



XX Colóquio Internacional de Gestão Universitária - CIGU 2021

Universidade frente aos desafios da Pandemia:
Cenários Prospectivos para a Gestão Universitária

Evento virtual
24 e 25 de novembro de 2021
ISBN: 978-85-68618-08-0



GOVERNANÇA PÚBLICA E AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA: PERCEPÇÃO DOS GESTORES UNIVERSITÁRIOS E DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DOS CONCEITOS NOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAIS.

NICOLAS RUFINO DOS SANTOS

Universidade Federal de Santa Catarina

nicolasrufino4@gmail.com

RAFAEL PEREIRA OCAMPO MORÉ

Universidade Federal de Santa Catarina

rafael.more@ufsc.br

RESUMO

Este estudo tem por objetivos caracterizar como a governança e a autonomia da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) são percebidas pelos gestores universitários e descrever a historicidade da governança nas políticas institucionais da UFSC. O estudo se caracteriza pelas naturezas qualitativa e descritiva. Os sujeitos da pesquisa são os gestores universitários de todos os *campi* da UFSC. Utilizou-se de dados primários e secundários coletados por meio de pesquisas documental, bibliográfica, questionário e entrevistas semiestruturadas. Os resultados da pesquisa evidenciam uma uniformidade de compreensão do conceito de governança por parte dos gestores universitários da UFSC, apesar de haver divergências em determinados elementos que constituem o conceito quando comparados à literatura acadêmica. A pesquisa também identificou uma compreensão aprofundada do que venha a ser governança e um desdobramento do conceito para áreas essenciais da administração da universidade. Apesar de a universidade apresentar avanços consideráveis, a pesquisa identificou lacunas a serem preenchidas pela gestão universitária. De todo o modo, é natural que seja assim, pois tanto a governança quanto a universidade são objetos de constante desenvolvimento.

Palavras-chave: Administração Universitária; Autonomia Universitária; Governança Pública; Políticas Públicas.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a Administração Pública tem enfrentado um panorama de desafios, o que implicou em uma progressiva restrição da concepção de governo e o pressionado a se desdobrar em outras expressões linguísticas para dar conta do fenômeno de multiplicação de suas funções. E a governança pública, objeto central desta pesquisa, é uma dessas expressões (HEIDEMANN; SALM, 2014).

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

Quanto ao plano nacional, também se percebe a governança pública como um conceito cada vez mais exigido na esfera pública. O Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017 dispõe sobre a política de governança para a Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, fixa o conceito de governança pública, e estabelece princípios, diretrizes e mecanismos para seu exercício. Além disso, a norma estabelece que os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional devem executar a política de governança pública, de maneira a incorporar os princípios e as diretrizes nela definidos.

O Tribunal de Contas da União (TCU) também propõe uma série de boas práticas de governança pública aplicáveis aos órgãos e entidades da Administração Pública, por meio do Referencial Básico de Governança. Por sua vez, o Governo Federal, por meio do Guia de Política de Governança Pública, regulamenta, detalhadamente, os dispositivos do Decreto nº 9.203/2017, contendo diretrizes e explicações dos conceitos relacionados à governança pública, portanto, pertinentes para a Administração Pública.

O impasse vivenciado pelo Brasil tem implicações para as universidades públicas. As universidades, uma das categorias das Instituições de Educação Superior — IES, são instituições fundamentais para a dinâmica da sociedade e estão no centro do debate nacional. Caracterizadas como complexas, atípicas e plurais (MEYER, 2014), essas instituições carregam uma gama de responsabilidades frente a uma sociedade que situa o conhecimento e a informação no protagonismo do desenvolvimento (CHAUÍ; BERNHEIM, 2008).

A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em decorrência de sua autonomia didático-científica, tem desenvolvido estudos visando o aprofundamento da governança pública em seu próprio meio. Ao longo dos últimos anos, esta instituição tem envolvido a governança pública em seu ambiente institucional e o exposto historicamente, seja através de suas políticas institucionais, seja a partir de diferentes interpretações por parte de seus gestores universitários sobre do que o conceito se trata. As universidades estão inseridas no contexto da gestão pública e estão abertas a incorporarem novos modelos e paradigmas, seja de *accountability*, de transparência, seja de governança (ROCZANSKI, 2009; GESSER, 2018). A natureza particular das universidades públicas brasileiras e os crescentes desafios de articular ações para integrar os serviços públicos, de promover a transparência e *accountability* na administração universitária, abrem as seguintes questões: (1) De que forma a governança pública e a autonomia universitária são percebidas pelos gestores universitários? (2) Como a governança pública se desenvolveu nas políticas institucionais da UFSC?

Como objetivos do estudo, buscou-se caracterizar como a governança e autonomia universitária da UFSC são percebidas pelos gestores universitários; e descrever a historicidade da governança pública na UFSC a partir de suas políticas institucionais.

Esta pesquisa se justifica com base na insuficiência de estudos científicos sobre governança no campo das universidades brasileiras em virtude da atualidade do tema nos debates acadêmicos (GESSER, 2018). Fundamentadas na análise do fenômeno da governança nas universidades, esta pesquisa envolve o estudo da governança em relação à percepção dos gestores universitários, e em relação às políticas institucionais desenvolvidas pela universidade, como nos Planos de Desenvolvimento Institucionais – PDI.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção apresenta-se a revisão dos conceitos apresentados pela literatura e que envolvem o tema de estudo. Serão mostrados, respectivamente, os conceitos de governança pública, governança universitária, universidade e autonomia universitária.

