação interna deste fórum que já é previsto estatutariamente na Universidade.

**g) A estrutura necessária para supervisionar, monitorar, direcionar e avaliar a atuação da gestão da IFES**

A melhor fiscalização das ações da gestão da Universidade ocorreria através de um coletivo com caráter consultivo e com participação mais efetiva de representantes da comunidade em geral (comunidade externa), mas que realmente tivessem interesse em contribuir de forma positiva com o desenvolvimento da instituição.

Deve haver nesta instância, de caráter consultivo, uma considerável representação da sociedade civil, apesar de manterem a preocupação com a falta de qualificação que pode existir por parte dos membros deste colegiado, o qual terá como responsabilidade avaliar e emitir parecer sobre os relatórios e prestação de contas da gestão da Universidade.

Deve-se ter claro que a teoria consultada já no início da presente pesquisa empresta o conceito sobre governança organizacional, de que as instituições devem contar com órgão coletivo que atue na fiscalização das ações e prestação de contas dos gestores, sem, no entanto, contar na sua composição com a participação de membros dos níveis diretivos das organizações, ou seja, pessoas sem qualquer relação hierárquica com a administração.

Porém, na contemporaneidade, e baseado nos protocolos estabelecidos pelos órgãos de controle do Governo Federal (CGU e TCU), o que está estabelecido via Decreto nº 9.203/2017 é que os órgãos públicos devem instituir comitês internos com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, os quais inevitavelmente terão a participação de servidores dos respectivos órgãos.

O que depreende-se desta realidade da IFES não estar alinhada com a total e efetiva adoção das práticas de governança, em conformidade aos princípios e conceitos a ela vinculados, deve resultar em fragilidades para a eficiência e efetividade dos serviços prestados à sociedade, principalmente em razão da ausência de práticas como, por exemplo, a gestão de riscos e a instituição de um Comitê de Governança.

De tudo que foi compilado e extraído da pesquisa documental, além das reuniões com os Grupos Focais, algumas constatações devem ser registradas, como se vê a seguir.

Relativamente aos objetivos específicos do estudo, entende-se ter identificado se os elementos estruturais característicos da governança no setor público estão presentes na Universidade, analisando as possibilidades e limitações para o exercício da governança a partir da atuação da administração superior e das instâncias já estabelecidas.

Com relação à instância máxima da Instituição, o seu Conselho Universitário, este é o órgão em que deveriam estar presentes membros conhecedores e comprometidos com a gestão. No entanto, foi constituído através da última reestruturação organizacional da FURG, em 2007, com uma ideia de isenção do órgão, o que certamente caberia a uma instância de governança, já que seus membros, na totalidade, são escolhidos pelos pares, de acordo com as categorias, o que acaba trazendo certo prejuízo na tomada de decisão. Apenas a presidência e a vice-presidência do CONSUN são ocupadas automaticamente pelo(a) Reitor(a) e pelo(a) Vice-Reitor(a).

Sugere-se, neste caso, que ocorra uma revisão na estrutura do CONSUN para que este órgão seja tomado como órgão de gestão e não de governança.

Da mesma forma entende-se que o CIUS, cuja existência já está sacramentada nos diplomas maiores da Universidade, o Estatuto e o Regimento Geral, pode ser uma boa opção para a prática do conceito e princípios da

“Governança”, fórum este que já goza da característica de isenção frente às várias instâncias organizacionais da FURG, contando com uma composição em que os representantes (dos técnicos, docentes e discentes) não estariam envolvidos em cargos de gestão, além da grande maioria de seus componentes serem oriundos da sociedade em geral.

É lembrado que o Decreto 9.203/2017 prevê em seu artigo 14 a possibilidade de, por ato de seu dirigente máximo, o órgão poder instituir comitê interno de governança ou atribuir as competências correspondentes a colegiado já existente.

Como proposição efetiva extraída das discussões realizadas durante a pesquisa e do resultado alcançado pelo estudo para a Universidade Federal do Rio Grande – FURG, sugere-se uma reestruturação na composição dos seus conselhos superiores, conforme descrição a seguir:

O Conselho Universitário seria constituído:

- a) pelo Reitor, como seu Presidente;
- b) pelo Vice-Reitor, como seu Vice-Presidente;
- c) pelo último Ex-Reitor que tenha cumprido integralmente o mandato;
- d) pelos diretores das Unidades Acadêmicas;
- e) pelos diretores dos campi;
- f) pelos pró-reitores;
- g) por representação dos servidores docentes;
- h) por representação dos servidores técnico-administrativos em educação;
- i) por representação dos estudantes de graduação;
- j) por representação dos estudantes de pós-graduação;
- k) por representação da sociedade, indicada pelo CIUS.

O Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Administração seria constituído:

- a) pelo Reitor, como seu Presidente;
- b) pelo Vice-Reitor, como seu Vice-Presidente;
- c) pelos presidentes das 6 (seis) câmaras temáticas;
- d) por 3 (três) representantes escolhidos dentre o restante dos integrantes de cada uma das 6 (seis) câmaras temáticas;
- e) por representação dos docentes;
- f) por representação dos servidores técnico-administrativos em educação do quadro de administradores, que estejam no exercício do cargo;

- g) por representação dos demais servidores técnico-administrativos em educação;
- h) por representação dos estudantes de graduação;
- i) por representação dos estudantes de pós-graduação.

Destacamos, a título de esclarecimento, que na proposta estaria contemplada a participação dos coordenadores dos cursos de graduação e pós-graduação, através de representação, perfazendo dezoito no total, pois, para que todos estivessem no conselho teríamos um total de oitenta e três membros coordenadores, sendo que o total de membros no COEPEA passaria de cem, caracterizando assim um “conselhão”, o que acontecia no passado com o CONSUN, o qual chegou a contar com 96 membros, e essa não é nossa ideia a respeito.

Também com relação a presença dos servidores técnicos detentores do cargo de “administradores”, entendemos ser de grande importância a presença destes no COEPEA, porém temos clareza que não teria lógica incluir todos que exercem este cargo na universidade, já que isso diminuiria bastante o total da representação deste segmento, portanto, é necessário que um estudo identifique em qual medida poderá ocorrer esta representação.

Sugere-se ainda que o CIUS, um dos fóruns institucionais previstos em Estatuto da FURG, sofra a necessária constituição de um Regimento Interno, onde passe a constar, como medida de adoção de práticas de boa governança, que o Relatório Anual de Atividades e a Prestação de Contas da Universidade sejam previamente analisados e relatados no âmbito desta instância consultiva, antecedendo à aprovação do CONSUN, contando na sua estruturação e composição com a participação de representantes locais e/ou regionais dos conselhos de classe das áreas profissionais envolvidas com os temas, além de representantes de instituições diversas, como, por exemplo: prefeitura, secretarias de educação e da saúde, câmara do comércio, centro de indústrias, órgãos representativos das áreas da pesca e da agricultura, forças armadas, etc.

Por fim, atendendo ao objetivo geral da presente pesquisa, “*avaliar as possibilidades e limitações da implantação de uma estrutura de governança pública nas instâncias superiores da Universidade Federal do Rio Grande*”, espera-se que as conclusões do presente estudo possam contribuir de forma concreta para a efetivação de um maior controle social da IFES, e que também possam servir de estímulo à maior participação e à conscientização dos *stakeholders* de que os

benefícios da efetividade das ações dos órgãos públicos somente serão verificados quando a sociedade conseguir assumir plenamente sua cidadania.

## 6. REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *Universidades Federais Patrimônio da Sociedade Brasileira*. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/universidades-federais-patrimonio-da-sociedade-brasileira/>>. Acesso em: 18 abr. 2018.
- BANDEIRA, P. S. (2000) “*Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*”. In: BECKER, D. e BANDEIRA, P. (orgs.). *Desenvolvimento local-regional: determinantes e desafios contemporâneos*, V.1. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 23-128.
- BASTOS, A. V. B.; SOUZA G. C.; RIBEIRO, J. L. L. S.; PEIXOTO, A. L. A. *O papel dos conselhos superiores na estrutura de governança das universidades federais brasileiras: o caso da UFBA*. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN UNIVERSITARIA – CIGU, 16, 2016, Arequipa – Peru. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/172081>>. Acesso em: 8 de jan. 2018.
- BERTERO, C. O. *Questões de governança empresarial*. In: RODRIGUES, S. B.; CUNHA, M. P. (Eds.). *Estudos organizacionais: novas perspectivas na administração de empresas*. São Paulo: Iglu, 2000. p. 429-444.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado patrimonial ao gerencial*. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001
- BEVIR, Mark. *Democratic governance*. New Jersey: Princeton, 2010.
- BIANCHI, Márcia. *A controladoria como um mecanismo interno de governança corporativa e de redução dos conflitos de interesse entre principal e agente*. 2005. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo.
- CARLSSON, R. H. *Ownership and Value Creation: Strategic Corporate Governance in the New Economy*. Chichester: John Wiley & Sons, 2001.
- CARVALHO, M. C. A. A. *Polis Papers*, v. 2, 1998, p. 1-30, 1998.
- CORONADO, K. P. A (2002) “*Governabilidade*” na recomposição das relações de atores políticos, grupos intermediários, ONGs e agentes econômicos no México. In: MILANI, C., ARTURI, C. e SOLÍNIS, G. *Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, P. 93-120.
- DE BENEDICTO, S. C.; RODRIGUES, A. C.; ABBUD, E. L. *Governança corporativa: uma análise da sua aplicabilidade no setor público*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 2008, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ENEGEP, 2008. Disponível em: <<https://ageconsearch.umn.edu/record/262702/files/683-1441-1-PB.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2018.
- DENHARDT, Robert. *Teorias de Administração Pública*. Tradução: Francisco G. Heidemann. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012
- ESTHER, A. B.; MELO M. C. de O. L. *A construção da identidade gerencial dos gestores da alta administração de universidades federais em Minas Gerais*, 2008. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 6, nº 1, Mar. 2008. Disponível em: <[http://www.ufjf.br/angelo\\_esther/files/2012/10/2008-](http://www.ufjf.br/angelo_esther/files/2012/10/2008-)

[Cadernos-EbapeBR-Identidade-gerencial-reitores-universidades.pdf](#)>. Acesso em: 20 ago. 2018.

FONTES FILHO, J. R. *Governança organizacional aplicada ao setor público*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8, 2003, Panamá. Anales... Panamá: CLAD, 2003.

Disponível em:

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047108.pdf>>. Acesso em: 18 de mai. De 2018.

FRACASSO, E. M. *Decision making at the university of Rio Grande do Sul*. Harvard University, trabalho não publicado, 1971.

GESSER, G. A.; OLIVEIRA C. M.; MACHADO M. R. *Governança Universitária: Contribuições Teóricas*, 2017. Disponível em:

<<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/181109>>. Acesso em: 8 de mai. 2018.

GOMES, E. G. M. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas: democracia, controle social e instituições*. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

GUIDO, V. S. *Análise da aderência dos relatórios de gestão às boas práticas de governança aplicadas ao setor público: um estudo em cinco universidades públicas federais*. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) – Departamento de Engenharia de Produção da Escola de Engenharia. Niterói: Universidade Federal Fluminense. 2016. Disponível em:

<<http://www.revistaespacios.com/a17v38n17/a17v38n17p26.pdf>>. Acesso em: 8 de mai. 2018.

HARDY, C.; FACHIN, R. C. *Gestão Estratégica na universidade brasileira: teoria e casos*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1996.

HERMET, G. (2002) “A democratização dos países emergentes e as relações entre o Estado, as OIGs e as ONGs”. In: MILANI, C., ARTURI, C. e SOLÍNIS, G. Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI? Porto Alegre: ed Universidade/UFRGS/UNESCO, p. 33-46. Disponível em:

<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12216181002>>. Acesso em: 9 de mai. 2018.

\_\_\_\_\_ (2005) “La gouvernance serait-elle le nom de l’après-democratie ? l’inlassable quête du pluralisme limité”. In: HERMET, Guy; KAZANCIGIL, Ali; PRUD’HOMME, Jean-François (Orgs.). La Gouvernance: un concept et ses applications. Paris: Karthala. p. 17-47

IBGC (2009). *Instituto Brasileiro Governança Corporativa*. Recuperado em 2 de set. 2018 de <<http://www.ibgc.org.br/>>. Acesso em: 4 de out. 2018.

IBGC (2015). *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. - São Paulo, SP: IBGC, 2015. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/>>. Acesso em: 4 de out. 2018.

JAGUARIBE, E. F. A estrutura departamental da universidade brasileira: algumas considerações críticas. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, v.2, n.2, p.144-154, 1984.

KAZANCIGIL, A. (2002) “A regulação social e a governança democrática da mundialização”. In: MILANI, C., ARTURI, C. e SOLÍNIS, G. Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI? Porto Alegre: ed. Universidade/UFRGS/ UNESCO, p. 47-62.

KISSLER, L.; HEIDEMANN F. G. *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?* RAP Rio de Janeiro 40(3): 479-99, Maio/Jun. 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6826/5409>>. Acesso em: 8 de mai. 2018.

MARQUES, M. C. C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao setor público. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. II, n. 2, p. 11-26, abr./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/18014/aplicacao-dos-principios-da-governanca-corporativa-ao-sector-publico>>. Acesso em: 8 de mai. 2018.

MARTINS, G. A. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. RCO. *Revista de Contabilidade e Organizações*, FEARP/USP, v. 2, n. 2, p. 8, 18 jan./abr. 2008. Disponível em: <[le:///C:/Users/130775/Downloads/Martins\\_2008\\_Case-study-a-consideration-ab\\_4842.pdf](le:///C:/Users/130775/Downloads/Martins_2008_Case-study-a-consideration-ab_4842.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2018

MARTINS, H. C, RODRIGUES, S. B. Atributos e Papéis dos Conselhos de Administração das Empresas Brasileiras. *Revista de Administração de Empresas - RAE*, v. 45, Edição especial, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v45nspe/v45nspea02.pdf>>. Acesso em: 25 de jul.2018.

MATIAS-PEREIRA, J. Governança no setor público. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. Administração pública comparada. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, Jan./fev. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n1/a04v42n1.pdf>>. Acesso em: 25 de jul. 2018.

\_\_\_\_\_. *A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro*. APGS, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-34, jan./mar. 2010a. Disponível em: <<https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22>>. Acesso em: 5 de set. de 2018.

\_\_\_\_\_. *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas, 2010b. Disponível em: <<https://www.grupogen.com.br/curso-administracao-publica>>. Acesso em: 17 de set. 2018.

MELLO, G. R. *Governança corporativa no setor público federal brasileiro*. 2006. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Departamento de Administração da faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-28072006-093658/publico/governancacorporativanosetorpublicofederalbrasileiro.pdf>>. Acesso em: 1 de out. 2018

MINAYO, M. C. S. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 34ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2015. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/franciscovargas/files/2012/11/pesquisa-social.pdf>>. Acesso em: 15 de set. 2018.

MILANI, C.; SOLÍNÍS, G. (2002) “*Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro*”. In: MILANI, C.; ARTURI, C. e SOLÍNÍS, G. *Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: Ed Universidade/UFRGS/UNESCO, p.266-291.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/52641>> Acesso em: 25 de ago. de 2019.

\_\_\_\_\_ <<https://isurvey.cgee.org.br/future-se>> Acesso em: 15 de agosto de 2019.

MORHY, Lauro. *Brasil: universidade e educação superior*. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Universidade no mundo: universidade em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004. v. 2, p. 25-60.

NASSIF, E.; SOUZA, C. L. Conflitos de Agência e Governança Corporativa. *Caderno de Administração. Revista do Departamento de Administração da FEA*. v.7, n.1, p. 01-20, Jan./Dez. 2013. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/caadm/article/view/9496/19670>>. Acesso em: 26 de jul. de 2018.

NOGUEIRA, M. G. S.; GARCIA, T. E. M. & RAMOS, M. G. G. Governança corporativa, responsabilidade social corporativa: a visão de atores de uma Instituição de Ensino Superior – IES Federal. *Revista GUAL*, 5(3), 222-244, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/qual/article/view/1983-4535.2012v5n3p222/23672>>. Acesso em: 18 de abr. de 2018.

NUNES, E. O. *Gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010

PAIVA, A. R. *Democracia, deliberação e processo decisório no contexto democrático-colegiado em uma instituição pública de ensino superior*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP) – Departamento de Administração Pública em Rede Nacional do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes – CCH. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2016. Disponível em: <<http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/10055>>. Acesso em: 26 de jul. de 2018.

PEREIRA, A. L. C.; SILVA A. B. As competências gerenciais nas instituições federais de educação superior, 2011 *Cadernos EBAPE, BR*, v. 9, Edição Especial, artigo 9, Rio de Janeiro, Jul. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v9nspe1/v9nspe1a10.pdf>>. Acesso em: 21 de ago. de 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO GRANDE. Balanços e Relatório – PMRG – Administração Direta – 2018. Disponível em: <[http://www.riogrande.rs.gov.br/pagina/arquivos/balanco\\_arquivo/relatorio\\_circunstanciado\\_de\\_2018.pdf](http://www.riogrande.rs.gov.br/pagina/arquivos/balanco_arquivo/relatorio_circunstanciado_de_2018.pdf)> Acesso em 25 de ago. de 2019.

RIBEIRO, D. *A Universidade Necessária*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978.

RIBEIRO, M. L. S. *Introdução à história da educação brasileira*. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v19n1/v19n1a09.pdf>>. Acesso em: 15 de set. de 2018.

ROCZANSKI, Carla Regina Magagnin; TOMASI, Marcus. *Universidade pública e accountability*. In: Congresso Consad de gestão pública, III. Brasília, 2010.

SALES, E. C. de A. S. *Governança no Setor Público Segundo a IFAC – Estudos nas Universidades Brasileiras*. 2014. 147 f. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/3966/3967>>. Acesso em: 8 de mai. de 2018.

SANTANA, V. L. S. Controle Social e Desempenho na Gestão Pública: uma análise dos conselhos locais de educação e saúde. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, v. 10, n. 1, jan./jun. 2011.

SCHWACH, C. G.; ASSIS, S. F. M. *A influência da governança corporativa na sustentabilidade das operações de serviços de saúde*. In: SINGEP, 4, 2011, São Paulo, SP. Anais...São Paulo. 08, 09 e 10/11/2011. Disponível em: <<https://singep.org.br/4singep/resultado/427.pdf>>. Acesso em: 2 Set. 2018.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Rev. Adm. Pública*, Abr. 2009, vol.43, n.2, pp.347-369.

SOARES I. S.; SIENA O. Característica de gestão e do controle em uma universidade pública federal: uma análise de documentos oficiais, 2011. *Revista de Administração e Negócios da Amazônia*, v. 3, n. 3, Set/Dez. 2011. Disponível em: <<http://www.periodicos.unir.br/index.php/rara/article/viewFile/297/305>>. Acesso em: 8 de mai. De 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública /*. Versão 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

\_\_\_\_\_ Resultados do levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública – Ciclo 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>> Acesso em: 21 de ago. de 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE. Disponível em: <<http://www.furg.br>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

\_\_\_\_\_ *Plano de Auditoria Interna da FURG para o ano de 2018 (PAINT 2018)*. Disponível em: <<http://conselhos.furg.br/delibera/consun/01818.pdf>>. Acesso em: 22 de out. de 2018.

VERGARA, S. C. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

VIEIRA, V. B. H. A.; SILVA, E. *Governança Corporativa Aplicada ao Contexto das Universidades Federais: A Produção Científica Brasileira*, 2016. Disponível em: <<https://singep.org.br/5singep/resultado/267.pdf>>. Acesso em: 8 de mai. 2018.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2326834/mod\\_resource/content/1/2013/estudo\\_de\\_caso\\_planejamento\\_e\\_metodos.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2326834/mod_resource/content/1/2013/estudo_de_caso_planejamento_e_metodos.pdf)>. Acesso em: 23 de out. 2018

## APÊNDICE A

### SINOPSE PARA REUNIÃO COM GRUPO FOCAL SOBRE O TEMA “GOVERNANÇA PÚBLICA: POSSIBILIDADES E LIMITES PARA ADOÇÃO EM UMA UNIVERSIDADE FEDERAL”

O objetivo geral do presente estudo é situar, analisar e avaliar as possibilidades e limitações da implantação de uma estrutura de governança pública nas instâncias superiores da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, com vistas a propor sugestões de melhorias.

O termo **Governança**, apesar de existir desde muito tempo, na atualidade possui uma importância e um conceito que foi consolidado ao longo das últimas três décadas, a partir da iniciativa das organizações privadas. Origem: iniciativa privada – fiscalizar – conselhos de administração (pessoas não ligadas à gestão).

Marques (2007, p. 2) define que, de maneira bastante genérica, a governança corporativa pode ser descrita como os mecanismos ou princípios que governam o processo decisório dentro de uma empresa. Governança corporativa é um conjunto de regras que visam minimizar os problemas de agência. O objeto central dos sistemas de governança corporativa não é o de intervir na autonomia das organizações, mas, ao contrário, pretende equilibrar a competitividade e produtividade da empresa com uma gestão responsável e transparente da mesma. (sic)

O **papel da Governança** é o de resolver os conflitos de agência entre o principal (proprietário/os) e a administração da organização.

**Conflito de agência** é o confronto de interesses entre os acionistas de uma organização e os seus gestores. No caso das empresas, quando os proprietários do capital não são simultaneamente os gestores que lidam com as questões operacionais do dia-a-dia, ocorre frequentemente um choque entre o que uns e outros entendem ser o melhor para a empresa.

