FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
NÚCLEO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Jéferson Araújo Sodré

Governança em Instituições Universitárias: um estudo comparativo entre duas Universidades Federais da Amazônia

PORTO VELHO

2018

JÉFERSON ARAÚJO SODRÉ

Governança em Instituições Universitárias: um estudo comparativo entre duas Universidades Federais da Amazônia

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública da Fundação Universidade Federal de Rondônia como requisito para conclusão do curso.

Orientador: Prof. Dr. Theóphilo Alves de Souza Filho

PORTO VELHO

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Fundação Universidade Federal de Rondônia

Gerada automaticamente mediante informações fornecidas pelo(a) autor(a)

S679g Sodré, Jéferson Araújo.

Governança em instituições universitárias: um estudo comparativo entre duas universidades federais da Amazônia / Jéferson Araújo Sodré. -- Porto Velho, RO, 2018.

123 f. : il.

Orientador(a): Prof. Dr. Theóphilo Alves de Souza Filho

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Fundação Universidade Federal de Rondônia

1.Governança. 2.Indicadores. 3.Comparação. 4.Universidade Federal de Rondônia. 5.Universidade Federal do Amapá. I. Souza Filho, Theóphilo Alves de . II. Título.

CDU 35(811.1)

Bibliotecário(a) Ozelina do Carmo de Carvalho CRB 11/486

JÉFERSON ARAÚJO SODRÉ

GOVERNANÇA EM INSTITUIÇÕES UNIVERSITÁRIAS: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE DUAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DA AMAZÔNIA

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Administração Pública no Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), oferecido pela Instituição Associada Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR).

Porto Velho/RO, 03 de setembro de 2018.

Profa. Dra. Marlene Valério dos Santos Arenas
Coordenadora Local do Programa

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Theóphilo Alves de Souza Filho
(Orientador – PROFIAP/UNIR)

Profa. Dra. Mariluce Paes de Souza
(Membro Interno – PROFIAP/UNIR)

Prof. Dr. Delson Fernando Barcellos Xavier
(Membro Externo)

Me. André Luiz de Souza Freitas
(Membro Técnico – DTI/UNIR)

PORTO VELHO
2018

A todos que trilham o caminho do conhecimento, pelo esforço despendido, pelas horas e empenho dedicados à apreensão da realidade e pelas proposições teóricas que nos permitem divisar o horizonte de possibilidades do porvir.

Agradecimentos

Agradeço, por primeiro, a Deus pela existência e oportunidades que se apresentaram ao longo da vida e permitiram prosseguir por caminhos dos quais não fazia noção que seguiria, experiências tão diversas quanto o tempo pode reservar e trazer, possibilitando o discernimento e as condições necessárias para a finalização deste trabalho.

Destaco ainda o grande diferencial que possibilitou a realização deste trabalho, as pessoas. Sejam ligadas por laços institucionais por meio da Universidade Federal de Rondônia, sejam estas ligadas pelos fenômenos que tecem os fios da vida, foram as pessoas, os seus contributos, saberes e reflexões que permitiram construir esse trabalho, apesar das atribulações e desafios da labuta diária na rotina da Universidade.

Neste ponto, agradeço ao Orientador pela paciência e esforço dedicados em orientar e contribuir para o desenvolvimento do processo de investigação, discutindo, lendo e propondo acepções teóricas e leituras de grande proveito e utilidade, oportunidade na qual estendo os mesmos agradecimentos aos demais professores do Programa que possibilitaram o seu funcionamento e execução ao longo destes dois anos.

Dos mesmos laços que compõem a Universidade, agradeço às discussões e reflexões trazidas por José Juliano Cedaro, Walterlina Brasil e Nathália Halax Órfão e que, mesmo fazendo parte de muitas áreas distintas do conhecimento, me auxiliaram apresentando perspectivas importantes que influenciaram na confecção do instrumento de coleta de dados, na análise e na triangulação com o acervo bibliográfico e documental existente.

Destaco ainda as proposições apresentadas pelos colegas do Mestrado, boa parte destes servidores da Universidade como eu e que possibilitaram o desenvolvimento e a cooperação mútua necessários para realmente divisar as linhas que anteveem o futuro; enquanto servidores, de carne e osso que são o sangue vivo da organização, agradeço a todos.

Em casa, suportando os resmungos e reclamações, as imprecações e acessos diante do desafio de conciliar a rotina de trabalho com os afazeres, agradeço aos carinhos e cuidados dos meus pais ao longo de sua existência que me trouxeram a esta realidade e me permitiram desenvolver com todos os sacrifícios e desafios que o viver traz.

Agradeço a minha segunda família trazida pela Débora por ter oportunizado momentos singulares e tão importantes que são impossíveis de serem transcritos com justiça aos fatos e sentimentos envolvidos.

Não esqueço dos amigos, a quem estou em dívida impagável, por ter muitas vezes perturbado seu cotidiano com teorias e dados quando muitas vezes estes buscavam tão somente conversar e compartilhar os poucos momentos que as tribulações permitem. Marcus, André, Felipe, Antenor, João e Jovanir, resta apenas a gratidão.

Por fim, agradeço à Banca pelas proposições relevantes que darão a conformação a este trabalho, com as melhorias necessárias a sua conclusão.

A realidade é sempre mais complexa do que podemos perceber; por isso pesquisamos. Ela é sempre diferente do que gostaríamos que fosse; por isso tentamos modificá-la. (TOMANIK, 2004, p. 218).

SODRÉ, Jéferson Araújo. **Governança em Instituições Universitárias:** um estudo comparativo entre duas Universidades Federais da Amazônia. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública), Universidade Federal de Rondônia, 123 p. Porto Velho.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo identificar as diferenças da estrutura de governança de duas universidades federais semelhantes que tornaram uma mais eficaz que a outra nos indicadores de gestão de Governança Pública do Tribunal de Contas da União. Este estudo se funda na singularidade das organizações universitárias dentro do universo organizacional dadas as características do seu público e serviço prestados, das reconfigurações estruturais do modelo de universidade no Brasil, no planejamento e qualidade dos serviços públicos e os ajustes do Estado brasileiro em direção a uma agenda reformista contínua de mudança nas suas organizações, de maior transparência e reconhecimento dos riscos na consecução dos seus objetivos. Para tanto, no plano metodológico, foi feito um estudo descritivo de corte transversal, de quali-quantitativa: qualitativo, ao se comparar a UNIR com uma instituição de referência em governança (Universidade Federal do Amapá – UNIFAP) que guarda similaridade em termos de tamanho e atuação institucional, para compreensão da governança institucional a partir de dados colhidos fornecidos pelas organizações ao Tribunal de Contas da União e ao Ministério da Educação; quantitativo, a partir da comparação dos valores dados às respostas fornecidas pelas duas organizações no Levantamento de Governança da Administração Pública Federal e na Sinopse Estatística da Educação Superior, a partir de um corte sincrônico. Os resultados apontam para necessidades de mudanças a serem insculpidas formalmente na proposição de ajustes na estrutura de governança disposta no Estatuto da UNIR, acompanhada de alterações na organização de papéis e competências voltadas a liderança, *accountability* e transparência; junto a isso, são necessários ajustes para melhor integração das informações, por meio da utilização de soluções tecnológicas no âmbito da organização. Informalmente, os dados apontam para a necessidade de mudanças na cultura organizacional orientadas pelo aprimoramento contínuo das estruturas e processos que conciliem a flexibilidade dos processos acadêmicos com a rigidez existente no âmbito administrativo.

Palavras-chave: governança. indicadores. comparação. Universidade Federal de Rondônia. Universidade Federal do Amapá.

SODRÉ, Jéferson Araújo. **Governance in University Institutions:** a comparative study between two Federal Universities of the Amazon. 2018. Dissertation (Professional Master's in Public Administration), Federal University of Rondônia, 123 p. Porto Velho.

ABSTRACT

This report aims to define the governance rules of federal competencies that have become more effective than those of other corporate governance organizations of the Federal Court of Audit. This study is linked to the uniqueness of university organizations in the organizational universe as the characteristics of the its public and services provided, the reconfigurations for high school in Brazil, the planning and quality of the reformist home agenda in its largest and largest initiatives to coordinate its objectives. For the methodological plan, a descriptive cross - sectional, qualitative and qualitative study was done at the same time, comparing a UNIR with a reference institution in governance (UNIFAP) that has similarity in terms of size. the overseasic in the decision of institutional governance in the issue of the process of constitution to the Court of Auditors of the Union and to Ministry of Education; From then on, the federal government and the federal government will be able to join a higher education governance program, starting from a cut of synchronicity. The indicators presented for adjusting changes are formally in the proposition of adjustments in the governance structure, there are no UNIR statistics, accompanied by changes in the organization of roles and accounts for leadership, accountability and transparency; along with this, adjustments are needed to better integrate information, through the use of technological solutions within the organization. Informally, the data point to the need for changes in the organizational culture oriented towards the continuous improvement of the structures and processes that allow the flexibility of the academic processes with a rigidity existing in the administrative scope.

Keywords: governance. indicators. Comparation. Federal University of Rondônia. Federal University of Amapá.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - A Taxionomia das Principais Acepções do Estruturalismo 23
Figura 2– Estilos Estratégicos 38
Figura 3 - Representação Gráfica da Metodologia do Trabalho 40
Figura 4 - Valores atribuídos às respostas do questionário 42
Figura 5 - Distribuição das IFES por categoria de iGovPessoas 42
Figura 6 – Instituições em Grau Aprimorado de Governança em Pessoas 43
Figura 7 - Ordenação de Valor das Categorias de Resposta 45
Figura 8. Organograma da Universidade Federal de Rondônia 48
Figura 9 - Reitores da Universidade Federal de Rondônia (1982-2018) 51
Figura 10 – Docentes da UNIR – por titulação (1995-2016) 53
Figura 11 - Etapas de Construção do PDI e Fontes de Dados 55
Figura 12. Mapa Estratégico da UNIR 57
Figura 13 – Organograma da UNIFAP 61
Figura 14- Reitores da Universidade Federal do Amapá (1990-2018) 63
Figura 15 – Docentes da UNIFAP – por titulação (1995 – 2016) 65
Figura 16 – Metodologia de Desenvolvimento do PDI 2015-2019 na UNIFAP 66
Figura 17 – Mapa Estratégico da UNIFAP 67
Figura 18 – Índices utilizados para confecção do Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas (iGG) na UNIR e na UNIFAP 70
Figura 19- Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas e demais indicadores do TCU 71
Figura 20 - Índices utilizados para confecção do Índice Integrado de Governança Pública (iGovPub) na UNIR e na UNIFAP 72
Figura 21- Índice de Governança Pública e demais indicadores do TCU 73
Figura 22 – Alunos Matriculados na Graduação na UNIR e UNIFAP (1995-2016) 76
Figura 23 – Relação Aluno Tempo Integral/Funcionários na UNIR e UNIFAP (2002-2017) 78
Figura 24 – Relação Aluno Tempo Integral/Professor na UNIR e UNIFAP (2002-2017) 79
Figura 25 – Relação Funcionário/Professor na UNIR e UNIFAP (2002-2017) 79

Figura 26 – Custo Corrente por Aluno Equivalente na UNIR e UNIFAP (2002-2017) 80
Figura 27 – Grau de Participação Estudantil na UNIR e UNIFAP (2002-2017).....81
Figura 28 – Taxa de Sucesso na Graduação na UNIR e UNIFAP (2002-2017).....82
Figura 29 – Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação na UNIR e UNIFAP (2002-2017) 83
Figura 30 - Conceito CAPES/MEC para a Pós-Graduação na UNIR e UNIFAP (2002-2017) 84
Figura 31 - Evolução da quantidade de docentes - total e por formação *strictu sensu* (1995-2016) na UNIR e na UNIFAP 85
Figura 32 - Índice de Qualificação do Corpo Docente na UNIR e UNIFAP (2002-2017) 86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CONSAD	Conselho Superior de Administração
CONSEA	Conselho Superior Acadêmico
CONSEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CONSUN/CONSU	Conselho Universitário
DACPVH	Diretoria Administrativa do Campus de Porto Velho
FORPLAD	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior
GED	Gratificação de Estímulo à Docência
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IGG	Índice Integrado de Governança e Gestão
IGovPub	Índice de Governança Pública
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
PRAD	Pró-Reitoria de Administração
PRAD	Pró-Reitoria de Administração
PROGRAD	Pró-Reitoria de Graduação
PROPESQ	Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento
PUCRCE	Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão de Universidades Federais
SCDP	Sistema de Concessão de Diárias e Passagens
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIGAA	Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
SINGU	Sistema Integrado de Gestão Universitária
TCU	Tribunal de Contas da União
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá
UNIR	Fundação Universidade Federal de Rondônia
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 13
Problematização 17
Objetivos 19
Contribuição do Trabalho 19
2- REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO 21
2.1 Estruturalismo e Organizações 21
2.2 Governança 25
2.2.1 Governança na Administração Pública 27
2.3 Planejamento Estratégico 28
2.4 Universidades e Arranjos Estruturais 30
3. DESENHO METODOLÓGICO 40
4. O CONTEXTO E A REALIDADE INVESTIGADA 47
4.1 Universidade Federal de Rondônia 47
4.2. Universidade Federal do Amapá 59
5. ANÁLISE E DISCUSSÃO 69
5.1. Análise dos Indicadores de Governança e Gestão Públicas do TCU 69
5.2. Análise das Sinopses Estatísticas da Educação Superior (INEP) e Indicadores de Gestão (TCU) 75
5.3. Discussão dos dados apresentados e apontamentos estruturais 87
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 91
6.1. Limitações e Recomendações 96
REFERÊNCIAS 98
ANEXO 108

1. INTRODUÇÃO

Inicialmente, a proposta originária baseava-se em uma perspectiva bastante utilitária e imediata, a Gestão da Carreira Docente tendo como lócus a Fundação Universidade Federal de Rondônia, restringindo-se a uma visão técnica sobre os procedimentos e possibilidades de melhorias nos ritos internos.

Contudo, ao longo do processo de investigação, percebi que esta abordagem era insuficiente para dar conta dos dados coletados. A complexidade do ambiente universitário, os desafios impostos pela mudança nos planos teórico, metodológico e prático na Gestão das Universidades, foram elementos que impuseram uma visão sistêmica, ampla, que correspondesse à realidade da Universidade, permitindo verificar em que condições poderia trilhar meios para a melhoria no funcionamento e consecução das finalidades organizacionais.

Diante disso, a proposta que emerge desse reexame se orienta pela Governança. O resultado, mais amplo do que a proposta originária, esbarra em questões teórico-empíricas: ao segmentar um objeto e estabelecer deduções, esbarra-se em inadequações e simplificações que reduzem, relativizam e menosprezam dados importantes no complexo emaranhado organizacional das Instituições contemporâneas, em especial as voltadas a Administração Pública.

A experiência na Gestão como servidor e conselheiro nos órgãos colegiados da Universidade deram a tônica dessa mudança; a teoria organizacional, o pano de fundo. Mintzberg (2010) apresenta possibilidades emergentes de compreender como o planejamento, execução e a avaliação nas organizações pode ser encarado de forma múltipla e variada; contudo, há um grande desafio imanente das abordagens, o estabelecimento de uma cadeia que integre as segmentações e possibilite compreender o todo organizacional.

Para fazer frente a essa mudança, foram tomados como elementos teóricos norteadores a teoria estruturalista e a teoria da agência. No caso da primeira, a opção deve-se ao fato de reunir a compreensão das organizações como sistemas abertos, de integrar elementos formais e informais e possibilitar uma perspectiva de racionalização relevante para a mudança nas organizações.

Assegurar a qualidade dos serviços no âmbito das organizações, o alinhamento das estratégias às necessidades sociais exigem do gestor público a

capacidade de se apropriar de ferramentas que otimizem os resultados e possibilitem assimilar boas práticas presentes no ambiente organizacional.

O quadro atual no âmbito da Administração Pública Federal é marcado por mudanças relevantes na gestão como o corte de gastos, implementação de novas tecnologias, profissionalização crescente de pessoal, críticas sociais contra o Estado – quanto aos custos, aos serviços prestados, a efetivação de direitos. Estrategicamente, o Estado hoje vive sob a pressão de um binômio de difícil equalização – fazer mais, gastar menos, que é, em si, difícil de assimilar por conta da necessidade de articular planejamento, estratégia, mudança, ambiente e cultura organizacional com o discurso coletivo de estruturação do Estado.

No âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior, em que sua missão liga-se a produção e difusão do conhecimento, tal discurso de limitação nas possibilidades de ação, apesar de bastante difundido nas salas de aula e nas produções acadêmicas, tem produzido poucas mudanças no comportamento de tais organizações conforme apontam Meyer Júnior (2005) e Rizzati (2002).

Junto a isso, apesar da existência de uma autonomia administrativa e financeira, a gestão de tais recursos fica atrelada a ação da mantenedora destas, por meio de seus órgãos: o Ministério da Educação (MEC), e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nas ações relacionadas ao Orçamento Geral da União. Esta submissão ocorrida na prática, atualmente, implica em problemas para a execução financeira (FORPLAD, 2014) diante da atual crise financeira.

Legalmente, são concebidas como instituições autônomas, mas, na prática, a realidade destas organizações demonstra um grau cada vez maior de dependência da ação do Governo Federal para a consecução de sua missão organizacional; socialmente, está exposta a críticas no plano social quanto a baixa eficácia de suas ações, a existência de uma pauta ideológica[1] e o custo elevado de funcionamento das Universidades.

A partir desta realidade vivenciada nestas Instituições, cabe a elas o papel de estabelecer medidas estratégicas voltadas a redução das incertezas e melhoria da

[1] O discurso da proposta do projeto relativo a Escola Sem Partido pauta-se nesse sentido. O Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 867, de 23 de março de 2015, apresenta na sua justificativa a mobilização de entidades e sujeitos contrários ao processo de aparelhamento político-ideológico na educação em todos os níveis.

qualidade da gestão, dos programas, projetos e ações ligadas aos objetivos da organização.

As Universidades Federais contam com mecanismos básicos de automação de seus procedimentos como sistemas próprios de gestão de seus recursos (pessoas, acervo bibliográfico, materiais de consumo, gerenciador de compras etc), tanto independentes quanto ligados aos órgãos centrais da Administração Federal (como o SIAFI, SCDP, SIAPE, SIMEC)[2], que demandam um conjunto considerável de recursos e informações para as diversas ações relacionadas a tomada de decisão.

Vale ressaltar as peculiaridades na estrutura e composição estratégica em cada uma das Instituições universitárias, o que implica na necessidade de medidas que permitam o aprimoramento delas, possibilitando as mudanças necessárias para as finalidades destas organizações.

Além disso, há também as aplicações utilizadas na gestão das atividades acadêmicas tais como as Plataformas Lattes e Sucupira, além da existência de inúmeros manuais, instruções normativas e resoluções que regulam as atividades realizadas no âmbito das IFES, permitindo a conexão entre a Universidade e a comunidade, ao apresentar indicadores de produtividade e ação destas organizações; contudo, os dados apontam para limitações na sinergia, na governança estratégica e no planejamento por resultados.

Partindo da abordagem macroambiental, foca-se a atenção para uma das IFES existentes no Brasil: a Universidade Federal de Rondônia, situada na Região Amazônica, na porção oeste da região Norte do País. Esta organização conta com uma quantidade considerável de questionamentos de órgãos controladores como: o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público Federal e o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, sobre seus serviços e atividades executadas, tendo apontado a urgência no aprimoramento de sua estrutura, do planejamento estratégico e processos internos.

Para efeito desse trabalho, será feito um estudo comparativo entre a UNIR e uma Universidade considerada em nível de excelência com base em indicadores traçados pelo Tribunal de Contas da União com o fito de extrair elementos que

[2] Sistemas de Gestão Integrados utilizados pelo Governo Federal para Gestão Financeira (SIAFI), de aquisição de diárias e passagens (SCDP), de gestão de pessoas (SIAPE) e de atividades no âmbito do Ministério da Educação (SIMEC).

possibilitem o aprimoramento estratégico da UNIR. Para tanto, recorre-se a uma abordagem quali-quantitativa a partir de dados extraídos de indicadores traçados no âmbito de órgãos de controle.

Neste sentido, o trabalho é construído em cinco seções, divididas da seguinte forma:

Referencial Teórico-Empírico: será feita uma articulação dos elementos teóricos (teorias estruturalista e da governança) com questões referenciais relevantes (o planejamento estratégico e as organizações que serão estudadas – as Universidades, e das condições que as singularizam).

Desenho Metodológico: os leitores terão a oportunidade de entender as condições de desenvolvimento do trabalho, em que sentido foi organizado o estudo, correlacionando os elementos teóricos com a proposta no âmbito das organizações examinadas e que critérios foram utilizados para definir a instituição de excelência objeto de comparação.

Contexto e a Realidade Investigada: Apresenta a Unir e a Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), definida como instituição de excelência para o estudo. É feito um breve exame da distribuição territorial, de sua história, dos elementos políticos subjacentes e de como estas instituições conceberam e assimilaram seus planejamentos estratégicos.

Análise e Discussão: A partir da articulação do que foi pensado nas seções anteriores, são examinados, por comparação, os indicadores institucionais das duas organizações para compreender que possíveis contribuições podem ser extraídas da UNIFAP e aplicadas na UNIR. Daqui emergem as informações que exigem o redesenho organizacional da UNIR e a melhor apropriação do planejamento estratégico.

Considerações Finais: São apresentados os resultados da pesquisa que apontam para a necessidade de um rearranjo estrutural na UNIR no sentido de maior horizontalização com a redução de níveis hierárquicos e revisão dos papéis e atribuições definidos, da apropriação das ferramentas do planejamento estratégico, em especial as relativas ao acompanhamento e controle dos resultados.