2.1. GOVERNANÇA PÚBLICA

A governança pública (*public governance*) é um conceito multidimensional. Apresentado sob diferentes prismas em correntes de pensamento distintas e expresso nos mais variados campos científicos, a governança pública não se constitui como um conceito muito definido, e carece de um único significado (BEVIR, 2007; DIAS; CARIO, 2014; HEIDEMMAN; KISSLER, 2006; SECCHI, 2009).

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

Heidemann e Kissler (2006) conceituam governança pública como uma mudança na gestão política, tendo como cuidado um novo arranjo de formas de gestão que sejam paralelos à hierarquia e ao mercado, baseando-se em negociação, comunicação, confiança, alianças e acordos. A governança pública, de acordo com Heidemann e Salm (2009), materializa-se por meio do envolvimento dos três principais atores no desenvolvimento econômico-político: o governo, que ainda detém o papel supervisor, o mercado privado e o terceiro setor.

Bovaird (2005, pp. 220-221) estrutura determinados princípios da governança pública. São eles: i) tomada de decisões de forma democrática; ii) envolvimento dos cidadãos e de demais stakeholders; iii) tratamento justo e honesto aos cidadãos; iv) políticas sustentáveis e coerentes; v) interesse e capacidade para trabalhar mediante parcerias; vi) transparência; vii) accountability; viii) inclusão social e igualdade; ix) respeito pela diversidade; x) respeito aos direitos de terceiros; xi) respeito à lei; xii) habilidade para competir em um ambiente global.

2.2. GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA

As universidades não são estruturadas de forma homogênea (MEINERS; MCCORMICK, 1988). Da mesma forma como crescem as demandas pelo ensino superior, elevam-se o papel dos governos na garantia de que os sistemas educacionais sejam bem gerenciados (FIELDEN, 2008). Nesse sentido, a universidade está diante de novos desafios

com a ascensão de conceitos como governança, que são incorporados no campo da administração universitária (FOLETTTO; TAVARES, 2014).

Quando encarada sob a dimensão das IES, a governança:

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

Brunner (2011) observa que as instituições universitárias precisam alterar suas estruturas de governança se quiserem atingir o sucesso organizacional. O referido autor compreende a governança universitária como os meios pelos quais as instituições de ensino são estruturadas, seja externa, seja internamente.

Folettto e Tavares (2014) entendem que as Instituições de Ensino Superior requerem conceitos próprios de governança. Os autores estruturam determinadas dimensões que a governança universitária pode abranger: i) processo decisório e a forma de participação na gestão; ii) autonomia universitária; iii) dimensão política da universidade; iv) performance institucional; v) controle institucional e social; vi) indicadores qualitativos e quantitativos; vii) financiamento; viii) perspectiva de longo prazo; ix) indissociabilidade; x) diferença e diversidade; xi) formação de gestores universitários.

2.3. UNIVERSIDADES

As universidades são organizações *sui generis*, complexas, atípicas e plurais, cuja natureza difere de quaisquer empresas ou entidades governamentais (MEYER, 2014). Essas instituições se caracterizam pela: i) pluridisciplinaridade; ii) objetivam formar profissionais de nível superior; iii) são os locais onde se efetuam pesquisa e extensão; iv) incitam o conhecimento; v) instituem produção intelectual; vi) respondem a regras de quantidades mínimas no que diz respeito à titulação e dedicação docente (SCHLICKMANN; MELO, 2013).

Consoante a Fávero (2004, p. 198), a universidade:

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

A universidade sempre foi uma instituição social, pois, ao ser constituída de determinados elementos que a diferenciam tanto das organizações quanto das demais instituições sociais, a universidade passa a abordar a educação sob o prisma dos investimentos social e político, com as finalidades de garantir o direito à educação, democratizar o saber e se alinhar aos moldes republicanos de prática social (CHAUÍ, 2003).

Kerr (2005) sustenta que a universidade é uma instituição multifuncional, pois seus limites de atuação são imprecisos, pois alcançam ex-alunos, legisladores, agricultores, dentre outros, de modo que é necessário aceitar as influências externas perante a universidade, e a influência da universidade nas comunidades externas a ela.

Já Bernardes e Colossi (2007) caracterizam a universidade como uma instituição social responsável por atingir um objetivo societário que transcende a mera organização educacional. A importância da universidade é indicada pelo aumento do número quantitativo e qualitativo dessas instituições em diversas regiões do mundo.

2.4. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Ranieri (1994, pp. 22-23) conceitua autonomia como o “poder funcional derivado, circunscrito ao peculiar interesse da entidade que o detém, e limitado pelo ordenamento geral em que se insere, sem qual, ou fora do qual, não existiria”. O conceito de autonomia se origina em uma interpretação filosófica da realidade que se converteu num instrumento político capturado pelas ciências jurídicas, e adquire maior amplitude interpretativa em decorrência de seu desenvolvimento histórico (RANIERI, 1994; FÁVERO, 2004).

Por sua vez, Franco e Morosini (2005, p. 35) observam a autonomia universitária como “a autodeterminação que, por sua vez, exige a inclusão e a participação da comunidade acadêmica para não adentrar a seara da arbitrariedade”.

Quanto à autonomia universitária, Fávero (2004, p. 202) conceitua:

Concebemos a autonomia universitária como inerente à própria essência da universidade (...) Como lugar de pesquisa, de produção de conhecimento, a universidade deveria ser, ao mesmo tempo, espaço de socialização do saber na medida em que divulga e socializa o saber nela produzido. Vista sob essa ótica, a autonomia não é um fim em si mesma, e sim, condição necessária para a concretização dos fins da universidade. Ou seja, é uma exigência que se apoia no próprio ser dessa instituição.