A Governança deve estar presente nas organizações justamente para regular a forma como são administradas e controladas. Sua principal preocupação deve ser a redução ou eliminação dos conflitos de agências que podem surgir entre acionistas e gestores, e conseqüentemente diminuir os custos da agência.

Recentemente o instrumento/conceito “Governança” vem recebendo atenção de todos os setores em nível mundial, e nas organizações públicas não é diferente, pois apesar de atuarem num contexto diferente, a natureza de seus problemas é semelhante.

De maneira geral a “governança” trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, porém a governança corporativa refere-se à forma como as organizações são governadas e administradas. No setor público ela refere-se à gestão dos órgãos e/ou entidades públicas.

(2003) Primeiro instrumento de governança – Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) e o segundo em 2004.

(2014) Surgiram outros, como o da International Federation of Accountants - IFAC e o do TCU (Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria).

Neste instrumento o TCU define governança no setor público, como sendo: “[...] conjunto de mecanismos de **liderança, estratégia e controle** postos em prática para **avaliar, direcionar e monitorar** a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2014, p.5). Além disso, conta com normativas que estabelecem critérios de transparência e de acesso à informação, consequentemente dizem respeito à governança.

Até então o Brasil não tinha um código de governança para a área pública. Os debates giravam com base no Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC.

Para a CIPFA e a IFAC a governança deve ter o papel de garantir que uma organização cumpra totalmente seus propósitos, alcançando os resultados pretendidos para os *stakeholders* (público estratégico que possui interesse em uma organização; aquele que possui interesse; parte interessada ou interveniente).

Os **princípios** que norteiam a **governança pública**, segundo o IBGC, são:

**Transparência:** consiste em disponibilizar informações às partes interessadas, tudo que seja importante, não somente o que é imposto por leis ou regulamentos.

**Equidade:** oferecer um tratamento igualitário e justo entre todos os envolvidos ou interessados na organização (*stakeholders*).

**Prestação de contas (*accountability*):** prestar contas da ação da atuação da organização, dessa forma assumindo a consequência de suas ações, tanto positivas quanto negativas.

**Responsabilidade Corporativa:** manter a sustentabilidade da organização, no sentido de preservar a vida da organização (sua longevidade), observando com cuidado o ambiente, a escolha dos negócios e operações.

Nos órgãos públicos a governança e a gestão caracterizam-se como atividades complementares, onde a gestão é responsável pelo planejamento, execução, controle e ação, manobrando os recursos e poderes a sua disposição em busca dos objetivos da organização, a governança supervisiona, monitora, direciona e avalia a atuação da gestão, com o objetivo de atender as necessidades e expectativas dos cidadãos e demais atores interessados na boa administração pública.

Conforme Fontes Filho (2003) e Mello (2006) citado por De Benedicto, Guimarães Júnior, Pereira e Andrade (2013), apesar das características distintas entre o setor público e privado, as funções básicas da governança são as mesmas: a

gestão das políticas governamentais, o exercício de poder e o controle na sua aplicação, a participação dos stakeholders, a conciliação dos interesses internos e/ou externos, a transparência e lisura nas ações, a prestação de contas (accountability) e a equidade, dentre outras.

### **Governança Pública (GP)**

Debates recentes no campo da administração pública apontam para uma nova abordagem que vem sendo construída e que na visão de alguns estudiosos do campo não abandona por completo o modelo gerencialista tão em voga nos anos finais do século XX, mas traz um novo olhar para o serviço público numa perspectiva mais ampla que a conecta a noções de governança. Esse debate tem posicionado os estudiosos e os profissionais do campo, segundo Dehardt (2013) diante de escolhas muitas vezes paradoxais em relação ao futuro da teoria e da prática da administração pública. Dentro desse debate estão inseridos elementos da governança pública que se destacam na transição para uma forma mais democrática de relacionamento estado/sociedade, com a inclusão de uma cidadania mais esclarecida e que busca uma maior participação nas decisões acerca das políticas públicas que dizem respeito a toda sociedade.

Essa nova concepção em discussão desde as décadas de 1970 e 1980, emerge como *New Public Service* (NPS) - Novo Serviço Público (NSP) e conforme argumenta Dehardt (2013) é salutar essa construção para que os atores do campo possam caminhar no sentido de cumprir a promessa da administração pública como ciência. Segundo ele, para que isso realmente ocorra, é preciso “um redirecionamento na maneira como enxergamos o campo e leve à preocupação não meramente com a administração governamental, mas também com o processo mais abrangente de governança e administração da mudança”.

Secchi define governança como “um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (Kooiman,1993; Richards e Smith, 2002) [...] denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas”. (Secchi, 2009, p. 358)

Significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública. (Secchi, 2009, p. 359)

### **Governança nas IFES**

Segundo Bastos *et al.* (2016) as IFES possuem um órgão de deliberação máxima com papel estratégico na gestão universitária: o conselho superior. As universidades públicas são dirigidas ou tuteladas pelo Estado, estando submetidas às regras e princípios de direito público comum à generalidade da administração pública (NOGUEIRA *et al.*, 2012). Assim, devem se adaptar às exigências exercidas pelos órgãos de controle externo como o TCU, CGU, entre outros. Essas exigências pressupõem que cada órgão público deve estabelecer ao menos um padrão mínimo de gestão, através da prestação de conta, utilização eficiente dos recursos e de forma transparente, o que podemos denominar de Governança Corporativa.

Ainda segundo estes autores, os conselhos concretizam um modelo de governança “participativo” com o envolvimento da diferentes unidades e diferentes segmentos (docentes, discentes, funcionários, segmentos fora da Universidade). No

entanto, são poucos os estudos científicos voltados para o papel estratégico dos conselhos na gestão das universidades, sobretudo nas federais.

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

**Comentário** - Dentre todas as 63 IFES pesquisadas cerca da metade, 36 (57,14%), mantém um conselho com característica de fiscalizador da gestão econômico-financeira da instituição, sendo que a maioria possui caráter consultivo e em alguns casos são deliberativos, lembrando que essa característica não basta para caracterizar que o conceito de governança é aplicado na instituição.

Nas universidades que ainda contam com este tipo de conselho de fiscalização, eles são compostos normalmente por um número reduzido de membros. Participam reitores, representantes do Conselho Universitário, ex-alunos das universidades. Nas maiores composições aparecem também as representações de estudantes, docentes e técnico-administrativos em educação.

A razão principal destes conselhos é realizar o acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária e econômico-financeira das universidades anualmente, através da análise e relatoria de processos de prestação de contas e balanços apresentados pelas administrações, assim como, em alguns casos, também sobre a movimentação patrimonial das instituições.

Nas universidades que não possuem este tipo de conselho, encontramos a presença de outros conselhos caracterizados como consultivos, administrativos e diretores, os quais se ocupam dessa tarefa de fiscalização sobre as contas e patrimônio das instituições.

No caso da FURG este tipo de controle é executado pelo seu Conselho Universitário, como órgão máximo de deliberação.

**Comentário** - Naquelas universidades em que não identificamos a presença de algum tipo de conselho com essas responsabilidades estabelecidas, existem órgãos de auditoria interna que desenvolvem a tarefa de assessorar as administrações em relação ao controle de contas, orçamento e movimentação patrimonial.

**Comentário** - A composição majoritária do conselho superior da FURG por membros não indicados pela gestão ou originários dos níveis diretos da organização indicam, em tese, que estes não possuem compromisso de subordinação para com a administração superior.

## APÊNDICE B

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em participar de uma pesquisa de campo através de Grupo Focal referente ao projeto/pesquisa intitulado(a) **\_GOVERNANÇA PÚBLICA: POSSIBILIDADES E LIMITES PARA ADOÇÃO EM UMA UNIVERSIDADE FEDERAL** desenvolvido por Jorge Augusto da Silveira bastos.

Fui informado(a), ainda, de que a pesquisa é orientada pelo Prof. Márcio Leal André Leal Bauer, do ICEAC/FURG, a quem poderei contatar / consultar a qualquer momento que julgar necessário através do e-mail [mlealbauer@gmail.com](mailto:mlealbauer@gmail.com).

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado(a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais é situar, analisar e avaliar as possibilidades e limitações da implantação de uma estrutura de governança pública nas instâncias superiores da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, com vistas a propor sugestões de melhorias

Minha colaboração se fará de forma anônima, por meio de participação em reunião do Grupo Focal e respondendo questões pré-estabelecidas, a ser gravada a partir da assinatura desta autorização. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pelo(a) pesquisador(a) e/ou seu(s) orientador(es) / coordenador(es).

Fui ainda informado(a) de que posso me retirar desse(a) estudo / pesquisa / programa a qualquer momento, sem prejuízo para meu acompanhamento ou sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos.

Rio Grande (RS), \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

Assinatura do(a) participante: \_\_\_\_\_

Assinatura do(a) pesquisador(a): \_\_\_\_\_

Assinatura do(a) testemunha(a): \_\_\_\_\_

## APÊNDICE C

### TRANSCRIÇÕES DAS FALAS REGISTRADAS NAS REUNIÕES DOS GRUPOS FOCAIS

#### Reunião do dia 17/04/2019

**Partic.1:** Tem um princípio ali que estabelece que, quem lidera a execução, não lidera o órgão estratégico. Por exemplo, você tem um conselho de administração que tem um presidente, mas tem uma diretoria que tem um presidente, a diretoria está submetida ao órgão estratégico, na Universidade pública o conselho estratégico é o conselho superior, aprova as contas e é também a estrutura que impera.

**Moderador:** Esta é a grande questão.

**Partic.1:** disse que já tem mais de 10 anos da implantação da atual estrutura da Universidade, que foi um processo amplo de discussão e trouxe mudanças profundas na estrutura deliberativa e também na estrutura organizacional da Universidade, que se percebe que ainda é cedo para fazer uma avaliação profunda e completa em termos de estrutura organizacional, mas que já tem acúmulo suficiente para gerar alguns aperfeiçoamentos, em razão de percepções sobre alguns pontos que podem ser melhorados, sem mudanças tão profundas, especialmente em termos de estrutura organizacional. Há uma avaliação de que esta estrutura organizacional, basicamente com a criação das Unidades Acadêmicas e também das Pró-Reitorias, trouxe ganhos importantes, como a criação de áreas, a condensação de grupos de pesquisa, na estruturação acadêmica, por outro lado existem questões ainda a serem superadas, Neste período após a aprovação dos atuais Estatuto e Regimento Geral, a Universidade se tornou multicampi e isso não está representado no Estatuto, nem no Regimento Geral adequadamente, então isso é um dos desafios da Comissão, existindo uma subcomissão que se dedica a verificar de que forma a estrutura multicampi pode estar melhor representada nos regulamentos. Também se percebe que a mudança da estrutura dos antigos COEPE e CODEP, onde estavam representados todos os coordenadores no primeiro e todos os chefes de departamentos no segundo, sendo que todos integravam o antigo CONSUN, foi alterada para os novos CONSUN e COEPEA, sendo que o COEEA se estruturou em Câmaras, basicamente abrigando os coordenadores de curso, os diretores de Unidades Acadêmicas passaram a formar o Pleno do COEPEA e o CONSUN com representantes da comunidade universitária e da sociedade em geral,

onde também cabe uma avaliação sobre isso. Verificou-se que houve uma migração de decisões, o que está sendo estudado, e algumas outras questões que também estão sendo avaliadas, no sentido de buscar definição se deste jeito está bom ou se esta estrutura deliberativa pode sofrer algum tipo de aprimoramento, já que isso está definido em Estatuto. Vai desde o conselho das Unidades até o Conselho Universitário. Outro ponto que merece avaliação é a integração acadêmica, onde existe outro grupo que está debruçado sobre este tema e é coordenado pelo Prof. Renato Duro da PROGRAD. Também com essa mudança estrutural, da integração dos cursos com estas unidades acadêmicas, desfazendo aquela estrutura acadêmica de coordenações de cursos e departamentos, se por um lado se trouxe mais identidade para as áreas, por outro lado a gente encapsulou um pouco os cursos dentro das Unidades Acadêmicas e se perdeu um pouco da integração que existia. Não digo que era o máximo com a comissão de curso, mas a comissão de curso formatava um pouco desse processo de num determinado campo você ter mais aporte de áreas diferentes contribuindo para aquele projeto pedagógico, então se identificou também como sendo algo a se pensar. Esses subgrupos já estão trabalhando, já existe um pré-diagnóstico estabelecido. Por exemplo, já se identificou que na “integração acadêmica”, foi analisado que a palavra em si “integração” aparece pouco ou muito pouco nos regulamentos, o que já denota que isso não está acontecendo. O grupo fez levantamento de como isso aparece ou quanto isso poderia aparecer. A Diretora Partic.3 realizou levantamento em outras universidades de como a interdisciplinaridade aparece nos regulamentos. A premissa é de que se você tem algo que está estabelecido em Estatuto, por mais simples que seja, ela orienta as demais normativas. Se algo não está em Estatuto, a tendência é que ocorra uma lacuna nas demais normativas e isso acaba desaparecendo ao longo do tempo. Por isso é importante que estas coisas estejam previstas em Estatuto. Na questão da estrutura deliberativa foi realizado um levantamento quantitativo e qualitativo do que cada instância anterior decidia e como isso derivou para o atual COEPEA. Se percebe hoje um inchaço de deliberações no COEPEA, já que a extensa maioria de decisões é tomada no COEPEA, com um volume muito grande de deliberações nas suas Câmaras e crescente, de forma exponencial, e precisaria se analisar se isso está adequado ou não, se haveria forma de descentralizar isso ou não. Já no CONSUN diminuiu a quantidade de decisões, não foi uma redução significativa, mas hoje o órgão máximo da

Universidade decide temas muito pontuais e não tem a presença dos responsáveis pelas Unidades Acadêmicas, apenas representantes das Unidades, ou seja, há um órgão máximo em que os dirigentes máximos das Unidades não estão representados. Isso faz parte da reflexão a ser realizada pelo grupo. Isso vai ser concluído a fim de verificar que tipo de apontamento será realizado a respeito. Essa Comissão possui como atribuição entregar um diagnóstico da situação dentro destas três dimensões e propor uma metodologia de aprimoramento, depois o CONSUN vai analisar este diagnóstico e vai validar ou não a metodologia de aprimoramento a ser apresentada, para depois isso ser efetivamente aprovado no Conselho Universitário. Em linhas gerais esse é o trabalho a ser realizado pela Comissão e se trata de governança há todo momento da discussão.

**Moderador:** Perguntou se mais alguém gostaria de colocar algo mais a respeito do tema “governança” e se isso foi discutido nessa Comissão.

**Partic.1:** Disse ainda que alguns já sabem que existe um decreto que estabelece que a Universidade deve implantar uma Política de Governança e criar um Comitê de Governança, que atue em paralelo com um Comitê de Risco, sendo que a maioria das Universidades estão atrasadas em relação a isso. Algumas poucas já possuem algo a respeito desse assunto, mas aqui a Comissão não se debruça no tal decreto. Essa Comissão pensa sobre um Estatuto e alcança o tema “Governança” por uma tangente. Realmente nossa Auditoria Interna nos aponta muito isso, já que não conseguimos implementar esse Comitê, mas a verdade é que se têm discordâncias grandes com relação aos conceitos que estão no decreto e também com relação à forma de implantação do que consta nele, por isso a dificuldade em implantar esse Comitê. Ele trata a gestão de risco como se fosse uma coisa trivial e efetivamente não é, já que nem se conseguiu mapear os processos ainda, quanto mais poder trabalhar com análise de risco dentro desse processo, e trás uma ideia de governança que não é orgânica, como se pensa em governança: Conselho, normas e execução dessas normas. No decreto trás um pouco da ideia de que estivesse a parte disso, através de um setor da Universidade que tratasse de governança, mas o entendimento que se tem é de que governança é tudo que se faz na administração, por isso a dificuldade. Se fosse implementar um Comitê de Governança e de Risco basicamente seria uma reunião de reitoria, mais diretores de Unidades Acadêmicas e pró-reitores, e aí surge a dúvida, será que se faria realmente gestão de risco e governança na Universidade? Daí aparece a nossa

dificuldade, uma dificuldade conceitual do que consta no decreto, mas isso não é objeto da Comissão instituída. Isso está na conta da administração.

**Partic.3:** perguntou sobre o que se conhece até momento a respeito do cumprimento do decreto pelas IFES.

**Partic.1:** do que se sabe é que a UFRGS fez um processo mais ou menos adequado, isolando uma unidade, tipo a DIPLAN aqui da FURG, mas tratando apenas de risco e não de governança. Citou evento da CGU em que os presentes começaram a falar sobre o assunto e uma professora de nome Joana, que domina o tema, desconstituiu completamente, disse que dá para fazer gestão de risco brincando, mas se for fazer a sério mesmo tem que ser aos poucos, devagar, por que a universidade é muito complexa.

**Partic.2:** disse que parece que a universidade tem um processo produtivo muito bem definido, e não é bem assim, pois a universidade tem uma série de vertentes, de áreas de informação e isso não é adequado.

**Partic.3:** disse que não pode existir uma fórmula pronta para as universidades.

**Partic.1:** entende que há uma pressão através do decreto, mas que se poderia emitir uma portaria, nomear alguns diretores e pró-reitores e pronto, estaria implementado o Comitê de Risco, só para atender o decreto, a verdade é essa.

**Moderador:** disse que para se situar até onde se discutiu e para acrescentar alguma coisa ao debate o Jorge poderia incluir algo, já que o PROFIAP tem esta característica de produzir algo através das pesquisas dos estudantes que seja útil para as IFES e que possa produzir algum resultado prático e não só acadêmico. Disse ter ficado bem contente quando tomou conhecimento da existência de uma comissão que estava tratando de assuntos relacionados com o tema da “Governança”. Disse não ser exatamente sua área de estudo, mas trabalhou muito com a participação social.

**Jorge:** houve uma investigação em conjunto com o orientador até se chegar a esse tema da “Governança” e se verificou a proximidade com o assunto que está sendo tratado pela comissão. O tema é relativamente novo, principalmente com relação a sua inserção em termos de Universidades Federais. Lembrou do material que foi enviado a todos em forma de uma sinopse do assunto, para dar uma ideia do que existe em termos de teoria sobre o assunto. O objetivo do trabalho será a tentativa de situar, analisar e avaliar as possibilidades de implantação de uma estrutura de governança dentro de uma instituição federal de ensino superior. No caso, pela

proximidade do trabalho com as atividades dos conselhos superiores da FURG decidiu-se por este caminho, Governança Pública, possibilidades e limites de adoção em uma Universidade Federal.

Governança, caso fosse procurado o significado do termo em um dicionário, se encontraria simplesmente como sendo “governar” apenas. Esse conceito começou a ser debatido e trazido ao debate pela iniciativa privada nas décadas de 70 e 80, culminando com o que ocorreu nos Estados Unidos nos anos 80, em que começou a ocorrer conflito entre os gestores de grandes empresas e seus acionistas e/ou proprietários, os quais entenderam que deviam começar a trabalhar o conceito de governança dentro das instituições privadas. Na esfera pública este conceito foi resgatado ao final dos anos 80 pelas agências internacionais de desenvolvimento social, de combate às desigualdades, combate à pobreza, as quais são financiadas pelo Banco Mundial. Começaram a trabalhar esse tema em busca de um padrão de relações sócio-institucionais, uma nova relação entre o Estado e o capital.

Nos tempos mais atuais, por exemplo, alguns teóricos como Milani definiram que a governança surgiu ligada a Teoria da Firma, que alguns já devem ter ouvido falar desta teoria que busca a redução de conflitos no interior das organizações, o que basicamente vai nessa direção de minimizar riscos, em busca de uma melhor produtividade. Outros teóricos também entendem que a governança pode ser descrita como um mecanismo ou princípios que determinam processos de decisão nas organizações, e nas organizações públicas isso não é diferente. A ideia é tentar equilibrar a competitividade e a produtividade das organizações através de uma gestão responsável e transparente. O papel da governança, como já dito, é tentar resolver estes conflitos de agência, que no nosso mundo da administração isso é chamado desta forma, conflitos de agência, que nada mais é do que a relação existente entre os proprietários, o principal, e a administração da organização, ou seja, quem a gerencia.

No campo da gestão pública governança está relacionada com a avaliação gerencial das políticas públicas e com os resultados a serem alcançados pelas organizações públicas. O conflito de agência é o confronto que existe entre quem investe, os acionistas, os interessados na organização e quem está a frente da gestão, ou seja, quem a administra. No caso das empresas, os proprietários do capital, e nas organizações públicas deve estar presente a regulação e a forma como são administradas e controladas, esta é a ideia.