No plano formal, este estudo apresentará uma proposta de uma mudança diante da conjuntura da UNIR; no plano informal, são apontadas as limitações deste estudo e oportunidades que emergiram da realização do mesmo.

Problematização

O atendimento aos propósitos do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades – REUNI (BRASIL, 2007), promovido pelo Governo Federal com a finalidade de aumentar a eficiência na formação universitária com o estabelecimento de métricas para diminuição da evasão, incremento na oferta de vagas das Universidades, principalmente no período noturno, visando favorecer o aluno trabalhador.

Como contrapartida, é possibilitada às Universidades a contratação de mais pessoal docente e técnico-administrativo, investimentos nos recursos de custeio e capital, bem como a adoção de novas propostas e marcos regulatórios que tendem a promover mudanças no cenário de avaliação das instituições e de seus servidores vem em resposta a necessidade de atendimento às demandas pela formação em ensino superior estabelecidas no Plano Nacional de Educação em 2001.

Este cenário de mudanças na realidade institucional das organizações é objeto de estudos que questionam mecanismos que possibilitem a eficiência na gestão no âmbito das instituições públicas brasileiras (ANDRADE, 2011; SOUZA E KOBIYAMA, 2010; PAES DE PAULA, 2005; SEABRA, 2001; GONÇALVES, 2000; GUIMARÃES, 2000; ABRUCIO, 1997; BEHN, 1998; BRESSER-PEREIRA, 1996), em especial nas universidades, emergindo daí as discussões sobre a aplicação de medidas de administração estratégica e governança.

As Instituições de Ensino públicas e privadas adotam mecanismos de avaliação no âmbito institucional como uma das imposições governamentais para compreensão do atendimento às necessidades de mercado e enquadramento dos cursos de Graduação e Pós-Graduação oferecidos por meio de uma estrutura centralizada no Ministério da Educação responsável pelo credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de IES quanto de autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento e o encerramento na oferta de cursos, regulando as condições de oferta, que exige tanto a mensuração das ações desenvolvidas quanto a existência de um Plano que oriente as ações a serem tomadas em face da missão e dos objetivos estratégicos.

No âmbito das IES públicas, a gestão de pessoas toma como ponto de partida a existência de uma vida funcional dos servidores, ou seja, parte da compreensão de que o período de atividade é organizado em forma de carreira, que engloba do ingresso ao desenvolvimento do servidor e aprimoramento de suas atividades até sua aposentadoria, tendo como exigência para o desenvolvimento dos processos e ações a avaliação e, em especial, na atividade docente, conta com disposições expressas relativas a segmentação e periodicidade, com margem para que as IFES façam as disposições devidas sobre os quesitos e indicadores de desempenho.

No caso da Universidade Federal de Rondônia (UNIR), em razão de sua integração com ao Sistema Federal de Ensino, acaba por utilizar múltiplas ferramentas comuns como, por exemplo, as Plataformas Sucupira e Lattes, que acabam exigindo das IFES em relação ao seu pessoal docente a constante atualização e inserção das atividades realizadas no âmbito profissional, possibilitando a segmentação de uma parcela dos indicadores de atividades desenvolvidas em um horizonte temporal.

No quesito estratégico, o Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI (UNIR, 2014) prevê a necessidade de medidas voltadas à simplificação administrativa, tendo como elementos principais neste sentido a assinatura do protocolo de implantação do Sistema Eletrônico de Informações voltadas a informatização dos processos por meio do Sistema Eletrônico de Informações (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2016) bem como a aquisição de um novo Sistema de Gestão para as atividades-fim e atividades-meio (UNIR, 2017), o que acaba demandando o redesenho dos fluxos e das lógicas de trabalho, exigindo para isso meios para adaptação de seu pessoal aos novos instrumentos.

Esta proposta de reforma vem ao encontro do que consta no Relatório de Auditoria realizado pelo Tribunal de Contas da União em Instituições Federais de Ensino Superior (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015) em que a UNIR foi uma das Unidades avaliadas e apontadas fragilidades nas suas estruturas de governança e gestão de pessoas, dentre as quais as ações regulatórias da progressão e promoção docente.

Estes elementos apresentados apontam a necessidade da UNIR repensar o fluxo e as rotinas de trabalho, de modo a promover a racionalizar os recursos existentes, promover a convergência de informações geradas no âmbito institucional

na realização das atividades, conciliando as ferramentas a serem implantadas com as mudanças previamente concebidas, a serem monitoradas e avaliadas periodicamente em uma reconfiguração estratégica estrutural da organização.

Alinhar planejamento, monitoramento e controle com a missão, visão e objetivos estratégicos da Universidade Federal de Rondônia exige uma discussão contínua sobre a estrutura de governança desta organização visando a excelência nos serviços prestados. Diante disso, emerge a pergunta de pesquisa: por que existem diferenças na estrutura de governança entre duas universidades federais com características semelhantes?

Objetivos

O objetivo geral deste estudo é identificar as diferenças da estrutura de governança de duas universidades federais semelhantes que tornaram uma mais eficaz que a outra nos indicadores de gestão de Governança Pública do Tribunal de Contas da União.

Como objetivos específicos, são listados os seguintes:

- Identificar os instrumentos de governança da Administração Pública Federal brasileira;
- Descrever a estrutura de governança da UNIR e da UNIFAP a partir de indicadores de gestão;
- Distinguir as diferenças da estrutura de governança da UNIR e da UNIFAP;
- Apresentar propostas para adequação da estrutura de governança da UNIR com base na UNIFAP.

Contribuição do Trabalho

Os resultados apresentados neste trabalho referentes a estrutura de governança interna que emergem do estudo quanto ao redesenho da estrutura organizacional da UNIR e quanto a transparência das atribuições e competências dos atores institucionais subsidiarão os estudos previstos no Plano de Desenvolvimento Institucional que a UNIR está em processo de formulação para o próximo quinquênio.

A comparação com a Instituição de Excelência possibilitará determinar fragilidades e sinergias que podem melhorar o funcionamento da UNIR, tornando-a mais eficaz.

Neste ponto, os resultados serão remetidos aos Conselhos Superiores, instância colegiada responsável pela definição de políticas relacionadas ao objeto deste estudo para apreciação e mudança da organização, nos aspectos propostos neste trabalho.

O alinhamento estratégico da Unir com os ditames legais pela mensuração dos riscos, compreensão da estrutura formal de atribuições e competências, apreensão das ferramentas tecnológicas como subsídios a maior transparência como meio de redução das assimetrias aos atores institucionais visando a um melhor alinhamento dos planos com a realidade organizacional e com o contexto em que se insere a organização, levando em conta movimentos já existentes na Universidade em tal direção.

Com isso, a pesquisa possibilitará uma adequação das ações internas com as concepções estratégicas estabelecidas pelos órgãos controladores, com possibilidade de diminuição de questionamentos e suspensões de ações internas, dando melhor compreensão a Administração Superior sobre a execução das atividades e objetividade na definição de indicadores de avaliação e controle de metas nos Planos de Desenvolvimento Institucional e demais ações planejadas internamente.

2- REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO

Esta seção visa abordar a teoria e os conceitos que orientarão a realização desta pesquisa. Para tanto, será apresentado o estruturalismo, a teoria da governança em suas dimensões aplicadas ao ambiente organizacional, o planejamento estratégico e o benchmarking, e de como tais apontamentos se vinculam às Universidades Federais.

2.1 Estruturalismo e Organizações

O início da discussão entre as diferentes acepções teóricas analíticas e/ou prescritivas circunda em torno da acepção de modelo, apresentada por Japiassu e Marcondes (2009, p. 190) como:

> modelo (it. trtodéllo, do lat. vulgar model/us, do lat. modulus. diminutivo de modus: medida) 1. Paradigma, forma ideal. Objeto que serve de parámetro para a construção ou criação de outros. Qualquer coisa ou pessoa que se toma como inspiração ou ideal a ser imitado ou copiado. (...) 2. modelo teórico: modo de explicação, construção teórica, idealizada, hipotética. que serve para a análise ou avaliação de uma realidade concreta(...)

Deste ponto, verifica-se então que um modelo guarda a tendência intrínseca de representação de um tipo ideal, uma estrutura que serve de parâmetro à realidade posta e visível. Em uma organização, modelos possibilitam o estabelecimento de mecanismos e processos que permitam a melhor conformação da realidade concreta às possibilidades advindas das ações, medidas e proposições que acorrem o cotidiano.

Abbagnano (2007, p. 678) aponta, como características para um modelo útil "(...) 1) simplicidade, para que seja possível sua definição exata; 2) possibilidade de ser expresso por meio de parâmetros suscetíveis de tratamento matemático; 3) semelhança ou analogia com a realidade que se destina a explicar".

Os diferentes modelos existentes de análise e compreensão da realidade trazem debates e discussões sobre as ferramentas teóricas, dimensões e papéis decorrentes do ser e do existir: o estruturalismo, neste sentido, não deve ser tratado como uma doutrina científica ou filosófica, mas uma tendência metodológica que permeia diversos campos de saber.

Dadas as distintas acepções existentes, o estruturalismo é um modelo de análise que parte de outros métodos científicos, a indução e a dedução: indutivo por partir dos fenômenos e deles extrair elementos que permitam estabelecer uma relação de unidade; dedutivo, ao abstrair a realidade e conceber um arquétipo que possibilite representar a realidade dada a limitação do sujeito em compreender os fenômenos emergentes.

Alguns dos teóricos mais destacados desta abordagem são Saussure, Marx e Weber[3], tendo como pano de fundo a ideia de uma forma ou um sistema (estrutura) ordenado que agrega um conjunto de relações, que se firma tomando como substrato teórico a racionalidade e a abstração, em reação ao subjetivismo, historicismo e empirismo, deslocando o foco do sujeito para categorias que permeiam o eu e permitem explicá-lo, a partir da valorização da sincronia sobre as análises diacrônicas.

Esta sistematização é incipiente dada a quantidade de divergências entre os teóricos e suas respectivas aplicações nas mais variadas áreas de conhecimento afetadas pela utilização desta proposta metodológica.

Em Motta (1970, p. 24-25), estas diferentes acepções estruturalistas aplicadas na Administração são assim divididas em:

> (...) estruturalismo abstrato, estruturalismo concreto, estruturalismo fenomenológico e estruturalismo dialético. Para o primeiro, a estrutura é uma construção informadora do objeto, não se relacionando com a realidade empírica, mas com os.modelos construídos em função dela. (...) Para o segundo grupo de tradições estruturalistas, a estrutura é a definição do objeto. Assim, o conjunto de relações sociais, num dado momento, constituiria uma estrutura. (...) O terceiro grupo, que chamamos estruturalismo fenomenológico, adota a atitude de voltar ao mundo antes que êle seja submetido à determinação da ciência, embora recusando a atitude natural que coloca a existência do mundo em si como objeto. (...) Para o estruturalismo fenomenológico, estrutura é um conjunto que tem um sentido e que oferece, pois, à análise intelectual, um ponto de apoio, mas que ao mesmo tempo não é uma idéia, porque se constitui, se altera ou se reorganiza frente a nós como um espetáculo. (...) O quarto grupo, a que chamamos estruturalismo dialético, sustenta que a análise que descobre as partes, força-as a preparar seu surgimento ao longo do desenvolvimento do todo, como um episódio de sua história, esfôrço propriamente dialético, em que a história garante a análise. Por outro lado, a diferenciação permite pensar a integração, e voltar à totalidade sem fazer uma soma ou uma reunião, pois desde que as partes tenham adquirido bastante autonomia, é pelas relações de reciprocidade que se institui entre elas, que o todo é de algum modo restaurado. (...)

[3] Weber e Marx são entendidos como estruturalistas num exame posterior de suas obras, dado o caráter de suas proposições teóricas: em Marx, como a superestrutura que conduz a luta de classes; em Weber, como um tipo ideal orientado pela racionalidade e que guarde legitimidade para a ação

A partir desta estrutura de representação didática apresentada por Motta, volta-se ao conceito de modelo: partindo de uma perspectiva abstrata, os arquétipos delineados são representações da realidade posta; na acepção concreta, a estrutura é um retrato fiel das relações sociais, não havendo uma distinção entre a realidade e a estrutura delimitada.

As acepções dialética e fenomenológica são tratadas, epistemicamente, como apreciações de obras de teóricos como Marx e Weber a partir de um corte estruturalista, refletindo tanto o caráter dinâmico, quanto dos sujeitos participantes e do sentido de totalidade e racionalização presente em tal abordagem teórica.

Estas distinções epistemológicas sobre as denominações possíveis para o estruturalismo são abordadas em Souza Neto e Mello (2009, p. 531) através da representação gráfica abaixo:

Figura 1 - A Taxionomia das Principais Acepções do Estruturalismo

O 'estruturalismo' e algumas diferentes denominações	**Significado de 'estruturalismo' para diferentes correntes epistemológicas**
Global	Que se apoia no sistema das relações observáveis, considerado autossuficiente
Metódico	Procura a explicação desse sistema numa estrutura subjacente que permite a sua interpretação dedutiva
Dos Modelos	Como um modelo dado reage às modificações em algum de seus elementos ou compara os modelos entre si
Genético	O sentido é adquirido na constituição de uma totalidade dinâmica e o **ser** da estrutura é sua própria estruturação
Fenomenológico	Orienta-se para apreensão das invariantes presentes nas experiências concretas dos homens tais como elas se apresentam no plano do vivido.
Dialético	A predominância da totalidade sobre os momentos particulares, pois as partes encontrariam no conjunto seu conceito e sua verdade na perspectiva de uma nova síntese.
Concreto	Nessa visão, as relações sociais existentes podem ser unificadas em uma manifestação estrutural da realidade concreta a ser compreendida.

Fonte: Adaptado de Souza Neto e Mello (2009, p.531)

A contemporaneidade apresenta um cenário de volubilidade das proposições no âmbito administrativo: modelos passam a ser encarados não como soluções monolíticas e certeiras, mas como um conjunto de proposições voltadas a gestão que merecem atenção diante do cenário de caos, mudança e incerteza constantes, a

partir de uma análise integrativa dos problemas organizacionais, de um meio para dar conta da realidade.

A complexidade e a dinamicidade das organizações, a evolução tecnológica e os ganhos de escala diante da emergência de novos cenários concorrenciais conjugam estratégia, mudança e conhecimento orientados pela capacidade adaptativa e pela valorização de mecanismos sistêmicos para dar conta da realidade fluida.

Weber *et. al.* (2002, p. 5), ao discutir sobre a gestão do conhecimento, apresenta uma compreensão contemporânea de modelo:

> (…) as a holistic and concise description of the major elements, concepts and principles of a domain. It aims to explain a domain and define a standardised schema of its core content as a reference for future design implementations. A KM framework explains the world of KM by naming the major KM elements, their relationships and the principles of how these elements interact. It provides the reference for decisions about the implementation and application of KM.
> In a practical sense, a framework is a common agreement within a group of stakeholders about 'how things shall be done'. It is on one side an introduction for beginners and self explanatory, and on the other side a reference for the experienced when decisions about the 'how' need to be made.

O valor das organizações e dos ambientes nas quais se insere, a ênfase na informação como diferencial competitivo, a criação de cenários e conjunturas intricadas que acabam por individualizar cada organização diante dos desafios e obstáculos nas ações de planejamento, execução e controle são elementos extraídos da vivência contemporânea.

Um dos meios de compreensão do cenário complexo das organizações se dá na dimensão simbólica, apresentada em Morgan (1995) como metáforas, ou seja, como figuras que representam parte da realidade, realçando alguns elementos considerados primordiais para análise e compreensão e afastando outros cenários possíveis que possibilitem apreender a dinâmica, as complexidades e paradoxos subjacentes a gerir uma organização, bem como deixar de levar em conta outros elementos importantes em uma análise das organizações.

Não há mais condições de se pensar as organizações somente do ponto de vista formal como pensado pelas Escolas Científicas; com a valorização das pessoas e na reflexão sobre o papel do sujeito e das relações informais que permeiam as Escolas Humanistas, mas na capacidade de integração entre as

múltiplas visões sobre as organizações e os exercícios dialéticos que permitem o advento de teorizações emergentes aplicadas às organizações.

As organizações, pensadas numa perspectiva dinâmica, são extremamente mutáveis e distintas entre si; com isso, modelos organizacionais que busquem conformar as atividades e processos entre os diferentes subsistemas são reajustados de acordo com a emergência de medidas que permitam compreender uma dada realidade, partindo da concepção de distintos ambientes organizacionais.

Deste modo, modelos são mutáveis por natureza: no tempo, no espaço, na posição social, na utilidade marginal, na sua teleologia, nos ambientes que os envolvem. A significação possível em uma dada realidade pode levar a diferentes compreensões e interpretações em outro momento objeto de recorte, valorizando o papel do observador diante da realidade examinada, inclusive considerando que a idealização e a realidade apresentam diferenças, mas que o meio de representação mostra-se uma forma importante para entender como se processa a mudança.

A realidade mostra maior ou menor aderência a um modelo a partir de indicadores que possibilitem aferir em que condições ou meios supre-se as exigências propostas. Planejar, assim, torna-se uma arte de encantar e articular de forma integrada interesses múltiplos a aderir a um projeto com meios que sejam percebidos como suficientes para tanto, a partir de um exercício de comparação.

2.2 Governança

As leituras e desdobramentos contemporâneos de Governança (tanto no viés privado quanto público) vão no sentido apontado pelo Word Bank (1992, p. 3) como "*exercise of authority, control, management, power of government*". Matias-Pereira (2010) apresenta as distinções entre governança e governabilidade, demonstrando a existência de autores favoráveis a adoção das palavras como sinônimas quanto autores que se propõem a estabelecer uma distinção entre os conceitos subjacentes a estes termos.

Conforme Matias-Pereira (2010), a governança tem como fundamentos os estudos empreendidos na ciência econômica, por meio da teoria de custos de transação e da teoria de agência, e da ciência política, por meio da mudança na condução política, através da interação entre Estado, governo e sociedade.

Destas, para o propósito deste trabalho, damos ênfase a teoria de agência ou teoria do agente principal, desdobramentos da proposta de Jensen e Meckling (1976), que assim conceitua

> (...) an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent.

Este conceito traz ínsita a noção de uma estrutura de contratos múltiplos, com o surgimento das figuras do principal e do agente. Tais partes são desdobramentos da maior complexidade das organizações da vida humana, em que o proprietário (seja da totalidade ou parcela da organização) contrata outras pessoas para possibilitar que os objetivos organizacionais sejam alcançados de modo a permitir a adoção de medidas estratégicas que potencializem os resultados.

As ações do principal e do agente buscam a maximização de benefícios próprios, havendo aí assimetrias, tanto das informações disponíveis quanto de interesses para as partes, havendo assim a necessidade de estabelecer medidas de acompanhamento, monitoramento e controle das ações para diminuir as distorções e divergências de interesses e benefícios.

Slomski *et.al.* (2008, p. 33-40), ao discorrerem sobre a teoria da agência e as distinções entre os conflitos de agência nos países anglo-saxões e no Brasil, demonstram a evolução do movimento global pela transparência e aprimoramento de mecanismos que oportunizem subsídios de salvaguarda aos principais.

Diante do fato de vivermos permeados em uma sociedade organizacional, a assimetria informacional torna-se, assim, um problema coletivo. A variedade de *stakeholders* implicados na atuação das organizações, as relações de cadeia existentes no âmbito do mercado global, o risco como uma variável da atuação humana, tanto na acepção proposta em Ulrich Beck quanto pela abordagem econômica do Banco Mundial, o emaranhado legal proposto ao longo dos últimos trinta anos, dão a tônica dos motivos que permeiam a emergência da governança na contemporaneidade.

Esta conjuntura apresentada importa na adoção de boas práticas que reduzam os conflitos de agência e potencializem a convergência dos stakeholders a consecução de uma estratégia organizacional coesa, alinhada com a missão institucional, focada na racionalização dos riscos e na responsabilidade com os atores organizacionais.

Tal movimento influenciou as organizações públicas e do terceiro setor a se apropriarem dessas práticas e adaptá-las a realidade de suas organizações como veremos a seguir.

2.2.1 GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A governança se espraia tanto às organizações privadas quanto públicas; sobre estas últimas, o anseio por melhores práticas de gestão, a viabilização de ferramentas de mensuração da qualidade, a valorização crescente da competência e da *accountability*, permeiam a mudança na gestão pública em todo o mundo, em que propostas de incorporação de mecanismos privados na atividade pública (OSBORNE E GABLER, 1994), reinvenção do aparato do Estado e das atividades diretamente executadas por ele vão na direção ao chamado Estado “inteligente-mediador-indutor” (MATIAS –PEREIRA, 2010, p. 44).

No caso brasileiro, esse conjunto de reformas teve início com a mudança político-institucional-legal que ocorre com a promulgação da Constituição Federal, assumindo a transparência por meio do acesso a informação como um princípio fundamental a todos os cidadãos, a instituição de órgãos de controle e mudanças na estrutura, papéis e perspectivas de Estado.

A desestatização do Estado e a diminuição do papel interventor na atividade econômica, a reorganização das carreiras de Estado, o escalonamento de parâmetros da dívida pública, a reorganização do sistema financeiro nacional, a concepção de novos meios de auditoria e controle nos âmbitos intra e extraorganizacional, com agendas voltadas a eficiência, eficácia e efetividade da gestão e das políticas públicas permitem divisar a orientação da agenda de governança pública no Brasil.

Este panorama geral da governança possibilita compreender o porquê de orientar a gestão pelo aprimoramento qualitativo dos serviços, a utilização de soluções que mimetizem boas práticas no âmbito público como meio para o fortalecimento da gestão, daí extraindo-se o conceito de governança pública como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017).