A autonomia universitária se origina na mudança de perspectiva sobre a educação na sociedade moderna após uma sucessão de eventos históricos no século XX. Se anteriormente a esse período a educação e a cultura eram vistas como restrito a poucos, após essa fase ela passou a ser encarada como mecanismo essencial para a construção da cidadania e, portanto, da democracia. Uma instituição social autônoma é capaz de desenvolver mecanismos de funcionamento a partir de sua própria lógica. A atuação da universidade detentora de autonomia significa, diferentemente de uma mera organização - que enxerga apenas a si mesma como referência -, alocar a sociedade tanto como referência normativa para tomada de decisões quanto em termos de construção de conhecimento (CHAUÍ, 2003).

A seção seguinte trata do percurso metodológico adotado nesta pesquisa.

3. METODOLOGIA

Esta seção expõe o delineamento metodológico seguido nesta pesquisa. Serão descritos, respectivamente, a abordagem e natureza da pesquisa, o tipo do estudo, as unidades participantes, os instrumentos de coleta e tratamento dos dados.

O quadro 1 sintetiza as principais informações que serão apresentadas nesta seção.

Quadro 1 – Síntese dos procedimentos metodológicos.

Abordagem de pesquisa	Tipo de pesquisa	Unidades participantes da pesquisa da UFSC			Quantidade	Tratamento dos dados
Qualitativa	Quanto aos fins: Descritiva; Aplicada.	Administração Superior	Órgãos Executivos Centrais	Reitoria	1	Análise de conteúdo.
				Vice-Reitoria	1	
				Secretarias	10	
				Pró-Reitorias	7	

Natureza de pesquisa	Quanto aos meios: Bibliográfica; Documental; Estudo de caso.		Órgãos Executivos Setoriais	Diretoria de <i>Campus</i> Fora de Sede	5
		Aplicada	Administração das Unidades	Órgãos Executivos Setoriais	Diretores de Unidades
Chefias de Departamentos	79				
Total	113 unidades de pesquisa¹				

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

Este estudo se constitui de abordagem qualitativa e de natureza aplicada. Em relação ao tipo de pesquisa, o estudo se classifica como descritivo, pois descreve um conjunto de fenômenos de governança no âmbito da UFSC. Quanto aos meios, esta pesquisa se classifica como documental, bibliográfica e estudo de caso, haja vista a delimitação de unidades que foram analisadas com detalhamento.

Este estudo se desdobra em dois objetivos:

- a. **Caracterizar como a governança e autonomia da UFSC são percebidas pelos gestores universitários:** buscou-se conhecer o perfil dos gestores da instituição; suas percepções sobre governança, sobre autonomia universitária, sobre possíveis relações entre governança e autonomia universitária, e sobre relações entre a UFSC com Governo Federal e Órgãos de Controle.
- b. **Descrever a historicidade da governança na UFSC:** foram analisados os Planos de Desenvolvimento Institucionais (PDI) da UFSC, de 2004 a 2024. A análise se desdobra em duas dimensões: a primeira busca compreender a quantidade de vezes que o vocábulo “governança” aparece nesses documentos, e a segunda busca compreender o sentido que o termo “governança” carrega nessas políticas institucionais.

O quadro 2 reúne as políticas institucionais da UFSC analisadas nesta pesquisa.

Quadro 2 - Políticas institucionais da UFSC analisadas na pesquisa.

Documento pesquisado	Ano de publicação
Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal de Santa Catarina - PDI 2004-2009.	2004
Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal de Santa Catarina - PDI 2010-2014.	2010
Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal de Santa Catarina - PDI 2015-2019.	2015
Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal de Santa Catarina - PDI 2020-2024.	2020

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

O universo desta pesquisa constitui-se pelos gestores estratégicos da UFSC no tocante à governança. Os Arts. 14 e 15 do Estatuto da UFSC (UFSC, 2020) expressam que a

¹ Os cargos de Diretorias de Unidades e Diretoria de *Campus* Fora de Sede são ocupados pelos mesmos indivíduos, portanto, em cada *campi* o pesquisador contou como apenas uma unidade de pesquisa.

administração da UFSC se desdobra em dois níveis: Administração Superior e Administração das Unidades, cada qual com seus respectivos órgãos. Trata-se de uma pesquisa censitária, no qual toda a população é pesquisada, não havendo necessidade da definição de uma amostra.

A pesquisa foi constituída de um universo de 113 unidades de todos os *campi* da UFSC: Araranguá, Blumenau, Curitibanos, Florianópolis e Joinville. Selecionou-se:

- a) Todos os Órgãos Executivos Centrais, composto por Reitoria; Vice-Reitoria; Pró-Reitorias e Secretarias;
- b) A primeira categoria dos Órgãos Executivos Setoriais da Administração Superior, composto pela Diretoria de *Campus* Fora de Sede;
- c) Todos os Órgãos Executivos Setoriais da Administração das Unidades, constituídos pelas Diretorias de Unidades e Chefias de Departamentos.

Utilizaram-se de quatro métodos de coleta de dados:

- a) **Pesquisa bibliográfica:** a partir do estudo de dissertações, revistas, livros e artigos científicos que envolvem o tema da governança pública, da autonomia universitária e dos assuntos correlacionados.
- b) **Pesquisa documental:** analisou-se um conjunto de leis, guias e referenciais que norteiam a governança pública na UFSC.
- c) **Questionário:** estruturou-se um formulário pela plataforma *Google Forms*, desenvolvida pela *Google* para aplicação online, via internet. O questionário foi constituído de 14 perguntas, de forma aberta e fechada. Em decorrência da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), que afetou as atividades da UFSC, a aplicação do questionário se deu exclusivamente à distância, por e-mail, para se cumprir o distanciamento social e evitar o contágio pelo vírus. O questionário recebeu 29 respostas de um total de 113 pessoas constituintes do universo da pesquisa, o que representa 25,6% do total de indivíduos do censo.
- d) **Entrevistas:** foram realizadas entrevistas com seis gestores da UFSC que possuem relevância estratégica quanto à governança na universidade. Em função da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), que afetou diretamente as rotinas intraorganizacionais da UFSC, as entrevistas foram realizadas à distância, por videoconferência, como forma de se evitar o contágio pelo vírus. Para a realização das entrevistas foi utilizada a plataforma *Google Meet*. A gravação das entrevistas foi autorizada por todos os entrevistados. A transcrição das entrevistas ocorreu manualmente. O pesquisador garantiu o anonimato de todos os respondentes.