Na teoria os primeiros instrumentos que surgiram tratando de governança, conforme já citado pelo Prof. Partic.1, foram duas organizações internacionais, a IFAC - International Federation of Accountants e a CIPFA - Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, em 2001 e 2003, respectivamente. A IFAC, que é uma federação internacional de contabilidade, surgiu desde o início da nossa pesquisa e o Prof. Bauer teve dúvidas também quanto a utilizar seus princípios como auxílio ao nosso trabalho, mas, apesar de ser uma organização muito focada na área da contabilidade, verificou-se que seus princípios são muito utilizados em várias outras áreas. A IFAC desenvolveu um trabalho chamado “Uma perspectiva do Corpo de Governança”, lá em 2001, sendo um dos primeiros trabalhos que tratou de governança. Em 2003 o CIPFA, que é definido como Instituto Revisor de Finanças e Contabilidade Pública, junto com a Office for Public Management – OPM (Oficina de Gestão Pública criou também um trabalho chamado de “Padrões de Boa Governança para Organizações do Serviço Público”, e mais recentemente, em 2014, surgiram outros instrumentos, como o da IFAC, denominado “Framework Internacional: Boa Governança no Setor Público” e, mais próximo de nós, do Tribunal de Contas da União, que é o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria, que aparece no sentido de incentivar uma melhor administração das entidades públicas, melhorando o alcance dos seus resultados. O TCU definiu neste instrumento governança, como sendo um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão das organizações, com relação a condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. E além disso, quem está na administração está mais próximo disso e sabe que existem vários outros instrumentos de fiscalização, que também estabelecem critérios de transparência e de acesso a informação, que dizem respeito, como o Prof. Partic.1 já mencionou, a governança.

Até esse período em que o TCU lançou este instrumento, não se tinha um código de governança para a área pública. Realizei um resgate histórico de como surgiu o conceito da governança, desde a iniciativa privada, é bem longo, não cabe aqui trazer o levantamento pormenorizado, depois junto às organizações públicas, porque iniciou na realidade, no setor público, nas estatais, que naturalmente contam com conselhos de administração, o que na iniciativa privada já existia, a partir do momento em que passaram a ter problemas entre gestores e proprietários do

capital, então criaram os conselhos de administração, mais ou menos na linha do que o Prof. Partic.1 já falou, que para a instituição pública, especialmente na universidade que é complexa.

**Partic.1:** não sei se vai se falar mais a frente, mas o decreto que institui a política de governança é de 2017.

**Jorge:** tudo é muito recente

**Partic.3:** e ele enxerga quem é o acionista, no caso?

**Partic.1:** existe uma definição aqui depois

**Jorge:** no caso das organizações públicas é a sociedade diretamente, que seriam os nossos patrões, nas organizações públicas, e os chamados stakeholders, que é o termo utilizado para interessados nas organizações, no caso da privada sabe-se que são os acionistas e no caso das organizações públicas, a sociedade em geral.

**Moderador:** nesse ponto temos um primeiro questionamento ao grupo.

**Jorge:** Quais são os resultados/produtos/finalidades da universidade? Inicialmente pensamos em ensino, pesquisa e extensão, mas há outros desdobramentos (inovação tecnológica, cultura, etc.)

**Moderador:** quais são os interessados na universidade?

**Jorge:** a partir daí, quem seriam os atores, internos e externos, que são afetados pelos objetivos da Universidade? Quem seriam os atores (internos e externos) afetados pela realização dos objetivos da universidade (stakeholders): associações, sindicatos, fornecedores, funcionários e outros grupos que possam ter influência na gestão da organização?

**Partic.3:** e este decreto não veio direto para as universidades? Ele veio genérico para órgãos públicos?

**Partic.1:** ele é direcionado para a administração pública direta, autárquica e fundacional, onde estão as universidades como entidades autárquicas

**Partic.1:** é isso, voltando um pouquinho na definição, apenas para pontuar aquela crítica que fiz anteriormente, você vê na definição: é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão das organizações. Tá oquei a definição, ela pega bem, o problema é quando você pensa pra que você discuta isso, e pede para instituir um Comitê pra discutir isso lá fora, por fora de quem faz a gestão, quer dizer, na nossa perspectiva, como é que você vai ter um Comitê externo, se você tem um Conselho Universitário e um Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Administração, que

fazem parte da estrutura, como é que você vai criar um órgão distante que avalie estas práticas, tá entendendo? Em última instância poderia ser a Comissão de Avaliação, a CPA, mas poderia alinhar lá, no máximo, mas você vê que ela se dedica mais a uma avaliação de ordem acadêmica do que administrativa, seria o caso de ter uma CPA de ordem administrativa, que não contasse com os gestores.

**Partic.3:** seria um meta administração, seria um meta que não faz parte, que olha de fora.

**Partic.1:** sim, no mundo teórico, até poderia ser, mas no mundo prático seria praticamente impossível você ter um comitê que tenha o domínio necessário para fazer essa avaliação estando totalmente fora dos objetivos.

**Partic.3:** ainda mais prever os outros parceiros, ou seja, teria que ter membros da comunidade enxergando, sem conhecer o processo.

**Partic.1:** fica muito difícil, aí é que eu faço a ponderação, mas em fim, aí é que têm órgãos, universidades que estão fazendo uma secretaria operacional, que opera esse comitê.

**Partic.2:** quem trabalhou com isso foi a federal de Minas Gerais, que tem alguma coisa e a Federal de São Paulo, antiga Escola Paulista de Medicina. Eles criaram dentro da estrutura uma diretoria ou uma secretaria que trabalha com risco e governança.

**Partic.1:** sinceramente, acho muito estranho isso, mas enfim!

**Partic.3:** é o risco, porque em cima desse monitoramento tu prevês cenários futuros e avalia a administração.

**Partic.1:** é atribuição do comitê e desse grupo responsável por governança fazer a gestão de risco.

**Partic.3:** onde o risco é isso, monitora e prevê cenários futuros.

**Partic.1:** Você tem que ter processo e dentro do processo tem que ter a análise de risco, o que é inerente ao processo. Então no decreto aparece uma frasezinha solta lá que diz que é atribuição do comitê fazer a gestão de risco. Fazer isso em uma universidade com a quantidade de processos que se tem! O método que se tem que aplicar em cada processo para avaliar o risco! Não é chutar o risco! Eu acho que o risco é alto ou eu acho que esse risco é médio! Num projeto de pesquisa já é difícil de fazer. Às vezes nos pedem pra fazer, mas é difícil.

**Partic.3:** mas hoje as organizações estão trabalhando assim, inclusive com esta análise de risco mapeada, como uma grande Petrobrás, por exemplo, que trabalha assim.

**Jorge:** uma das características que diz respeito a estes comitês de governança é de que os envolvidos não tenham ligação orgânica com a administração da organização, ou do órgão, enfim.

**Partic.3:** as empresas devem contratar diretores que só fazem isso, eles não dirigem, só fazem avaliação.

**Moderador:** Trabalha-se com representantes, por exemplo, dos minoritários. O que acontece nas empresas? Existe um executivo, e esse executivo é um funcionário. Às vezes ele ganha por resultado, por exemplo, ele pode maquiar um balanço para gerar mais resultados e ganhar algum dinheiro ou até para beneficiar algum acionista majoritário, e por isso deve haver essa preocupação de que não deve ser ninguém ligado à gestão, tem que ser através de representações, porque a grande questão disso aí é a sustentabilidade da organização. Por exemplo, não pode apostar num curto prazo tudo, por exemplo, que vai produzir um grande resultado e em longo prazo falir a empresa, então tem que ser alguém que consiga enxergar o equilíbrio, por isso eles falam da estratégia e da liderança. Quando falam em liderança, eles falam dos princípios, da ética, tem que ter pessoas que são íntegras, e tal, então teria que ter um corpo que avaliasse, olha, realmente o pessoal, quanto aos aspectos comportamentais está encontrando tudo OK, quanto aos aspectos de estratégia, olha, ta olhando para o futuro, estratégia, liderança e controle, já entra na questão orçamentária, se estão utilizando de forma adequada os recursos. Isso é um princípio né, em termos teóricos, né! As questões são relativas a o que a universidade faz, o que ela tem em termos de resultados e quem se interessa por isso. Quais seriam os serviços públicos interessados!

**Partic.1:** Você acaba indo para a missão institucional, né! O ensino a pesquisa e a extensão, a formação de recursos humanos, a formação de pessoal. Vai ter o conhecimento científico gerado e atividades extensionistas, de assistência, de eventos, de aproximação geral. Não sei se escapa alguma coisa aí.

**Partic.2:** Na verdade a missão da Universidade responde a isso. Uma questão que aparece muito no Relatório de Gestão, agora através do Relato Integrado, que já se falou aqui, a Universidade tem um conjunto de macroprocessos definidos, que são os processos de ensino, pesquisa e extensão, formação e assistência estudantil e

todos eles têm como objeto única e exclusivamente o aluno, na verdade quando se fala em sociedade ela está muito focada no aluno, tudo que a gente faz, claro que na perspectiva de formar um cidadão capaz de transformar a sociedade, sendo empreendedor, enfim, uma pessoa que multiplique esse conhecimento. Então o foco da Universidade, entendo é o aluno.

**Partic.1:** O que vai nos diferenciar de um instituto de pesquisa, por exemplo. A gente faz pesquisa também, mas a nossa pesquisa sempre é direcionada e com foco na formação. A extensão também, sempre com foco na formação.

**Moderador:** Mesmo assim, será que a gente não consegue identificar algumas áreas, ou ações que a Universidade possa atingir? Lembrei muito da parceria através da ESANTAR, onde há um interesse mais estratégico por parte da Universidade. A própria área da saúde também, apesar de existir a EBSEH que é uma empresa que vem para organizar o hospital, a Universidade presente ali com uma ação muito forte. Acho que fugiste um pouco desta missão institucional da instituição.

**Partic.1:** O hospital, ele até enquadra bem na extensão, mas a ESANTAR embora acabe convergir, mas algo em termos de suporte, pois existem outras ações junto a sociedade que a gente possa dar apoio, talvez onde haja um interesse público maior.

**Partic.3:** Coisas mais pontuais, do tipo como número de patentes, número de trabalhos publicados.

**Moderador:** Não, não é nesse sentido, e sim de quem hoje se interessa ou tem interesse direto na Universidade. Por exemplo, esse processo da Universidade em inovação tecnológica, o Parque Tecnológico. Por exemplo, tem um grupo que dialoga muito com a Universidade? Tem algum público específico? Pensando nos atores, conseguem imaginar quem hoje dialoga mais com a Universidade?

**Partic.6:** Sempre fico me achando muito fora, como sou de uma área de formação de professores, na minha área trabalhamos muito com o público externo, que são os professores das escolas municipais. Nós trabalhamos com a formação, né, dos professores da rede pública, e isso é uma interlocução direta. Nós fizemos isso o tempo inteiro, então me parece que estes são os atores. A gente trabalha numa área direto com extensão, somos extensionistas por natureza. Eu sempre digo isso, porque a gente está sempre em contato com as escolas.

**Jorge:** Mas é um público interessado no resultado da instituição, né?

**Partic.6:** Sim, essa interlocução é muito importante, porque os professores que estão lá fora são egressos da Universidade, então nós estamos sempre em contato com os nossos ex-alunos, no nosso cotidiano, né! Na verdade a Universidade forma todos os jovens que vão atuar em todos os campos do saber.

**Partic.1:** Na verdade isso é importante como produto da Universidade, o que a Partic.6 falou sobre a função de capacitação, pois ela atua em vários campos, basicamente quem faz formação de professores é a Universidade e também trabalha com capacitação em outros campos, na economia solidária, na formação tecnológica, na área ambiental. A extensão é que dá esse viés. Às vezes ele é assistencial, como a atuação no HU, e às vezes ele é de capacitação, num universo muito grande de ações.

**Partic.3:** Cursos de capacitação, novos projetos, como as patentes, são produtos e bem pontuais, se consegue inclusive quantificar, os cursos, as oficinas, as integrações com escolas, os cursos, os workshops, os congressos aqui realizados. As escolas também são atores, pois são parceiros, onde estão os ex-alunos da Universidade, as empresas onde os ex-alunos também atuam, as instituições públicas onde eles fazem concursos.

**Partic.1:** Os artigos científicos, as teses.

**Jorge:** A nossa política ambiental que está servindo de modelo para outras instituições.

**Partic.7:** Lembrei também da política de internacionalização que ocorre, porque as pessoas que estão fora procuram saber o que acontece aqui, assim são atores externos. Mais um cliente da instituição.

**Moderador:** Não gosto muito da palavra cliente, nesse sentido de beneficiários, não é bem beneficiário a palavra, é quem se interessa, quem tem interesse, a gente vê a prefeitura e outros órgãos públicos. Pra gente poder avançar, digamos que tivesse uma estrutura, quem poderia compor que fosse muito interessado, bom, alguém do Conselho Municipal de Educação, é só um exemplo hipotético, alguém do Conselho do Meio Ambiente, ou algum órgão que fosse voltado a isso, a gente teria que ter muito mais tempo para elaborar e discutir isso. É só um exercício inicial.

**Partic.6:** Nós temos na extensão a participação externa, hoje mesmo, em função das políticas públicas, por exemplo, nós tivemos, assim, a Secretaria de Educação, sempre tivemos representante da Secretaria de Educação, da Coordenadoria de Ensino, participando dos Comitês de Extensão. Nós tínhamos assim ó, os

professores da Universidade que trabalhavam com a formação de professores, na formação inicial ou continuada, nós fazíamos encontros, o COMFORM, Comitê de Formação, e nestes encontros sempre haviam representantes tanto do Estado quanto do Município.

**Moderador:** É um exemplo interessante de diálogo. O Jorge pode tirar daí uma prática de governança, é nesse sentido que se percebe a governança.

**Jorge:** Nós vamos passar adiante, a seguir apenas uma tela sobre Governança Pública, a gente já adiantou que nas décadas de 70 e 80 é que surge esse novo olhar para as organizações públicas, de buscar uma forma mais democrática da relação Estado/Sociedade, sendo chamada naquela época de New Public Service (Novo Serviço Público).

**Moderador:** Só para fazer um parêntesis aqui, a ideia do NPS vem para se contrapor à ideia de Nova Gestão Pública, já que a NGP é uma ideia empresarial de gestão por resultados, e têm outros autores que discutem que, na verdade, ela tem que se pautar por uma ideia de serviço público e não por resultados, mas bom, o que efetivamente se faz em termos de serviço público.

**Partic.1:** Vai ter uma gestão super eficiente, mas um péssimo serviço prestado. Passa pela qualificação profissional, pela valorização do servidor, tem todo um contexto substantivo.

**Jorge:** Eu anotei até uma coisa interessante, nessa área aí, que os teóricos argumentam que isso é salutar na busca do novo serviço público, daquela época pra cá, né, para que os atores do campo dessa área possam caminhar no sentido de cumprir uma promessa da administração pública como uma ciência. Alguns outros especialistas, né, têm a ideia e entendem que a Governança traz um modelo horizontal de relação entre os atores públicos e privados, e esse caminho, a partir daí é um resgate da política dentro da administração pública, é um detalhe que me chamou a atenção, diminuindo de certa forma a existência de critérios técnicos nos processos de decisão, e um reforço nos mecanismos de participação.

**Moderador:** Isso vem ao encontro do que o Partic.1 falou, que na Universidade, de certa forma, acontece ao natural, porque essa política acontece desde a base, porque existem conselhos nas unidades.

**Jorge:** Na prática, como se falou, daqui um pouco se tem um Comitê de Governança composto por pessoas que não têm o mínimo conhecimento daquilo

que vai ser discutido. Isso pode acontecer, mas estarão compondo um comitê que, entre aspas, vai fiscalizar a ação da gestão.

**Partic.3:** E por outro lado, ter os comitês que executam, eles já possuem os chamados stakeholders, já têm os estudantes, já têm os representantes das escolas, da comunidade, sendo assim fica meio redundante.

**Partic.1:** O que agrava, no caso da Universidade, é que são os mesmos atores da Universidade, os internos, que compõem todos estes comitês. E têm todas as outras estruturas nossas, decisórias, da Universidade que são associadas às atividades acadêmicas em si já, entende, porque são os professores, os técnicos, não somos administradores, entendeu, então se tirar essas pessoas para fazer uma análise gerencial, assim, as pessoas estão fazendo PDI, estão fazendo os Planos de Ação das Unidades, uma série de coisas que são realmente do nosso fazer, entende, não é uma coisa simples de ser estruturada na Universidade.

**Partic.3:** E talvez até ela já esteja estruturada, só que escondida, mas não tenha a formalização necessária. Mas todos os nossos conselhos contam com os participantes que a gente acha sempre que participam.

**Jorge:** Avançando mais um pouco temos os princípios que os teóricos utilizam com relação à Governança Pública e que foram instituídos pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, e, atualmente trazidos para a área pública, são: transparência, onde diversas ferramentas são utilizadas nesse sentido, como a publicação e publicização de todos os atos através dos sites institucionais, a equidade, que significa haver um tratamento igualitário para todos os envolvidos na organização, no caso a partir da identificação de quem são os atores, os interessados na organização, a prestação de contas, onde se deve prestar contas da atuação da organização, assumindo suas consequências, tanto positivas quanto negativas, e a responsabilidade corporativa, que já se falou aqui, com relação à sustentabilidade da organização e, principalmente como citou o Prof. Bauer, de pensar a organização, não só de imediato, mas a sua longevidade, ou sua durabilidade.

**Moderador:** Aí a gente tem que fazer um parêntesis, né, a gente tem que pensar o seguinte, né, essa estrutura de governança ela tem que resistir, de um lado, pensando teoricamente, às pressões, por exemplo, aqui não é o caso da FURG, mas quando tem disputas entre concorrentes, grupos eleitorais, então fazer uma ação imediatista, por exemplo, para ganhar a próxima eleição, ou por outro lado, já

que ela é um ente da União, ela também sofre influências externas, pode o governo pautar algumas coisas que podem comprometer a continuidade, a sustentabilidade, então como é que consegue, de certa forma, se preservar disso. Eu penso nisso, mas ao mesmo tempo em que se diz, mas isso é a gestão da Universidade, é o CONSUN. Se tu tens um órgão que exerce a governança, essa é a discussão que se tem que fazer, e ao mesmo tempo, que esse órgão não venha a interferir na gestão. Como é que se consegue conciliar isso. É o desafio a enfrentar. É o que está previsto no tal decreto, como vai se usar isso para pensar nestas questões, levando em conta o contexto que está aí apresentado. Como é que a gente vai, de um lado, se respaldar e criar mecanismos pra se preservar.

**Jorge:** Do que consegui captar, os teóricos da área entendem que, tanto na iniciativa privada, quanto na organização pública, esses princípios devem ser observados, enfim, e eles enxergam Governança e Gestão como atividades complementares, a Gestão que é responsável pelo planejamento, pela execução, pelo controle, pela ação da organização, da mesma forma como ocorre na iniciativa privada, porque manobram os recursos que estarão disponíveis, na iniciativa privada os recursos dos detentores do capital, e nos órgãos públicos os recursos públicos que estarão à disposição, sendo que a Governança serve ou tem a incumbência de supervisionar, monitorar, direcionar e avaliar a atuação da gestão. Aqui cabe uma observação, no início do nosso trabalho fomos investigar as 63 universidades, através dos seus sites, sendo que de algumas não conseguimos as informações, então enviamos e-mails, telefonamos, enfim, e assim identificamos que algumas ainda têm esse tipo de Conselho, mas a maioria não possui. Citamos também que no caso da FURG, já existiu esse tipo de Conselho, chamado de Conselho Gestor, que, mal comparando, tratava deste tipo de atividade, sendo que nas outras universidades também acabou. Isso é cíclico, na verdade passamos um período sem, e agora parece estar voltando este tipo de ação também voltado aos órgãos públicos. Identificamos que antigamente também existiram os Conselhos Curadores nas universidades, sendo que algumas poucas ainda mantêm esse tipo de conselho. Em nosso levantamento registramos que em torno da metade das IFES (36) possuem algum conselho com estas características, porém alguns têm caráter apenas consultivo, ou seja, não têm poder deliberativo. Pouquíssimos têm algum poder de deliberação. Na maioria dos casos é o Conselho Universitário que executa este papel.

**Partic.1:** Nesse ponto isso permeia nossa Comissão, porque esse ponto é uma das coisas que a gente analisa. Hoje na estrutura deliberativa da FURG o COEPEA aprova o orçamento e o CONSUN aprova o Relatório de Gestão. Então, quem aprova a distribuição orçamentária, não aprova a execução do orçamento. Essa é uma das questões que a gente tem a discutir.

**Partic.2:** Não ficam nem sabendo da aprovação do orçamento.

**Partic.1:** Isso é um problema na verdade, antigamente isso não existia porque os dois processos passavam pelo CODEP, quer dizer o Relatório de Gestão ia para o CONSUN, porém o CONSUN era formado pelos integrantes do COEPE e do CODEP, então as instâncias de decisão estavam mais alinhadas. Essa questão do formato a gente vai avançar ainda muito, então que você possa ter câmaras ou conselhos menores, com um Pleno maior, e aí poderia se pensar em ter algo com caráter mais administrativo. Isso tem que ser aprimorado nesse caminho que se tem pela frente. É um aspecto que se tem discutido.

**Partic.2:** Chamou-me a atenção que a Universidade Federal da Fronteira Sul é uma das universidades que a gente está estudando. É uma universidade de 10 anos. Surgiu com o REUNI, e ela tem um conselho curador em cada município em que está presente. É um conselho formado por membros da prefeitura e outros, ou seja, pela sociedade, com a participação das chamadas “forças vivas” de cada município, e ele é decisivo, é impressionante, e é uma universidade nova. Ele não é deliberativo, é consultivo, mas é um espaço atuante em cada campus, com reuniões periódicas, porque a ideia é de prestação de contas para a sociedade. É uma ideia antiga, só corrobora o que o Jorge citou, já existiu e novamente se pensa em ter este tipo de conselho. Essa universidade já nasceu com essa estrutura.