No âmbito da Administração Federal brasileira, as experiências foram plasmadas em três importantes instrumentos: o Referencial de Governança (TCU, 2014), que plasma boas práticas de gestão orientadas pela melhor consecução da ação pública, com agregação de valor aos serviços prestados; a Lei Nacional nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (BRASIL, 2016), que estabelece o estatuto jurídico aplicável às empresas públicas e sociedades de economia mista, ligadas a União, Estados federados, Distrito Federal e municípios, estabelecendo parâmetros de controle, transparência e integridade e, por fim, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, ao se estabelecer uma política de governança no âmbito da administração federal direta e indireta.

O Decreto supracitado estabelece como princípios da governança pública a capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e, por último, a transparência.

Os princípios citados são linhas orientadoras para a ação da gestão que permitam a internalização de boas práticas essenciais para a mudança e o fortalecimento da organização a partir de uma perspectiva que integre os atores envolvidos, revestidos de dinamicidade e adaptabilidade para a mutação interpretativa destes princípios diante do ambiente de inovação e risco.

Para fazer frente a tais princípios, o Decreto incorpora elementos já presentes no Referencial Básico e os aprofunda a partir da exigência de estabelecimento, manutenção, monitoramento e aprimoramento de sistema de gestão de riscos e controles internos disposto em seu artigo 17, vinculando a Administração Pública a estruturar meios de operacionalização dos dispositivos ali presentes.

Tais medidas normativas em governança dependem estritamente da capacidade comparativa das instituições pelo aprimoramento de produtos e serviços e pela capacidade de planejamento, conforme será examinado a seguir.

2.3 Planejamento Estratégico

Complexidade, competição, qualidade; a tendência de organizações convergir ao caos e a incerteza, a maior pressão sobre o aprimoramento de seus produtos, sobre sua capacidade de apreender o ambiente e aprender sobre as dimensões implicadas na missão organizacional, possibilitando a formulação de estratégias.

Neste sentido, antecipar tendências futuras e a elaboração de metas para que as organizações possibilitem um alinhamento de suas ações aos objetivos, de ajuste do processo decisório às metas traçadas faz parte do conjunto de discussões relativas ao planejamento estratégico.

Ao se pensar na conceituação para a expressão 'planejamento estratégico', esbarra-se em dificuldades teórico-metodológicas em definir com precisão tais termos dada a pluralidade de significados e possibilidades apresentadas pelos diferentes aportes teóricos e as limitações dos modelos propostos diante da complexidade organizacional (Mintzberg, 2004, p. 21-28).

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) tratam a acepção do termo planejamento estratégico como uma recorrência à escola de design com a utilização de alto grau de formalismo pensada em ambientes estáveis, favorecendo estruturas organizacionais mecânicas. Os autores expõem a possibilidade de combinação desta abordagem com as demais existentes para melhor corresponder às necessidades da organização.

Souto Maior (2003) atento a tais críticas, conceitua o planejamento estratégico como "(...) um instrumento esclarecedor do propósito (missão) de uma organização, em que situação ela quer estar no futuro (visão), como vai chegar lá (estratégia), e se está no caminho certo (monitoramento)".

Dado este conceito, seu desenvolvimento implica na concepção de referenciais tais como Planos Estratégicos, Projetos Estratégicos, Metas, Matriz Swot e declarações quanto a Missão, Visão e Valores de uma dada organização bem como estabelecer indicadores e medidas de acompanhamento e monitoramento da gestão.

Para tanto, as organizações devem se apropriar das melhores práticas organizacionais diante do diagnóstico e análise dos riscos e potencialidades existentes nas organizações similares, incorporação das práticas de excelência na organização por meio da adaptação e acompanhamento de sua implementação, com posterior mensuração do desempenho alcançado com a adoção de tal prática (CAMP, 1998).

As críticas subjacentes vão no sentido de melhor integrar elementos formais e informais na definição das estratégias organizacionais ao longo do tempo, além das

variações dos ambientes e atores organizacionais exigirem soluções que congreguem abordagens, ao mesmo tempo, rígidas e flexíveis de planejamento.

2.4 Universidades e Arranjos Estruturais

Baldridge (1971, 1978) apresenta como características das Universidades a ambiguidade das metas, a tecnologia problemática (ao possibilitar a formação de pessoas, é difícil construir uma tecnologia padronizada para o sujeito dada sua especificidade), o alto profissionalismo do pessoal, corpo profissional fragmentado e a vulnerabilidade ao ambiente (com variedade entre autonomia e dependência diante do tipo de atividade a ser realizada).

Estas características das Universidades as tornam particularmente distintas na sociedade organizacional, exigindo estudos e modelagens próprias para a organização interna de tais instituições. Para o escopo desta pesquisa, faz-se necessária um resgate histórico do segmento universitário no Brasil.

A formação de nível superior é recente, quando comparada aos países europeus. Os primeiros cursos de nível superior remontam do mesmo período do texto constitucional imperial (BRASIL, 1827; BRASIL, 1832), não sendo composto um plano de carreira que levasse em conta o regime de atividades, vantagens e gratificações, o desenvolvimento do pessoal, estando estes cursos vinculados ao Império, não havendo uma preocupação substancial com a gestão dos ativos existentes nem com a estrutura a ser adotada.

A primeira reforma educacional (CORRÊA, 1911) reserva-se a discutir sobre o papel do docente tão somente sob o aspecto dos direitos e obrigações, além de tecer algumas considerações sobre a organização do ensino público de nível básico e superior, não restando uma preocupação consistente com a gestão destas organizações universitárias, restringindo a atenção às atividades de ensino, derivado da importação dos modelos universitários estrangeiros centrada na noção de Faculdades, Institutos e Escolas.

Este modelo é modificado, com a concepção das Universidades formadas por organizações formadas pela aglutinação de Faculdades ou Institutos, como se observa em BRASIL (1931), no artigo 5º, junto a um papel destacado do professor

catedrático como peça-chave na gestão da Universidade, além das garantias legais como a inamovibilidade e a vitaliciedade.

Este desenho organizacional conduzia a uma excessiva centralização na figura do catedrático, sendo responsável pela admissão de professores, gestão acadêmica e controle das disciplinas, tendo em vista este ser o titular de uma cadeira. Organicamente, boa parte da gestão restringia-se a Faculdade ou Instituto, relegando ao segundo plano a Universidade neste cenário.

As mudanças começam a se desenhar nos anos 1960, com a criação do Conselho Federal de Educação, a concepção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a criação de um arcabouço legal para a mudança do modelo universitário vigente, paralelo às mudanças político-institucionais decorrentes do Regime Militar.

O modelo contemporâneo de Universidade Federal remonta a duas reformas: a administrativa de 1967 e a universitária de 1968. Sobre a Reforma Universitária, Rothen (2008) delineia o quadro geral a partir da influência da atuação da USAID no país por meio da confecção de Relatórios de diagnóstico e monitoramento, bem como da concepção de dois documentos próprios relevantes, com distinções importantes tanto na gestão quanto na autonomia das Universidades, o Relatório Meira Matos e o Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária.

Do ponto de vista estrutural, as reformas propostas naquele período (BRASIL, 1968; BRASIL, 1968) implicaram em um rearranjo de forças nas atividades-fim das Universidades. Foi concebida uma carreira devidamente organizada, extinto o cargo de professor catedrático e com a noção de cadeiras então existente; no lugar, emergem os Departamentos como unidades básicas de organização e é possibilitada a necessária flexibilidade para expansão do ensino superior por meio de entes privados por meio de estabelecimentos isolados e a interiorização do ensino superior.

Junto a esta reforma na educação superior, é concebida a reforma educacional voltada ao ensino para o primeiro e segundo graus (BRASIL, 1971). No seu âmago, são inscritas exigências mínimas para o exercício do magistério a crianças e adolescentes mediante formação em graduação em licenciaturas (curta para ensino de primeiro grau e plena para o ensino em primeiro e segundos graus), exigindo maior articulação do Poder Público no atendimento às demandas por

formação de pessoal e expansão da cobertura educacional para o público coberto pela legislação novel.

Paralelamente, a reforma da Administração Pública criou os contornos da nova organização da Administração Federal. Warlich (1984, p. 52) apresenta como princípios norteadores da reforma:

> a) planejamento (que constitui o princípio dominante), descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle; b) a expansão das empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas), bem como de órgãos independentes (fundações públicas) e semi-independentes (autarquias); c) a necessidade de fortalecimento e expansão do sistema do mérito, sobre o qual se estabeleciam diversas regras; d) diretrizes gerais para um novo Plano de Classificação de Cargos; e) o reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios (...)

Como desdobramento dos princípios insculpidos na reforma preconizada pelo Decreto-Lei nº 200, destaca-se a ênfase dada a figura do planejamento e o papel conferido aos Ministérios para articulação da Administração Pública Indireta, possibilitando o redesenho do aparato do Estado a partir de uma perspectiva racionalista instrumental.

Este conjunto de reformas guarda especial relevância para as Instituições Federais de Ensino Superior por adotarem um desenho de autonomia em um cenário político de centralização e questionamento sobre as atividades realizadas no âmbito das Universidades por parte dos aparatos de controle do Estado vigente. Os princípios fundamentais desenhados no Decreto (Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle) tornam-se vinculantes e embrionários do que veio a orientar as disposições constitucionais relativas a Administração Pública ora vigentes.

Neste sentido, observa Bresser- Pereira (1996, p.12):

> A reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada.

O espírito da norma e da necessidade de reforma do funcionamento da Administração Pública, possibilitando contemplar na norma algo que já era realizado e permitindo assimilar os princípios de racionalidade administrativa no planejamento e execução dos recursos e controle dos resultados obtidos.

Em termos de pessoal, a reforma permite a admissão de servidores pelo regime celetista, sendo prevista em tese a existência de monitoramento das atividades realizadas e do dimensionamento de pessoal, o que por um lado dá maior flexibilidade ao processo decisório, mas, por outro lado, fragiliza as relações de trabalho e submete o servidor docente a um monitoramento maior da Administração Superior e possibilita a perpetuação do pessoalismo e do fisiologismo na gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 13).

A reforma implicou em um alinhamento das estruturas universitárias, com a uniformização do Departamento como unidade básica de gestão, o diagnóstico da necessidade de intensificação da formação de pessoal na pós-graduação *strictu sensu*, e em um segundo momento, estabelecer a Pós-Graduação brasileira, com uma regulamentação específica para tanto.

Do ponto de vista da carreira de pessoal nas organizações universitárias, verifica-se que os planos remuneratórios, fixados pela Presidência da República e a massificação na utilização do regime celetista fizeram parte da tônica que permeou as relações de trabalho nas Universidades públicas até 1987, com a edição da Lei nº 7.596, que fixou no seu artigo terceiro a utilização de um plano único de cargos, carreira e remunerações, que foi instituída pelo Decreto 94.664, de 23 de julho de 1987, que institui o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (PUCRCE).

Este ato normativo classifica a carreira em quatro classes: Professor Titular, Professor Adjunto, Professor Assistente e professor Auxiliar, cada qual possuindo quatro níveis, exceto a classe de Professor titular, de nível único e acesso limitado à concurso público a titulados com Doutorado.

O ingresso, realizado por meio de concurso público possibilitava que o docente, por meio da avaliação de desempenho ou, ainda, pela titulação: um doutor enquadra-se na classe de Adjunto; o Mestre, na de Assistente; e ao Auxiliar, a vinculação com a titulação de graduado ou especialista.

Este arranjo normativo das Universidades Federais permanece com poucas mudanças até a promulgação da Constituição Federal em 1988, em que o processo de redemocratização traz as Universidades para o interior da Carta Magna, sagrando a autonomia como princípio básico para consecução das finalidades destas organizações.

Juridicamente, com a promulgação da Constituição, caberiam questionamentos quanto a constitucionalidade na utilização de um Decreto para reger a carreira docente a partir de uma exegese extraída dos artigos 37 e 39 da Constituição Federal, além do artigo 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que dão contorno sobre as competências relativas a definição de carreira e organização e fixam uma data a termo para revogação de dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência do Poder Legislativo, questão esta não enfrentada pelo Poder Judiciário.

Além disso, o novo texto constitucional acaba por incorporar pessoal celetista aos quadros da União na qualidade de servidores estatutários, assegurando as mesmas prerrogativas e garantias legais, agindo de modo similar ao ocorrido na Constituição de 1946.

Junto a isso, em 1990, com a edição da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, é concebido um Regime Jurídico Único para os servidores que integram a Administração Pública no âmbito federal, com a compatibilização da lógica administrativa ao texto constitucional. No caso dos docentes, deu maior consistência aos afastamentos para capacitação dos quadros integrantes das Instituições de Ensino.

Em 1996, com a aprovação de nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), é concebida a flexibilidade nos arranjos das instituições universitárias como um desdobramento da autonomia constitucional. Por outro lado, se a estrutura organizacional deixa de ser uma preocupação legal, a formação dos professores universitários passa ao centro da discussão, com a exigência de percentuais mínimos de titulados em nível *strictu sensu* como meio de credenciamento e funcionamento das Instituições de Ensino Superior, aplicando-se a todas as organizações do segmento.

Uma peculiaridade da carreira docente é a definição de regimes de trabalho em 20 e 40 horas, com a possibilidade de fruição da dedicação exclusiva. Excetuada a previsão de jornada de trabalho mínima de 8 horas semanais em sala de aula (BRASIL, 1996), não há uma disposição clara sobre as atividades de pesquisa, extensão e gestão exercidas no âmbito das IES havendo apenas uma disposição prevista em ato infralegal (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1987) sobre a

competência para fixação de limites mínimos e máximos de carga horária em sala de aula.

Em 1998 foi criada a Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior (GED), fixada em 140 pontos, com a inclusão de distinções no tratamento conferido aos docentes em razão de seu regime de trabalho, classe e titulação (BRASIL, 1998; BRASIL, 1998). Este desenho normativo persistiu nas Instituições até o ano de 2008, quando é extinta a referida Gratificação e concebida a Gratificação Temporária do Magistério Superior, mantida até 2012 (BRASIL, 2008).

A concepção da GED se integra a um conjunto de mudanças nas tabelas remuneratórias com a inclusão de componentes variáveis mensurados a partir de parâmetros definidos na Lei por meio da avaliação contínua de desempenho.

Em 2006, é criada mais uma classe, a de Professor Associado, com quatro níveis, de ingresso exclusivo aos docentes que comprovem a realização de curso de doutorado e aprovado em avaliação de desempenho (BRASIL, 2006).

A Carreira Docente na educação superior federal foi reformulada por meio da Lei nº 12.772/2012, assegurando às Universidades o papel residual de regulamentar os institutos jurídicos concebidos no plano central à realidade de cada Instituição no que tange ao ingresso e desenvolvimento do docente.

A Lei em questão avança com a extinção de período mínimo para atuação docente para qualificação; reestrutura a carreira com a incorporação de um novo nível na carreira, o de Professor Titular; são aumentadas as exceções para exercício de atividades pelo professor em regime dedicação exclusiva; e, por fim, extingue-se os componentes remuneratórios variáveis do segmento.

Por outro lado, passa-se a exigir em regra a titulação de doutor para ingresso na docência, sendo excepcionado ingresso em outro grau de titulação por meio de deliberação de órgão colegiado devidamente motivada. A aceleração da promoção por titulação passa a ficar condicionada a estabilização do servidor e é estabelecido um período mínimo de titulação de doutor para realização de concurso para o cargo de professor titular livre, tendo o Conselho Superior da CAPES manifestado a necessidade de mudanças em dispositivos da Lei (CAPES, 2013).

Este contexto de reformas administrativas e organizacionais é acompanhado pela busca da qualidade, por meio da concepção de instrumentos de avaliação de cursos e das instituições; nos anos 90, tais ações foram articuladas por meio do

Programa de Avaliação Institucional (PAIUB), com a integração do Exame Nacional de Cursos com a avaliação interna, possibilitando acompanhar o desenvolvimento e aperfeiçoamento das Universidades.

Em 2005, é editada a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004), que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Tal Lei fixa a exigência de avaliações periódicas dos cursos de Graduação e das instituições de ensino superior por meio de uma abordagem integrativa que leve em conta infraestrutura, pessoal e os produtos.

Esta Lei regulamenta previsão na LDBEN quanto a avaliação da educação superior e vai ao encontro de previsão disposta no Plano Nacional de Educação vigente. O artigo 46 da LDBEN fala em avaliação tanto em nível de Graduação quanto Pós-Graduação bem como sobre as instituições de ensino superior; contudo, o SINAES foca-se tão somente na Graduação, em seus mais variados graus, e nas Instituições de Ensino Superior.

Quanto a Pós-Graduação, é desenvolvido um conjunto de dispositivos infralegais, que confere à Coordenação de Aperfeiçoamento e Capacitação de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) papel regulamentador e avaliador da qualidade dos cursos oferecidos, com estabelecimento de calendários e agendas próprios.

No plano normativo, junto a Lei, é editado o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que estabelece os procedimentos para a avaliação nas instituições e dos cursos supracitados para a atuação das organizações na área de educação superior. O Decreto foi revogado recentemente, com a edição do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, sendo mantido o objetivo de avaliar as atividades prestadas.

Dentre os documentos exigidos na avaliação são o planejamento e a avaliação interna e externa. Cabe às Instituições elaborar seus Planos de Desenvolvimento Institucional, sendo verificadas se as dimensões previstas em Lei por meio de indicadores estabelecidos encontram consonância com a missão, os objetivos, o planejamento e o controle das organizações universitárias, bem como de seus respectivos cursos.

Para tanto, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) tem atribuições que vão da concepção à operacionalização tanto na

realização do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) quanto dos indicadores e avaliações externas das instituições e cursos por meio de bancos de avaliadores segmentados por curso.

Outro componente relevante é a concepção do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), concebida no âmbito federal pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que visava o aumento da eficiência na graduação com a redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso e, com isso, ampliar as condições de acesso à educação superior pública.

Em nível nacional, o REUNI, como proposição direta do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001), concebe critérios que dotaram as Instituições Federais de Ensino Superior de subsídios para o desenvolvimento institucional e atendimento de sua demanda reprimida.

Para tal fito, as Instituições Federais que aderissem ao REUNI destinaria recursos e pessoal para permitir cumprir um Plano de Metas definido internamente em cada IFES, por meio da contratualização de metas ao longo do período de realização do Programa, possibilitando estabelecer a integração entre Graduação e Pós-Graduação, fortalecendo o movimento de fortalecimento da educação formal brasileira

Estas mudanças legais na estrutura organizacional, no sentido de flexibilização, de novos arranjos no plano de carreira, de expansão na oferta de vagas na Graduação e Pós-Graduação, no pessoal das Instituições Federais de Ensino Superior são desdobramento de greves, discussões e embates técnico-políticos sobre os modelos e projetos de Universidade a se implantar no Brasil, sobre a política de carreira, de capacitação de pessoal e de articulação das atividades sob o tripé ensino-pesquisa-extensão em torno de uma agenda de desenvolvimento e fortalecimento das políticas públicas sociais.

Os elementos normativos supracitados ajudam a compreender como as Universidades estabelecem conformações estruturais, dentre as diferentes configurações possíveis.

Mintzberg (1979) e Cohen, March e Olsen (1972), estabeleceram tipologias organizacionais divididas em cinco configurações estruturais: estrutura simples,

burocracia, forma divisionalizada, adhocracia e lata de lixo. Estes modelos, como abstrações, possibilitaram estabelecer parâmetros gerais para compreensão da dinâmica das organizações e as dificuldades em seu processo decisório.

O caráter abstrato dos modelos teóricos é apontado em Mintzberg (1979, p. 468):

> In one sense the structural configurations do not exist at all. After all, they are just words and pictures on pieces of paperl not reality itself. Real structures in all but the most trivial organizations are enormously complex, far more so than any of these five configurations on paper. What they constitute is a theory, and every theory necessarily simplifies and therefore distorts the reality. That was why the reader was warned at the outset to proceed under the assumption that every sentence in this section (including this one) was an overstatement.

Tal situação acaba englobando as organizações universitárias dadas as especificidades dos ambientes e *stakeholders* para o arranjo de suas estruturas e desenhos lógicos. Os modelos propostos são limitados na compreensão da dinâmica organizacional dada a simplificação produzida pela abordagem estruturalista.

Hardy e Fachin (2000, p. 175), a partir do exame das estruturas de universidades, propõe o quadro com os estilos estratégicos de gestão destas organizações:

Figura 2– Estilos Estratégicos

Orientação do líder	Natureza da formulação das estratégias	Configuração provável	Estilo estratégico
Burocrática	Planejada Linear	Burocracia mecanizada	Planejador
Racional	Planejada Linear Adaptativa	Burocracia profissional (tecnocrática)	Analista/Otimizador
Política	Desconexa Processual	Burocracia profissional (anarquia organizada; política)	Político
Cibernética	Ideológica Consensual Desconexa Imposta	Burocracia profissional (anarquia organizada; missionária)	Guardião, vigia
Simbólica	Consensual Ideológica Interpretativa	Burocracia profissional (Missionária)	Colega
Carismática	Empreendedora	Burocracia profissional	Visionário

	Ideológica Interpretativa	(missionária) Burocracia carismática	
Empreendedora	Empreendedora Adaptativa	Estrutura simples	Arquiteto
“Crescível”	“Guarda-Chuva”	Adhocracia	Catalisador

Fonte: Adaptado de Hardy e Fachin (2000, p. 175)

Este quadro teórico deve ser lido com atenção, dada a existência de modelos mistos diante da agregação de diferentes processos e medidas no âmbito organizacional que recebem tratamento diversificado, influenciando a definição da estratégia, como veremos nas próximas seções.