O roteiro da entrevista semiestruturada direcionada aos gestores universitários da UFSC é constituído de 17 perguntas de forma aberta e se desdobra em três blocos. O bloco A busca compreender as práticas de governança adotadas em sua unidade de trabalho. O bloco B objetiva entender a percepção do gestor universitário política de governança da UFSC. O bloco C busca compreender possíveis relações entre governança e autonomia universitária.

Os dados foram interpretados através de análise de conteúdo, seguindo as etapas classificatórias propostas por Bardin (2011): i) Realização da pré-análise, que consiste na sistematização dos dados coletados através da escolha do material e nas primeiras leituras sob a ótica do problema de pesquisa e dos objetivos delineados pelo pesquisador; ii) exploração do material coletado, bem como estruturação categórica dos dados coletados; iii) tratamento e interpretação dos dados obtidos, através de inferências e interpretações sob a ótica do referencial teórico utilizado na pesquisa.

4. RESULTADOS

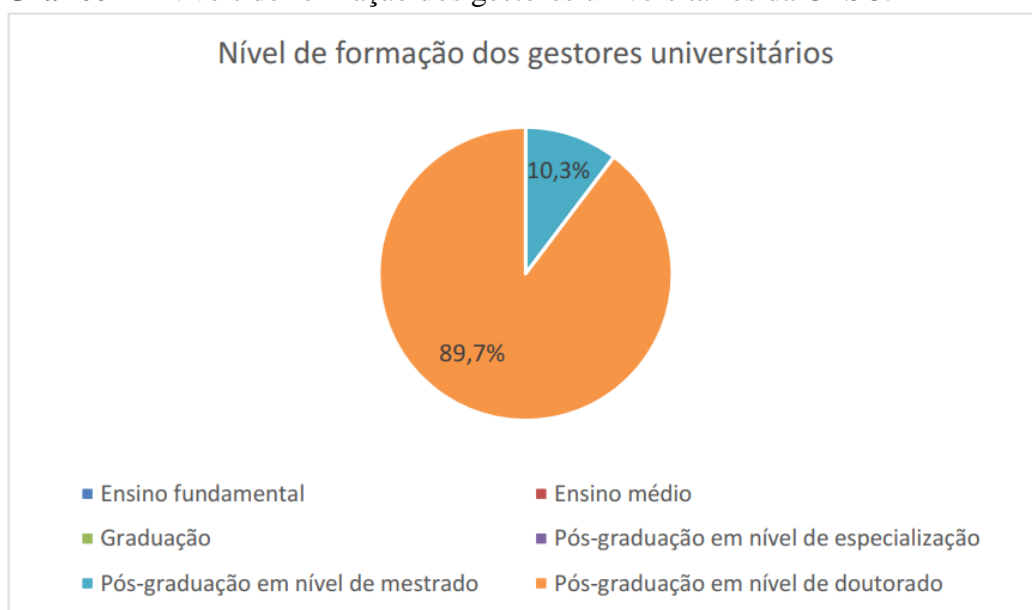
Este capítulo é dedicado a apresentar os resultados do estudo, seja através das análises bibliográfica e documental, seja das entrevistas e do questionário.

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

As duas primeiras perguntas do questionário buscaram conhecer o nível de formação dos gestores universitários e o tempo de trabalho dos gestores na UFSC, em anos. Cada questão foi respondida por 29 pessoas.

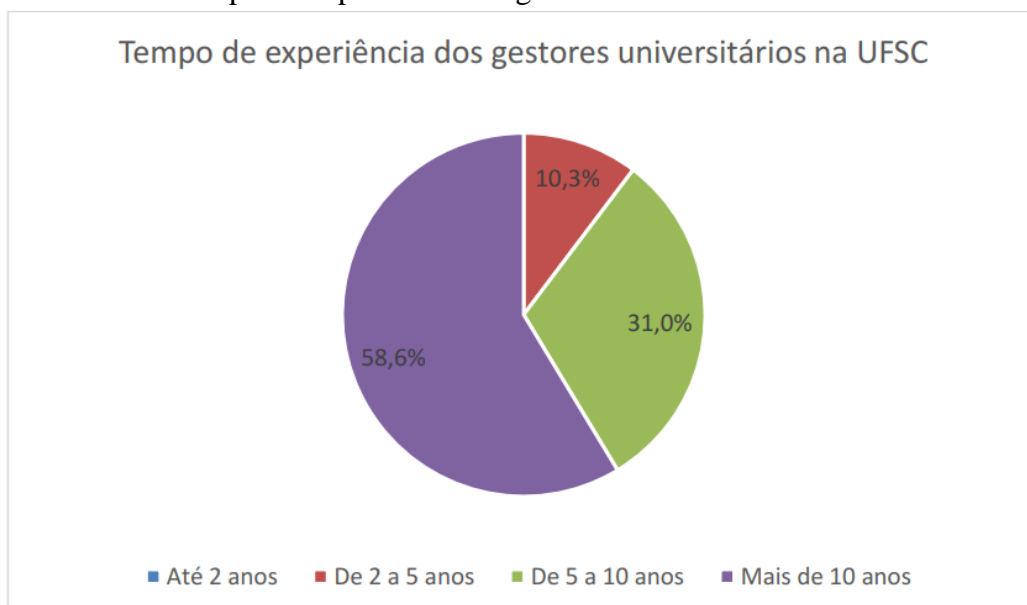
Os gráficos 1 e 2 ilustram as respostas das questões nº 1 e 2 do questionário.