**Partic.4:** É interessante isso, eu conversei com o colega pró-reitor da UFFS e eles lá até podem ser interpelados com relação a questão da eleição para Reitor, porque eles possuem membros externos que votam na eleição. É um percentual bem considerável de membros dos municípios que votam na eleição para Reitor. Lá fazem campanha na comunidade externa também.

**Partic.2:** Lá a UFFS deve contar com 5 campi, se não estou enganado.

**Partic.4:** É muito interessante a ideia implantada.

**Partic.2:** Eu sempre imaginei que a sede seria o campus de Chapecó, e não é. A sede está em Chapecó em um prédio e com a Reitoria, mas ali já existe um dos 5 campi, que não é a sede, então já saiu na definição inicial que na própria cidade já

está um dos campi, com representação da sociedade. Eles têm um conselho geral com representantes da sociedade. O CONSUN deles recebe todas as propostas dos conselhos, é claro que existem instâncias deliberativas inferiores, determinadas matérias ficam resolvidas no âmbito do próprio campus, mas matérias bem definidas quais são, por exemplo, o orçamento, vão para o conselho maior, que está sediado em Chapecó, mas não é do campus de Chapecó.

**Partic.1:** Naquela dimensão de accountability esse tipo de ação é interessante, porque a gente faz prestação de contas, tem transparência, mas essa apresentação pública, da discussão dos dados, isso a gente não possui. Uma coisa é estar lá no site à disposição de todos, mas a discussão se isso tá certo, isso não tá, se poderia ser assim, ou poderia ser diferente, esse espaço não existe, o espaço de debate, de esclarecimentos.

**Partic.3:** Até existe, mas fica restrito ao CONSUN.

**Partic.2:** Na verdade a ideia do Conselho de Integração Universidade/Sociedade, o CIUS, era essa. Na minha avaliação, uma bela ideia, mas que não se conseguiu operacionalizar.

**Partic.1:** Mas ele não está funcional.

**Partic.2:** Exatamente, nunca se conseguiu operacionalizar.

**Partic.1:** Ele não nasceu formatado, ele nasceu com nome de conselho, porém com lógica de fórum ou de audiência pública, com caráter consultivo. É estatutário, chamam-se os interessados, venha que queira vir e isso não é um conselho. Para ser considerado um conselho teria que ter um grau de estrutura e atribuições aos participantes, assim como o Conselho Curador que foi citado, ou não, ou a Universidade pensa que tem que existir apenas um fórum mesmo. Participei de algumas reuniões após ser criado.

**Partic.2:** É quase como se fosse uma assembléia.

**Partic.1:** Eu estava entrando na gestão quando ocorreram algumas reuniões

**Jorge:** Ocorreram 3, se não me engano.

**Partic.1:** A extensa maioria do conselho era composta por representantes de associações de bairro, tinha em torno de 15 destes representantes das associações, representante da Câmara do Comércio. Então pendia a discussão ali, não havia uma discussão equilibrada em relação aos atores da sociedade de fato. Não havia uma discussão qualificada. Mas isso também vai aparecer para discussão na Comissão.

**Partic.4:** Mas isso, em todos os processos democráticos de decisão, desde orçamento participativo, por exemplo, as decisões sobre orçamentos, a questão dos COREDES, isso sempre dava uma característica de movimento democrático, mas havia uma movimentação tipo “o bairro tal quer que se construa uma determinada escola”.

**Moderador:** Este foi um dos problemas verificados no Orçamento Participativo, ou seja, todos que estavam lá tinham o voto igualmente. Não havia um voto qualificado, uma organicidade, tipo, os representantes escolhem quem tem direito a voto ou não. A quantidade de votos é que determinava o que vai ou que não vai aprovado.

**Partic.1:** Aí tu acabas gerando uma democracia de massa.

**Partic.4:** Queria perguntar ao Jorge se na busca que ele fez encontrou alguma universidade que já se utilize do termo “Governança”, porque eu já reparei no site da UFMG a utilização da Governança Informacional, e eu vi que é algo que tem há ver com ouvidoria e vi em outra que falam de Governança de Tecnologia. Dizia assim no site: O que é Governança? E dizia assim, é a gestão da gestão.

**Partic.1:** Mas aí não dá, porque aí você vai lá no decreto e vê a seguinte definição: “Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática para direcionar, avaliar e monitorar a gestão”. Ela fica com foco muito menor do que é a governança corporativa. Governança corporativa não é isso, é na verdade todo o sistema decisório, isso é governança. Então aqui a governança não deve ser simplesmente o monitoramento da gestão.

**Partic.2:** Isso me parecer ser o papel da Auditoria.

**Jorge:** Por isso em algumas instituições, em que não existe esse tipo de conselho, que por vezes faz o papel da gestão da gestão, existem as Auditorias Internas, mas que na prática atuam assessorando as administrações das IFES. Elas não possuem uma atividade independente fiscalizatória. A verdade é que se chega à conclusão de que, na teoria, as instituições universitárias possuem uma organização muito complexa, como citado pelo Prof. Partic.1. Existem várias nuances dentro de uma mesma instituição e, alguns autores, chegam a dizer que há resistência interna nas universidades às ingerências externas.

**Partic.1:** Tem que ver as raízes desta resistência, porque assim, pra você poder opinar qualificadamente tem que conhecer minimamente a questão.

**Partic.3:** É, principalmente lugares que trabalham com outro conhecimento seriam mais críticos com relação a conhecer isso. Pra mim, quando vai além de monitorar, o

que sobra é a análise de risco e a indicação de políticas futuras em cima da análise de risco, é isso a atuação, o que ela faria? Não faria mais do que isso. Quando o Partic.1 diz que teria que ir além do monitoramento, o que seria? Seria um tipo de ação, essa ação seriam possíveis estratégias em cima de uma análise de risco.

**Partic.1:** O que eu entendo ali é que você tem um sistema decisório e um tanto de regulamentos que indicam como tudo acontece. Parte desse processo deveria ser você ter um processo de controle e monitoramento.

**Partic.3:** Sim, fiscalização sobre o que está acontecendo, e o que vem além da governança. Admitindo que tu tenhas a tomada de decisão, tu tens a universidade que está estruturada e executando o que tem que ser executado, tu tens a governança que está verificando se o que a sociedade pede está sendo atendido. O que vai além desse monitoramento, pra mim, além desse monitoramento de ações da governança é o que decorre da gestão de risco. É o que? É assim que está sendo trabalhado, é isso que a sociedade quer, eu tenho essa possibilidade de cenário, eu tenho essa e essa, se fizer assim, cai aqui, se fizer assim cai aqui e se fizer assim cai aqui. Essa governança faz essa análise da gestão de risco e indica caminhos, se a gente for por aqui vai dar isso.

**Partic.2:** Eu vejo algo muito mais executivo do que outra coisa.

**Partic.1:** Aí sim, a gestão da gestão de risco.

**Partic.3:** Sim, ela faz a análise de risco e ela propõe em cima disso. Eu não vejo outra forma de a governança agir, que não seja através do monitoramento e propondo caminhos. O que mais ela pode fazer segundo o conceito?

**Partic.1:** Avaliar, monitorar e direcionar.

**Moderador:** Interessante essa associação, sempre que eu olhava essa relação da governança com a gestão de risco eu me questionava. Porque estão colocando a governança junto com a gestão de risco? Eu pensava na gestão de risco como algo da gestão e não desse olhar de monitoramento, de fora, mas é interessante.

**Partic.1:** É de orientação, e assim acho interessante, acho que daí você consegue tirar alguma coisa, um olhar de fiscalizar e orientar. Pra mim é assim, se eu dependo de um órgão externo pra avaliar se a gestão ta cumprindo ou não os regulamentos que a mesma cria, então o sistema de governança é muito falho, porque na verdade você tem os órgãos executores, a Reitoria, as Pró-Reitorias e as Direções mesmo. Você tem também os conselhos que não são capazes de fazer essa avaliação por dentro, nós vamos ter que ter um órgão externo pra fazer isso!

**Partic.3:** É que nas empresas tu não tens estes stakeholders, os conselhos, e aí tem muito interesse pessoal ou corporativo e o acionista quer outro resultado.

**Partic.1:** Então acho que fica uma coisa inútil, porque você não tem isso por dentro. Agora, realmente, essa questão de ter alguém que possa fazer, com distanciamento, a análise de riscos e sugerir pra que tome as melhores decisões é mais interessante.

**Partic.3:** O que talvez possa acontecer dentro da Universidade, não sei, tô pensando cenários, que do jeito que está não seria perfeito. Admitindo que a Universidade, que a gestão é feita pelos pares que a gente elege aqui dentro. Como tu comentaste antes, tu tens uma administração que foi eleita, to hipoteticamente pensando, mas bem ou mal quem ganhou o processo eleitoral já é o interesse geral, mas talvez seja por aí.

**Partic.2:** O planejamento institucional vem muito com os compromissos da campanha vencedora no pleito e isso é a origem de tudo, é uma proposta.

**Partic.3:** Esse é um elemento, mas há um segundo elemento que justificaria a existência da governança, que é o corporativismo, e principalmente no serviço público, mais talvez no que no setor privado, ou seja, os interesses da classe são predominantes sobre os interesses da sociedade, em algum ponto. Então essa governança seria essa meta-regulação. Por exemplo, eu como professora eu digo, olha, eu quero seguir na minha pesquisa e não quero dar aula na graduação. Vou dar um exemplo hipotético aqui, e isso é a massa de professores, e quando tu vê isso é o comportamento da categoria, é corporativo. Aí o que tu tens? Tens uma sociedade que levanta a mão e diz assim, ó, os professores da FURG estão dando 4 horas de aula apenas e não é isso que eu estou financiando com meu dinheiro e, talvez a administração em curso, talvez por não ter essa representação direta da sociedade não veja isso.

**Moderador:** Hipoteticamente tem, mas a questão é como é que tu efetiva isso?

**Partic.1:** Do ponto de vista conceitual fica mais adequado, mas ainda assim, é uma coisa ainda no campo teórico. Porque no campo prático a quantidade de processos que você tem e a complexidade que você tem de fazer a análise de risco em si, de uma universidade, pra que ela chegue a sociedade depois e olhe e te oriente.

**Partic.3:** Só pra comentar com vocês, estamos fazendo o PDI 2019/2022, e bem ou mal essa comissão está fazendo esse papel, e ela é de fora, eu vejo que ela não é necessariamente a união dos diretores e dos pró-reitores, então hoje talvez a gente

tenha uma governança que é esse pessoal que está fazendo o que? A análise de risco e predição de ensino em cima da análise.

**Partic.1:** Acho que não porque ela é muito complexa.

**Partic.3:** Mas talvez este pessoal que está trabalhando seja a nossa governança.

**Moderador:** A questão de risco está sendo discutida e é um elemento que tem muita questão técnica, e a governança me parece algo mais social.

**Partic.2:** Governança é uma coisa muito mais ampla.

**Partic.4:** Eu fico pensando assim da gente ter esse órgão externo, a gestão da gestão, principalmente alguém que fiscalize, no Brasil, pelo menos em boa parte das nossas universidades federais, a ponta, digamos, o que tem de mais avançado, em muitas cidades pequenas é a universidade, ou seja, quem conhece, quem tem expertise de dominar é a universidade. Como é que alguém de fora da universidade, e aí eu acho que, talvez aja esse embate, porque as pessoas não conseguem compreender as especificidades. Se pensar que o princípio básico da universidade é a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, o que já é uma tremenda complexidade, e às vezes a gente mesmo sendo expert num assunto, não consegue resolver, imagina tu conseguir desmistificar isso pra quem está fora, entender o que é um processo de ensino de graduação, para um leigo né, tem pós, enfim, como é que o leigo vai conseguir perceber toda essa realidade que é absolutamente complexa. Quando tu tá numa grande capital, bom aí tu até pode ter pessoas que entendam.

**Partic.3:** Eu vejo assim ó, não entendo nada de administração hospitalaras, mas eu vou dizer, eu quero um leito pra quando eu chegar, eu quero um atendimento de emergência, ou seja, eu acho que este respaldo e essas percepções externas do leigo, elas talvez fossem provocativas, entende, mesmo sem conhecer nada gente, o cidadão comum vai conseguir elencar em Rio Grande, necessidades diferentes do que em Pelotas, Novo Hamburgo ou em Porto Alegre. Aí vem a questão, sei lá! Talvez a FURG não seja só para Rio Grande.

**Moderador:** Isso é muito interessante, porque têm elementos que são técnicos e que tem que ter alguém, que talvez seja fora da gestão, mas que tenha que ter algum conhecimento. O Jorge me relatava que ao fazer o levantamento nas IFES identificou que nestes conselhos alguns ex-reitores, por exemplo, participavam dos conselhos.

**Jorge:** No caso da FURG, o nosso último ex-reitor, que tenha concluído o seu mandato, tem acento garantido, é membro nato do CONSUN.

**Partic.1:** No caso do CONSUN ele é ligado, o que eu quero dizer é com relação aos chamados conselhos curadores onde ex-reitores ou decanos aparecem como membros.

**Partic.3:** Nas universidades como aparecem hoje os conselhos curadores?

**Jorge:** Essa figura de conselho se extinguiu, pois em um determinado momento da história, através da LDB, isso deixou de existir, pois ela estabeleceu que nos conselhos superiores deveria estar presente a participação de membros da comunidade e também ali seriam aprovadas seus relatórios anuais e contas dos exercícios. Alguns até permanecem em atividade, apenas com caráter consultivo. Eu até ia colocar pra vocês especificamente o que alguns teóricos da área dizem a respeito de governança nas instituições. Eles afirmam que as instituições possuem um órgão de deliberação máxima, com papel estratégico na gestão, que é o seu conselho superior, porém as universidades são dirigidas e tuteladas pelo Estado, ou seja, significa que elas têm que andar de acordo com as determinações do TCU, AGU e outros órgãos fiscalizadores de órgãos públicos. Assim ficam engessadas de certa forma, porque são submetidas às regras do direito público. Então, eles dizem que ela deve se adaptar às exigências dos órgãos de controle, como TCU e AGU, mas mantendo um padrão mínimo de gestão, através da prestação de contas, da equidade, transparência, enfim tudo que também na organização privada é previsto, com relação a governança.

Os conselhos nas universidades concretizam, e aí foi o meu início disso, quando eu troquei ideias com o Prof. Bauer de que o nosso conselho superior, por ser formado basicamente, com exceção da Reitora e do Vice-Reitor, por pessoas eleitas por seus pares, por não serem indicados pela administração da universidade, em tese, não teriam compromisso de gestão com quem está na administração da Universidade. Foi minha primeira impressão no momento em que comecei a ler a respeito, e aí eu disse, nós já temos um conselho neste formato, outras universidades não têm conselhos com esta composição. O nosso, quando foi feita a reestruturação entre 2007 e 2009, se privilegiou isso, que os conselheiros seriam escolhidos por seus pares, e não indicados pela administração, portanto não possuem ligação orgânica, mas aí veio o nosso questionamento: Estariam os integrantes do CONSUN, na totalidade eleitos por seus pares, suficientemente capacitados a exercer o papel de

fiscais da gestão da IFES, podendo desta forma avaliar, direcionar e monitorar a gestão?.

**Partic.3:** E tem representação da sociedade também, que é outro ponto importante, não é só a representação corporativa das categorias que aqui trabalham.

**Moderador:** Aí existe um contraponto, tens aí o que a gente chama de coletivismo democrático, quer dizer, tu tens aí que é coletivo, mas representa uma parcela dos interessados.

**Partic.3:** E existe representação externa no conselho da FURG hoje?

**Jorge:** Hoje existem duas cadeiras para a representação da sociedade em geral, mas que não estão ocupadas, e são indicadas pelo CIUS (Conselho de Integração Universidade/Sociedade).

**Partic.4:** Eu fico sempre pensando e discuto isso nos eventos que participo, que é o déficit democrático, o esvaziamento dos órgãos colegiados, inclusive os nossos, em que a gente abre o processo de escolha e não aparecem candidatos, e então eu fico pensando, quais as pessoas que viriam e teriam boas intenções em colaborar com a Universidade, e não com o sentido de, bom, agora eu vou lá “fiscalizar comunistas pra ver se os comunistas estão trabalhando ou só fumando maconha”.

**Moderador:** É o que eu digo, no atual momento todas estas questões estarão presentes. Tem que ver como é que vai ser o processo. Não pode ser assim, olha, vamos criar um conselho e fazer um processo totalmente aberto. Dá margem para que pessoas fiquem sem informação nenhuma.

**Partic.3:** Então, por exemplo, uma identificação destes stakeholders, destes atores, para representarem de uma maneira mais forte estes diferentes segmentos.

**Jorge:** Isso veio a substituir o que antes era indicado por órgãos que representavam as diversas categorias. De dois em dois anos era escolhida uma nova profissão que representaria a sociedade junto ao CONSUN. Era o CREA, O CRM, o CRA, etc. O CONSUN é que escolhia qual segmento iria representar a sociedade naquele período.

**Partic.2:** Só um pouquinho de história agora. Porque a universidade tinha o CONDIR, porque a exemplo de outras universidades, a nossa universidade não era pública. Hoje a nossa mantenedora é o MEC, mas na época nossa universidade não era federalizada e havia o CONDIR, que seria o conselho que cuidava dessa instituição que não era pública, por isso ele deixou de existir. Nós chegamos a ter na FURG a Fundação Universidade do Rio Grande, mantenedora da URG,

Universidade do Rio Grande, e o conselho era da FURG, ou seja, alguém tem que acompanhar e aprovar todo esse processo, que era como as coisas acontecem. Uma questão que já passou, mas voltou aqui, eu penso assim, a questão do conselho com a sociedade, não pra ser um conselho com tomada de decisão ou conselho de orçamento participativo, agora eu acho fundamental isso, porque não á melhor forma de transparência do que um conselho. Atrasamos agora nessa reunião porque estávamos no conselho da FAHERG, uma baita reunião, tínhamos ali 15 pessoas. A gente começa a falar e as pessoas começam a entender o processo de que não tinham a mínima noção. Começamos a falar porque a FAHERG está em extinção, falar da EBSEH, do Hospital, de recursos e as pessoas dizem que “você são mágicos em fazer isso”. Um conselho deste tipo tem um papel muito importante de prestação de contas, de esclarecimento para a sociedade. Essa situação de termos no CONSUN uma composição de representações na universidade e o COEPEA ser de uma composição mais representativa da administração era também a discussão da questão da instância de recurso. Antigamente tu tinhas as mesmas pessoas no COEPE e no CODEP que recorriam ao CONSUN, onde estavam sentadas as mesmas pessoas que tinham decidido na primeira instância.

**Jorge:** Hoje não se tem mais ninguém nos dois conselhos concomitantemente, com exceção da Reitora e do Vice. A ideia foi essa exatamente, mais a representação da sociedade através do CIUS, pra não ficar aquela questão de indicação de uma determinada categoria pra ocupar essa representação.

**Partic.2:** Os auditores da CGU quando vem aqui é para verificar se os processos estão de acordo com as expectativas da sociedade. Esse é o órgão que cumpre um papel de verificar realmente se os processos estão chegando à sociedade.

**Partic.1:** E aí a gente ta com aquela discussão da vinculação da nossa Auditoria Interna que está ligada à Reitoria, ao gabinete da Reitora. A CGU não aceita essa situação, ela quer que seja vinculada a um órgão estratégico, a um conselho, só que não temos espaço estatutário para isso. É um órgão deliberativo, não tem como ter uma atuação executiva, não tem essa prerrogativa. Não tem nem como fazer um fluxo, teria que pensar e fazer uma alteração estatutária pra que isso se vinculasse ali. Eles nos apontam toda hora isso.

**Partic.3:** E esse CIUS não poderia ter essa função? Talvez desta questão da governança, da transparência.

**Partic.1:** Ele tem as suas definições lá no estatuto, mas não tem a composição.

**Partic.2:** Tem que dar pra ele um papel mais claro. O outro caminho são as auditorias internas que a gente recebe aí, até pelas corregedorias. Talvez saindo de dentro das universidades, como saíram as procuradorias, e se vincularem direto aos órgãos de controle. Estão aqui dentro, mas não prestam mais qualquer satisfação às universidades. As corregedorias, acho que já estão assim também, nesse formato. Aqui nós não temos corregedoria.

**Jorge:** No levantamento que fizemos, as poucas universidades que têm esse tipo de conselho, hoje em dia, possuem poucos membros, onde estão ali reitores, representantes do Conselho Universitário, ex-alunos. São ainda estruturas antigas.

**Moderador:** Ali então tem a questão, que a gente já debateu bastante, como se avalia e fiscaliza a prestação de contas, hoje né, como ela é feita.

**Partic.1:** Ela passa pelo CONSUN, tem um parecer da AUDIN, existe ainda o Plano de Auditoria Interna e o Relatório de Auditoria Interna, o PAINT e o RAIN. Você só pode levar a Prestação de Contas depois dos relatórios da AUDIN, um é o da conformidade de gestão e o outro que eu não lembro agora. A auditoria sinaliza ao CONSUN se a prestação de contas está em condições de ser analisada e aponta alguma ressalva se houver, o que é o caso da gestão de risco. Neste ano foram duas ressalvas, a do patrimônio, que é recorrente e desde o ano passado sugere a abertura de processo administrativo disciplinar, que é uma coisa que preocupa, e os comitês de governança e gestão de risco. Isso a gente vai ter que fazer, nem que seja para cumprir a norma, porque ao mesmo tempo tem a cobrança, porque tem um prazo pra cumprir.