3. DESENHO METODOLÓGICO

O desenvolvimento do desenho a ser empregado no processo de investigação guarda grande relevância considerando a temática e os objetivos definidos. Nesta seção serão apresentados os elementos que permitem compreender como a pesquisa foi realizada, a partir da identificação da estratégia, abordagem, natureza e seus procedimentos. Sinteticamente, pode ser representado conforme a tabela abaixo:

Figura 3 - Representação Gráfica da Metodologia do Trabalho

Estratégia da Pesquisa			
Pesquisa Comparativa			
Abordagem	**Natureza**	**Objetivo**	**Procedimentos**
Quali-quantitativa	Aplicada	Descritiva	Indicadores de governança (TCU) Indicadores de Desempenho das IFES (TCU) Dados da comunidade acadêmica docente e discente (INEP)

Fonte: Autor

A tabela acima apresenta a pesquisa comparativa como estratégia central do presente trabalho, considerando a problemática do trabalho. A representação gráfica acima, em forma de tabela visa possibilitar ao leitor compreender como os elementos se integraram em torno da estratégia de estudo definida.

Quanto a estratégia de pesquisa, este estudo recorre a pesquisa comparativa, considerando a problemática de estabelecer um parâmetro que permita identificar as diferenças na estrutura de governança da UNIR comparada a uma outra Universidade Federal que guarde relação de similaridade.

Esta ressalva é importante, tendo em vista a abordagem estruturalista utilizada neste trabalho. A definição de um corte sincrônico levando em conta a complexidade, sistematicidade e pluralidade das organizações, a utilização de modelos analíticos para compreensão dos cenários organizacionais e o seu alinhamento de tais cenários à missão a partir do alinhamento estratégico com as possibilidades futuras.

A verificação de qual das instituições públicas serviria como parâmetro comparativo deriva da combinação de três fatores: segmento de atuação (Universidade Federal), período de criação da organização e o aprimoramento da governança da organização.

A última condição supracitada foi aferida a partir dos resultados do 2º Levantamento em Governança de Pessoas (TCU, 2017), que tomou como base as organizações que integram a Administração Pública Federal. Foi formulado um um questionário de auto-avaliação pré-testado com especialistas na área de gestão de pessoas e posterior validação conforme segue:

> (...) foi-se a campo para uma validação semântica com profissionais de gestão de pessoas de organizações públicas para verificar a correta compreensão dos itens. Participaram do processo pesquisadores ou servidores do Tribunal de Contas da União, Banco Central do Brasil, Tribunal Superior Eleitoral, Supremo Tribunal Federal e Universidade de Brasília.
> Encaminhou-se também a proposta de questionário aos seguintes Órgãos Governantes Superiores, para coleta de sugestões e críticas quanto a estrutura, conteúdo e adequação dos itens: Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho no Serviço Público, Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Superior da Justiça do Trabalho, Conselho da Justiça Federal, Conselho Nacional do Ministério Público e Secretaria-Geral do Ministério da Defesa. (TCU, 2016, p. 14).

Após a correção do instrumento de coleta, o mesmo foi disponibilizado no sítio do Tribunal de Contas União, sendo selecionadas 354 organizações públicas federais. O questionário foi segmentado em duas seções: a primeira, de identificação da organização e dos respondentes (foram exigidos pelo menos três, em que um estivesse vinculado a área de gestão de pessoas); e na segunda, aferição de 96 itens, agrupados em torno de 16 fatores.

Foi tomado como critério de inclusão a autonomia de gestão na área de pessoal; das organizações selecionadas, 352 organizações participaram, sendo os resultados segmentados em seis grupos, quais sejam EXE-Sest (empresas públicas federais e as sociedades de economia mista), EXE-Sipec (organizações que fazem parte do Sipec[4]); Mil (forças armadas), JUD (organizações integrantes do Poder Judiciário), LEG (organizações integrantes do Poder Legislativo) e MPU (organizações que fazem parte do Ministério Público da União).

As respostas foram segmentadas em torno de cinco variáveis, sendo atribuídos valores a cada tipo de resposta conforme quadro abaixo:

[4] Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal

Figura 4 - Valores atribuídos às respostas do questionário

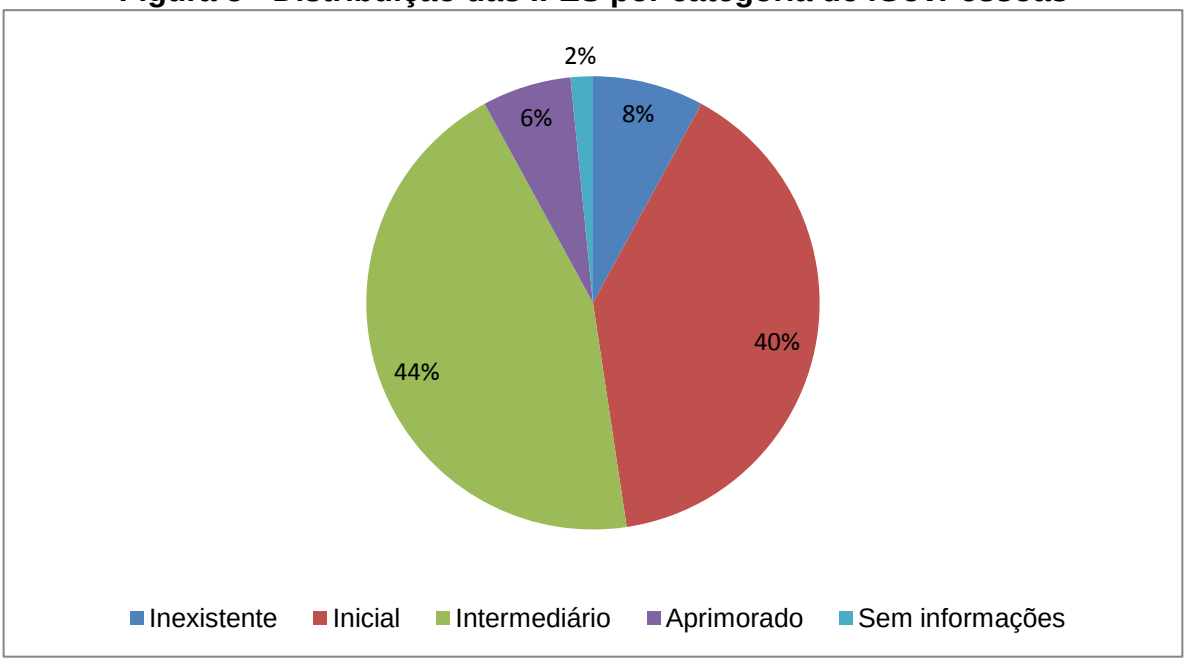
Tipos de Resposta	Valores
Não adota a prática	0,0
Pretende adotar a prática	0,1
Adota em menor parte a prática	0,3
Adota em parte a prática	0,4
Adota em grande parte ou integralmente a prática	1,0

Fonte: Adaptado de TCU (2017)

Com base nas respostas, as mesmas foram calculadas a partir de resposta ponderada; os pesos dos itens do questionário de autoavaliação foram calculados a partir do método de Análise de Componentes Principais, sendo os dados segmentados em quatro estágios conforme o resultado percentual: inexistente (0 a 19,99% de índice), inicial (20 a 39,99%), intermediário (40 a 70%) e aprimorado (70,01% a 100%), nominando os resultados como Índice de Governança em Pessoas (iGovPessoas).

Com base na análise e segmentação de dados propostos no referido Relatório, considerando que dentre essas organizações 106 são classificadas como Instituição de Ensino, grupo que inclui a Unir, foi feita a figura abaixo que sintetiza os resultados por estrato:

Figura 5 - Distribuição das IFES por categoria de iGovPessoas



Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de TCU (2017)

Com base nas cento e seis instituições supracitadas, verificou-se que apenas quatro destas encontram-se em grau aprimorado, ou seja, que valores atribuídos entre 70,01% a 100% a cada categoria, assim distribuídas:

Figura 6 – Instituições em Grau Aprimorado de Governança em Pessoas

Entidade	Percentual	Estrato
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	71,86%	Aprimorado
Universidade Federal da Paraíba	81,41%	Aprimorado
Universidade Federal da Fronteira Sul	86,07%	Aprimorado
Fundação Universidade Federal do Amapá	90,27%	Aprimorado

Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de TCU (2017)

Com base em tais informações e tendo em vista o resultado acima, foram cotejados os demais requisitos comparativos, levando a escolha da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) por ter se enquadrado em todos os elementos comparativos citados.

A partir dos objetivos traçados e da estratégia de pesquisa, foi realizada uma pesquisa quali-quantitativa, pois a construção das escalas de análise nos Levantamentos de Governança (TCU, 2017; TCU, 2018) são subjetivas, baseadas nas percepções dos gestores e plasmadas em torno de uma revisão de literatura realizada pelo corpo técnico da Corte de Contas; por outro lado, a partir do estabelecimento de valores para representação numérica dos resultados, de modo a possibilitar uma aferição objetiva e mensurável dos fenômenos estudados.

As comparações dos indicadores das duas organizações foram aferidas por meio de dados do Levantamento de Governança e Gestão Públicas de 2017 (TCU, 2018), os Indicadores de Desempenho das Instituições Federais de Ensino Superior entre os anos de 2002 e 2017 (UNIR, 2018; UNIFAP, 2018) e os dados das Sinopses Estatísticas da Educação Superior entre os anos de 1995 e 2016 (INEP, 2018).

O Levantamento de Governança se baseia na unificação, em uma ferramenta de autoavaliação, os temas de governança pública, governança e gestão de TI, pessoas e contratações, e resultados finalísticos, encaminhado para avaliação e validação do instrumento, sendo solicitadas a remessa das informações por meio de ofício com aviso de recebimento.

Do universo das organizações pesquisadas, órgãos da Administração Federal (no total de 701), definidas a partir de listagens do TCU e do Ministério do Planejamento, foram inicialmente suprimidas 120 organizações "por motivos de:

duplicidade na amostra; não ter autonomia em governança; ter sido privatizada, extinta ou estar em processo de liquidação extrajudicial; ou ter sido incorporada a outras organizações (TCU, 2018, p. 11-12)".

Das 581 organizações restantes, foram excluídas 57 em razão da inaplicabilidade de, pelo menos, uma das questões definidas no questionário, chegando ao número de 524 possíveis respondentes, com respostas efetivas de 488 respondentes.

O questionário, com 93 perguntas, é segmentado em torno de três temas: governança, sendo subdividido em Liderança, Estratégia e *Accountability*; operações, subdividido em Gestão de Pessoas, Gestão de Tecnologia da Informação e Gestão de Aquisições; e Resultados Finalísticos. A estruturação do questionário é detalhada nos seguintes termos:

> 52. Assim, em consonância com o modelo acima, o questionário foi composto por 93 questões objetivas, tipo “única escolha”, sinalizadas com uma lista de alternativas mutuamente exclusivas que permitiam ao usuário a escolha de apenas um valor entre os apresentados.
> 53. As questões foram classificadas em três categorias:
> 53.1. Modelos (tipo M): questões que abordam o estabelecimento de modelos na organização. Por exemplo: modelo de governança; modelo de gestão de riscos; modelo de gestão estratégica;
> 53.2. Atividades (tipo A): questões que envolvem a execução de atividades. Dizem respeito a ações de: divulgar, analisar, executar, realizar, acompanhar, controlar, identificar, avaliar, implantar, alocar, monitorar, assegurar, dentre outras; e
> 53.3. Existência (tipo E): questões que tratam especificamente da existência, na organização, de estratégia, planos, políticas e processos de trabalho definidos. Por exemplo: estratégia da organização; plano de TI; política de segurança da informação e política de controle de acesso. As questões sobre existência de comitê gestor de segurança da informação, e de portfolio de projetos de TI também foram classificadas como tipo E. (TCU, 2018, p. 15)

Definidas as categorias acima nos termos apresentados acima, as respostas foram categorizadas em valores numéricos entre 0 e 1 de forma crescente conforme quadro abaixo:

Figura 7 - Ordenação de Valor das Categorias de Resposta

NÍVEIS	RESPOSTA	PONTUAÇÃO
1º	Não adota	0
	Não se aplica (com fundamentação inconsistente)	
2º	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la	0,05
3º	Adota em menor parte	0,15
4º	Adota parcialmente	0,5
	Não se aplica porque há lei ou norma externa à organização que impede a implementação desta prática	
	Não se aplica porque há estudo(s) que demonstra(m) que o custo de implementar esta prática é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação	
	Não se aplica por outras razões	
5º	Adota em grande parte ou totalmente	1
	Adota	

Fonte: Adaptado de TCU (2018, p. 19)

Os dados coletados foram categorizados nas mesmas quatro faixas de referência do Levantamento de Governança em Pessoas; a diferença foi a metodologia de análise. Neste estudo, recorre-se a análise de componentes principais (ACP) com utilização do agregado de medidas e de medida agregadora, sendo validado conforme detalhado nos Apêndices do Relatório Completo que instrui o acórdão (TCU, 2018).

No caso dos dados dos Indicadores de Desempenho e da Sinopse Estatística, os dados são puramente quantitativos, a partir de metodologias aprovadas pelos órgãos de controle (MEC, 2004; UNIR, 2018; UNIFAP, 2018), sendo eles[5]:

a) Custo Corrente/Aluno Equivalente;

b) Aluno Tempo Integral/Professor;

c) Aluno Tempo Integral/Funcionários;

d) Funcionário/Professor;

e) Grau de Participação Estudantil;

f) Grau de Envolvimento com Pós-Graduação;

g) Conceito CAPES/MEC para a Pós-Graduação;

h) Índice de Qualificação do Corpo Docente; e

i) Taxa de Sucesso na Graduação

j) Quantidade de Discentes Matriculados;

k) Quantidade de Professores da Instituição;

[5] Os nove primeiros indicadores foram colhidos de UNIR (2018); UNIFAP (2018). Os demais, de INEP (2018).

l) Quantidade de Professores da Instituição (em função da titulação);

Com base nos dados levantados em tais indicadores, foram construídas séries históricas comparativas das duas Universidades para enriquecer a análise e permitir compreender a dinâmica destes indicadores de forma comparada, possibilitando um acompanhamento dos resultados finalísticos das organizações examinadas.

4. O CONTEXTO E A REALIDADE INVESTIGADA

Esta seção visa dar um panorama das duas organizações objeto de estudo comparado neste trabalho. Apesar da autonomia garantida pela Constituição no artigo 207, as Universidades Federais guardam elementos centralizadores relevantes, que apontam para um caminho de heteronomia.

A autonomia financeira é mitigada pela dependência financeira dos repasses da União consignadas no Orçamento Geral; a autonomia administrativa é relativizada: a gestão de pessoal atrelada às políticas no âmbito federal concebidas pelas pastas ministeriais; a regulação de atividades-fim por meio do processo de fiscalização ligado ao Ministério da Educação; a nomeação de seu dirigente máximo por ato da Presidência da República a partir de lista tríplice remetida pelas Instituições.

Por fim, tais instituições vinculam-se aos órgãos de controle da Administração, exercido externamente pelo Tribunal de Contas da União, Ministério Público Federal e Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (Controladoria Geral da União) e, internamente, pelos respectivos órgãos de auditoria.

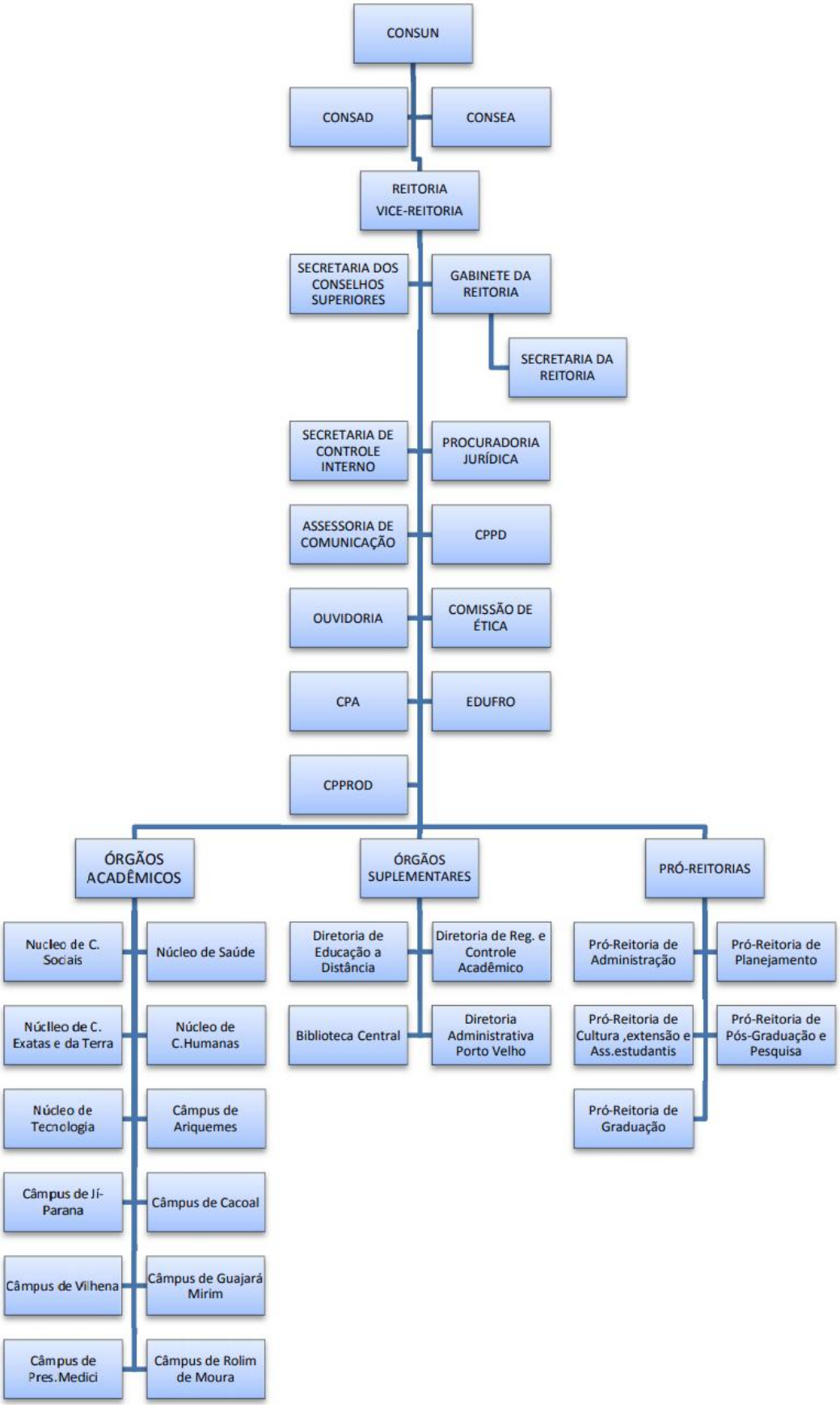
Diante deste panorama geral, faz-se necessário compreender como tais instituições se auto-organizam e como lidam com as ferramentas de avaliação e planejamento internos, enquanto elementos de uma boa estrutura de governança.

4.1 Universidade Federal de Rondônia

A Universidade Federal de Rondônia é a primeira instituição de ensino superior instituída no estado de Rondônia em 8 de julho de 1982, sendo uma universidade multicampi instalada nos municípios de Porto Velho (sede), Ariquemes, Guajará-Mirim, Ji-Paraná, Presidente Médici, Rolim de Moura, Cacoal e Vilhena.

Seu desenho organizacional divide-se em quatro conjuntos: os órgãos de Administração Superior, os Órgãos Acadêmicos, os Órgãos de Apoio e Órgãos Suplementares, havendo a defasagem tanto do seu Estatuto e Regimento Geral da UNIR, questão esta reconhecida pela própria Instituição, estando inclusa como um meta do Plano de Desenvolvimento Institucional e um desafio observado pela Comissão Própria de Avaliação Institucional. Segue abaixo o organograma atualizado:

Figura 8. Organograma da Universidade Federal de Rondônia



Fonte: UNIR, 2018

Os órgãos da Administração Superior se subdividem em órgãos deliberativos e executivos. Nos primeiros, são os Conselhos Superiores de Administração (CONSAD), Acadêmico (CONSEA) e, em última instância, o Conselho Universitário; nos segundos, estão a Reitoria e suas Assessorias, responsáveis pela direção da Instituição e articulação dos setores para atendimento às suas finalidades estatutárias.

Os Conselhos são órgãos colegiados, pautados no princípio da gestão democrática do ensino, compõem-se de representantes executivos da Instituição quanto de representantes dos órgãos acadêmicos e dos segmentos que compõem a comunidade universitária (docentes, discentes e técnicos-administrativos), além de assento para integrantes da comunidade externa, responsáveis pela definição e conformação das atividades acadêmicas e administrativas no plano organizacional, além da definição estratégica da Universidade a médio e longo prazos.

Os órgãos de apoio são congregados em cinco pró-reitorias (Graduação - PROGRAD; Pós-Graduação e Pesquisa - PROPESQ; Planejamento - PROPLAN; Administração - PRAD; Cultura, Extensão e Assuntos Estudantis - PROCEA), que articulam com a Universidade a adoção de medidas para o funcionamento das atividades e a articulação necessária para a execução de suas atividades finalísticas.

As Pró-Reitorias passaram por mudanças históricas consideráveis nas nomenclaturas e seus papéis, não havendo uma formalização maior das atividades destas por meio de regulamentos; um exemplo disso é a PROCEA, criada a partir de desmembramento da outrora Pró-Reitoria de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão (PROPEX) por meio da Resolução nº 049/CONSAD (UNIR, 2007), que só teve uma regulamentação própria sobre seus papéis com a aprovação da Resolução nº 145/CONSAD (UNIR, 2017), bem como da inexistência de um Regimento que discipline as competências e papéis nas Pró-Reitorias de Administração, Graduação e Pós-Graduação e Pesquisa.