Gráfico 1 - Níveis de formação dos gestores universitários da UFSC.



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Gráfico 2 - Tempo de experiência dos gestores universitários na UFSC.



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Com base nos dados extraídos das perguntas, constata-se que:

- a) Os gestores da UFSC possuem os dois maiores níveis de titulação acadêmica: pós-graduação em nível de mestrado e doutorado;
- b) Mais da metade dos gestores da UFSC (89,7%) possui titulação acadêmica de pós-graduação em nível de doutorado, enquanto 10,3% possuem em nível de mestrado;
- c) Não foram identificados gestores universitários que possuam titulação acadêmica de pós-graduação em nível de especialização, ou de níveis anteriores a esse;
- d) Mais da metade dos gestores da UFSC (58,6%) possuem mais de 10 anos de experiência na universidade;
- e) 10,3% dos gestores universitários da UFSC possuem, no mínimo, de 2 a 5 anos de experiência de trabalho na instituição.

Por sua vez, ao analisar as respostas das entrevistas com os gestores universitários, considera-se que:

- a) Todos os gestores universitários estudados compreendem o que venha a ser governança;
- b) A percepção do conceito de governança dos gestores universitários parte do arranjo institucional que fomenta maiores participações na gestão universitária da UFSC, e evidenciam práticas de ação e meios para o cumprimento de seus objetivos institucionais;
- c) Identificou-se a falta de dois elementos de governança quando comparados à literatura acadêmica: i) a previsão de funções e responsabilidades a serem assumidas pelo mercado privado e terceiro setor, de forma horizontal (HEIDEMANN; SALM, 2009), por intermédio das parcerias público-privadas (CEPIKU, 2008); ii) a prática de regras informais nas relações sociais, como confiança, comunicação, negociação, alianças e acordos, para implementar as políticas públicas (BANCO MUNDIAL, 2017; HEIDEMANN; KISSLER, 2006).
- d) Ressalta-se a normalidade desse fenômeno, tendo em vista que a governança possui diversos significados, e dispõe de uma flexibilidade interpretativa (CEPIKU, 2008; GESSER, 2018).

Sobre os entendimentos dos gestores universitários da UFSC sobre o termo "autonomia universitária", constata-se que:

- a) Todos os gestores da instituição sustentam uma visão sobre autonomia universitária alinhada aos conceitos acadêmicos;
- b) Os respondentes destacaram a importância de haver condições institucionais para o exercício da autonomia universitária. Tal visão é corroborada por Fávero (2004, p. 202), que sustenta que “a autonomia não é um fim em si mesma, e sim, condição necessária para a concretização dos fins da universidade”;
- c) Percebe-se um padrão argumentativo nas respostas dos entrevistados E1, E3 e E6. Ambos expuseram preocupações com relação às condições de a universidade exercer a autonomia universitária.

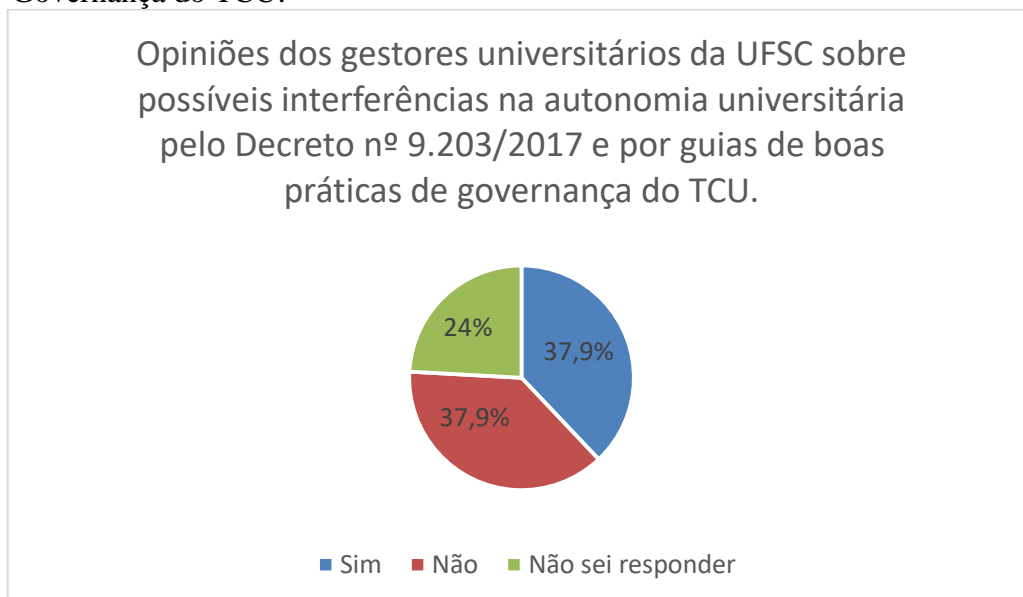
Sobre as percepções sobre possíveis relações entre governança e autonomia universitária, destaca-se a resposta do entrevistado E6, que diz que "a universidade, como ela tem autonomia, ela deve gerar os elementos necessários para sua própria governança", e que

"os critérios para uma boa governança devem ser criados, identificados ou escolhidos com base na autonomia".