**Partic.3:** Mas no momento que a gente vai revisar estatuto e regimento geral acho que seria a chance de colocar algo a respeito, alguma coisa pelo menos pra responder a isso. Esse conselho estatutário que está morto. Usar isso talvez nesse momento.

**Partic.1:** Talvez fazer um transitório, porque ele manda fazer esse CGI (Comitê de Governança Interna).

**Partic.3:** Porque aí já resolvia 3 questões, a da governança, a questão das atribuições dos conselhos e a questão deste conselho que está parado. Talvez vocês já estejam com a faca e o queijo na mão pra decidir isso. É triste ter esse conselho desativado e talvez já desse uma força pra ele e resolvesse

**Partic.1:** É que essa questão da atividade meio na Universidade é uma discussão que deve ser feita com cuidado, por conta de interferência externa, mas a verdade é

que, assim, o volume de atividades que se tem no campo acadêmico é muito difícil você dar conta de tudo que é exigido na atividade meio. Então, Comitê Gestor de Tecnologia de Informação e Comunicação, Comitê de Governança, Comitê de Dados Abertos, Comitê de Ética, Comitê de Integridade, é uma lista tão grande que você ocupa toda a alta administração da Universidade na atividade meio e o que a gente tem que zelar, que é a atividade fim, acaba não tendo tempo, como, por exemplo, adequações curriculares. Eles nos davam prazo de 180 dias para criação dos Comitês Internos de Governança, desde 22 de novembro de 2017, e isso venceu no meio do ano passado, por isso que está no Relatório de Gestão esse apontamento.

**Moderador:** O grande risco que se corre é de criar o Comitê e não faz a discussão necessária.

**Partic.1:** Eu fico desconfortável em fazer isso, mas é o que vai acabar sendo feito.

**Partic.2:** No FORPLAD, que eu participo ouvi falar que já tem comissão formada, e outra coisa, a comissão tem que ser presidida pela Reitora ou pelo Reitor.

**Partic.3:** No momento em que se está discutindo o papel dos conselhos e existe uma demanda externa, que a gente identifica até a importância de existir essa meta gestão, porque não botar mais uma coisinha ali no que vocês estão pensando?

**Partic.2:** O risco pra mim passa muito por uma questão da eficiência do gasto, em que o risco está medido em 3 estágios, assim, tem uma tabela anexa que contempla o baixo, risco, o médio risco e o alto risco. O alto risco é aquele que tu tem que atuar mesmo. Como exemplo, eles pegam um processo de licitação, eles querem que faça um mapeamento de risco desde o início, o que tu tá comprando, está certo?, tem o produto no mercado?, a modalidade de licitação está adequada?, corre-se o risco de alguém não participar da licitação?, o preço que se colocou pode ser atrativo?, pode vir um preço maior?. Aí tu começa a pensar que se tu não fizer a coisa direitinho pode comprar uma coisa que custa 80 por 100. Não é assim que acontece, o mercado se regula por dentro, mas quando é uma coisa que interessa para muita gente, então essa é a análise de risco. Bom, se é risco baixo, não esquenta, bom, se é médio risco, fica atento e se é alto risco, aí tem que atuar. Isso tá presente em tudo, motorista que sai com uma viatura, bom, se quebrar a chave quando ele virar a ignição, vai a um posto de combustível e o posto está fechado, vai a Porto Alegre e fura um pneu, é isso que eles querem que seja analisado. Bom, aí tu compara, bom,

se tu pegar um taxi, um taxigov, então isso no fundo é a questão da eficiência do gasto do governo. Tu acaba gastando mais fazendo a gestão, do que agindo.

**Moderador:** Engessa o processo.

**Partic.1:** Não consegue fazer, faz no automático né, não dedica o mesmo tempo. A gente deveria ter um espaço de tempo para se dedicar e refletir sobre a questão acadêmica muito maior, do que pra isso, sinceramente.

**Partic.2:** Pode parecer que é uma forçação de barra, foi o que eu falei, o risco está em todos os processos, tá limpando um prédio, qual é o risco?, tá pintando, qual é o risco?, a pessoa pode cair, a tinta não é boa, a água é ruim.

**Partic.1:** Pode demorar tanto tempo, vai ter que fazer de novo, depreciação de equipamento, tudo está envolvido, no acadêmico também.

**Partic.2:** Essa questão do dinheiro, ela está muito concentrada na atividade meio, talvez se a gente tivesse outras coisas centradas na atividade fim, na qualidade de ensino, por exemplo.

**Moderador:** Aqui tínhamos outra questão sobre a auditoria interna, mas já se falou bastante. Ela poderia assumir o papel de governança, de maneira isolada?

**Partic.1:** Não, e tem uma orientação para que não faça isso, e não conseguiria mesmo.

**Jorge:** Significa Novo Serviço Público “New Public Service”.

**Moderador:** Isso é uma briga teórica que existe na área da administração.

**Moderador:** Tinha se colocado aí também se o controle e a fiscalização das contas poderia ser feita pelo CONSUN. Quais os pontos positivos e negativos de isso ser realizado pelo CONSUN.

**Partic.3:** Se o nosso CONSUN possui apenas dois representantes externos, cai por terra a questão da representação, os stakeholders hoje não estão representados no CONSUN.

**Partic.1:** E tem também essa questão da separação entre planejamento e execução, quem aprovou a execução não está analisando a prestação de contas em si.

**Partic.2:** Eles usam um termo aí, é a segregação de funções.

**Partic.3:** Mas isso é bom também, no final é o que eles querem.

**Partic.1:** Não sei se é bom também. A mesma discussão que aprovou o orçamento, você pode discutir se a administração está dentro ou fora disso, mas em tese quem

aprova o planejamento financeiro em uma empresa também aprova o relatório de gestão.

**Partic.2:** E alguém executa, que não é quem aprovou.

**Partic.1:** Exato, aí é que está, você pode discutir se está bem executado ou não, agora, entre planejar e executar são instâncias de decisão e não de execução.

**Jorge:** Na prática nós tínhamos 15 questionamentos ao grupo, para o pessoal trocar ideias.

**Moderador:** Já se falou como é que a AUDIN pode se relacionar com a instância de governança, talvez se parta para uma auditoria externa que contribua com apontamentos.

**Partic.2:** Acho que ela já contribui com os apontamentos. Ela esclarece, ela mostra caminhos.

**Partic.1:** Exato, ela não faz análise detalhada.

**Comentário na apresentação** - A composição majoritária do conselho superior da FURG por membros não indicados pela gestão ou originários dos níveis diretivos da organização indicam, em tese, que estes não possuem compromisso de subordinação para com a administração superior

**Partic.1:** Os diretores não são indicados, eles são eleitos nas Unidades Acadêmicas.

**Moderador:** Isso já foi discutido, mas de fato eles têm uma visão, a visão do professor.

**Comentário na apresentação** - Estariam os integrantes do CONSUN, na totalidade eleitos por seus pares, suficientemente capacitados a exercer o papel de fiscais da gestão da IFES, podendo desta forma avaliar, direcionar e monitorar a gestão?

**Partic.1:** Essa é profunda. Risos!!!!

**Jorge:** Mas isso não vai se encontrar em conselho nenhum, nunca vai se ter numa composição só técnicos, imagino eu né!

**Partic.1:** Não, mas não é nem esse o ponto, se a resposta para essa pergunta fosse “sim” a gente não estaria revisando a estrutura da Universidade, entendeu! É bom, porque assim, você não tem representantes diretivos lá, mas é bom e é ruim, porque cai naquela discussão de quem está sendo indicado pela Unidade para representar junto ao CONSUN? Muita gente que está em estágio probatório, que não tem maiores compromissos. Há um processo eleitoral, mas quem se candidata? Quem se interessa?

**Partic.3:** No final as pessoas com alto grau de comprometimento já estão em cargos de gestão e hoje não chegam ao CONSUN e isso é um problema. Os coordenadores de curso que são pessoas que colocam uma energia imensa nessa atividade, são pessoas altamente comprometidas. Os diretores são altamente comprometidos e são os que conhecem o que está acontecendo.

**Partic.1:** É a pessoa que vai pegar um relatório de gestão, vai ler antes, e vai dizer, espera aí um pouquinho! Agora, quando você tem a pessoa que não está tão envolvida ela terá maior dificuldade para fazer isso.

**Partic.3:** Fica-se naquele dilema, não estar envolvido na direção, isso é bom ou não? Por outro lado é péssimo, não é nem ruim, porque são pessoas que estão realmente tocando o barco e poder avaliar como o barco está andando.

**Jorge:** Vem ao encontro do que a teoria identificou, que é a necessidade de inserção da parte política, e não somente técnica, na tomada de decisão. Tem que haver essa visão, conforme li lá no início da apresentação.

**Partic.2:** Essas pessoas que vão ao Conselho, não todas é claro, eu percebo que quando se criou isso a pessoa deveria vir incumbida de uma missão de sua Unidade, preparado e levar os resultados das discussões de volta para a Unidade. O que acontece é que fica uma pessoa meio que independente, vem sem compromisso e sai sem compromisso. Parece ser uma experiência pessoal, e não pode ser assim.

**Partic.1:** Eu lembro quando iniciei, você vai esperando uma reunião polêmica do CONSUN e você pensa mil vezes se vai falar alguma coisa.

**Partic.3:** Eu quero aqui recuperar uma fala anterior do Partic.4, eu acho que há um esvaziamento dos conselhos, porque eu particularmente gosto de falar, às vezes falo mais do que deveria, mas eu vejo que há uma tendência, e talvez seja uma característica interna das novas gerações, talvez não seja da FURG, da estrutura, talvez seja apenas das novas gerações. Tem algo acontecendo aí que as pessoas se manifestam de maneira diferente e talvez o CONSUN sofra um pouco disso, mas o COEPEA também tem um pouco dessa característica. Lembro que discussões nos antigos COEPE e CODEP eram discussões qualificadas mesmo. Isso a gente percebe que não há atualmente e talvez seja uma das questões do esvaziamento que se percebe nos conselhos. Tem que tirar o que é contaminação disso dentro dos conselhos.

**Partic.7:** Dentro de todas essas questões que estamos acompanhando aqui, e lendo essa pergunta especificamente, me veio esse questionamento se há algum teórico dentro do tema governança que traga como temática a ética? Esse é um tema que está voltando a ser muito discutido.

**Moderador:** Aí entra a questão da liderança né. O problema é como se avalia isso, como tu vai avaliar. O componente da ética faz parte do perfil da liderança, da gestão. Tem que realmente existir um comprometimento ético da liderança, um compromisso com o coletivo e não com o interesse particular. Como isso pode ser avaliado e quem vai avaliar, essa é a questão.

**Partic.3:** Quando se fala em liderança eu não consigo enxergar direito, talvez vocês possam me ajudar, o que quer dizer liderança dentro da organização?

**Moderador:** Vamos resgatar o conceito que eles colocam, porque realmente o conceito é vazio. Refere-se ao conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental que assegura a existência das condições mínimas para exercer a boa governança, quais sejam, pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas, ocupando os principais cargos nas organizações e liderando processos de trabalho.

**Partic.4:** Pensando um pouco sobre isso, como é que as pessoas escolhem representantes? Aí fico pensando, é importante se ter um novo conselho, pensar um novo conselho, pensar em outras estruturas? Mas como é que hoje na base tem funcionado a escolha dos representantes? É perguntar quem é que está menos sobrecarregado, né? Aí, os colegas já perguntam, quantas reuniões por mês acontecem? Aí, tu fica pensando no nível de comprometimento que temos. A Partic.3 tem razão, nós temos coordenadores comprometidos. Bom, os diretores, os coordenadores, bom os adjuntos, será que estão comprometidos? Aí já não sei se os adjuntos estão comprometidos. Então, num grupo de 900 professores, quantos têm o compromisso? Eu falo dos professores que é o meu lugar de fala, né. Aí a gente vê como é difícil, porque as pessoas não participam. Algumas quando participam, não se manifestam.

**Moderador:** Aí entra essa questão do processos de escolha.

**Comentário na apresentação** - O processo de escolha utilizado para elegê-los, corresponderia a um processo perfeitamente democrático, que garanta independência/autonomia, transparência, representatividade e permita a utilização

dos critérios de governança definidos pelos teóricos a respeito do tema? Pode ser melhorado?

**Moderador:** Parece que tem um problema na escolha. O processo em si é democrático.

**Partic.1:** Se houvesse um processo em outra condição, poderia se pensar num processo mais criterioso com relação a perfil dos candidatos, mas na atual conjuntura você não tem como fazer diferente. Na verdade ele é totalmente aberto, não é tendencioso.

**Partic.3:** Lá em 2008 quando se constituiu o C3, eu lembro que a ideia era que quase que fosse no mesmo nível, o Diretor, o Vice e o representante no CONSUN. A gente saiu com essa ideia e naquele momento os 3 que surgiram eram os mais antigos, os que participavam de todos os processos, então teve isso na saída, mas depois com o tempo, essa participação, até por ter esvaziado o CONSUN, acabou se perdendo. E hoje sinceramente não há mais aquele glamour que existia em ser representante no CONSUN se perdeu, e aí não sei se foi “culpa do ovo ou da galinha”. Mas eu lembro claramente que lá no início a gente trouxe essa ideia que as 3 pessoas seriam os 3 que representariam o C3 externamente.

**Partic.1:** Vou dizer uma coisa aqui que é bem absurda, mas é uma coisa que realmente aconteceu e representa bem esse fenômeno, teve um curso que para escolher o seu coordenador fez uma tabelinha de atribuições e aquele que tivesse menos atribuições seria o coordenador naquele período de 2 anos. O menos pontuado na tabela deveria assumir a coordenação. A competência dele não foi levada em conta. Pra ver como é grave a questão da representação. Isso é a última representação do que a gente ta falando, mas isso faz parte de um processo.

**Partic.4:** Isso é um tema muito mais macro né, e para poder entender o micro é preciso olhar o macro né, os últimos dados dos cientistas políticos são estarrecedores, o número de participação de pessoas votando nos processos eleitorais no país cada vez é menor, está despencando, ao ponto de, se chegar uma norma e dizer que o voto é facultativo, talvez votem 10% das pessoas. Não querem participar. Isso já é uma coisa que reflete nas instituições.

**Moderador:** Talvez não sirva para governança, mas é um diagnóstico muito interessante.

**Comentário na apresentação** - Poderia se considerar que o CONSUN desempenha o papel de governança, como dispositivo para monitorar uma instituição de ensino

superior, através da fiscalização das ações dos seus gestores com relação ao cumprimento da legislação vigente, ao bom uso dos recursos públicos?

**Moderador:** Sobre isso já se falou bastante.

**Partic.1:** Bom, mas como é um processo pode ser melhorado, e isso está dentro de nosso escopo, isso deve acontecer.

**Jorge:** É o olhar de quem vê que o CONSUN faz o papel de governança.

**Comentário na apresentação** - Quais suas sugestões para a implantação de uma estrutura de governança pública nas instâncias superiores da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, levando-se em consideração as possibilidades e limitações desta ação?

**Partic.1:** Até a Partic.3 levantou essa questão e eu estava muito cético com relação a isso, mas talvez um papel controlado em relação à análise de risco, acho que pode ser algo que nos dê um caminho aí, né. Fora isso, o conceito que está ali no Decreto, ele é problemático. O que aconteceria é criar só pró-forma, como muita gente ta fazendo, cria pra cumprir a norma. Quando a CGU perguntar, você manda uma portaria lá com os membros e pronto.

**Moderador:** Alguma sugestão aí, se tivesse que criar alguma estrutura separada do CONSUN?

**Partic.1:** Acho que essa ideia do conselho com maior participação social seria uma saída.

**Partic.3:** É, acho que a solução tá aí, no CONSUN, no CIUS e nesse grupo que tá pensando o PPI, que faz uma análise de futuro, de cenários. Acho que a resposta está nestes 3 elementos. Acho que a gente tem eles misturados.

**Moderador:** Já tem estruturas de governança, só que estão escondidas.

**Partic.3:** A fala inicial que o Partic.1 colocou, de que desde as Unidades Acadêmicas em seus conselhos, e subindo, e subindo, a gente tem as coisas escondidas. Trabalha-se os princípios da governança, mas mais claramente no CONSUN, no CIUS e nesse pessoal que pensa o futuro.

**Jorge:** O espírito utilizado no início, quando se criou o CONSUN, está correto, pessoas eleitas que, em tese, não teriam comprometimento com a gestão e ali seriam tomadas as grandes decisões da Universidade.

**Partic.3:** Talvez por isso mesmo, por não terem um compromisso maior, ele esvaziou.

**Partic.2:** E também pelo desconhecimento.

**Jorge:** Uma coisa que se percebe é que algumas Unidades têm uma indicação razoável, uma ideia, uma política que é escolher pessoas experientes. Temos conselheiros hoje que já passaram por departamentos, por diretorias, por coordenações e assim possuem experiência acumulada. É claro que não são todos.

**Moderador:** Quando o Jorge iniciou sua pesquisa se falou muito nisso, que talvez se pudesse investigar de que forma ocorrem as escolhas dos representantes, como isso é composto.

**Partic.1:** Talvez seja interessante fazer entrevistas e verificar como foi o processo para cada um deles.

**Jorge:** Também o formato de como ocorreu a eleição, ou seja, se o formato é mais ou menos democrática formação de chapas. Hoje são formadas chapas com dois integrantes, titular e suplente, concorrendo a uma vaga no conselho. Já houve iniciativa de grupos que queriam que a chapa fosse composta pela integralidade de vagas existentes no conselho, ou seja, a chapa seria formada por quantos titulares e suplentes fosse necessário e em sendo vencedora, ocuparia todas as cadeiras no conselho. Por exemplo, os professores têm 5 vagas no conselho, então seria formada uma chapa com 5 titulares e 5 suplentes. As comissões eleitorais sempre definiram por chapas individuais, contendo um titular e um suplente.

**Partic.1:** O que poderia acontecer? Por exemplo, uma Unidade maior poderia fazer a sua chapa convencer todos seus membros a votar naquela chapa, e inevitavelmente teriam mais chances de eleger a sua chapa, ocupando todas as cadeiras da representação de uma categoria.

**Partic.1:** Eu acho assim, se você tem uma estrutura deliberativa e uma estrutura administrativa que não é capaz de monitorar a atuação da gestão, pra mim tem algo muito falho, acho que você não depende de um órgão externo pra fazer isso, sinceramente. A estrutura tem que ser capaz de fazer isso, se não ela é falha por si. Aí a minha maior crítica ao conceito que está ali no Decreto é essa, pois se existe uma estrutura forte não há necessidade disso.

**Partic.3:** A premissa disso é admitir que os sistemas são falhos. Admitir que o sistema é falho tem-se sempre um meta sistema

**Partic.1:** Tudo bem, são inclusive.

**Partic.3:** Então pronto, admitindo que o sistema é falho, tu sempre vai ter um meta sistema, inclusive um meta do meta, daqui a pouco.

**Partic.1:** Mas é o que eu estava falando, nunca vai terminar! Por que o meta, depois, ele vai fazer parte, de certa forma.

**Partic.3:** A questão que se coloca é sempre em cima dos membros, ah é meta e quem fiscaliza o meta?.Então o meta nunca tem fim? É a perfeição? Mas tudo que é meta é assim!

**Partic.1:** Só funcionaria nesse conceito se fosse em cima de fatores externos, se não, na nossa lógica as duas são a mesma coisa. Vamos criar um outro comitê pra quê?

**Partic.3:** Se tu faz um CONSUN mais ampliado, aí tu muda. Talvez isso esteja faltando para dar força para esse CONSUN aí.

**Jorge:** Seria interessante, apesar dessa discussão que a gente travou, encaminhar estes 15 questionamentos para as pessoas responderem, caso queiram? Para os demais integrantes dessa comissão que não estão presentes hoje, para somar aos resultados de hoje.

**Partic.3:** Talvez não seja recomendável, já que a pessoa não esteve presente hoje, travando esse tipo de discussão, pois, por exemplo, eu não tinha a mínima ideia de como seria a discussão.

**Partic.1:** Para os integrantes do grupo, com relação à questão deliberativa vai ser muito importante, vai enriquecer nosso trabalho. Esse material a gente pode incorporar no diagnóstico. Parte do relato de vocês.

### **Reunião do dia 14/05/2019**

**Partic.9:** Só para ficar claro e para poder auxiliar nesta conversa e não perder o foco, o que se está considerando como “instância superior” na Universidade?

**Jorge:** Em nível de conselhos. Ficou esse registro no nosso objetivo, porque inicialmente começamos a olhar os conselhos como uma possibilidade de existir aí um nível de governança.

**Partic.9:** Na prática estaríamos falando de Conselho Universitário e de COEPEA?

**Partic.5:** Ou de repente um novo conselho!

**Jorge:** Exatamente.

**Partic.9:** OK, mas hoje na estrutura prática universitária?

**Jorge:** Sim, mas um conselho ou um comitê de governança, ou um conselho que fosse atuar em nível de governança, ficaria em nível de conselho superior.

**Partic.9:** OK, mas hoje, na prática da estrutura posta da universidade é essa a esfera, entre os dois conselhos, ou algo que no futuro venha a navegar nesta esfera. Você não está entrando nas estruturas mais abaixo? Das pró-reitorias? Das Unidades Acadêmicas? Não tem nada disso?