Os órgãos suplementares compreendem quatro Diretorias: Educação à Distância (DIRED), Biblioteca Central (DBC), Registro e Controle Acadêmico (DIRCA) e Administrativa do Campus Porto Velho (DACPVH). Tais unidades, de caráter mais técnico, atuam em atividades-meio de apoio relacionadas a promoção da educação à distância por meio de pólos semi-presenciais, administração do

acervo bibliográfico, controle e monitoramento da vida discente tanto para a Graduação e Pós-Graduação.

A DACPVH merece um capítulo à parte. O Campus de Porto Velho, intitulado José Ribeiro Filho, não conta com uma direção própria, definida, como nos demais campi, estando sua gestão diretamente vinculada à Reitoria, cabendo a esta Diretoria as funções de monitoramento e acompanhamento das demandas relacionadas a limpeza, manutenção de equipamentos, vigilância, não existindo um regramento claro sobre suas atribuições e papéis internos, tendo sido criada por meio da Resolução nº 111/CONSAD (UNIR, 2013).

Os órgãos acadêmicos, organizados em Núcleo/Campi congregam os cursos de Graduação e Pós-Graduação ofertados pela Instituição, concentrando as atividades-fim da UNIR com a promoção do ensino, pesquisa e extensão. Tais estruturas se subdividem em Departamentos, utilizando a nomenclatura proposta pela Lei nº 5.540/1968, sendo estas unidades pela definição de ações localizadas e regionalizadas por cada Unidade.

Registra-se que somente em Porto Velho é utilizada a composição de Núcleos, restando aos cursos dos demais campi vincular-se diretamente aos campi. Tanto os Departamentos quanto os Núcleos/Campi contam com estruturas colegiadas com composição similar a adotada pelos Conselhos Superiores que tem como atribuição a definição de ações e proposições orientadas aos cursos e as atividades realizadas no âmbito de sua atuação.

A Pós-Graduação, na atual conjuntura, encontra-se sem um nexo regimental claro. Apesar da redação do Estatuto pressupor uma vinculação das Pós-Graduações *lato* e *strictu sensu* às respectivas Unidades Departamentais, os Programas existentes contam com autonomia decisória e com organização bem distinta, com a possibilidade de ingresso em tais cursos de docentes de variadas Unidades Departamentais que reúnam condições acadêmicas enquanto pesquisadores aferidas por um sistema regulatório próprio pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o que reforça o cenário de distorção da norma à realidade institucional.

A instituição conta com unidade de controle interno, previsto tanto no Estatuto quanto Regimento Geral, originariamente chamada de Secretaria de Controle

Interno e, posteriormente, renomeada para Auditoria Interna – AUDIN, com confecção de Planos e Relatórios anuais.

A história da Universidade é repleta de atos caóticos, políticos e controversos, documentados institucionalmente (UNIR, 2014). Verifica-se que a Instituição teve, até o momento, o seguinte quadro de reitores:

Figura 9 - Reitores da Universidade Federal de Rondônia (1982-2018)

Quadro de Reitores da UNIR	**Período**	**Indicação**
Euro Tourinho Filho	30/09/1982-10/07/1985	Indicação do MEC
Antonino Martins da Silva Júnior	11/07/1985-17/03/1988	Idem
Álvaro Lustosa Pires	17/03/1988-12/01/1989	Ibidem
Vitor Hugo	13/01/1989-11/04/1989	Id ibidem
José Dettoni	11/04/1989-11/04/1993	MEC, nomeando vencedor da consulta à comunidade
Sinedei de Moura Pereira	27/04/1993-13/10/1994	Indicação do MEC
Francisco Aparecido Pereira	13/10/1994-14/12/1994	Idem
Osmar Siena	14/12/1994-22/12/1998	MEC, nomeando vencedor da consulta à comunidade
Ene Glória	22/12/1998-14/01/2007	MEC, nomeando vencedor da consulta à comunidade
José Januário de Oliveira Amaral	09/02/2007-24/11/2011	MEC, nomeando vencedor da consulta à comunidade
Maria Cristina Victorino de França	24/11/2011-13/05/2012	Indicação do MEC
Maria Berenice Alho da Costa Tourinho	14/05/2012-13/05/2016	MEC, nomeando vencedor da consulta à comunidade
Ari Miguel Teixeira Ott	14/05/2016-20/11/2020	MEC, nomeando vencedor da consulta à comunidade

Fonte: Adaptado a partir de ANDIFES (2018)

Do quadro acima, temos o conjunto de indicações diretas, com nomeação de dirigente a título precário (*pró tempore).* Das indicações diretas pelo MEC, temos que :

a) Euro Tourinho exercia o cargo de responsável pela instituição Centro do Ensino Superior de Rondônia, incorporada à UNIR quando criada, sendo servidor técnico de carreira.

b) Álvaro Lustosa e Francisco Aparecido eram servidores da Delegacia do Ministério da Educação no Estado de Rondônia quando indicados.

c) Antonino Martins era professor da Universidade Federal de Uberlândia, quando foi nomeado Reitor da Unir, tendo declinado do cargo após sua eleição como reitor da Universidade Federal de Uberlândia, sendo nomeado para tal função.

d) Vitor Hugo, Sinedei de Moura e Maria Cristina são professores de carreira no âmbito da Unir que assumiram o cargo após eventos de conflito intenso. No primeiro caso, pelo interesse da comunidade em eleger seu próprio reitor; no segundo, a nomeação deu-se diante da suspensão de consulta à comunidade acadêmica em razão de embates políticos; e o terceiro, como vice-reitora, assumiu interinamente após a renúncia do Reitor no início do segundo mandato após uma greve e crise institucionais longas.

Os docentes eleitos, em sua maioria, tiveram experiência prévia na gestão acadêmica ocupando funções relevantes no staff organizacional como Pró-Reitorias e Diretorias de Núcleo ou Campus, elevados a função graças aos elementos políticos presentes nos discursos que possibilitaram gerir a instituição em seus respectivos mandatos, conforme presente nos Planos de Desenvolvimento Institucional (UNIR, 2006; UNIR, 2014) e nos Relatórios de Avaliação Institucional (UNIR, 2006; UNIR, 2013).

A história da UNIR é permeada por crises e arranjos políticos complexos reconhecidos institucionalmente como um dos aspectos que permeiam o próprio desenvolvimento institucional (UNIR, 2014):

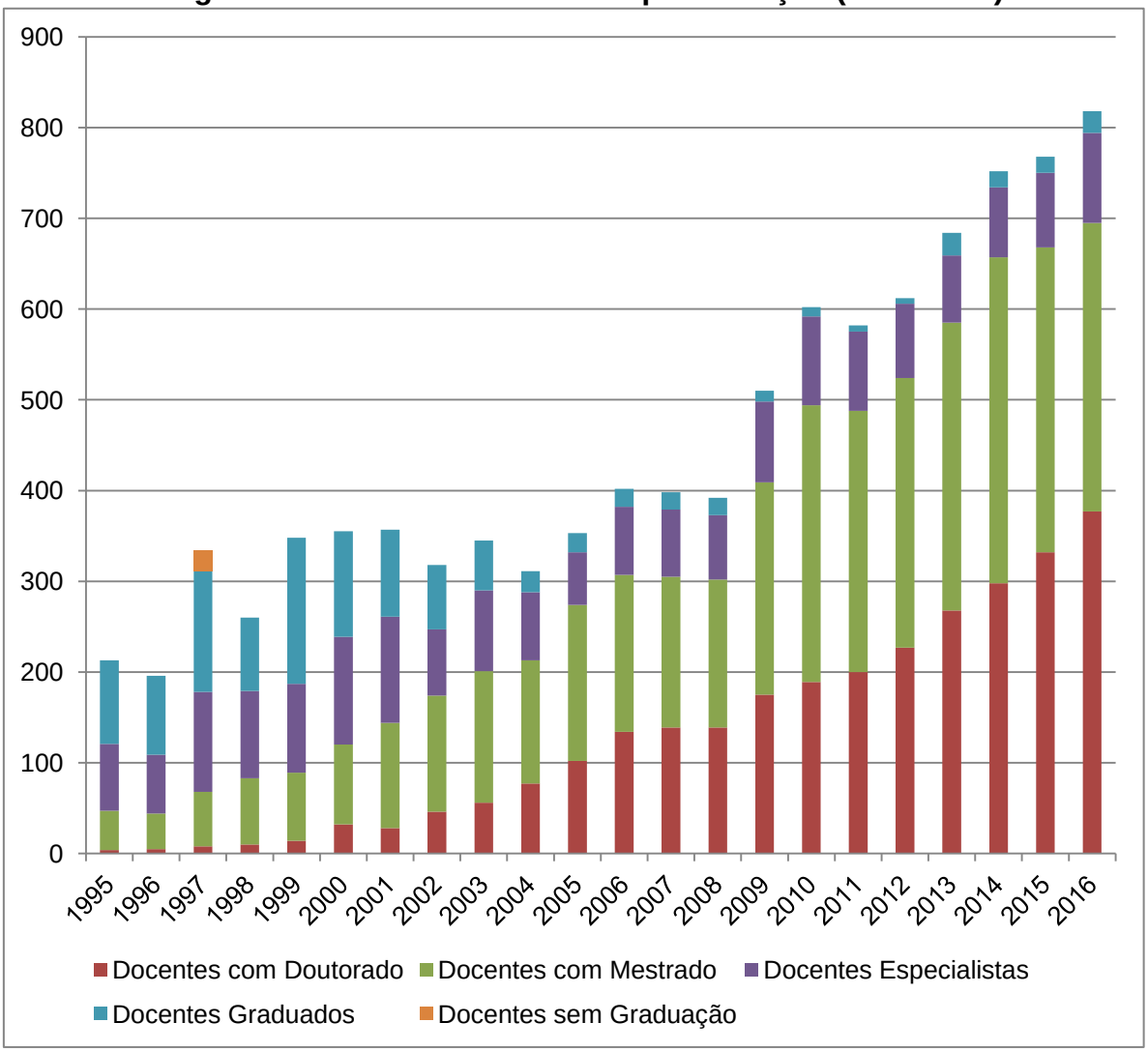
> A princípio, o desenvolvimento institucional pode ser evidenciado em quatro aspectos: a expansão acadêmica, com a criação de cursos e contratação de recursos humanos, a organização interna, com o marco dos planejamentos e avaliação existentes na UNIR, a expansão física, com a visão do atendimento da UNIR em todo o Estado de Rondônia, e sua ordenação política, que incidem nas ações de gestão em razão dos processos de escolha dos dirigentes.

No âmbito da UNIR, a adesão ao Plano se fez por meio da Resolução nº 009/CONSUN (UNIR, 2007), prevendo no Plano a abertura de novos cursos, aumento na oferta de vagas em cursos já existentes, o reforço no quantitativo de pessoal técnico-administrativo e docente, bem como alocação de recursos de

custeio e capital que possibilitassem o atendimento das metas no período entre os anos de 2008 e 2012.

Neste período, tomando como base os dados da Sinopse Estatística da Educação Superior relativos a UNIR, verificamos um salto quantitativo considerável conforme figura abaixo:

Figura 10 – Docentes da UNIR – por titulação (1995-2016)



FONTE: Adaptado (INEP, 2017)

Os dados possibilitam compreender a dinâmica de expansão de pessoal em resposta ao aumento e interiorização da Universidade, além de obediência às disposições legais relativas ao credenciamento e funcionamento da instituição. A expansão, após 2007, veio em resposta a contratualização de metas centradas na melhor alocação das vagas existentes e criação de novos cursos e vagas na graduação, com contrapartidas em recursos de custeio e de capital para construção dos equipamentos necessários e demandados pela Universidade.

Junto a expansão dos cursos de graduação e de pessoal, a Universidade começa a implementar seus Programas de Pós-Graduação com o aumento na quantidade de Programas em razão do incremento de pessoal com titulação em nível *strictu sensu*, o financiamento existente no período para pesquisa e o panorama de expansão vivenciado pelo segmento educacional

Diante de um quadro geral de pressão pela ampliação na quantidade de vagas e as dificuldades em possibilitar que o quadro de servidores técnicos-administrativos acompanhasse o ritmo, verificou-se um gradativo aumento nas atribuições técnicas conferidas aos docentes, além da demora em se discutir novos arranjos e ações que possibilitem à Universidade rever sua estrutura, ações e processos, potencializando os gargalos existentes e dificultando o desenho de uma política estratégica que permita o avanço da Universidade no cenário regional.

As políticas estratégicas na UNIR esbarram em grandes desafios para implantação de boas práticas de governança. A Instituição delineou um Plano de Desenvolvimento Institucional em 2006, mas o deixou de lado quando apresentada a proposta de contratualização do REUNI em 2007.

As incertezas em razão da instabilidade política como as eleições em 2006 e 2010, a expansão da Instituição descolada de meios que permitissem acompanhar o processo ao longo do tempo, as denúncias e investigações na Universidade e em sua fundação de apoio, a defasagem da estrutura interna, sem modificações ao longo do tempo, a ausência de um método para acompanhamento tanto do PDI quanto do REUNI prejudicaram a mensuração e controle do atendimento das propostas.

Em 2014, quando é proposto novo Plano de Desenvolvimento Institucional, foi adotada como metodologia de trabalho para definição do plano estratégico o planejamento estratégico, baseado em três etapas: o contexto da Universidade (Qual a Unir que temos), a proposta a médio prazo (Qual a Unir que queremos) e os parâmetros a serem empregados nos planos para possibilitar o alcance (O que fazer para alcançar a Unir que queremos).

Para tanto, os dados necessários para possibilitar essa projeção são sintetizados no referido Plano conforme segue abaixo:

Figura 11 - Etapas de Construção do PDI e Fontes de Dados

ETAPAS	FONTES DE DADOS
A UNIR QUE TEMOS	(1) Relatório da Autoavaliação Institucional 2013 – (2) Levantamento, baseado nas 10 Dimensões do SINAES (Decreto 5.773/2006) usando como padrão de agrupamento a Matriz DAFO (Debilidades, Ameaças, Fortalezas e Oportunidades) tratadas com análise de conteúdo e uso do aplicativo Atlas TI e (3) Dados extraídos dos Relatórios de Gestão 2006-2013 (fornecidos pela PROPLAN) .
A UNIR QUE QUEREMOS	(1) Consulta Pública por meio da aplicação de questionário para a Comunidade Acadêmica e Sociedade, estruturado nas dimensões: Ensino, Pesquisa, Extensão, Recursos Financeiros e Orçamentários, Gestão Acadêmica e Administrativa, Pessoas, Infraestrutura Física e Acadêmica, Cultura, Responsabilidade Social e Sustentabilidade, com questões objetivas e uma opção "outros" subjetiva para o respondente inserir sua resposta quando não contemplado pelas opções apresentadas para a dimensão. (2) Os resultados dessa Consulta Pública foram utilizados como insumo pelos Grupos de Trabalho (GT) no Workshop de Planejamento e Desenvolvimento Institucional, antes de iniciar a próxima etapa 3
O QUE FAZER PARA ALCANÇAR A UNIR QUE QUEREMOS	(1) Trabalho desenvolvido por Grupos focais formados pelas lideranças da UNIR (público total de 150 convidados, servidores da UNIR, representantes de órgãos e colegiados), em Workshop de Planejamento e Avaliação Institucional, de três dias, com a participação efetiva de 106 integrantes: Reitora, Vice-Reitora e Assessores; Conselheiros Superiores, incluindo representantes discentes; Diretores de Núcleos e Campi; Pró-Reitores e Diretores de Pró-Reitorias; Dirigentes de Órgãos Suplementares; Chefes de Departamento e Coordenadores de Cursos de Pós-Graduação; Membros da Comissão PDI e Interlocutores de Campi e Núcleos (Portaria 103, 364 e 437/2014/GR/UNIR). Como insumos para o Workshop, além dos resultados das etapas 1 e 2, os GT utilizaram, como elementos balizadores das discussões, as informações enviadas pelas Unidades Administrativas/Acadêmicas (Campi e Núcleos) relacionadas aos Eixos e Indicadores do Instrumento de Avaliação Externa (Portaria MEC nº 92/2014).
CONSOLIDAÇÃO DOS DADOS PRODUZIDOS NAS ETAPAS ANTERIORES	Informações e dados consolidados e validados no Workshop {produzidos nas etapas 1, 2 e 3, em forma de documento textual, com base nas Instruções do MEC – Roteiro para Elaboração do PDI (Sistema Sapiens), Art. 16 do decreto 5.773/2006 e adequação da estrutura textual ao NOVO Instrumento de Avaliação Externa para recredenciamento Institucional (Portaria MEC nº 92/2014) com base nos 5 eixos e Indicadores e respectivas Dimensões}.

Fonte: Adaptado de UNIR (2014, p. 21)

Com base em tais dados, foi construída através de consulta pública às Unidades Acadêmicas, grupos de trabalho e *workshops* a proposta final e reconhecida a necessidade de medidas paralelas para o êxito do Plano proposto como o Plano de Gestão das Unidades, o Projeto Político-Institucional e a atualização do Estatuto e Regimento da UNIR.

A proposta em si do Plano, conforme registrado na Ata de deliberação do CONSUN (UNIR, 2014), era de atendimento a exigência de renovação de credenciamento da Universidade e de conclusão dos atos de reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de Graduação em tramitação.

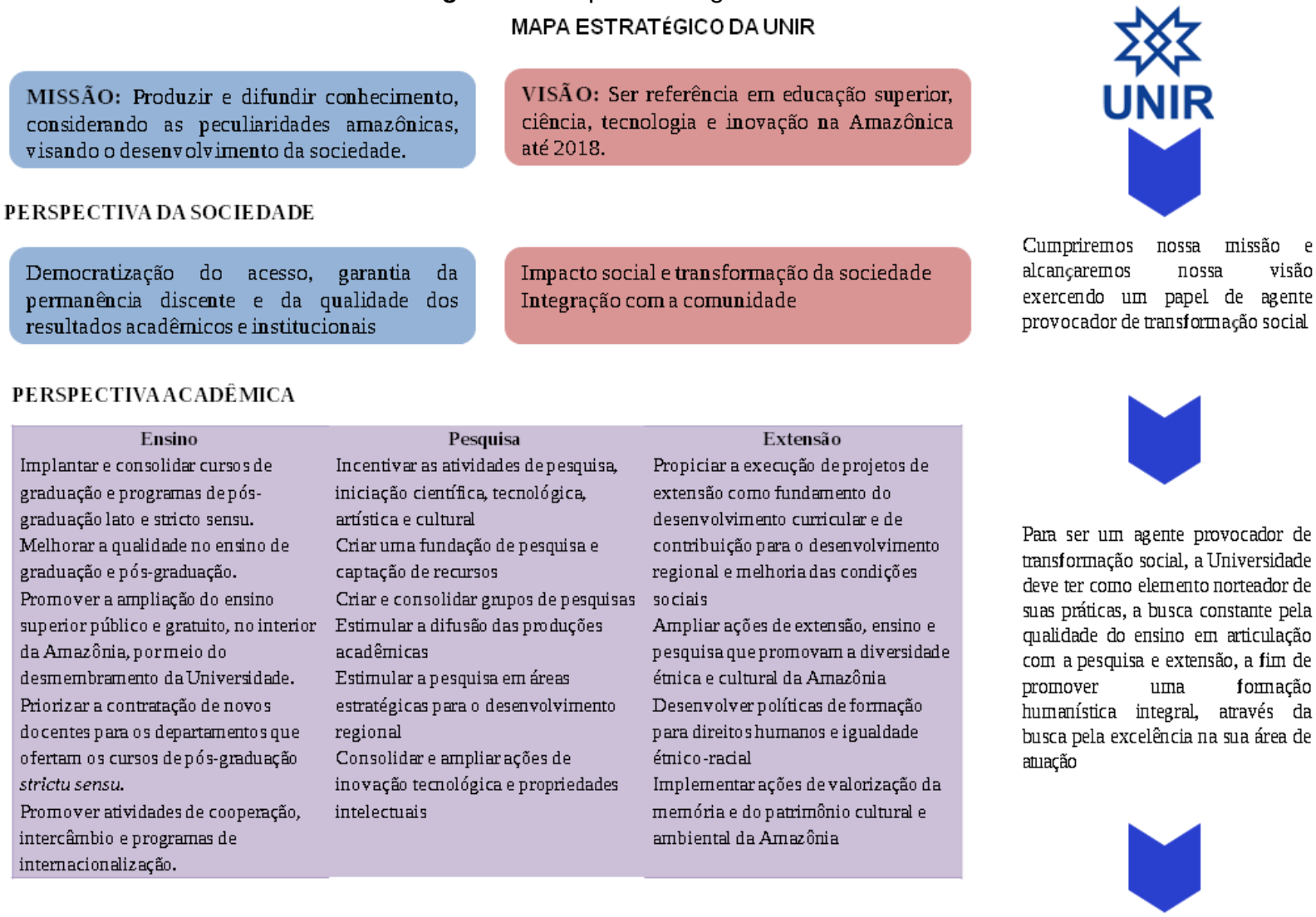
A história da Universidade, de rupturas e descontinuidades, é registrada no seu próprio Plano e de como indicadores existentes demonstram a dificuldade em mensurar parte dos resultados alcançados pela Instituição (UNIR, 2014, p. 53-56) e dos desafios que acompanham a história de implantação e estruturação da Universidade.

O Plano, conforme consta na Ata, foi aprovado como um rascunho, sendo estabelecida uma Comissão que seria responsável pelo acompanhamento dos trabalhos na Resolução que o aprova, não tendo se vislumbrado qualquer documento produzido que modificou o PDI postado na Plataforma e-MEC, responsável pela gestão dos atos de credenciamento e renovação de credenciamento dos cursos de graduação e da instituição.