Bovaird e Loeffler (2016) afirmam que, mesmo que organismos nacionais e internacionais desenvolvam estudos sobre o que venha a ser "boa governança", sua aplicabilidade depende da atuação dos *stakeholders* nas organizações, e deve ser "[...] negociada e acordada pelos vários *stakeholders* ou em uma área geográfica ou em uma rede de políticas públicas" (BOVAIRD; LOFFLER, 2016, pp. 42-43).

Sobre as percepções acerca de relações entre a UFSC com Governo Federal e Órgãos de Controle, destaca-se as perguntas de nº 9 e 10 do questionário, que buscaram entender se o fato do Decreto nº 9.203/2017 - que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional -, e o TCU desenvolver guias de recomendações de boas práticas de governança no setor público, ambas aplicáveis às universidades, interfere na autonomia dessas instituições. A pergunta foi respondida por 29 pessoas. O gráfico 3 sintetiza as respostas desta pergunta.

Gráfico 3 - Opiniões dos gestores universitários da UFSC sobre possíveis interferências na autonomia universitária pelo Decreto nº 9.203/2017 e por Guias de Boas Práticas de Governança do TCU.



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

A análise das respostas dos respondentes nas entrevistas permite afirmar que:

- Houve uma diversidade de opiniões a respeito do Decreto nº 9.203/2017. Enquanto 37,9% dos entrevistados sustentaram que as leis e normas citadas não afetam a autonomia da universidade, outros 37,9% afirmaram que afetam, enquanto 24% não souberam responder;
- Houve uma diversidade de opiniões também na pergunta nº 9 do questionário, que foi estruturada de forma aberta. Enquanto alguns gestores afirmaram que as legislações e guias são adequadas e coerentes, outros sustentaram que ambas não atendem às particularidades de uma universidade pública federal, enquanto outros alegaram desconhecerem as normas;
- A UFSC percebe os órgãos de controle com bons olhos, e reconhece sua importância tanto no sistema público em geral quanto para com a sociedade;

- d) Em alguns casos, os entrevistados perceberam orientações dos órgãos de controle como importantes, mas que não se aplicavam às universidades públicas em geral em função de suas particularidades institucionais;
- e) É nítido o empenho da UFSC tanto em melhorar constantemente seus processos quanto em estabelecer diálogos mais diplomáticos com os órgãos de controle;
- f) Algumas unidades da UFSC estão aplicando o Guia de Boas Práticas de Governança proposto pelo TCU, com algumas adaptações, e percebendo seus processos se tornando mais eficientes e eficazes.

4.2. DESCRIÇÃO DA HISTORICIDADE DA GOVERNANÇA NOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAIS DA UFSC (2004-2024).

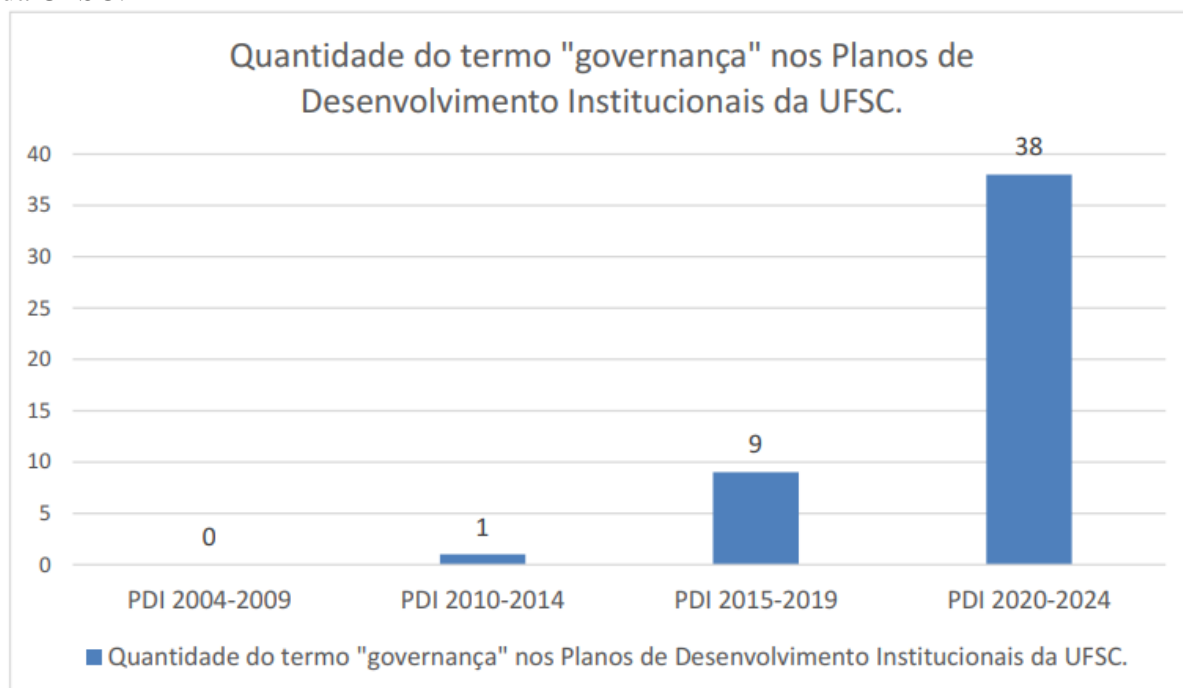
A Universidade Federal de Santa Catarina dispõe de um Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI, que consiste no principal instrumento de planejamento estratégico da universidade, pois estabelece, para os próximos cinco anos, sua missão enquanto Instituição de Ensino Superior, bem como os planos e ações que serão realizados para alcançá-lo.