**Jorge:** Não, até porque não se trata de algo que vá organicamente compor a estrutura executiva, administrativa da instituição, e sim em nível de fiscalização.

**Partic.10:** Uma assessoria talvez?

**Jorge:** Isso ainda está em discussão.

**Jorge:** Assim ó, para deixar registrado, a gente resolveu fazer essa pequena introdução para o grupo porque, isso teoricamente é um tema novo em termos de Universidades Federais, como também em órgãos públicos em geral. Tô explicando isso por conta de que na técnica da reunião focal, eu como pesquisador, não deveria me manifestar, apenas observar. O professor orientador atua como moderador nessa técnica de grupo e os convidados é que devem registrar suas impressões sobre o tema em si.

**Jorge:** Faz uma breve explanação sobre como surgiu o conceito de “Governança” ao longo da história chegando até a esfera pública. Cita algumas iniciativas como do IFAC e do CIPFA, os quais editaram instrumentos referenciando a governança pública. Cita também o TCU que possui instrumentos que estabelecem critérios de transparência e acesso a informação, que também vem ao encontro do conceito de governança.

**Comentário na apresentação - Quais são os resultados, os produtos, as finalidades da universidade?**

**Partic.5:** Acho que a gente não pode fugir de que o produto da universidade seja o que se coloca no mercado, os profissionais, e aí o resultado está atrelado à isso. Quanto dos nossos alunos, dos nossos egressos, se formam e são colocados naquela profissão em que eles adquiriram o grau?

**Partic.9:** Nem sempre está ligado apenas a profissões, mas são pessoas que se qualificam.

**Partic.10:** O produto é o aluno que ingressou e está estudando na universidade e o resultado é o aluno que concluiu o seu curso. É o aluno formado.

**Partic.5:** O resultado acho que vai além disso, está vinculado ao que ele vai contribuir com a sociedade. Porque, assim ó, é claro que a pessoa ao concluir um curso ela sai melhor, sai qualificada, mas para a sociedade o que resulta aquele

conhecimento adquirido? De que forma aquele investimento que a sociedade fez naquela pessoa, de que forma retorna para ela? Se a pessoa tem aquela qualificação e de alguma forma não retorna aquele conhecimento para a sociedade, ou seja, aquele conhecimento fica com ela, na sua forma pessoal de ser.

**Partic.9:** Sim, se a pessoa vira um eremita, o resultado prático da formação daquela pessoa é pouco efetivo para a sociedade.

**Partic.5:** Agora, se ela vai interagir como profissional, participando de alguma forma e contribuindo com aquele conhecimento que ela adquiriu e transmitir para outras pessoas, isso é um resultado mais efetivo.

**Partic.10:** O que se quer é isso, uma interação mais concreta com a sociedade, que o aluno consiga ter uma atuação na sociedade. Por exemplo, eu me formo e atuo aqui dentro da FURG, e eu consigo fazer essa medição? Essa interação com a sociedade?

**Partic.5:** Sim, mas tu utiliza o conhecimento adquirido na universidade para a tua atividade?

**Partic.10:** Sim, eu uso.

**Partic.5:** Então, isso é o retorno esperado.

**Partic.10:** Fizeste uma análise bem ampla, numa dimensão bem grande, mas minha dúvida é se eu consigo realmente dar esse retorno. Eu procuro dar o retorno, mas acho que foi uma análise muito ampla.

**Partic.9:** Eu entendi a posição da Partic.5. É de que não se deve imaginar apenas o imediatismo, da conclusão do curso, que seja a graduação, e tem que estar sempre preocupado com o resultado e a efetividade desta pessoa na sua interação com a sociedade. Acho que tá correto, mas acho que tem um outro aspecto que vocês não comentaram, que é importante, que sim, este é um dos produtos principais da universidade, mas com o tipo de educação que a gente lida o outro produto que é fundamental para uma universidade é a geração de conhecimento. Então a gente precisa que essa pessoa lide com o conhecimento, não só com o conhecimento formado, como com a geração de novos conhecimentos, então a Universidade tem que gerar conhecimento. Nenhuma área pode ficar sem gerar conhecimento. Esse processo de gerar conhecimento tem que fazer parte do processo educativo. E quando a gente olha como resultado da universidade a gente vislumbra sempre dois resultados, e é o que se faz para avaliar a universidade, que é a pessoa nessa capacidade de interação com a sociedade e o conhecimento gerado. Então, um local

que forme poucas pessoas, mas gere muito conhecimento ela tem tanto uma importância, como aquela que gera muitas pessoas e o conhecimento gerado, talvez não seja tão grande. O conhecimento gerado nas universidades não pode também superar o produto que são as pessoas, não, não pode. Mas ele é um fator fundamental quando a gente pensa na pergunta, quais os resultados, quais os produtos? Eu visualizo, assim, até esse momento que a gente tá vivendo agora, o que é que a gente mostra? Qual o produto? São as pessoas e o conhecimento gerado.

**Partic.10:** O conhecimento gerado inclui a pesquisa?

**Partic.9:** É o foco principal, é a principal fonte de geração do conhecimento. Aí entra naquela máxima bem antiga né, aquele dizer de que a universidade que não faz pesquisa, que não gera conhecimento, não é uma universidade, é uma escola de ofício. Temos que pensar que somos mais do que uma escola de ofício. Mais do que formar profissionais, devemos pensar que formamos pessoas que lidam com o conhecimento, que geram conhecimento

**Quem seriam os atores (stakeholders), internos e externos, afetados pela realização dos objetivos da universidade?**

**Partic.9:** Os internos eu acho que é fácil identificar, são os atores internos, é toda a comunidade universitária. Os dois atores internos principais, em termos de universidade, são os docentes e os técnicos administrativos, e os estudantes ficam nesta mescla de internos e externos, porque geram conhecimento também. Imagino que cerca de 80 a 90% do que é gerado de conhecimento tem uma ação fundamental dos estudantes, tanto que se diz que quem gera a maior parte de conhecimento na universidade é a pós-graduação, através do desenvolvimento de dissertações e teses, que são aos alunos que produzem. Isso é o que se apresenta, então eles também são externos, até porque o próprio TCU enxerga como público principal da universidade o estudante. Essa é a preocupação deles, então o estudante atua como interno e externo.

**Partic.5:** Mas também tem a comunidade em geral, principalmente com relação às atividades extensionistas da universidade, porque por vezes são fonte de pesquisa e também são o resultado através de pesquisas que são realizadas para resolver problemas desta comunidade.

**Partic.9:** A saída mais simples para identificar o externo é dizer “a comunidade como um todo”, mas é simplista quando chega a hora de botar na prática, quando se

vai para a questão operacional, pois como é que chama toda a sociedade? Vai chamar toda a sociedade? Hoje qual é a área de atuação da FURG? Qual é a sociedade da FURG? É Rio Grande apenas? Não, é mais que Rio Grande. Mas, é só nos municípios que ela atua? Ou ela tem uma abrangência regional, ou estadual? Ela vai só estadual, ou vai nacional ou internacionalmente? Então, é difícil definir. Isso pra mim é o complicado.

**Partic.10:** Se pegar a parte extensionista, tem o HU que são os usuários da universidade, os usuários da assistência jurídica, na construção civil, e por aí é a comunidade externa utilizando os serviços da universidade.

**Partic.9:** A saída mais simples é essa, dizer que é a sociedade, mas na prática, identificar quais são, da sociedade, os componentes que mais usam a universidade é mais difícil. Talvez uma saída seja, como se utilizou aqui na DAI, utilizar a representatividade democrática, que são os representantes das prefeituras, que são indicados pelas prefeituras, indicados pelo governo estadual, porque se imagina que as prefeituras estão lá, de quatro em quatro anos, por representação da sociedade. Os governos estaduais também, então eles legitimam a vontade da sociedade. Por exemplo, a CPA possui agora representante de quatro sociedades municipais, Rio Grande, Santa Vitória, São Lourenço e Santo Antônio da Patrulha, que são quatro representantes indicados pelas prefeituras. Esse foi o caminho da CPA. Quem vai indicar o representante? O representante eleito pela sociedade é o prefeito, então o prefeito é quem indica. Essa foi a saída que a CPA encontrou, mas é complicado. A gente ainda não terminou o diagnóstico da imagem da Universidade, mas pelo piloto já realizado foi massiva a identificação da imagem da FURG atrelada ao HU. Olhando assim, como os usuários do HU não são o público externo?

**Partic.5:** É a maior atividade extensionista da Universidade. Também ali onde consta “afetados pelos objetivos da Universidade” a gente tem muito dos órgãos públicos, porque a Universidade presta muita assessoria demandada por muitos órgãos públicos. São serviços de assessoria.

**Jorge:** A seguir apenas uma tela sobre Governança Pública, a gente já adiantou que nas décadas de 70 e 80 é que surge esse novo olhar para as organizações públicas, de buscar uma forma mais democrática de relacionamento entre o Estado e a Sociedade, sendo chamada naquela época de New Public Service (Novo Serviço Público).

**Moderador:** Só para situar né, toda a ideia, desde lá do Fernando Henrique, vem a ideia da nova gestão pública, do Bresser Pereira, tudo em torno de cobrar resultados, e outros teóricos colocam que não, que há a ideia de que o serviço público é diferente da iniciativa privada, porque mexe com o bem público e isso é uma situação complexa, porque por vezes não há como avaliar o resultado. Às vezes só se consegue avaliar isso através do olhar do próprio servidor, daquilo que está dentro da organização e também da comunidade. É uma ideia do Novo Serviço Público, que seria um modelo de governança que seria mais horizontal, que seria diferente de um modelo apenas hierárquico, ou de apenas cobrar o resultado, o que seria também hierárquico. Tipo, olha, aí está a meta, tem que sair 50% dos alunos que entram, e pronto, é isso aí, então avalia a situação.

**Partic.5:** Nesse sentido, agora quando se terminou a discussão do PDI, foi feita uma pesquisa para a comunidade. Foi feito um questionário específico para a comunidade, onde foram colocadas perguntas a respeito de como essa comunidade via a Universidade, o que ela via como pontos fortes ou pontos fracos. O que ela achava sobre como a Universidade deveria atuar. A gente não teve o que se esperava né, porque a gente sempre quer muitas respostas, mas a gente teve contribuições e isso já foi uma coisa bem interessante da gente ver como a gente se vê internamente, para uma avaliação interna, mas como a comunidade externa está nos vendo. Também houve uma iniciativa da Universidade que está em *stand-by*, que talvez fosse interessante ser colocada em prática que é aquele conselho Comunidade Sociedade, o CIUS, pois quando foi criado a ideia era essa de que a Universidade prestasse contas a sociedade, só que a forma como ele foi montado inicialmente, não deu certo porque ele não tinha uma representatividade que fosse indicada. A gente informava que haveria a reunião e então as entidades de classe mandavam representantes, então em uma reunião ia uma pessoa e em outra reunião ia outra pessoa, e aquilo não andava, porque as pessoas não tinham a continuidade da discussão, então eu acho que deveria ser reativado aquele conselho, mas de uma forma que fosse com indicação da pessoa que fosse participar e aquela pessoa com mandato, para que, pelo menos ela tivesse conhecimento dos assuntos e pudesse realmente contribuir com aquilo, como a prestação de contas da Universidade e também poder cobrar alguma coisa.

**Partic.8:** Não sei se eu vou fugir um pouquinho do assunto, mas quando eu vejo esse modelo de governança eu vejo três exemplos assim, claros na Universidade

desse novo paradigma, vamos pensar assim, de gestão. Como experiência na gestão anterior, como pró-reitor, tínhamos muitas reuniões participativas que envolviam chefe de gabinete, reitor, vice-reitor e pró-reitores trabalhando em decisões conjuntas. Outro evento foi na EBSEH, porque a gente tinha um modelo de governança que vinha de Brasília com essa ideia de não ser o Superintendente do Hospital que vai tomar as decisões, mas essas decisões são compartilhadas, não só com o seu nível de diretorias, mas também com terceiros. Com o terceiro escalão foi feito todo um grupo que fazia com que a discussão fosse distribuída e um exemplo em que a universidade expande um pouco o modelo de liderança foi o APL do Polo Naval, onde o modelo de governança do APL foi conduzido pelo Prof. Danilo, que é um modelo que na verdade vem para supervisionar a gestão do APL, que é a forma como eu vejo governança. Como é que nós vamos lidar, porque são vários stakeholders, vários envolvidos e beneficiados, não só de Rio Grande, mas tinham envolvidos daqui e de Pelotas, as universidades daqui e de Pelotas, e também de São José do Norte, então como é que tu vais fazer com que convirjam os interesses desse grupo, conforme as ações e estratégias que vão ser montadas para um melhor desenvolvimento da região? E isso a Universidade assumiu dentro desse papel de liderança, dentro da governança como alguém que fosse conduzir os trabalhos.

**Partic.9:** A única situação nesse caso é que esse papel da governança, ela acabou se misturando um pouquinho com a questão dos princípios iniciais ali da visão da governança, que tem que ser o mediador né, porque a Universidade ao mesmo tempo ela assumiu o papel de executor. Ela ao mesmo tempo assumiu o papel de administrador e ao mesmo tempo o líder da gestão, fazia as duas partes, os dois papéis, então acaba, digamos assim, indo um pouquinho assim na contramão daquela visão inicial. É o gestor fiscalizando ele mesmo.

**Moderador:** Essa é uma questão que a gente vai entrar depois né? Como garantir essa isenção? Ter uma representatividade, ao mesmo tempo, não é quem tá tocando o processo.

**Jorge:** Alguns teóricos entendem esse modelo horizontal entre o público e o privado, e isso é um resgate, na verdade, da política dentro da administração pública, diminuindo essa importância, não só de critérios técnicos, mas incluindo aí o componente político de decisão. Um reforço de mecanismos participativos de

deliberação na esfera pública, não só o aspecto técnico. Isso é o que alguns teóricos defendem, como, por exemplo, o Secchi.

Segundo o IBGC e outros órgãos os princípios básicos da governança pública são: transparência, equidade, prestação de contas e a responsabilidade corporativa. Isso é que o que buscam os princípios da governança.

**Partic.9:** Isso é o resultado ideal da governança.

**Partic.8:** O Jorge comentou que existem várias teorias. Eu desenvolvi minha tese de doutorado na área de governança na área de tecnologia de informação. A gente tem várias vertentes, algumas mais funcionalistas e algumas mais pela teoria da agência, como ou quem vai mediar isso aí, os interesses ou conflitos. Tem a questão de custo de transação, o que eu produzo internamente, o que eu contrato de fora, e pra isso eu tenho um mecanismo, então assim, algumas teorias são mais participativas, mais colaborativas, tem a questão dos stakeholders, tem a questão dos

Stailships, de poder. Por exemplo a prefeitura tem que trabalhar em consonância com a Universidade e não um batendo no outro, mas para isso a gente vai ter mecanismos. Por exemplo o IBGC sugere que vai ter os nossos contratos que vai tentar nos segurar, e eu to falando com relação a internamente, quando a gente tem os nossos serviços, com o que a gente se envolve, mas até mesmo com a prefeitura. Por exemplo o HU, que tem uma participação para ser o porta aberta e existe um contrato através de compromissos que a Universidade se compromete a realizar e alguns por parte da prefeitura, como pagamentos, como forma de contrapartida.

**Moderador:** É interessante porque esses mecanismos de contrato podem ser objetos dessa instância. Com quem a Universidade tem contratos? Bem, se faz uma lista e assim tem que aferir e verificar como ta o andamento, enfim, como é que isso ta andando, né!

**Partic.8:** Complementando, o que a governança corporativa aborda são grupos de mecanismos, e aí eu tenho alguns mecanismos que são estruturais e então são os espaços nos conselhos, representações, então quando a gente vê o nosso CONSUN, o nosso COEPEA, diferentes instâncias aqui e acho que agora, conforme o Partic.9 comentou, os professores de fora do campus, eu acho que a gente ainda ta aprendendo a fazer, a trabalhar com multicampus, talvez aí o uso das tecnologias, a gente detém a tecnologia, utiliza para as atividades fim, mas não na atividade

meio, que seriam as vídeoconferências e talvez outras tecnologias que devam se envolver, não só para a questão de custos, mas até no caso dos professores que não conseguem vir para algumas atividades, pois uma viagem de Santo Antônio é uma viagem de 5 ou 6 horas, para uma reunião de 2 horas e retornar, é desgastante, é motorista, é o professor que abandona sua atividade, é um custo que tem, e até mesmo de segurança, então a gente usar estas tecnologias, bom mas isso é para a questão de estrutura e tem outros que são processos, é a questão dos contratos, é a questão do PDI que vai nos orientar a seguir o andamento e verificar como é que eu vou me envolver com os demais stakeholders, e outros são os mecanismos de relacionamento. Seriam 3 grupos, mecanismos estruturais, processuais, e aí vem a questão de normas, políticas, o PDI, enfim, indicadores que a gente vai usar, e os outros que são os relacionais. Como é que a gente faz essa troca né? Chama a prefeitura para vir, a gente vai, ou os conselhos, por exemplo, to falando do Conselho Municipal de Saúde, que ultrapassa a questão de só a Universidade ser o público, a gente ta inserindo a comunidade nestes espaços aí. Então são mecanismos que são utilizados para tentar facilitar e organizar essa governança, essa rede.

**Jorge:** Com relação a governança nas IFES os teóricos levantam alguns pontos que existem, que as universidades possuem seus órgãos máximos de deliberação, mas que as universidades são tuteladas pelo Estado, então de certa forma, elas têm que cumprir princípios e regras de direito público, enfim, ficam um pouco engessadas. Alguns destacam que as IFES possuem certa rigidez de estrutura porque elas têm que obedecer normas definidas, mas os conselhos concretizam uma forma de gestão democrática e participativa, onde ali se encontram representados os diferentes segmentos que compõem a comunidade universitária, técnicos, docentes, estudantes e também, em tese, a comunidade em geral. Nós atualmente contamos com dois assentos no CONSUN que são dos representantes da comunidade, mas que não estão sendo utilizados porque eles teriam que ser indicados pelo CIUS, o qual está inoperante no momento.

**Partic.9:** Mas olhando aqueles princípios iniciais de governança, não atende.

**Moderador:** O Jorge fez um levantamento de como estão as universidades em termos de tipos de conselhos, então em torno da metade das IFES possuem um conselho com características de fiscalização de gestão econômico-financeira, com diversas denominações.

**Jorge:** Algumas ainda mantêm esse tipo de conselho. Eu não tenho especificamente quais possuem, eu só tenho o dado estatístico de quantas ainda possuem algum conselho com esse tipo de característica de fiscalização. Não é um conselho fiscal. Algumas chamam de conselho gestor, outras de conselho diretor. Antes de 1996, ano da LDB, é que existiam esses tipos de conselhos, o que, mal comparando, é o que se quer implantar nesse momento. O governo quer que se tenha comitê de risco e comitê de governança dentro das instituições. Antigamente se tinha esse tipo de conselho, porque, invariavelmente o sistema das instituições era através de fundações e existiam esses conselhos de fiscalização das fundações.

**Partic.9:** Isso é herança de uma estrutura privada das universidades. É histórico de algumas universidades que surgiram a partir de entidades privadas.

**Jorge:** Uma característica é que a maioria possui caráter apenas consultivo, não são deliberativos. Não tem poder de decisão.

**Partic.10:** A universidade segue um rumo das suas avaliações, do PDI, tem toda uma orientação documental, a divulgação dos seus documentos no site, tem auditoria, tem tudo, né! Isso não te coloca com alguns micro conceitos de governança? Mecanismos de governança? Eu vejo aqui na FURG a transparência como total né, a transparência orçamentária, o PDI sabe para onde caminha, a avaliação sabe para onde vai, já existe uma transparência hoje.

**Partic.9:** Nós temos o processo, mas não temos o núcleo que controle a governança.

**Partic.10:** É o que vocês estão pretendendo instalar em termos de governança? É uma proposta? Entendo que o conceito de governança já aplicado na instituição só por já ter tudo isso. Antigamente a gente discutia que não tinha o Projeto Político Pedagógico, mas tinha uma série de escritos, mas não tinha a estrutura formalizada, o processo formalizado.

**Partic.8:** Esses processos de avaliação são muito através de *checklist*, ou seja, tem ou não tem, por exemplo, quando a gente teve aqui a questão do TCU que fez uma auditoria a respeito da tecnologia de informação na Universidade, se tinha um planejamento estratégico, um comitê gestor, um plano de segurança, não, não tinha, então sai um acórdão e vocês têm um período para colocar. Se fez, dois, três meses depois todos perdem os e-mails na FURG, então, eu tenho uma política de segurança da informação, mas ela efetivamente não funciona. O *checklist* ta ali, eu tenho, to atendendo, mas a questão é da efetividade.

**Partic.10:** O referencial básico do TCU contempla várias coisas que já se faz hoje na FURG.

**Partic.9:** Então, acho que temos vários processos que possibilitam uma boa governança, mas nós não temos ainda uma estrutura gestora dessa governança.