Com base no proposto no PDI, foi elaborado um mapa estratégico, conforme vislumbre abaixo, que dá uma boa perspectiva dos desafios existentes na mudança da organização; contudo, o Plano não foi subdividido, as responsabilidades das unidades e subunidades organizacionais não levaram a internalização cultural da estratégia e do planejamento, de modo a possibilitar maiores subsídios aos gestores nos processos e tarefas do cotidiano, nem estabelecer parâmetros mais claros de acompanhamento.

Isso implica em dizer que a Universidade propôs um Plano, com base nos indicadores supracitados, convidou a comunidade e esquadrinhou um mapa estratégico com base na visão e missão conforme a figura a seguir:

Figura 12. Mapa Estratégico da UNIR.



Continua na próxima página

PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

Implementar política de acompanhamento dos egressos e de sua atuação no ambiente socioeconômico	Fortalecer e consolidar a estrutura administrativa dos Campi proporcionando condições para terem autonomia acadêmica	Estabelecer mecanismos de avaliação de desempenho institucional, visando aferir os resultados alcançados.
Ampliar e melhorar a comunicação com as comunidades interna e externa	Melhorar o planejamento administrativo da reitoria e das pró-reitorias	Apoiar a realização de eventos internos, externos e a produção discente
Consolidar a Comissão Própria de Avaliação - CPAv	Consolidar e ampliar Programas de atendimento aos estudantes	Redimensionar os instrumentos de regulação normativa da gestão
Otimizar o ingresso discente	Criar incubadoras tecnológicas	Efetivar ações de acessibilidade

PERSPECTIVA DAS PESSOAS E DA INFRAESTRUTURA

Desenvolver política de sustentabilidade financeira	
Estabelecer políticas de capacitação docente e dos servidores técnicos-administrativos	Melhorar o sistema de registro de controle acadêmico, estrutura física, equipamentos, aquisições/contratações e capacitação de pessoal
Desenvolver capacidades de gestão para docentes, técnicos e conselheiros	Ampliar, manter e compartilhar a estrutura física a fim de viabilizar e harmonizar as atividades acadêmicas e administrativas
Restabelecer os mecanismos de implantação e controle do PCCTAE	Promover a cultura de participação e divulgação das ações docentes e a valorização dos servidores técnicos-administrativos
Implantar sistema confiável de gestão eletrônica de Documentos	
Descentralizar o orçamento por campus	

UNIR

A obtenção de resultados de qualidade no sistema de ensino, pesquisa e extensão depende de uma instituição forte e de cultura organizacional orientada para a excelência

Nenhum resultado de excelência será alcançado sem o envolvimento e a valorização das pessoas.
Serão elas que com a tecnologia e os recursos necessários construirão a UNIR que queremos.

Fonte: Adaptado de UNIR (2016, p. 26)

Conforme se vislumbra no mapa, o mesmo contempla na perspectiva institucional a necessidade estratégica de avaliação e controle descentralizado, possibilitando a aculturação dos valores ali dispostos de modo a possibilitar o atendimento efetivo da missão institucional.

Para tanto, uma das metas traçadas no PDI é a realização de estudos técnicos sobre modelos de gestão administrativa e acadêmica para subsidiar a reformulação estatutária, de modo a possibilitar a aprovação dos documentos normativos (Estatuto e Regimento Geral) que estabelecem uma estrutura organizacional para a organização e o regime de atribuições e competências das Unidades.

Esta proposta de conformação de modelo foi concebida já em 2012, com a designação de uma Comissão Estatuinte, sem que isso implicasse em resultados documentados. A Comissão foi recomposta e foi lançada nova Metodologia dos trabalhos, aprovada pelo CONSUN. Até a finalização deste estudo, as Comissões dos Núcleos/Campi estavam consolidando suas contribuições para a reformulação do texto.

Em razão da proximidade do encerramento do PDI vigente e das limitações do PDI montado em 2014, verifica-se que a Universidade conduz os trabalhos de confecção de um novo PDI, baseado na proposta discutida no âmbito do Fórum dos Pró-Reitores de Planejamento e Administração no âmbito da ANDIFES (Forplad/ANDIFES).

Junto a isso, verificou-se que a Instituição constituiu recentemente Comitê Permanente de Governança (UNIR, 2018), contudo, até o encerramento deste estudo, ainda não foi publicizada nenhuma medida tomada por este grupo.

4.2. Universidade Federal do Amapá

A Universidade Federal do Amapá é a primeira instituição de ensino superior instituída no estado do Amapá em 1990, sendo uma universidade multicampi instalada nos municípios de Macapá (campus Marco Zero, sede da instituição), Santana, Mazagão, Oiapoque e Laranjal do Jari, com oferta de cursos presenciais e à distância, além da existência de polos nos municípios de Amapá e Tartarugalzinho.

Registra-se a projeção de implantação de novos polos nas cidades de Porto Grande e Calçoene; para tanto, a Universidade envida parcerias junto ao Poder Público municipal e estadual para viabilizar os planos de expansão e estruturação na região.

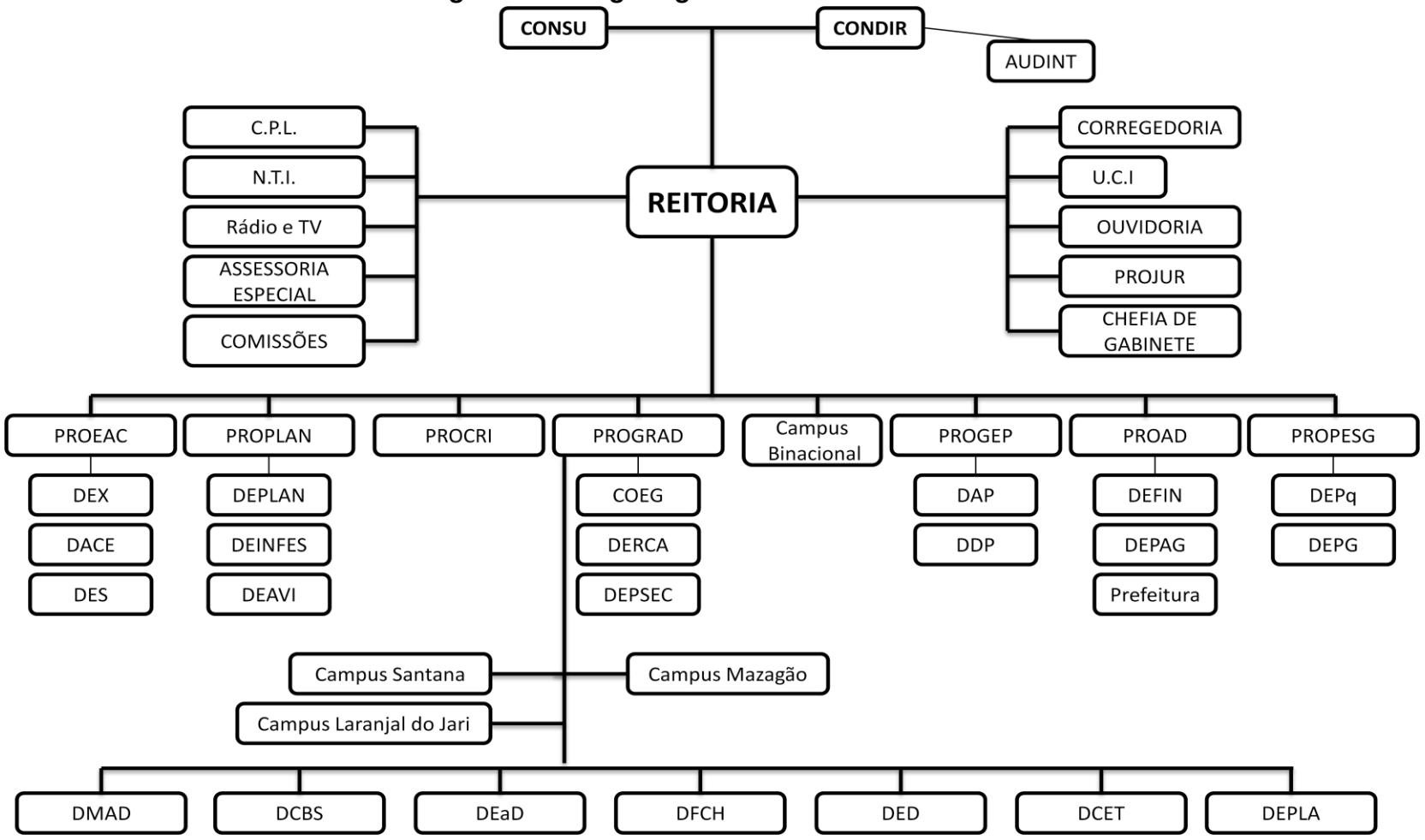
Percebe-se uma concentração de serviços e recursos em torno da sede, no Campus Marco Zero. O histórico de implantação dos cursos nos Campi, mais recente, deve-se a ação do poder público através de convênios e parcerias desde a cessão de espaço ao financiamento das atividades acadêmicas de ensino, pesquisa e extensão.

Em consulta ao sítio da Instituição, verificou-se que a UNIFAP está concluindo o processo de reformulação estatutária, não tendo sido encontrado um resultado final, estando prevista tal reformulação no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e encontrar menções no sítio relativo a Estatuinte (UNIFAP, 2018) sobre o texto a ser objeto de deliberação pelo Conselho Superior da Instituição.

Seu atual desenho organizacional está previsto no Estatuto e Regimento Geral, com órgãos criados posteriormente, conforme a Universidade expandiu e estabeleceu campi no interior do Estado. Por muitos anos, foi a única instituição pública de ensino superior, tendo esta realidade mudado em 2006 com a criação da Universidade Estadual do Amapá.

Percebe-se, a partir de seus documentos internos (como PDI e Relatório de Gestão) em muitos sentidos, ser uma Instituição em processo de estruturação e acomodação no espaço e realidade amapaenses, dependente da articulação com o Poder Público local, estando atualmente estruturada conforme figura a seguir:

Figura 13 – Organograma da UNIFAP[6]



Fonte: Adaptado de UNIFAP (2018, p. 25)

[6] DMAD: Departamento de Meio Ambiente e Desenvolvimento; DCBS: Departamento de Ciências Biológicas e da Saúde; DEaD: Departamento de Educação a Distância; DFCH: Departamento de Filosofia e Ciências Humanas; DED: Departamento de Educação; DCET: Departamento de Ciências Exatas e da Terra; e DEPLA: Departamento de Letras e Artes.

Em síntese, a estrutura é dividida em órgãos deliberativos e executivos; os órgãos deliberativos são desdobramentos do princípio da gestão democrática das Universidades, com assento aos segmentos docente, discente, técnico-administrativo e comunidade externa.

Na Administração Superior, localizam-se como instâncias deliberativas o Conselho Superior Universitário (CONSU) e o Conselho Diretor (CONDIR); como instância executiva, encontra-se a Reitoria e suas Assessorias, responsáveis pela agenda de atividades da Instituição nos termos das normas legais e estatutárias.

O CONSU é o órgão máximo deliberativo e instância recursal, de caráter deliberativo e normativo orientada a administração universitária e última instância recursal com papel de definição da agenda política, traçar diretrizes e normas em matéria administrativa, didático-científica e disciplinar.

O CONDIR é órgão deliberativo e normativo com competências ligadas ao controle e fiscalização econômico-financeira da instituição, estabelecendo as agendas relacionadas a aprovar, acompanhar e fiscalizar os regimes financeiros, orçamentário e fiscal da Universidade, gerir os bens móveis e imóveis da UNIFAP e apreciar convênios e instrumentos interinstitucionais.

No plano executivo, a Reitoria é o órgão que coordena e superintende a política institucional, por meio de suas assessorias com apoio das Pró-Reitorias, no total de sete (Ensino de Graduação; Pesquisa e Pós-Graduação; Extensão e Ações Comunitárias; Relações Interinstitucionais; Gestão de Pessoas; Administração; Planejamento).

As Pró-Reitorias de Planejamento, Gestão de Pessoas e a de Relações Interinstitucionais são mais recentes, tendo sido criadas por meio da Resolução nº 01/CONDIR, de 27 de março de 2013; as demais, já existiam na UNIFAP quando aprovados o Regimento Geral e o Estatuto ora vigentes.

Seu modelo é mais enxuto: os Departamentos, no Campus Marco Zero e os Campi agregam cursos, que contam com órgãos colegiados e executivos; cada curso possui a respectiva Coordenação com atribuições ligadas tão somente a área acadêmica. Cabe aos Departamentos papéis de superintendência e gestão dos cursos a ele relacionados, sendo a organização dos cursos no Campus Marco Zero feita por meio de critérios de especialidade das áreas de conhecimento.

Apesar de prevista a vinculação funcional entre Departamentos e Cursos no Regimento Geral de 2002 (UNIFAP, 2002), os Departamentos só foram implementados em 2012; antes disso, os Colegiados de Curso acumulavam as atribuições relacionadas ao Departamento e ao Curso. Nos cursos, é feita a gestão administrativa e acadêmica, bem como de cada um dos cursos.

Um dos destaques dessa organização estrutural é o enxugamento da cadeia de comando, com maior facilidade na tramitação dos processos. Os cursos de Graduação, vinculados à Pró-Reitoria de Graduação e os de Pós-Graduação, a Pró-Reitoria de Pós-Graduação, no plano formal, possibilita maior flexibilidade para formação de grupos para apresentação e gestão de projetos. Eles estão em linha com o fato de ter vivenciado uma implantação tardia, da insuficiência de pessoal e das dificuldades de implantação de uma Universidade em um forte período de contenção de despesas públicas. A conformação política dos gestores (Reitoria) da UNIFAP pode ser compreendida a partir do quadro abaixo:

Figura 14- Reitores da Universidade Federal do Amapá (1990-2018)

Quadro de Reitores da UNIFAP	Período	Indicação
Maria Alves de Sá	08/03/1990-07/05/1992	MEC
Laíses do Amparo Braga	07/05/1992-18/02/1993	MEC
Antônio Gomes de Oliveira	18/02/1993-10/10/1997	MEC
João Renôr Ferreira de Carvalho	10/10/1997-11/02/1999	MEC
Paulo Fernando Batista Guerra	11/02/1999-11/02/2002	MEC
João Brazão da Silva Neto	11/02/2002-07/07/2006	MEC, após consulta
José Carlos Tavares Carvalho[7]	07/07/2006-04/04/2014	MEC, após consulta
Antônio Sérgio Monteiro Filocreão	05/04/2014-14/09/2014	MEC, após consulta
Eliane Superti	15/09/2014-14/09/2018	MEC, após consulta

Fonte: ANDIFES (2018)

[7] Renúncia a pedido em razão de desincompatibilização para candidatura a Deputado Federal em 2014.

Do quadro acima, temos o conjunto de indicações diretas, com nomeação de dirigente a título precário (*pró tempore).* Das indicações diretas pelo MEC, temos que todos os gestores nomeados são professores de carreira da UNIFAP; a primeira reitora foi a responsável pela gestão do Núcleo de Educação de Macapá desde a sua criação.

Quanto a crises na condução política institucional, foram encontradas informações relativas a movimentação do Diretório Central dos Estudantes na gestão da segunda Reitora (BRASIL, 1997) e na transição entre o terceiro e o quarto reitores (BRASIL, 1998; TCU, 1998), como parte das conjunturas de insatisfação e dificuldades de uma instituição em processo de implementação, da formação de grupos de interesse que tendem ao conflito em razão do poder, nas suas mais variadas acepções

Tais elementos guardam sinonímia com o enfrentado em outras instituições federais como as dificuldades em estruturar uma instituição sem recursos, de implantar cursos sem professores com qualificação e de forma precária por meio de cessões do Poder Público estadual; como sintetiza Palhano (2018), “Procura-se um Reitor para as UNIFAP” dados os desafios institucionais existentes.

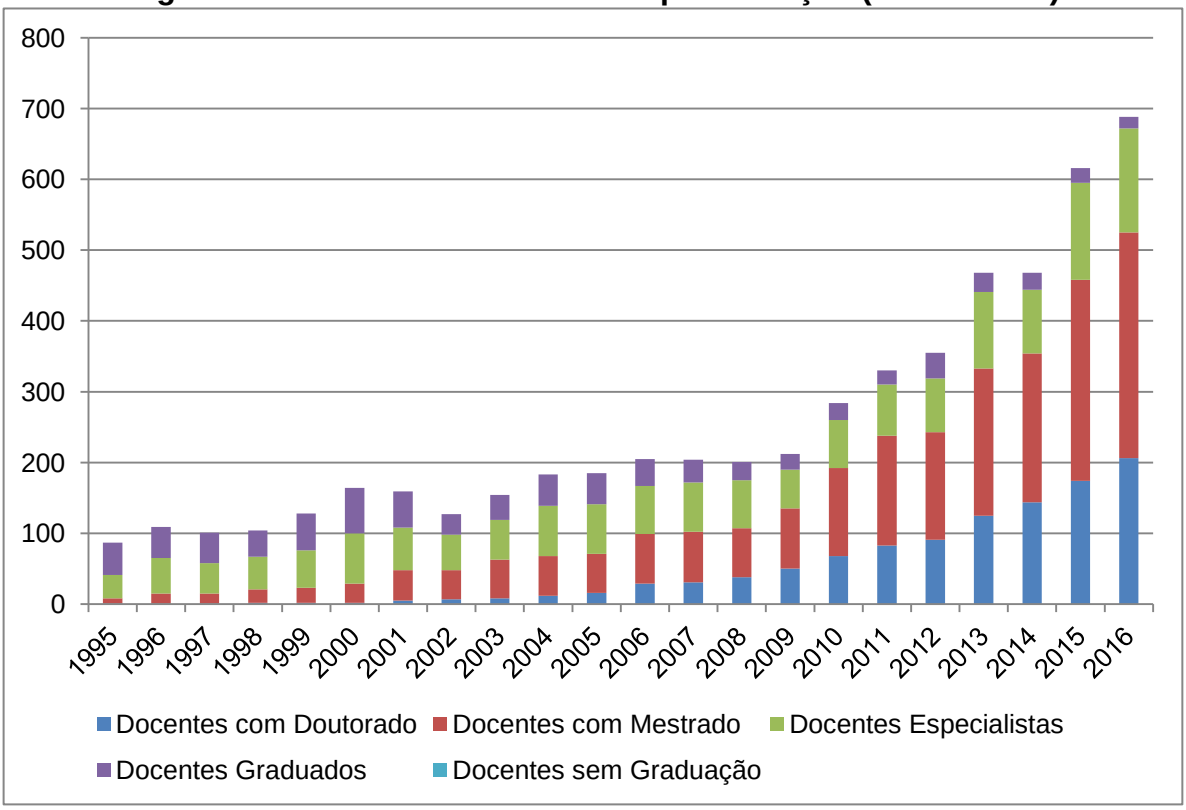
Em um segundo momento, com a expansão promovida pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), em razão da contratualização, esta pressão sobre os recursos e a estrutura se intensificar dado o condicionamento do aporte de recursos em contrapartida a criação de cursos sem que houvesse a construção da infraestrutura necessária, falta de acervo bibliográfico, escassez de pessoal técnico e docente.

A adesão ao REUNI se fez por meio da Resolução nº 021/CONSU (UNIFAP, 2007), prevendo no Plano a abertura de novos cursos, aumento na oferta de vagas em cursos já existentes, o reforço no quantitativo de pessoal técnico-administrativo e docente, bem como alocação de recursos de custeio e capital que possibilitassem o atendimento das metas no período entre os anos de 2008 e 2012.

Anteriormente, a UNIFAP já havia implementado o I Programa Norte de Interiorização por meio de oferta de cursos modulares com apoio dos municípios amapaenses na qualificação dos professores e ensaiava a implantação do II, quando houve a adesão. Neste período, tomando como base as Sinopses Estatísticas da Educação Superior, verifica-se um salto quantitativo considerável em

seu pessoal docente bem como na proporção de professores com titulação *strictu sensu*, conforme figura abaixo:

Figura 15 – Docentes da UNIFAP – por titulação (1995 – 2016)



FONTE: Adaptado (INEP, 2017)

A figura acima aponta para uma expansão em linha com o REUNI (2007-2012); contudo, os períodos mais intensos de contratação de pessoal se dão após o término da vigência do Plano, quando a instituição prossegue com a expansão na oferta de cursos e vagas ofertadas, conforme detalhamento a ser apresentado na próxima seção.