Foi pesquisada a existência do termo “governança” nos últimos quatro PDIs da UFSC (2004-2024), e o significado do termo nesses documentos. Após a pesquisa documental nesses documentos, verifica-se que:

- a. **PDI 2004-2009:** não apresenta o termo “governança” em seu texto;
- b. **PDI 2010-2014:** apresenta o termo “governança” em um caso. A governança está vinculada ao objetivo nº 21 da universidade, intitulado "implementar ações buscando ampliar a captação de recursos para a consecução das políticas institucionais" (UFSC, 2010, p. 44). Esse objetivo se desdobra em quatro metas, sendo que a governança aparece na terceira delas. A meta consiste em "melhorar a governança na relação da Universidade com as fundações no apoio às atividades das unidades universitárias" (UFSC, 2010, p. 44);
- c. **PDI 2015-2019:** apresenta o termo "governança" nove vezes. No primeiro caso, percebe-se a relação do termo “governança” com “transparência” pela primeira vez na UFSC, no objetivo 22, intitulado “implementar ações buscando ampliar a captação de recursos para a consecução das políticas institucionais”. Uma das metas consiste em "melhorar a governança, ampliar a transparência e as responsabilidades na relação da Universidade com as fundações no apoio às atividades das unidades universitárias", uma meta similar àquela encontrada no PDI anterior, com exceção da expressão “ampliar a transparência”. Nos oito casos subsequentes, o termo "governança" está relacionado à governança de Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC;
- d. **PDI 2020-2024:** apresenta o termo "governança" 38 vezes. O documento situa a governança como um conjunto de recursos capazes de darem suporte às áreas transversais e áreas-fins de atuação acadêmica da UFSC. Trata-se de uma nova dimensão da gestão universitária que se desdobra em sete recursos: pessoas, planejamento, monitoramento e avaliação, estrutura, tecnologia da informação, comunicação e orçamento. Consoante o documento, a governança "faz com que o âmbito administrativo da Universidade possa também ser contemplado com os objetivos e dar suporte às outras áreas" (UFSC, 2020b, p. 44).

O gráfico 4 sintetiza a quantidade de vezes em que são mostrados os termos “governança” nos Planos de Desenvolvimento Institucionais da UFSC, que abrangem o período de 2004 a 2024.

Gráfico 4 - Quantidade do termo “governança” nos Planos de Desenvolvimento Institucionais da UFSC.



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Ao analisar os Planos de Desenvolvimento Institucionais da UFSC desde 2004, percebe-se um aumento do uso do termo “governança”. Se no PDI 2004-2009 o termo "governança" não aparece nenhuma vez no texto, ao longo dos anos o tema foi ganhando espaço em áreas essenciais da gestão universitária da UFSC. Já PDI 2020-2024 da UFSC apresenta o mesmo vocábulo 38 vezes, se expande para demais áreas da administração universitária, e passou a ser encarado como um componente essencial para atingir a Missão e a Visão da instituição. O sentido do termo "governança" está situado de forma inseparável da ideia de uma administração universitária de qualidade e transparente, vinculada a objetivos institucionais da UFSC.

Todavia, ao analisar os dados coletados por intermédio das entrevistas, percebe-se lacunas de comunicação nos processos de desenvolvimento do PDI. A boa comunicação é essencial nos processos de tomada de decisão em ações de governança (HEIDEMANN; KISSLER, 2006), e o PDI, ao se constituir como um importante instrumento de planejamento e de governança, exige que sua construção ocorra de forma mais coletiva, debatida e compartilhada entre a comunidade universitária.

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

Apesar de haver avanços consideráveis nesses documentos no que tange à governança, ainda existem lacunas a serem preenchidas, principalmente no que diz respeito à metodologia adotada para a construção do PDI na universidade. Percebe-se que própria governança pode ser mais e melhor utilizada para o desenvolvimento do PDI, para que a universidade caminhe para

uma direção em que haja maiores articulações entre a comunidade universitária na construção do seu planejamento institucional.

5. CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivos caracterizar como a governança e a autonomia da UFSC são percebidas pelos gestores universitários e descrever a historicidade da governança nas políticas institucionais da UFSC.

O primeiro objetivo do estudo buscou caracterizar como a governança e autonomia universitária da UFSC são percebidas pelos gestores universitários. Já o segundo objetivo desta pesquisa buscou em descrever a historicidade da governança pública na UFSC a partir de suas nas políticas institucionais por meio de duas dimensões de análise. A primeira, pela compreensão da quantidade de vezes que o termo "governança" aparece nos documentos dessas políticas. A segunda tenta compreender o sentido do vocábulo "governança" presente nos textos desses documentos.

Apesar de a universidade apresentar avanços consideráveis, a pesquisa identificou lacunas a serem consideradas e desenvolvidas pela gestão universitária. De todo o modo, é natural que seja assim, afinal, tanto a governança quanto a universidade são objetos de constante desenvolvimento.

Esta pesquisa implica em algumas limitações. A primeira delas é que se analisou a governança da UFSC com base nas políticas institucionais da universidade e nos discursos dos gestores universitários. Independente da multiplicidade dos conceitos de governança, as respostas dos entrevistados e as políticas institucionais da universidade revelam o fenômeno da governança parcialmente, pois a governança se materializa em processos relacionais muitas vezes não documentados, como acordos, confiança, negociações, alianças e compartilhamento de valores e responsabilidades (BOVAIRD; LOFFLER, 2003; CEPIKU, 2008; DENHARDT; DENHARDT, 2015; HEIDEMANN; KISSLER, 2006). Segundo, em decorrência do limite de tempo delimitado pelo pesquisador, não foram inclusos na pesquisa todos os funcionários da UFSC. O estudo se limitou aos Órgãos Executivos Centrais, a Diretoria de Campus Fora de Sede aos Órgãos Executivos Setoriais. Terceiro, em função da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), a aplicação do questionário se deu exclusivamente à distância, como forma de se evitar o contágio pelo vírus. Houve cinco envios de questionários aos respondentes. Apesar das tentativas, o pesquisador recebeu 29 respostas, de um total de 113 sujeitos que compõem o censo, o que representa 25,6% do total. Finalmente, a descrição da historicidade da governança pública na UFSC se limitou às políticas institucionais expressas pelos documentos formais de planejamento, com foco nos Planos de Desenvolvimento Institucionais – PDI.