**Partic.8:** Eu queria falar só sobre a questão da estrutura ser enrijecida que é o problema que as empresas privadas também enfrentam, elas montam a estrutura e o mercado mudou, o produto mudou, e aqui na Universidade eu vejo que quantas coisas a gente teve que se adequar? ao crescimento da Universidade, por exemplo, na semana que passou o ICEAC teve reunião de conselho, abriu um curso em Santo Antonio da Patrulha, então tem que rever as representações junto ao conselho da Unidade, mas são coisas que têm funcionado, eu acho que alguém tem que começar o processo de reestruturação. Não vejo assim que a gente não consegue sair deste enrosco ou se adequar a legislação, por causa das estruturas enrijecidas. A gente consegue ainda agilidade para modernizar nossas estruturas.

**Partic.9:** Eu, sinceramente, não consigo visualizar ainda um gargalo tão grande na estrutura enrijecida na Universidade, para a governança.

**Moderador:** É que na Universidade a gente tem uma característica peculiar, diferente de outros órgãos públicos, ela não é uma estrutura vertical, ela tem uma estrutura gerida pelos pares.

**Partic.9:** É que alguém colocou que na universidade pública teria essa dificuldade pela estrutura enrijecida. Eu, particularmente, acho que não, eu não consigo visualizar isso, para governança.

**Partic.8:** Tu falaste dos pares, mas se a gente for ver o número de servidores que a gente tem hoje da atividade fim, que é o docente, que exerce muitas atividades de gestão, sem ter muitas vezes a formação adequada. Se a gente for ver a estrutura da universidade, ela tem um equilíbrio grande entre técnicos e docentes que tocam a universidade em seus diferentes níveis organizacionais, então o que a gente enfrenta na área da saúde é a mesma coisa, então a questão da relação de autoridade, legitimidade, poder, ta muito associado à profissão na universidade. Se o médico disser não vou fazer tal coisa a atividade fim não vai.

**Moderador:** Ela tem uma estrutura decisória por conselhos, digamos assim, desde a base ela vai tomando decisões colegiadas, até o topo. Então ela tem uma estrutura democrática que, inclusive tem um estudo anterior, que ele analisou que diz, bom as

universidades já tem sua estrutura de governança que seriam os conselhos superiores, e aí esta é a questão, será que são?

**Partic.9:** Por aquele papel inicial, como mediador ou zelador dos interesses do público, não! A comunidade interna, ela manda nos conselhos. Você propõe um conselho onde você tem uma parcela que comanda completamente, mas completamente mesmo! Então você não tem essa noção de governança. 90 ou 95% é de comunidade interna. Claro que você pode dizer que os alunos estão nos dois casos, mas os alunos também são minoria, e a lei manda, e aí sim, ela manda que 70% seja de docentes, ela cria uma dificuldade operacional para que essa situação de governança esteja no Conselho Universitário. Não tem como atrelar.

**Partic.8:** Seria o órgão máximo, mas o que a gente vê como órgão máximo? Talvez o mais relevante seja o COEPEA, talvez o mais diretivo, o mais gestor, vamos pensar assim.

**Moderador:** O COEPEA é o órgão gestor, o que decide operacionalmente.

**Partic.8:** Eu diria assim, como mecanismo de governança, um seria, por exemplo o CONSUN talvez seria um comitê estratégico, e o COEPEA talvez o comitê executivo ou diretivo.

**Partic.9:** Mas pela lei de hoje é impossível se atrelar a estrutura dos conselhos superiores da Universidade com a ideia de governança. Você tem que criar uma outra estrutura que não seja considerada frente a lei como um conselho deliberativo. Ele não pode ser deliberativo, porque se for deliberativo bate na lei. A lei diz que 70% tem que ser docente, no caso de ser deliberativo, e docente só cabe na categoria de conselho interno e, se você dá este poder ao docente, acabou a ideia de governança.

**Partic.8:** A estrutura montada para governança pública ela tenta se adequar à privada, mas a privada é isso aí, eu vou pegar experts do mercado com cancha e bem remunerados para acompanharem o que a gestão está fazendo. Quando eu estava no HU e tinha o Comitê de Saúde, ou melhor, o Conselho Municipal de Saúde, onde tu tens representantes de bairros, mesmo esse representante, ele não tem a visão do todo. Por exemplo, tinha um representante com dificuldade de visão e ele perguntava então quando é que o HU vai aumentar o número de fichas para oftalmologia. A gente dizia que a referência não é aqui, é em Canguçu. Então talvez os nossos conselhos, por ser uma estrutura tão grande, talvez a gente não vá ter a noção do todo, e a gente vá ter a visão do representante, por exemplo o

representante do ICEAC talvez ele vá enxergar mais as coisas que irão afetar mais o ICEAC e não o todo. Vejo mais dificuldade com os campi de fora, porque aqui a gente ainda enxerga as coisas, mas é uma coisa muito comunitária, talvez uma coisa que vai servir pra mim não vá servir para todos os campi. Tem tanta coisa pra gente se preocupar aqui que acaba não percebendo o que está se passando fora daqui.

**Moderador:** Está presente nessas decisões tomadas pelos conselhos o princípio que preconiza a redução e limitação dos conflitos de agência, como vocês colocaram. É complicado a participação majoritária de um segmento, e é um órgão praticamente de gestão. Como é que se avalia então hoje isso? A prestação de contas, não somente financeira, mas esses resultados da Universidade para os públicos.

**Partic.9:** Então, hoje é estruturado, na minha visão, a estrutura é sim de uma governança, não na sua totalidade. A lógica dos conselhos é que eles são montados, e é histórico isso, não é só agora, num histórico de governança com um olhar interno. Significa o que? Há um sistema de governança interna. As Unidades e as comunidades variadas dentro da Universidade fiscalizam e querem transparência da gestão, do reitor e de todos os pró-reitores, mas não com a visão da comunidade externa, então se a gente tira todos aqueles princípios, tira da visão toda a comunidade externa e põe só como noção de que a administração central da Universidade opera e o usuário é a comunidade acadêmica, então os usuários são a comunidade acadêmica e o gestor é o que faz a gestão, então tem governança, porque as Unidades Acadêmicas, a comunidade interna fiscaliza, quer transparência, quer saber. Tem toda a lógica de governança, mas é de interno para interno. Os conselhos têm isso, são moldados a essa estrutura. Ninguém hoje aceita na Universidade que você monte qualquer governo, qualquer estrutura fiscalizadora ou de gestão, que não tenha uma representatividade das treze Unidades Acadêmicas. Ninguém vai aceitar isso. Agora, mais ainda, dos campi. Você vai para o embate. Qualquer que seja a nova estrutura que seja aprovada para o novo Estatuto, vai vir com esse sentido, mas é uma visão de que o público é as treze Unidades, e o controle é a Reitoria e as Pró-Reitorias, então é tudo para controlar a Reitoria e as Pró-Reitorias. Bom, quando a gente sai disso e vai para o público externo aí a lei impede, porque a lei impede que essa comunidade externa seja, sei lá, 5 ou 10%. E ainda impõe 70% de docentes.

**Partic.8:** Eu concordo, assim ó, a gente ta numa bolha, a gente faz a gestão, a gente usa a governança internamente, e aí a gente vê que o nosso público é o aluno e aí talvez uma das principais críticas que tem se feito hoje, com relação a Universidade e a esse desmonte que ta se prometendo, e a comunidade não ta se rebelando, quem ta se rebelando somos nós, porque estamos distantes da sociedade, e aí o que é que acontece? A gente tem as representações, os nossos conselhos, que são indicações para preencher a legislação, mas a gente não ta preocupado em talvez pegar os stakeholders que realmente a gente precisaria ter para participar disso aqui e pensar na política da Universidade que queremos, embora nos últimos PDIs sempre teve os seminários com a comunidade, essas questões sobre o que se espera, qual o papel da Universidade para com a comunidade ou para com a sociedade, não sei se a gente ficava muito limitado a região de Rio Grande quando se perguntava se era a comunidade ou sociedade, mas aí é que ta, eu acho que talvez uma das formas seria a gente desconectar um pouco da obrigatoriedade da lei e pensar num grupo que vai dizer assim ó, eu acho que a Marinha tem que estar dentro, que o CDL tem que estar dentro, que as prefeituras têm que estar dentro, mas não a indicação que traz um que esteja desocupado, mas alguém que possa fazer funcionar para pensar. Por exemplo em Santa Vitória, para saber se os nossos investimentos estão sendo bem aplicados lá, se está correta ou não a nossa estrutura lá, talvez eu não possa ficar calcado somente na posição do prefeito ou da comunidade de Santa Vitória, talvez tenha que ser um comitê um pouco mais amplo. Agora a questão é como implementar.

**Partic.9:** Por isso eu acho que uma alternativa que surge é de que esse conselho não seja deliberativo. Se sai deliberativo, entra na lei, e a lei vai matar. Então, aí volta o que a Partic.5 falou, um caminho que se mostrava possível, que na prática ainda apareceu é o CIUS. Esse conselho andou e a novidade e abertura que foi dada pra ele foi que ganhou muita repercussão na sociedade, foi muito valorizado no início, muitas participações nas primeiras reuniões, mas aí foi o que a Partic.5 colocou, o que foi um ponto positivo ele ganhar notoriedade e grande adesão, mas foi o seu problema de continuidade que era a rotatividade, e aí chegou-se a um ponto que essa rotatividade levou que as reuniões ficassem inoperantes na sua efetividade e o gestor FURG disse “eu não quero mais brincar com isso”.

**Jorge:** Parou no momento de se tratar do seu Regimento Interno para tentar estruturar, definir quem pode participar, quem vai ter representação. Parou nisso.

Quem estava sempre a frente do CIUS desde seu início era a Pró-Reitoria de Extensão, por compatibilidade da área. Quem fomentava era a PROEXC com o Gabinete do Reitor.

**Partic.8:** A questão é como trabalhar estes espaços de democracia. O pessoal comenta que a democracia é o melhor dos piores sistemas. É o pior, mas ainda é o melhor que os demais sistemas, porque ele não vai buscar eficiência, ele vai buscar o que a maioria entende que é o melhor. Talvez seja essa uma das críticas que eu faça pro nosso PDI, por exemplo, crítica no sentido assim, nós somos extremamente democráticos e participativos, então todos estão nos vendo ali. Mas, por outro lado, eu fico pensando, se tem uma prioridade e a prioridade diz que é investir em inovação, engenharia e saúde, o que as outras Unidades, que deixam de ser prioritárias vão fazer dentro deste espaço?

**Partic.9:** Eu acho que tem que ter. Eu concordo com a tua primeira visão. Tem que ter. O ponto de tudo é, tudo é igual, não tem que ter prioridade. Com relação ao CIUS faltou aquilo que o Partic.8 falou, faltou definir mais de forma regulamentar quem é que vai fazer. Vai-se errar? Vai-se errar! Vai se deixar fora alguns atores importantes e vai se colocar alguns atores que não são importantes, mas com o passar do tempo a FURG deveria ir aprendendo e que hoje a gente vai definir um grupo, os stakeholders que talvez seja 50% certo e 50% errado, mas com o passar do tempo tende a melhorar. Ó, aquele não é um bom relacionamento, ta faltando aquele outro ali, então vai. Mas no momento que a gente não regulamentou e ficou aberto, a gente patinou.

**Moderador:** Tem um critério nos conselhos, às vezes, que é a presença né, é o interesse mesmo, né. Mas por vezes aquela representatividade não aparece nas reuniões, por exemplo 5 reuniões não aparece, tem estas questões né.

**Partic.9:** Quem deveria comandar esse conselho, essa comissão ou esse grupo? Se for a FURG que vai comandar, se for a Reitoria que vai comandar, aí caímos no mesmo problema.

**Jorge:** Aqui apenas um comentário sobre aquelas IFES que não possuem esse tipo de conselho e que contam com as AUDIN que, na prática, servem para assessorar as administrações e não como um órgão independente, e isso é um problema também. Por exemplo a nossa AUDIN está ligada organicamente ao gabinete da Reitora.

**Partic.9:** Mas ela tem uma legislação a cumprir e uma dureza de relacionamento com a CGU e o TCU, que ela se torna meio termo entre agente externo e agente interno. E a mesma coisa está acontecendo com a Ouvidoria. A Ouvidoria, talvez também por esta lógica, ela tem sido puxada pelos órgãos externos à universidade, como a CGU. Ela faz uma cobrança hierárquica, de cima para baixo, e diz “você tem que fazer isso”, “você faça assim”, e impede que a administração da Universidade tenha uma relação direta, então eu não vejo tanto assim a AUDIN como um órgão de assessoramento à administração. Ela tem um caráter um pouco bem prático somente em razão do histórico da pessoa que hoje está lá, só em termos práticos. O Jackson vai se aposentar, mais cedo ou mais tarde, e vai vir um auditor. Nós vamos ver como não é um agente mais de auxiliar de gestão e como é um agente mais externo dentro da Universidade. Assim já está em outras universidades. O novo auditor vai se render às pressões do TCU e da CGU.

**Moderador:** Essa é a grande questão para reflexão, se ela pode suprir esse papel de fiscalização isoladamente e aí tu coloca essa visão que também é complicada porque ela privilegia uma visão externa.

**Partic.9:** Ela ta muito indiretamente ligada a comunidade externa.

**Moderador:** Esse é o problema, ela ta servindo a um interesse parcial do Governo Federal, que venha de encontro aos interesses públicos, por exemplo, ao interesse da comunidade e também ao interesse da própria gestão, que é um conflito de agência também. Quando um grupo de acionistas na iniciativa privada influenciam uma ação, um outro grupo de acionistas minoritários deveriam ter um espaço para se defender.

**Partic.8:** Eu acho que esta questão da AUDIN, especificamente, quando tem alguma auditoria da AUDIN a gente pensa, puxa, aí vem bronca. Talvez faltasse uma aproximação da pró-reitoria de chegar com a auditoria e dizer, olha eu tô com um problema e gostaria que vocês auditassem e vissem como está funcionando a coisa, pra gente ver o que pode fazer de melhorias. Geralmente essas demandas vem assim ó, vem de um plano de Brasília que diz assim ó, esse ano o nosso foco é gestão de pessoas e nós vamos ver como está sendo o setor de compras, e aí a AUDIN toca, mas não é aquela coisa de chegar assim a PROPLAD ou chegar a PROPESP e dizer assim ó, eu tô com problema, a gente não ta sabendo lidar com nossos projetos, ta chegando recurso e a gente ta botando os projetos na rua e não tenho certeza se estamos fazendo os processos licitatórios de forma correta, por

exemplo. Eu vejo ainda como órgão fiscalizador, talvez não duro num primeiro momento, mas se achar alguma coisa vai endurecer porque o relatório não fica aqui, ele vai para a CGU, e aí a CGU é outra situação.

**Partic.9:** Não é duro por conta da pessoa que tá ali que é um parceiro da Universidade. O TCU cobra para ser duro.

**Partic.5:** Tá complicado porque a AUDIN é composta só de servidores da instituição. Não tem nenhum membro externo compondo a auditoria. O trabalho dela é um trabalho sério, mas fica sob suspensão, porque vão dizer que a universidade está sendo fiscalizada por ela mesma.

**Partic.9:** Mas como o Partic.10 falou, ela não deixa de propiciar um processo de governança. Hoje a gente reconhece que existem uns processos postos à mesa que seriam muito úteis num processo de governança, como a AUDIN e a Ouvidoria também.

**Partic.5:** Mas nenhuma delas poderia assumir este papel né?

**Partic.9:** Sim, não assumir, mas são processos variados que a gente tem na Universidade que permitem então, realmente se tem dificuldade de visualizar um núcleo de governança, mas a gente tem facilidade de visualizar os processos. E Esses dois são dois entes que ajudam a governança, a CPA também ajuda, entendeu? Os locais nos conselhos superiores, da comunidade externa, também ajudam. Nós temos vários processos, como diretamente o TCU auxilia. Por exemplo, o TCU agora determinou que a Universidade faça o seu relatório, que aprove nos conselhos, com um molde. Agora mudou o molde que é o Relato Institucional. Melhorou a possibilidade de transparência e de fiscalização com o Relato Institucional? Melhorou. Não foi uma escolha da Universidade, foi uma imposição do TCU. Nós temos hoje um produto que trás a possibilidade de transparência muito grande.

**Moderador:** A gente já falou do CONSUN, do processo de escolha dos seus membros. Será que os membros do conselho, eleitos por seus pares poderiam avaliar, direcionar e monitorar a gestão?

**Partic.9:** Naquela forma da bolha, como eu falei antes, sim. É isso, pra eu como representante do ICB fiscalizar se a Reitoria está cumprindo com os seus deveres frente a comunidade interna, sim, eu sou capaz.

**Partic.8:** Eu acho assim, um mecanismo de governança que é o de relacionamento é uma comunicação efetiva. Eu vejo assim, a gente tem as atas do conselho que

são divulgadas. Vamos dizer assim, reativas no sentido de que a gente é que tem que buscar. Eu não sei o que está acontecendo, por exemplo, teve reunião recentemente e o Alexandre Quintana que foi eleito representante da nossa Câmara participou e disse ó fui na reunião, mas os assuntos que são discutidos e as decisões que são tomadas nos conselhos superiores elas não são apresentadas pra nós no ICEAC, assim como as decisões no ICEAC não eram apresentados para o grupo de professores, até que um professor que foi representante disse, olha pessoal, antes de começar nossa reunião de curso vou relatar algumas coisas que foram abordadas na reunião do conselho da Unidade, então tu tá disseminando a informação. E eu acho que esse mecanismo de comunicação ele não tá efetivo na Universidade.

**Partic.5:** O Alexandre, tu disseste que ele foi eleito como representante, mas ele recebe a pauta da reunião e ele não discute a pauta com vocês. Ele vai pra lá e lá ele vai tomar a decisão por conta dele. Então ele não é um representante efetivo, porque ele não discutiu com os demais professores. E isso é uma coisa que acontece com todo mundo. E assim como ele não busca antes da reunião a opinião do grupo para ele chegar lá na reunião do Conselho e defender aquilo que o grupo pensa a respeito de um assunto, também depois ele não dá um retorno do que aconteceu na reunião.

**Partic.9:** Mais aí é que a gente cai novamente naquele ponto de que nós estamos fazendo gestão deste ponto de vista, tanto de executor quanto fiscalizador sem saber, então boa parte dos docentes que estão no Conselho Universitário, porque os demais do COEPEA estão lá por consequência de uma atuação na gestão. No CONSUN não, estão lá apenas com o papel de avaliar, fiscalizar e monitorar a gestão. Esse é o papel do Conselho Universitário e eles estão ali, na sua boa parte, sem saber como fazer funcionar, não são preparados para pra nada e aí acontece isso.

**Partic.8:** Voltamos para as teorias de governança, por que aí existe a questão do conflito, porque tem alguns grupos que indicam sem saber a importância que essa representação tem, enquanto que outros dizem que bom que a assimetria de informações existe porque nosso grupo está preparado e nós temos assuntos importantes. É um espaço de poder e de decisão dentro da instituição que ele não é percebido por todos os seus representados da mesma forma, então é aquilo, olha, tenho tanta coisa pra fazer, minha aula, a pesquisa, to coordenando isso ou aquilo,

então alguém vai. Tem a bolha da instituição e tem a bolha do professor. Desde que não atrapalhe o meu espaço de trabalho tá ótimo, a hora que falta um dinheiro pro reagente a hora que a sala ou o laboratório parar de funcionar, o equipamento parar, ou não tiver o recurso necessário, aí eu começo a me preocupar. É a questão da preparação destas pessoas para fazerem parte do conselho.

**Partic.9:** Mas não tem como ver o Conselho Universitário como os princípios de governança, como os agentes de governança. E nunca fará pela lei.

**Moderador:** Mesmo que melhorasse o processo de escolha dos membros?.

**Partic.9:** Não, não tem como. 70% é de docentes. Você não pode querer que um grupo em que 70% são os trabalhadores operacionais da empresa como fiscal do público.

**Moderador:** Por último, quais as sugestões para a implantação de uma estrutura de governança pública? Deram várias sugestões aqui.

**Partic.9:** Inevitavelmente tem que ser um órgão que não tenha um caráter deliberativo. Se for deliberativo superior, cai na lei.

**Jorge:** E deve ter uma participação externa considerável.

**Partic.9:** Sim, porque quando você sai da lei, aí pode, pode ter a porcentagem que você quiser. No mínimo acho que deve ter público externo em torno de 50%. Deve ser de 50% para cima.

**Moderador:** Mais alguma consideração de vocês? Esse CIUS poderia ser aproveitado para exercer esse papel?

**Partic.5:** Eu acho que sim, desde que fosse alterada aquela forma de participação.

**Partic.9:** Sim, desde que seja regulamentado.

## APÊNDICE D

### PERGUNTAS ENVIADAS ÀS IFES VIA e-SIC

#### QUESTIONÁRIO PARA AS SECRETARIAS DOS CONSELHOS DAS IFES

- 1) Esta universidade possui um conselho com características de órgão fiscalizador da gestão financeira e econômica da IFES, ou o próprio Conselho Universitário faz esse papel?
- 2) Quando foi criado este conselho?
- 3) Ele está ativo no momento?
- 4) Este conselho tem caráter deliberativo ou apenas consultivo?
- 5) Quem participa deste conselho?
- 6) Qual a forma de escolha dos seus membros?