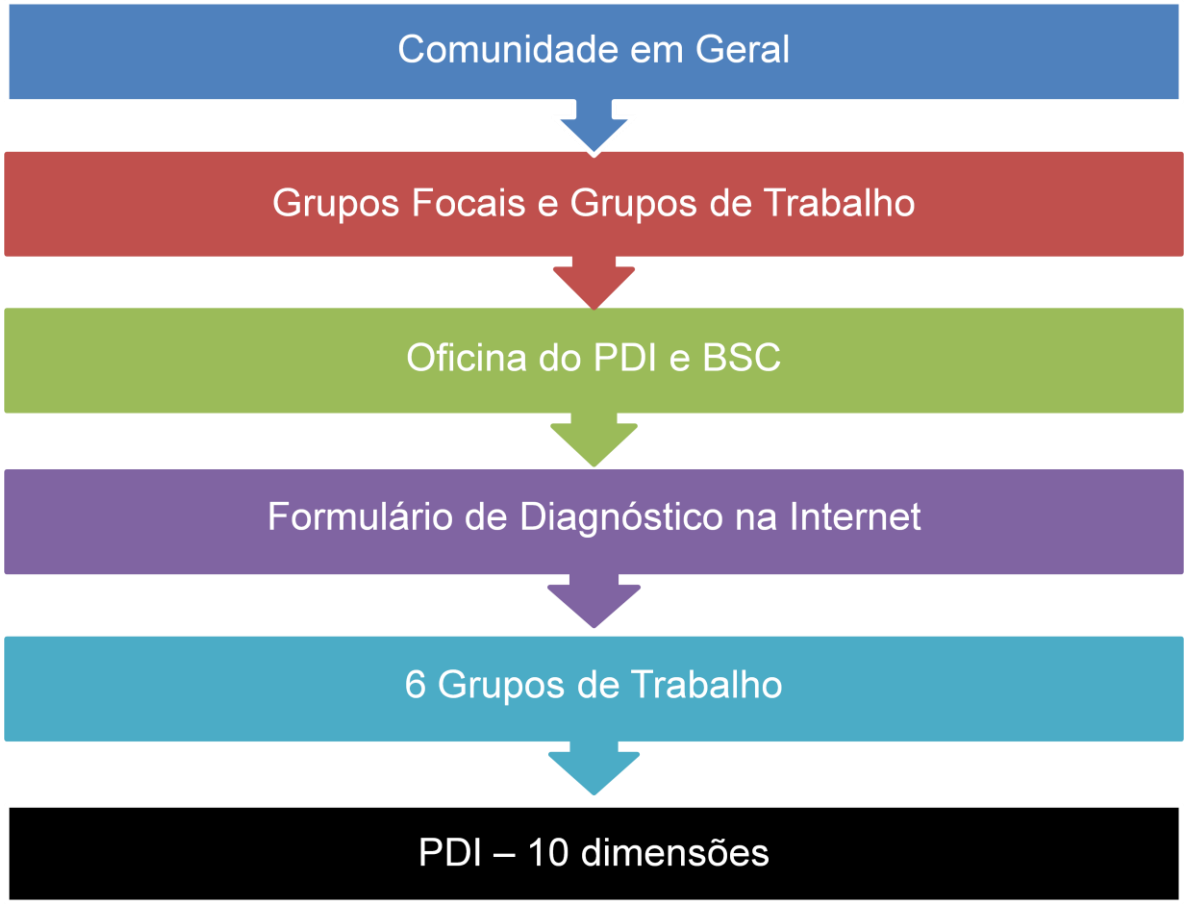
A maior quantidade de docentes é feita junto com uma expansão dos titulados em grau *strictu sensu* possibilitando o aumento na quantidade de Programas de Pós-Graduação e das atividades de pesquisa institucionalizadas, melhorando a articulação no tripé do ensino-pesquisa-extensão, em linha com o concebido no REUNI.

Partindo do pressuposto de que a contratualização do REUNI implicava na adoção de um planejamento de médio prazo, verifica-se em consulta ao sítio da UNIFAP que o primeiro PDI é concebido somente em 2010, com vigência de cinco anos, como um encaminhamento do Relatório de Avaliação Institucional.

Este primeiro plano, apesar de abranger o período referente entre os anos de 2010 e 2014, é aprovado somente em 2012 por meio da Resolução nº 05/CONSU (UNIFAP, 2012), fazendo um breve relato da implementação do REUNI.

O plano vigente (2015-2019), aprovado por meio de *ad referendum* (UNIFAP, 2015), fez uso da metodologia do B*alanced Scorecard* desenvolvido por meio da metodologia abaixo.

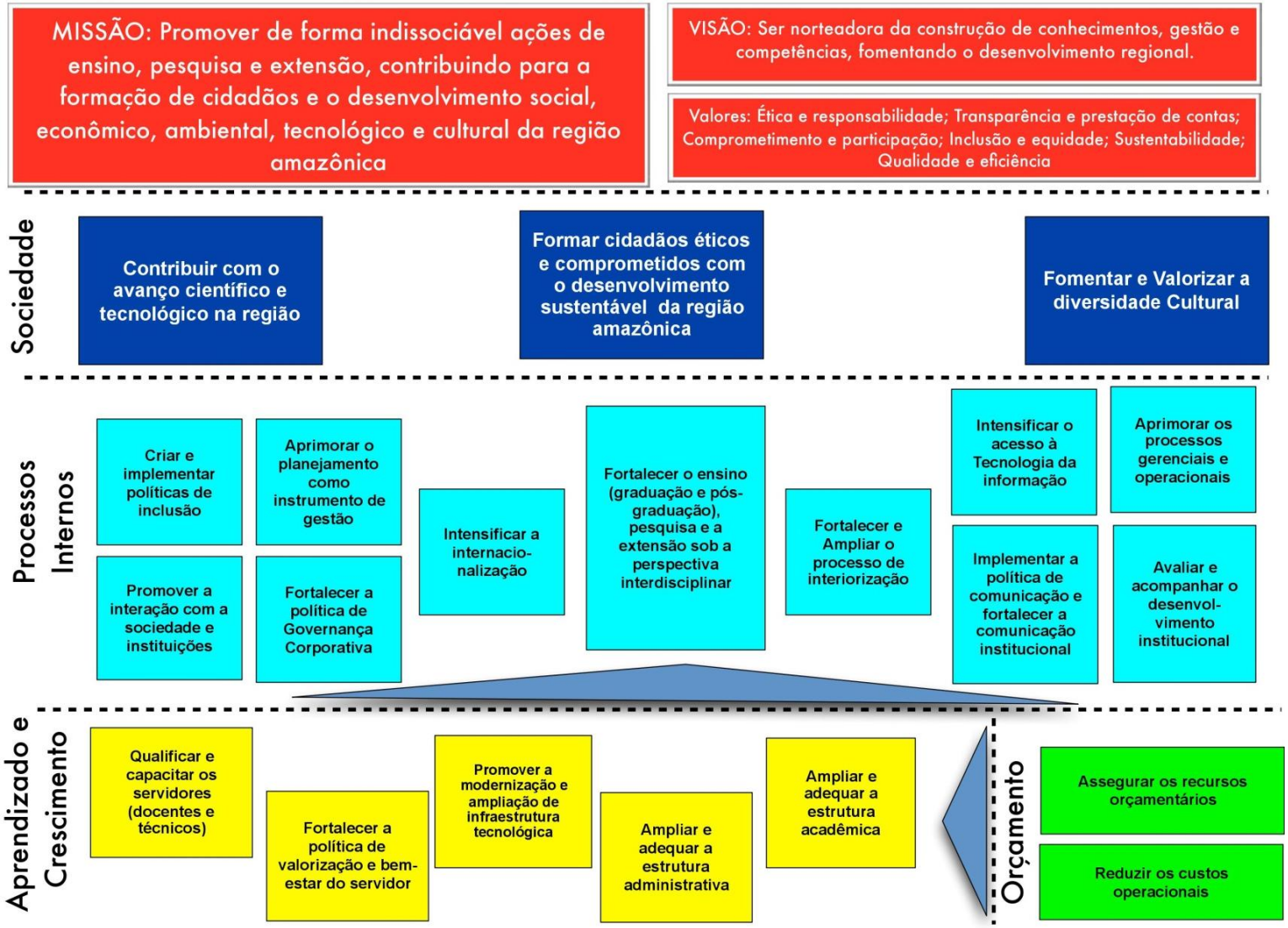
Figura 16 – Metodologia de Desenvolvimento do PDI 2015-2019 na UNIFAP



Fonte: Adaptado de UNIFAP (2015)

A partir dos textos normativos orientadores, aliada a apreensão da ferramenta pela comunidade acadêmica enquanto subsídios para o desenvolvimento da metodologia detalhada acima, foram realizadas oficinas com a comunidade acadêmica e a formação de grupos focais formados por representantes dos segmentos da Universidade em conjunto com a gestão, definindo-se as diretrizes gerais do Plano, seus objetivos (no total de 21), indicadores (51, ao todo), além de projetos e programas estratégicos, estruturados nas perspectivas Sociedade, Processos Internos, Aprendizado e Crescimento, sendo representados graficamente no mapa estratégico a seguir:

Figura 17 – Mapa Estratégico da UNIFAP



Fonte: UNIFAP (2015)

Conforme se vislumbra no mapa estratégico da UNIFAP, o mesmo contempla na perspectiva institucional a necessidade estratégica de avaliação e controle descentralizado, possibilitando a aculturação dos valores ali dispostos de modo a possibilitar o atendimento efetivo da missão institucional.

Um dos objetivos constantes no PDI da UNIFAP é o aprimoramento de sua estrutura administrativa e acadêmica a partir de um Programa de Reestruturação, permitindo um melhor alinhamento da organização a missão da Universidade.

A UNIFAP estabeleceu estratégias de acompanhamento dos indicadores traçados no PDI, detalhando-os em seu Relatório de Gestão, articulando os elementos considerados relevantes para a mudança da organização orientada a missão da organização.

A UNIFAP participou ativamente, no âmbito do Fórum dos Pró-Reitores de Administração e Planejamento da ANDIFES (Forplad/ANDIFES) na construção de uma ferramenta de automatização do PDI para subsidiar os próprios Planos a serem concebidos no âmbito dessa organização.

Quanto a governança, verifica-se que a UNIFAP constituiu recentemente Comitê Permanente de Governança (UNIFAP, 2017; UNIFAP, 2018), tendo sido publicadas três portarias pelo referido Comitê: a Política de Gestão de Riscos da UNIFAP, as normas e procedimentos do Comitê no âmbito organizacional e o Regimento deste Comitê.

A reformulação da UNIFAP, até a data de conclusão do estudo já se encontrava em sua quinta versão, tendo já sido parcialmente votada pelo CONSU, aguardando a leitura e votação da parte restante do Estatuto para remeter ao Conselho Nacional de Educação conforme os termos dispostos em Lei.

5. ANÁLISE E DISCUSSÃO

Nesta seção, será verificado como a governança é tratada nas Universidades Federais de Rondônia e do Amapá. Para tanto, será feita a comparação das duas instituições por meio da segmentação dos dados em duas subseções.

Na primeira, serão analisados os indicadores do Levantamento de Governança realizado na Administração Federal, em 2017, pelo TCU, sendo destacados dois índices: o iGG (Índice Integrado de Governança e Gestão) e iGovPub (Índice de Governança Pública).

Na segunda subseção, serão analisadas as informações constantes nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior relativas ao intervalo entre 1995 e 2016 sendo extraídas as categorias quantidade de alunos matriculados e quantidade de docentes. Deste último, será feita a distribuição por instituição em razão da titulação com correlação entre as instituições examinadas. Junto a tais dados são contrastados e analisados os Indicadores de Desempenho exigidos pelo Tribunal de Contas da União presentes nos Relatórios de Gestão da UNIR e da UNIFAP, estabelecida a comparação na evolução de indicador.

Feitas as comparações acima, ao fim, são analisados (numa terceira subseção) os dados provenientes de questionário aplicado aos gestores da UNIR.

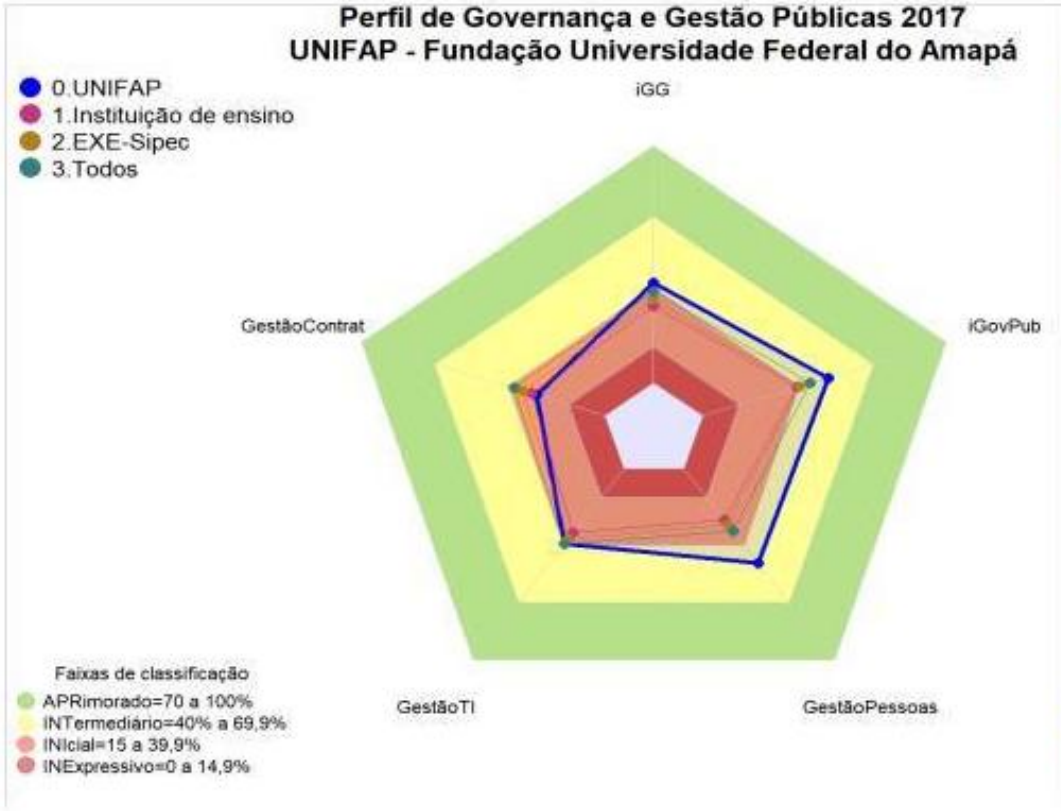
5.1. Análise dos Indicadores de Governança e Gestão Públicas do TCU

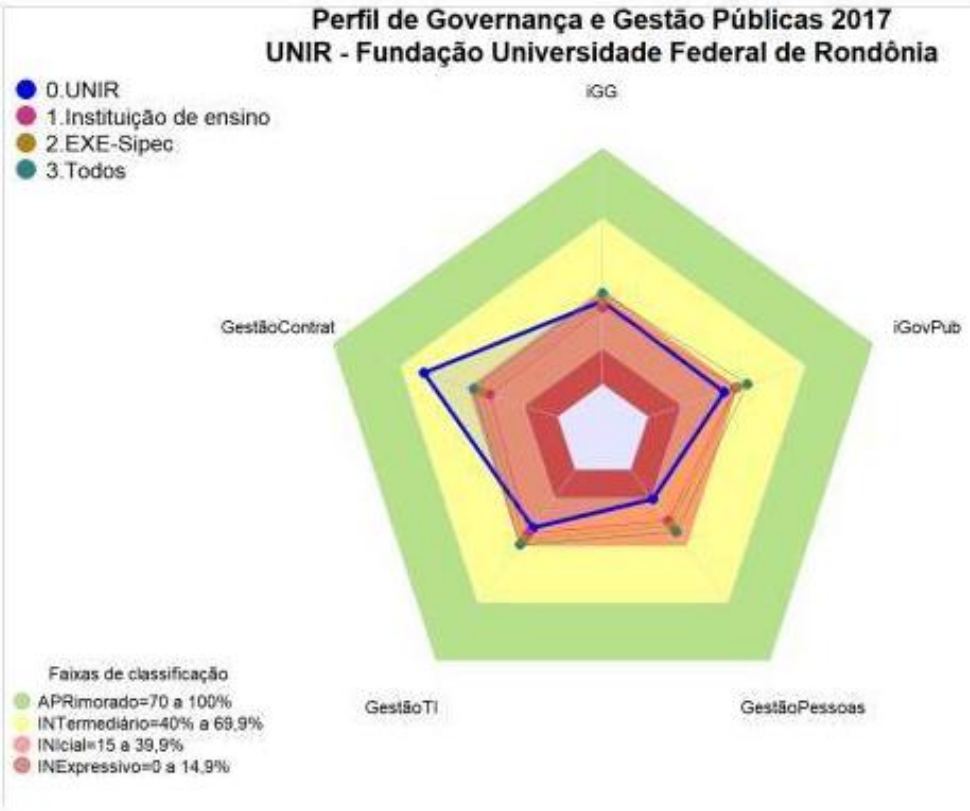
Conforme Relatório Individual de Autoavaliação (TCU, 2018), verificou-se que os dados foram agregados em figuras geométricas tendo em vista a correlação entre as variáveis presentes no questionário aplicado.

Para efeito de facilitar a compreensão da leitura dos dados contidos nos gráficos, suas faixas de classificação correspondem ao grau de aprimoramento alcançado pelo índice; as linhas com as referidas cores representam a pontuação alcançada pela instituição, a média relativa ao subgrupo de vinculação (instituição de ensino), a média do grupo de vinculação (EXE-Sipec) e a média geral dentre todas as organizações pesquisadas.

Abaixo, seguem as informações relativas ao primeiro índice a ser analisado, o Índice Integrado de Governança e Gestão de Pessoas:

Figura 18 – Índices utilizados para confecção do Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas (iGG) na UNIR e na UNIFAP[8]





FONTE: TCU (2018)

[8] O iGG foi calculado como primeiro componente principal em:

• **iGG** (índice integrado de governança e gestão públicas) ← iGovPub, GestãoPessoas, GestãoTI, GestãoContrat; onde: ○ **iGovPub** (índice de governança pública)

○ **GestãoPessoas** (índice de capacidade em gestão de pessoas)

○ **GestãoTI** (índice de capacidade em gestão de TI)

○ **GestãoContrat** (índice de capacidade em gestão de contratos) (TCU, 2018).

A partir das imagens, percebe-se nelas que a UNIR possui nos indicadores relativos a Gestão de Pessoas e TI suas autoavaliações demonstram serem inferiores a média geral, ao grupo principal e ao subgrupo. O único indicador em que se sobressai é o relacionado a gestão de contratos.

Ao se comparar com as informações da UNIFAP, verifica-se o oposto: os indicadores relacionados a Gestão de Pessoas e TI estão acima das médias geral, de grupo principal e de subgrupo, estando o relativo a gestão de contratos em condição de estágio inicial e em patamar inferior tanto às escalas retrocitadas quanto ao existente no âmbito da UNIR.

Estes dados ficam ainda mais nítidos a partir de uma representação didática dos resultados no quadro abaixo:

Figura 19- Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas e demais indicadores do TCU

Segmento	iGG	iGovPub	GestãoPessoas	GestãoTI	GestãoContrat
Todos	38,276%	43,876%	32,515%	39,071%	21,067%
EXE-SIPEC	34,812%	39,587%	28,985%	36,497%	33,726%
Instituição de Ensino	32,267%	38,669%	26,303%	33,451%	30,176%
UNIFAP	42,049%	51,420%	49,165%	39,353%	28,082%
UNIR	35,041%	33,981%	15,740%	30,433%	59,526%

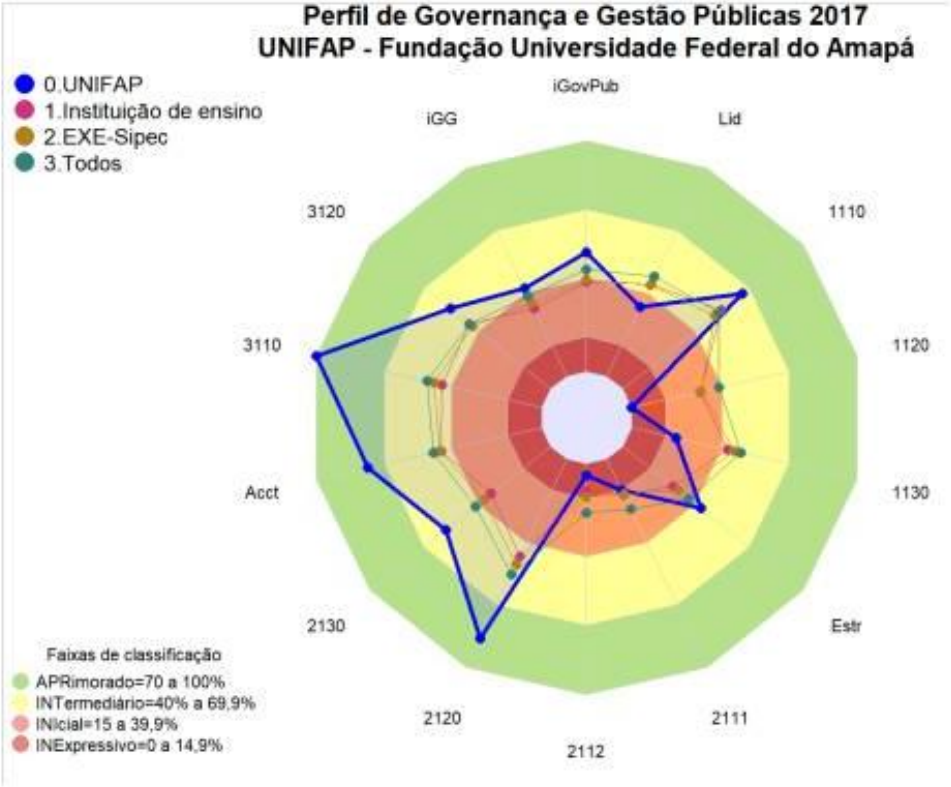
Fonte: Adaptado de TCU (2018)

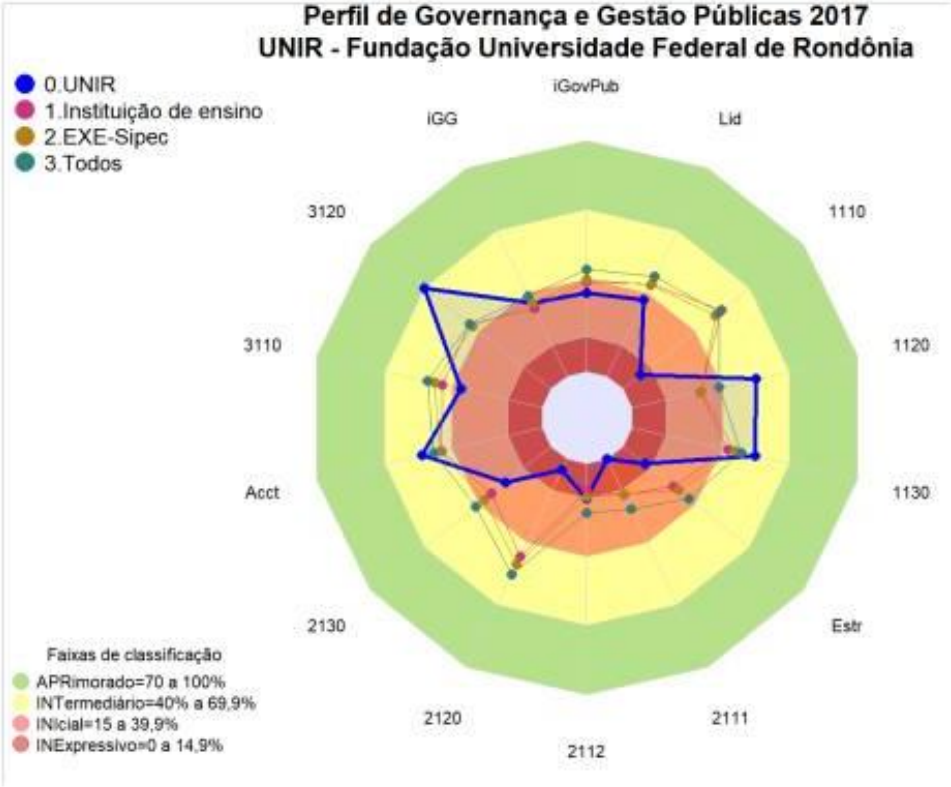
A comparação entre as duas instituições demonstra a fragilidade dos dados indicados, estando mais evidente no quadro acima. Parte dos índices acima demonstra como a UNIR está abaixo seja da Instituição de Referência (UNIFAP) quanto do total de participantes, do grupo EXE-SIPEC e do subgrupo das Instituições de Ensino.