REFERÊNCIAS

BALBACHEVSKY, Elizabeth; KERBAUY, Maria Teresa; FABIANO, Neylor De Lima. A Governança universitária em transformação: a experiência das universidades públicas brasileiras. **KOGA-ITO, Cristiane Y.; LUCA, Tania R. de. Escola UNESP de liderança e gestão: instrumento para excelência da gestão institucional.** São Paulo: Cultura Acadêmica, p. 125-38, 2016.

BERNHEIM, Carlos T; CHAUI, Marilena S. **Desafios da Universidade na Sociedade do Conhecimento: cinco anos depois da Conferencia sobre ensino superior.** Brasília: UNESCO, 2008.

BEVIR, Mark. **Encyclopedia of governance.** Sage, 2007

BRASIL. **Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2017.

BRUNNER, J. Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. University governance: typology, dynamics and trends. **Revista de educación**, v. 355, n. 2, p. 137-159, 2011.

BOVAIRD, Tony. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. **International review of administrative sciences**, v. 71, n. 2, p. 217-228, 2005.

BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke (Ed.). **Public management and governance**. Routledge, 2016.

CEPIKU, Denita. Public governance: research and operational implications of a literature review. In: CEPIKU, Denita; MENEGUZZO, Marco; SENESE, Mariastefania. **Innovations in public management and governance in Italy**. Roma: Aracne, 2008, p. 97-113.

CHAUÍ, Marilena. A universidade sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n.24, p. 5-15, set./dez. 2003.

COLOSSI, Nelson; BERNARDES, José Francisco. Transformações globais, crise-mudança em instituições universitária: algumas considerações. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 1, n. 1, p. 75-88, 2007.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferras. Governança pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**. V. 17. n. 3, 2014.

DENHARDT, Janet V; DENHARDT, Robert B. **O Novo Serviço Público: servir, em vez de dirigir**. 4ª ed. Nova Iorque & Londres.: Taylor & Francis Group, 2015.

HEIDEMANN, Francisco Gabriel, SALM, José Francisco (orgs.), **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Editora da UnB, 2009.

HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelo de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

KERR, Clark. **Os usos da universidade**. Editora da UnB, 2005

FÁVERO, Maria de Lourdes Albuquerque. Autonomia e poder na universidade: impasses e desafios. **Perspectiva**, v. 22, n. 1, p. 197-226, 2004.

FIELDEN, John. **Global trends in university governance**. The World Bank, 2008.

FOLETTTO, Paulo Renato; TAVARES, Sergio Marcus Nogueira. Especificidades da governança universitária: alguns aspectos. **Gestão Universitária: Os Caminhos para a Excelência**, p. 153, 2014.

FRANCO, MEDP; MOROSINI, Marília Costa. Gestão democrática e autonomia universitária: educação superior no Brasil e o Mercosul. **SGUISSARDI, W.; FRANCO, MEDP; MOROSINI, MC; Internacionalização, gestão democrática e autonomia universitária em questão**, v. 12, 2005.

GESSER, Grazielle Alano. **Accountability e transparência como elementos de governança nas universidades públicas brasileiras**. 2018. 257 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Universitária, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

MCCORMICK, Robert E.; MEINERS, Roger E. University governance: A property rights perspective. **The Journal of Law and Economics**, v. 31, n. 2, p. 423-442, 1988.

MEYER JÚNIOR, Victor. A prática da administração universitária: contribuições para a teoria. **Revista Universidade em Debate**, v. 2, n. 1, p. 12-26, 2014.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988**. Edusp, 1994.

ROCZANSKI, Carla Regina Magagnin. **Universidade Pública e Accountability: O caso da Universidade do Estado de Santa Catarina UDESC**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração, UFSC, Florianópolis, 2009.

SCHLICKMANN, Raphael; MELO, Pedro Antônio de. **Administração universitária: em busca de uma epistemologia**. Avaliação, Campinas; Sorocaba, v. 17, n. 1, p. 155-178, mar. 2012.

SCHLICKMANN, Raphael; MELO, Pedro Antônio de. O que se entende por administração universitária no Brasil? In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NAS AMÉRICAS, 13, 2013, Buenos Aires. **Anais**. Florianópolis, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/114899>>.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública [online]**. 2009, vol.43, n.2, pp.347-369. ISSN 0034-7612.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração pública**. Brasília, DF.: TCU, 80 p. 2014. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp>. Acesso em 12 de set. de 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Estatuto da UFSC**. 2020. Disponível em <http://cun.orgaosdeliberativos.ufsc.br/estatuto-da-ufsc/> Acesso em junho de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Regimento Geral**. Disponível em: <http://cun.orgaosdeliberativos.ufsc.br/regimento-geral-da-ufsc/>. 2020a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI 2004-2009**. Disponível em: <https://pdi.ufsc.br/pdi-2004-2009/>. Acesso em: junho de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI 2010-2014**. Disponível em: <https://pdi.ufsc.br/pdi-2010-2014/>. Acesso em: junho de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI 2015-2019**. Disponível em: <https://pdi.ufsc.br/pdi-2015-2019/>. Acesso em: junho de 2020.

WORLD BANK. **Governance and the Law**. Washington D.C., 2017.