## APÊNDICE E

### QUADRO DEMONSTRATIVO COM AS RESPOSTAS DAS IFES

IFES	Possui conselho fiscalizador? Qual?	Quando foi criado?	Está ativo?	Tem caráter deliberativo ou apenas consultivo?	Quem participa? Qual a forma de escolha dos membros?	
<b>CENTRO-OESTE</b>						
64.	UnB	Não	-	-	-	O CONSUN é que faz a fiscalização da gestão financeira
65.	UFG	Gestor	1969	Sim	Deliberativo	Pró-reitor de Adm. e Finanças; 1 repr. de cada Cons. Gestor das regionais da UFG, indicado por esse Conselho (atualmente são 4 regionais); 1 repr. docente, 1 repr. TAE e 1 repr. dos estudantes, membros do Conselho Universitário, escolhidos por esse Conselho; 1 repr. das entidades empresariais de Goiânia, por elas indicado; e 1 repr. das classes trabalhadoras, indicado por associações ou sindicatos de classe de Goiânia.
66.	UFMT	Diretor	1971	Sim	Del. / Const.	3 repr. do Presid. Repúbl.; 1 repr. MEC; 1 repr. Gov. Est.; 1 repr. das classes empresariais do estado
67.	UFGD	Curador	2006	Sim	Deliberativo	Pró-Reitores; 3 doc. do CEPEC; 3 doc. do COUNI; 3 repr. doc.; 3 repr. TAE; 3 repr. estud.
68.	UFMS	Diretor	-	Sim	Deliberativo	Reitor; Vice; pró-reitores; diretores de Unid. da Adm. Setorial; 2 repr. doc. Indic. pelo sindicato; 2 repr. TAE indicados pelo sindicato; 2 disc. Indicados pelo DCE; 1 repr. aposent. Indic. pela associação.
<b>NORDESTE</b>						
69.	UFAL	Curadores	1962	Sim	Consultivo	1 repr. do MEC, 1 repr. do CRC, 1 repr. do CRE, 1 repr. do CRA, 1m repr. doc., 1 repr. disc. e 1 repr. TAE, eleitos pelos pares.
70.	UFBA	Curadores	1946	Sim	Consultivo	3 repr. do CONSUN; 3 repr. do COSEPE; 2 repr. dos TAE; 2 repr. dos doc.; 2 repr. dos estud.; 2 repr. da comun. baiana eleitos pelo CONSUN a partir de lista das Unid. Acad.
71.	UFOB	Não	-	-	-	O CONSUN é que faz a fiscalização da gestão financeira
72.	UFRB	Curador	-	Sim	Consultivo	3 repr. dos Centros indicados pelo CONSUN; 1 repr. de cada uma das Câmaras; Pró-Reitor respons. p/ execução orçam.; repr. dos estud. na forma da lei; 1 repr. da comun.; 1 repr. dos TAE; 1 repr. dos doc.
73.	UFESBA	Não	-	-	-	O CONSUNI é que faz a fiscalização da gestão financeira
74.	UFC	Curadores	1981	Sim	Deliberativo	7 prof. Indicados pelo CONSUNI, e Não pertencentes a este órgão; 1 repr. dos estud. de grad. Indicado pelo DCE; 1 repr. MEC e 1 repr. comun. escolhido pelo CONSUNI entre indicados pelas assoc. e feder. de âmbito estadual da área cultural, prof. e empresarial.
75.	UFCA	Curadores	2018	Não	Consultivo	O CONSUN provisoriamente atua nessa área
76.	UNILAB	Curadores	-	-	-	Não operacionalizado ainda.

77.	UFMA	Diretor	-	Sim	Deliberativo	2 de escolha presidencial; 2 de lista sêxtupla junto ao CONSUN; 2 de lista sêxtupla organizada pela Sociedade Maranhense de Cultura Superior (SOMACS).
78.	UFCG	Curador	2003	Sim	Consultivo	1 do MEC; 1 repr. soc. civil indicado pelo Conselho Social Consultivo; 1 repr. CRC; 1 repr. doc. por cada Centro ; repr. dos TAE (15%); repr. estud. (15%). Não podem estar em funções na UFCG.
79.	UFPB	Curador	1961	Sim	Delib./Cons.	3 repr. doc. indicados pelo CONSUNI; 3 doc.repr. do CSEPE; repr. estud. Indicado cfe. RG; 1 repr. da comum. indicado pelo Cons. Soc.Consultivo.
80.	UFPE	CONFIS	-	Sim	Consultivo	2 repr. do Cons. De Adm.; 2 repr. do Cons. Coord. de Ensino Pesquisa e Extensão; 1 repr. doc.; 1 repr. estud. de grad.; 1 repr. do MEC; 2 repr. da comun. (sem recondução)
81.	UFRPE	Curadores	1975	Sim	Consultivo	Reitor; 2 doc. repr. do Deptº Profissional; 2 doc. repr. do Deptº Básico; 1 repr. do MEC; 1 repr. do Estado de Pernambuco; 1 repr. do Bco. Do Nordeste; 2 repr. dos estud. (grad. + pós) ; 2 repr. dos TAE. (eleitos pelos pares)
82.	UNIVASF	Curadores	-	Sim	Delib. / Cons.	6 repr. doc. (eleitos pelo CONSUN); 1 repr. doc. do MEC; 1 repr. TAE; 1 repr. estud. (indicado pelo DCE); 1 repr. da comum. indicado pelo CONSUN.
83.	UFPI	Diretor	1982	Sim	Deliberativo	2 repr. Presid. Republ.; 1 MEC; 1 CONSUN; 1 Gov. Est.; 1 Socied. Piauiense de Cultura; 1 Fund.Educ.Parnaíba
84.	UFERSA	Curadores	2006	Sim	Consultivo	1 doc. de cada centro; 1 do MEC; 1 da comum. eleito pelo CONSUNI, entre indicados por associações de classe; repres. Dos TAE; repres. Dos estud.
85.	UFRN	Curadores	1961	Sim	Deliberativo	3 repr. doc. indicados pelo CONSUN; 1 repr. do MEC; 1 repr. do Sid. Contab. do estado do RGN; 1 repr. do Sind. Dos Econ. Do Estado do RGN; 2 repr. dos TAE; 1 repr. dos estud. (eleitos pelos pares)
86.	UFS	Diretor	1967	Sim	Deliberativo	3 repr. indicados pelo Pres. República; 1 repr. MEC; 1 repr. indicado pelo Presidente da Petrobrás.
<b>NORTE</b>						
87.	UFAC	Diretor	1974	Sim	deliberativo	Reitor; Vice; Pró-Reitores; 2 repr. da comum. eleitos pelo próprio conselho; 2 repr. do Gov. Fed.
88.	UNIFAP					
89.	UFAM	Adm	1980	Sim	Delib./Cons.	Reitor, vice, pró-reitor de Planjtº; pró-reitor de Adm. e Finan.; Diretores de Unid. Acad.; repr. TAE e dos estud.
90.	UFOPA	Não	-	-	-	O CONSUN é que faz a fiscalização da gestão financeira
91.	UFPA	Não	-	-	-	O CONSUN é que faz a fiscalização da gestão financeira
92.	UFRA	Curador	-	Sim	Consultivo	1 repr. do MEC; 4 repr. da Seção Sind. dos Docentes; 4 repres. do Sind. dos TAE; 4 repres. dos estud.
93.	UNIFESSPA	Não	-	-	-	O CONSUN é que faz a fiscalização da gestão financeira
94.	UNIR	CONSAD	2000	Sim	Delib./Cons.	Reitor; Vice; Pró-Reit. da área adm.; Diretores de Núcleos de Campi; 10 repr. doc.; 3 repr. TAE; 2 repr. estud.; 1 repr. comun.; 1 repr. MEC.
95.	UFRR	Diretor	2003	Sim	Delib. / Cons.	1 repr. da Adm. Sup.; 2 repr. doc.DE; 1 repr. TAE; 1 repr. estud.; 1 repr. do Sind. Doc.; 1 repr. do Sind. TAE; 1 repr. indicado pelo DCE; 1 repr. da Fundação AJURI; 2 repr. da soc. Civil indicados pela Assembl. Leg. do Estado de Roraima, sem mandato parlamentar; 1 repr. do Gov. do Estado.
96.	UFT	Não	-	-	-	-----

SUDESTE						
97.	UFES	Curadores	1974	Sim	Deliberativo	3 repr. do CONSUN entre doc. em exercício na Univ.; 3 repr. do CEPE idem; 1 repr. doc. do MEC; 1 repr. dos TAE; 1 repr. dos estud.; 1 repr. da comum. escolhido pelo CONSUN.;
98.	UFJF	Não	-	-	-	O CONSUN é que faz a fiscalização da gestão financeira
99.	UFLA	Curadores	1981	Sim	Consultivo	6 repr. do CONSUN; 6 repr. do CEPE; 1 do MEC; 2 repr. dos estud. (1 de grad. E 1 de PG); 2 repr. comum. externa indicados pelo CONSUN (que residam a mais de 5 anos em Lavras); 1 repr. dos TAE. As categorias elegem seus representantes.
100	UFMG	Curadores	1973	Sim	Consultivo	1 repr. doc. da Com. Orçamt <sup>o</sup> e Contas do CONSUN; 2 repr. doc. do CONSUN; 3 doc. eleitos pelos pares; 1 contador do CRC de MG; 1 doc. repr. do MEC; 1 repr. dos TAE; 1 repr. dos estud.;
101	UFOP	Curadores	1984	Sim	Delib. / Cons.	Reitor (sem voto); 2 do MEC; 1 do MME; 1 do MS; 1 do Gov. do Estado; 1 repr. da comun. indicado pela Câmara Municipal; 1 repr. dos ex-alunos (eleito pelos pares). Os membros Não podem exercer função na UFOP.
102	UFSJ	Diretor	-	-	Deliberativo	Reitor; Vice; 1 doc. MEC; 4 doc.; 1 estud.; 1 TAE; 1 comun. ext. classe empresarial. Eleitos pelas categorias
103	UFTM	Curador	2013	Sim	Deliberativo	1 repr. dos doc.; 1 repr. dos estud.; 1 repr. dos TAE; 1 repr. do MEC; 1 repr. do município de Uberaba eleito pelo CONSUN; 1 repr. dos aposentados TAE; 1 repr. dos aposentados doc.;
104	UFU	Diretor	1978	Sim	Delib. / Cons.	Reitor e Vice-Reitor; 32 Dir. Unid. Acad.; 5 repr. estud. de grad.; 1 repr. estud. de PG; 7 repr. TAE.
105	UFV	Não	-	-	-	O CONSUN é que faz a fiscalização da gestão financeira
106	UFVJM	Curadores	2009	Sim	Sem previsão	2 prof. De cada Unid. Acad.; 1 repr. do MEC; repr. dos disc. E dos TAE (30%). Eleitos pelos pares.
107	UNIFAL-MG	Curadores	1976	Sim	Consultivo	1 repr. doc. de cada Unid. Acad. eleitos pelos pares, exceto o Vice-Reitor, os ordenadores de despesas, os auditores internos e os integrantes do rol de responsáveis; 1 repr. do MEC; 1 repr. da soc. civil, indicado pelo Conselho de Integração Comunitária, exceto seus repr. no Consuni; repr. dos TAE, exceto os integrantes do rol de responsáveis e representantes do corpo discente.
108	UNIFEI	Curador	2003	Sim	Consultivo	7 repr. doc; 1 repr. dos TAE; 1 repr. dos estud.; 1 repr. do MEC. Eleitos pelos pares.
109	UFF	Curador	-	Sim	Consultivo	Presidente da Câmara de Orçamento e Finanças do CONSUN; repr. dos prof. dos Centros Universitários, em número de 1 (um) para cada Centro; 1 repr. da comun., escolhido pelo CONSUN; 1 repr. do MEC; repr. dos estudantes em número que corresponda a 1/5 do total dos membros do Conselho, indicados na forma do § 1º do artigo 54.
110	UFRJ	Curadores	1946	Sim	Deliberativo	Reitor; 1 repr. do CONSUNI; 1 repr. do MEC; 1 repr. de ex-alunos; 1 repr. da comun. Preferencialmente entre doadores ou prestadores de serviços da UFRJ.
111	UFRRJ	Curadores	1974	Sim	Consultivo	5 repr. do CEPEAS; 1 repr. da Reitoria; 1 repr. dos doc.; 1 repr. dos TAE; 2 repr. dos estud.; 1 repr. do DCE; 1 repr. da APG; 1 repr. da AUDIN; 1 repr. do MEC; 1 repr. do Min. da Faz.; 1 repr. do SINTUR.
112	UNIRIO	Não	-	-	-	O CONSUN é que faz a fiscalização da gestão financeira
113	UNIFESP	Curador	-	Sim	Consultivo	4 doc. titulares; 4 doc. associados; 4 doc. adjuntos; 2 estud. da grad. e 1 da pós; 2 TAE; 3 repres. Comum. externa (1 pelo CONSUN, 1 pelo Cons. de Adm., 1 pelo Cons. Curador).

114	UFABC	Não	-	-	-	O CONSUN é que faz a fiscalização da gestão financeira
115	UFSCar	Curador	1968	Sim	Estritamente Fiscal	6 membros efetivos e 3 suplentes. Pessoas de ilibada reputação e notória competência, cujos nomes são submetidos para escolha e nomeação da Presidência da República.
<b>SUL</b>						
116	UFPR	Curadores	-	Sim	Consultivo	1 repr. do MEC; 5 repr. doc. titul.; 1 repr. dos estud.; 1 repr. da comum.
117	UNILA	Curador	2019	Não	Consultivo	7 repr. doc.; 1 repr. estud.; 1 repr. TAE; 2 repr. externos, 1 indicado pelo MEC e 1 por organizações da área da gestão econômico financeira.
118	UTFPR	COPLAD	2008	Sim	Consultivo	Reitor; Vice; Pró-Reitores; Diret. Dos campi; gerentes de planejtº e adm; chefes de deptºs de planjtº e adm.; repr. doc. do MEC; auditor instituc.; repr. estud.; repr. doc.; repres. dos TAE
119	FURG	Não	-	-	-	O CONSUN é que faz a fiscalização da gestão financeira
120	UFCSPA	Não	-	-	-	O CONSUN é que faz a fiscalização da gestão financeira
121	UFPel	Diretor	1969	Sim	Deliberaivo	Reitor; Vice; 1 repr. do MEC; 1 repr. do Gov. Esta.; 1 repr. do Gov. Mun.; 1 repr. da rede bancária; 1 repr. da Assoc. Com. de Pel.; 1 repr. da Assoc. Rural de Pel.; 1 repr. do Centro de Ind. De Pel.; 3 repr. dos doc. ind. Pelo CONSUN; 1 repr. dos estud.; (Aprova contas e orçamento depois do CONSUN)
122	UFRGS	Curador	1973	Sim	Consultivo	7 doc. ind. CONSUN; 1 repr. estud. Ind. DCE; 1 repr. MEC; 1 repr. comun. Org. definida p/CONSUN
123	UFSM	Curadores	1972	Sim	Deliberativo	Reitor; o último ex-Reitor; 5 repr. doc. (3 pelo CONSUN e 2 pelo CEPE); 1 repr. da comun.(pelo CONSUN entre os indicados pelas entidades da comun.); 1 repr. dos TAE; 1 repr. dos estud. (pelo DCE)
124	UNIPAMPA	Curador	2008	Sim	Deliberativo	7 repr. dos doc.; 1 repr. dos estud.; 1 repr. dos TAE; (eleitos pelos pares) 1 repr. da comun. externa.
125	UFFS	Curador	2011	Sim	Consultivo	Faz parte de uma Câmara do CONSUN; 1 repr. doc. por Campus; 3 TAE, um de cada estado; 3 repr. comun. reg. Indicado pelo CRC, pelo Sind. dos Contab. Chapecó e Região e pelo Cons. Reg.Adm.; 1 repr. do Cons. Estrat. Social. Escolhidos pelos pares
126	UFSC	Curadores	1982	Sim	Delib. / Cons.	11 prof. repr. de cada Unid. Univ. e 2 prof. repr. de cada um dos dois Centros: Socioeconômico e Ciências Jurídicas; 1 repr. dos empregadores e 1 dos empregados, indicados pelas respectivas Federações Sindicais de SC; 1 do MEC; 2 repr. dos estud. (grad. e pós-grad.) indicados pelas respectivas entidades estudantis; 2 repr. dos TAE (eleitos pelos pares);

## APÊNDICE F

### QUADRO COMPARATIVO SOBRE A COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS RESPONSÁVEIS PELA ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS NAS IFES

	<b>IFES</b>	Conselho fiscalizador	Repr. do MEC / MS / MME /FAZ	Repr. da Adm.	Rep. dos docentes	Repr. dos TAE	Repr. dos estudantes	Repr. da comunidade	Repr. dos Cons. de Classe	Repr. da classe trabalhadora	Repr. dos Gov. Est. e/ou Mun.	Repr. da classe empresarial /Bcos	Repr. dos aposentados	Outros
<b>CENTRO-OESTE</b>														
	UnB	Não												
2.	UFG	Gestor	1	5	1	1	1			1	1	1		
3.	UFMT	Diretor	1								1	1		3 Pres.Rep.
4.	UFGD	Curador		2 Pró-reitores	3 CEPED 3 COUNI + 3	3	3							
5.	UFMS	Diretor		Reitor; Vice; pró-reit. e diret. de Unid. da Adm	2	2	2						1	
<b>NORDESTE</b>														
6.	UFAL	Curador	1		1	1	1		3					
7.	UFBA	Curador		3 CONSUN 3 COSEPE	2	2	2	2 CONSUN						
8.	UFOB	Não												
9.	UFRB	Curador	-	Pró-reitor	1	1	1	1						1 repr. de cada câmara CONSUN + 3 repr. Centros ind.

														CONSUN
10.	UFESBA	Não												
11.	UFC	Curador	1		7 CONSU N		1 GRAD DCE	1 CONSU N						
12.	UFCA	Curado												
13.	UNILAB	Curador												
14.	UFMA	Diretor	2 Presiden cial	2 CONSU lista sêxtupla				2 Lista sêxtupla SOMAC S						
15.	UFCG	Curador	1		1 de cada Centro	15%	15%	1 C.S.C.	1					
16.	UFPB	Curador		3 CONSUNI	3 CSEPE		Cfe. RG	1 Cons. Consult.						
17.	UFPE	CONFIS	1	2 C.Adm. 2 CEPE	1		1 grad.	1						
18.	UFRPE	Curador	1	1	4	2	2			1	1	1		
19.	UNIVASF	Curador	1	6 CONSUN		1	1	1 CONSU N						
20.	UFPI	Diretor	1	1 CONSUN				2			1			2 Pres.Rep.
21.	UFERSA	Curador	1		1 de cada Centro	Sim	sim	1 CONSU N						
22.	UFRN	Curador	1	3 CONSU N		2	1		2					
23.	UFS	Diretor	1											3 Gov. Fed. + 1 Petrobrás
<b>NORTE</b>														
24.	UFAC	Diretor	2	2 + pró- reitores				2						

25.	UNIFAP													
26.	UFAM	Adm		4+Diret.Uni d.Acad.		Sim	sim							
27.	UFOPA	Não												
28.	UFPA	não												
29.	UFRA	Curador	1		4	4	4							
30.	UNIFESSPA	Não												
31.	UNIR	CONSAD	1	8	10	3	2	1						
32.	UFRR	Diretor		1	3	2	2	2	1		1			
33.	UFT	não												-----
<b>SUDESTE</b>														
34.	UFES	Curador	1	3 CEPE + 1 CONSUN	3	1	1							
35.	UFJF	Não												
36.	UFLA	Curador	1	6 CONSUN + 6 CEPE		1	2	2 CONSUN						
37.	UFMG	Curador	1	3 CONSUN	3	1	1		1					
38.	UFOP	Curador	4	1			1 ex- aluno	1			1			
39.	UFSJ	Diretor	1	2	4	1	1					1		
40.	UFTM	Curador	1		1	1	1			1			2 TAE + Doc	
41.	UFU	Diretor		Reitor + Vice + 32 diret.		7	6							
42.	UFV	Não												
43.	UFVJM	Curador	1		2 de cada Unid. Acad.	15%	15%							
44.	UNIFAL-MG	Curador	1		1 de cada Unid. Acad.	sim	sim	1 Cons. Integ. Comum.						

45.	UNIFEI	Curador	1		7	1	1							
46.	UFF	Curador	1		1 de cada Centro		Sim 1/5 do total	1 CONSUM						
47.	UFRJ	Curador	1	2			1	1						
48.	UFRRJ	Curador	2	1 + 5 CEPEAS + 1 AUDIN	1	1	4		1					
49.	UNIRIO	Não												
50.	UNIFESP	Curador			12	2	3	3 CONSUM, C.ADM., CURADOR						
51.	UFABC	Não												
52.	UFSCar	Curador	6 Pres. Republ.											
<b>SUL</b>														
53.	UFPR	Curador	1		5		1	1						
54.	UNILA	Curador			7	1	1	2 MEC + Org.Gestão Financ.						
55.	UTFPR	COPLAD	1	2 + pró-reitores + dir.dos campi + ch. De deptº + gerentes + auditor	Sim	sim	sim							
56.	FURG	Não			-	-	-							financeira
57.	UFCSPA	Não			-	-	-							financeira
58.	UFPel	Diretor	1	2	3		1			2	4			
59.	UFRGS	Curador	1		7		1	1						

60.	UFSM	Curadores		2	5 (3 CONSU N + 2 CEPE)	1	1	1						
61.	UNIPAMPA	Curador			7	1	1	1						
62.	UFFS	Curador			1 por campus	3			3					
63.	UFSC	Curador	1		11 Unid. Univ. + 2 Centros		2	2		1		1		