O fato de esta autoindicação na UNIR apresentar demonstrativos que apontam para baixos níveis de implementação nas áreas citadas exigem maior investigação especificamente voltadas aos seus gestores, em razão da complexidade das atividades implicadas no cenário organizacional.

Com base nessa disparidade e dado o objetivo deste estudo, foram também extraídos os gráficos para realização da comparação dos indicadores na UNIR e na UNIFAP relativos ao Índice de Governança Pública. São utilizados três indicadores principais (liderança, estratégia e *accountability*), com subitens que guardam relação com o índice, conforme figuras abaixo:

Figura 20 - Índices utilizados para confecção do Índice Integrado de Governança Pública (iGovPub)[9] na UNIR e na UNIFAP





FONTE: TCU (2018)

[9] As Figuras apresentam o detalhamento para a avaliação do índice de governança pública (iGovPub), com base nos indicadores.

• **iGovPub** (índice de governança pública) ← Lid, Estr, Acct; onde:

Lid (índice de capacidade em liderança) ← 1110, 1120, 1130, onde: 1110 (Estabelecer o modelo de governança da organização); 1120 (Gerir o desempenho da alta administração); e 1130 (Zelar por princípios de ética e conduta)

Estr (índice de capacidade em estratégia) ← 2111, 2112, 2120, 2130, onde: 2110 (Gerir os riscos da organização); 2111 (O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido); 2112 (Os riscos considerados críticos para a organização são geridos); 2120 (Estabelecer a estratégia da organização); e 2130 (Promover a gestão estratégica)

Acct (índice de capacidade em *accountability*) ← 3110, 3120, onde: 3110 (Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas) e 3120 (Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna) (TCU, 2017).

A partir das figuras, percebe-se que a UNIR possui nos indicadores relativos a liderança e transparência autoavaliações que demonstraram serem inferiores a média geral, ao grupo principal e ao subgrupo. O único indicador em que se sobressai é o relacionado a *accountability*.

Dos subitens listados, temos que os relativos a modelo de governança; gestão de desempenho da alta administração; gestão de riscos, incluindo os críticos; estratégia e sua respectiva promoção; e a promoção da transparência, responsabilidade e prestação de contas apresentam-se qualificados em patamar inferior ao mesmo conjunto de médias geral, grupo principal e subgrupo.

Estes dados ficam ainda mais nítidos a partir de uma representação didática dos resultados no quadro abaixo:

Figura 21- Índice de Governança Pública e demais indicadores do TCU

Nome	Todas	EXE-Sipec	Instituição de Ensino	UNIR	UNIFAP
iGG	38,276%	34,812%	32,267%	35,041%	42,049%
Lid	47,562%	43,397%	43,992%	36,655%	33,028%
1110	52,959%	50,395%	54,034%	9,801%	66,167%
1120	38,722%	31,115%	30,852%	55,062%	0,000%
1130	48,393%	45,182%	42,674%	54,665%	19,728%
Estr	36,219%	30,250%	27,741%	12,252%	43,098%
2111	23,827%	16,462%	17,394%	0,000%	15,000%
2112	21,052%	14,194%	11,934%	15,000%	5,000%
2120	55,132%	49,899%	46,249%	5,000%	86,325%
2130	41,518%	36,675%	32,466%	24,964%	57,992%
Acct	47,916%	45,226%	44,476%	53,334%	77,315%
3110	50,825%	47,538%	44,136%	35,851%	100,000%
3120	45,076%	42,953%	44,740%	70,004%	55,592%
iGovPub	43,876%	39,587%	38,669%	33,981%	51,420%

Fonte: Adaptado de TCU (2018)

Percebe-se que a UNIR no quesito liderança apresenta-se em situação melhor que a Instituição de Referência mas abaixo da média dos grupos, em especial por conta da fragilidade quanto ao estabelecimento de sua estrutura de governança.

Tal resultado pode ter consequências graves na avaliação e monitoramento da instituição, implicando em riscos como a descontinuidade das atividades-meio e fim, maiores gastos nas ações de controle, tendência a judicialização, instabilidade institucional e prejuízo a execução de planos e metas da organização.

.Ao se comparar com as informações da UNIFAP, verifica-se que a Unir poderia se apropriar de melhorias em indicadores em estratégia e aprimorar o *accountability*; dos subitens, poderiam ser otimizados o modelo de governança; estratégia e sua respectiva promoção; e a promoção da transparência, responsabilidade e prestação de contas.

Os resultados apontados vão ao encontro das fragilidades apontadas no PDI (UNIR, 2014); contudo, a prática demonstra que não foram implementadas medidas para rever os problemas, prejudicando a consecução de ações que permitissem o alinhamento institucional. Abaixo são apresentadas situações que permitem compreender desdobramentos do questionário:

a) Regulamentação da carreira docente em 2013: A Lei que aprova o Plano de Carreira é do final de 2012 e as modificações propostas em Medida Provisória, de maio de 2013; contudo, a proposta final de regulamentação da carreira é feita tão somente em dezembro daquele ano.

Entre março de 2013, início da vigência da carreira, e dezembro de 2013, todos os processos relacionados ao desenvolvimento da carreira docente ficaram sobrestados, implicando em demora na análise dos processos, inclusão na folha de pagamento e abertura de um volume anormal de processos de pagamento de exercício anterior (UNIR, 2014).

b) Distribuição de funções de confiança (FG e CD) no âmbito da UNIR, por meio da Resolução nº 111/CONSAD, de 25 de setembro de 2013. A proposta, além de implicar na redistribuição de funções para unidades existentes, previu a implantação de funções para atividades sem fundamentação clara, atribuições e papéis no âmbito da Universidade como o da Diretoria Administrativa do Campus Porto Velho, Diretorias e Coordenações relacionadas às Pró-Reitorias, além de órgãos de apoio e assessoria no âmbito administrativo e acadêmico.

Tão grave quanto foi a alocação de função de coordenação de curso a chefes de departamento que não coordenam cursos, em contrariedade a própria lei que fundamenta a sua existência (BRASIL, 2012), implicando em riscos e conflitos desnecessários, além de demonstrar a falta de planejamento na alocação de funções, de reconhecimento de atribuições e competências, aumentando o caos organizacional.

c) Regulamentação do instituto do jubilamento. Referida medida, aplicada aos casos em que o aluno excede ao período máximo disposto institucionalmente para integralização dos cursos de Graduação. Apesar de previsto regimentalmente, o instituto deixou de ser aplicado por quase 20 anos, quando foi apresentada proposta que regulamenta o instituto.

A falta de regulamentação implica em dificuldades de gestão do fluxo discente, prejuízos ao Poder Público com a manutenção de vaga alocada a um aluno por período superior ao necessário para o seu processo formativo, além de prejudicar a distribuição de recursos orçamentários que tomam como base a taxa de eficiência/sucesso na graduação (Matriz ANDIFES).

Sob o ponto de vista da governança, tal ação amplia as assimetrias no acesso a informação e amplia as possibilidades de embate, implicando em maiores exigências do dirigente máximo e seu staff em atuarem como malabaristas na arena política instalada no seio da Universidade (HARDY E FACHIN, 2000).

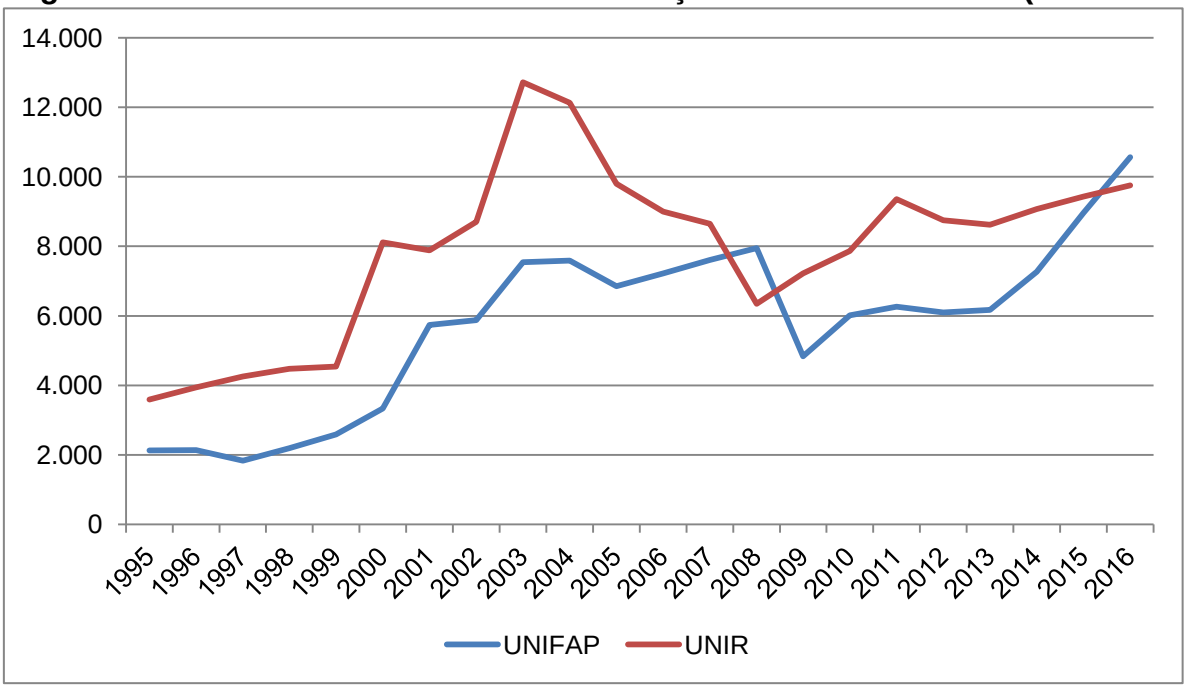
5.2. Análise das Sinopses Estatísticas da Educação Superior (INEP) e Indicadores de Gestão (TCU)

Com base nas informações disponibilizadas (INEP, 2016; UNIR, 2017; UNIFAP, 2017), foi possível fazer um compilado comparando a evolução e os impactos das políticas educacionais na UNIR e UNIFAP tomando como base para tanto a evolução na quantidade de docentes e discentes no período de 1995 a 2016.

Junto a isso, são também analisados os indicadores de desempenho presentes nos Relatórios de Gestão das duas universidades relativos ao período de 2002 a 2017 a partir da metodologia definida pelo TCU (MEC, 2004).

Inicialmente, foram tomados os dados relacionados a matrícula na graduação no período supracitado, de forma comparada entre as duas organizações, conforme figura abaixo:

Figura 22 – Alunos Matriculados na Graduação na UNIR e UNIFAP (1995-2016)



FONTE: Adaptado (INEP, 2017)

Com base nos dados apresentados, precisa-se compreender que a expansão ocorrida entre os anos de 1999 e 2004 na UNIR e 1999 a 2005 na UNIFAP devem-se a adoção de projetos próprios de formação de professores leigos em Licenciaturas em atenção ao disposto na LDBEN.

O dado mais relevante presente nas figuras é que, apesar da expansão realizada pelo REUNI na quantidade de cursos e vagas, a UNIR teve seu ápice em público atendido em 2004. Excetuando estas observações, verifica-se que a evolução das instituições é similar, conforme podemos examinar historicamente.

A criação das Universidades Federais de Rondônia (UNIR) e Amapá (UNIFAP) são similares em muitos sentidos; ambas surgem a partir de Núcleos de Extensão montados pela Universidade Federal do Pará

Quando se analisa o ambiente, verifica-se que as duas instituições localizam-se em um mesmo lócus territorial, a Amazônia, que já foram territórios federais (ambos foram assim transformados em 1943) e são estados recentemente emancipados politicamente (Rondônia torna-se Estado em 1982; Amapá, em 1988), dependentes de políticas públicas do governo central de modo a reduzir as assimetrias decorrentes de sua recente criação enquanto estado, confundindo-se a criação destas organizações com o projeto de desenvolvimento dos estados federados em que estão sediados.

Ambas surgem como políticas públicas decorrentes das Leis Federais nº 5.540/68 (reforma da educação de nível superior) e Lei 5.692 (LDB da Educação Básica) que trataram de promover reformas profundas no ensino, exigindo a consecução de políticas públicas visando a capacitação e formação de professores voltados ao Ensino Básico. Este motivo permeia a concepção de convênios e, posteriormente, da criação dos Núcleos de Educação da Universidade Federal do Pará nos Estados de Rondônia e Amapá.

Neste primeiro momento, a única particularidade existente entre os estados é a existência de outros convênios anteriores em Rondônia e a criação de uma Fundação Privada, ligada a Prefeitura de Porto Velho, que inicia a oferta dos cursos de Administração, Ciências Contábeis e Economia em 1980 (SENADO FEDERAL, 1980), intitulada Fundação Centro de Ensino Superior de Rondônia (FUNDACENTRO) de forma paralela ao Núcleo de Educação da UFPA no território.

Tanto na UNIR quanto na UNIFAP, os cursos e pessoal existentes foram incorporados. As diferenças se salientam após a criação das Universidades, com a UNIR interiorizando de forma mais rápida, através de convênios com as Prefeituras e implantação de cursos recorrendo a cessão de servidores docentes para possibilitar o funcionamento das atividades da Graduação (MOREIRA, 2005), pessoal este não contado na figura acima.

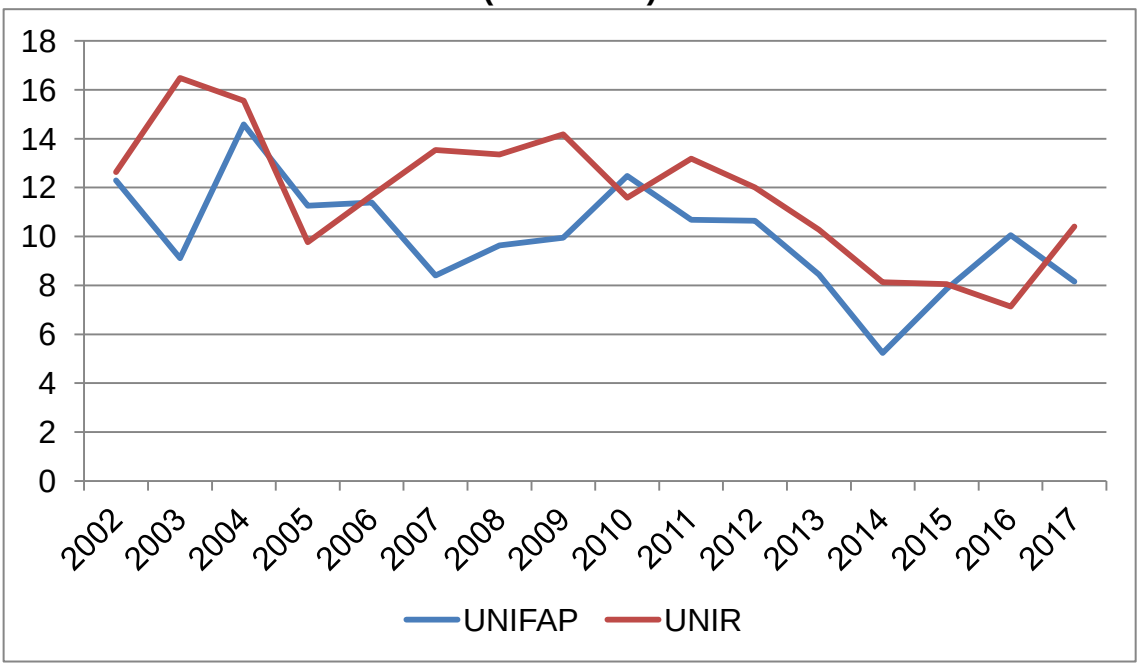
Neste ponto, no início da curva histórica, percebe-se que o quantitativo de pessoal docente da UNIR é maior por causa da diversidade de cursos bem como da existência de uma estrutura multicampi parcialmente implementada.

Com base no exame dos documentos da UNIFAP como os Relatórios de Gestão, verificou-se que os locais que hoje constituem seus campi, anteriormente, funcionavam como pontos de apoio concebidos pelas Prefeituras com funcionamento modular nos meses de janeiro, fevereiro e julho.

Os dados apontam que a expansão no pessoal atendido pela Instituição na UNIFAP aumentou e registra um equilíbrio com a UNIR em período mais recente, após a implementação do REUNI, encontrando-se hoje no maior valor da série.

Tal evolução na oferta da Graduação não foi acompanhada pela evolução na distribuição de servidores (seja somente os docentes, seja os servidores como um todo da instituição), conforme figura abaixo:

Figura 23 – Relação Aluno Tempo Integral/Funcionários na UNIR e UNIFAP (2002-2017)



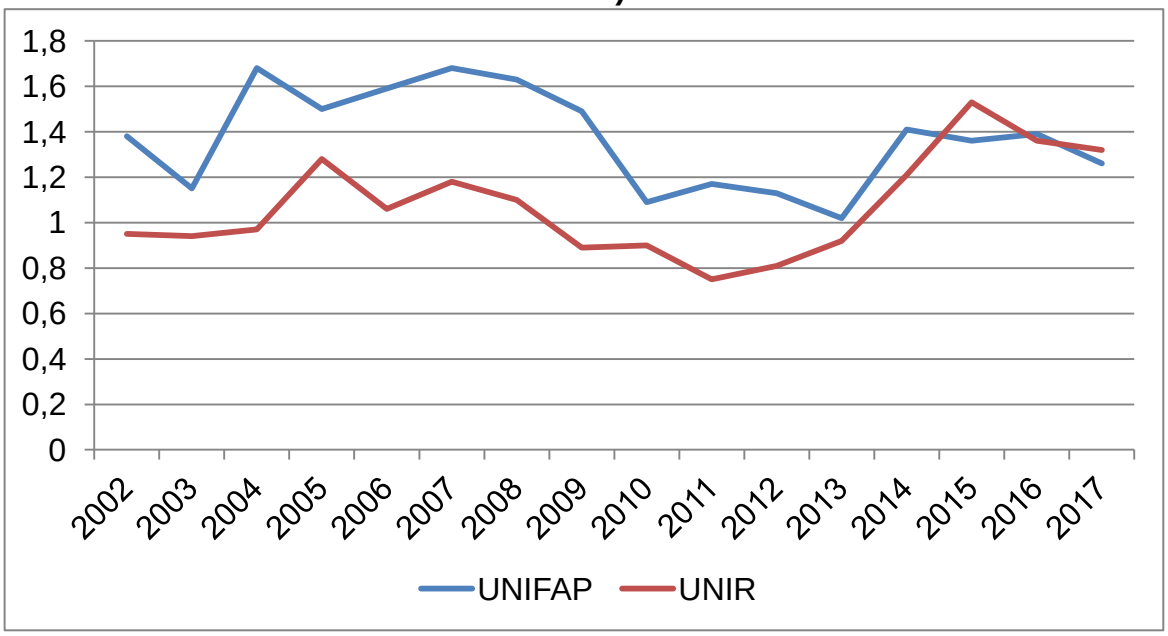
FONTE: UNIR (2018); UNIFAP (2018)

A série histórica mostra que os dados apontam para grande instabilidade no índice nas duas instituições; deve-se levar em conta que a leitura de funcionários toma em conta tanto servidores efetivos quanto terceirizados.

A redução nos valores da UNIR entre 2011 e 2014 deve-se a contratação mais intensa de pessoal nos anos de 2012 a 2014 após o repasse de vagas pelo MEC; movimento similar é vislumbrado na UNIFAP, estando em linha com uma das propostas estruturais previstas no âmbito do REUNI, quanto a contratação de pessoal.

Este dado deve ser lido em conjunto com o gráfico anterior haja vista que as duas Instituições expandem a oferta de vagas, com aumento na quantidade de matriculados no período. Ao se analisar a evolução da mesma relação aplicada ao docente, vislumbra-se o seguinte:

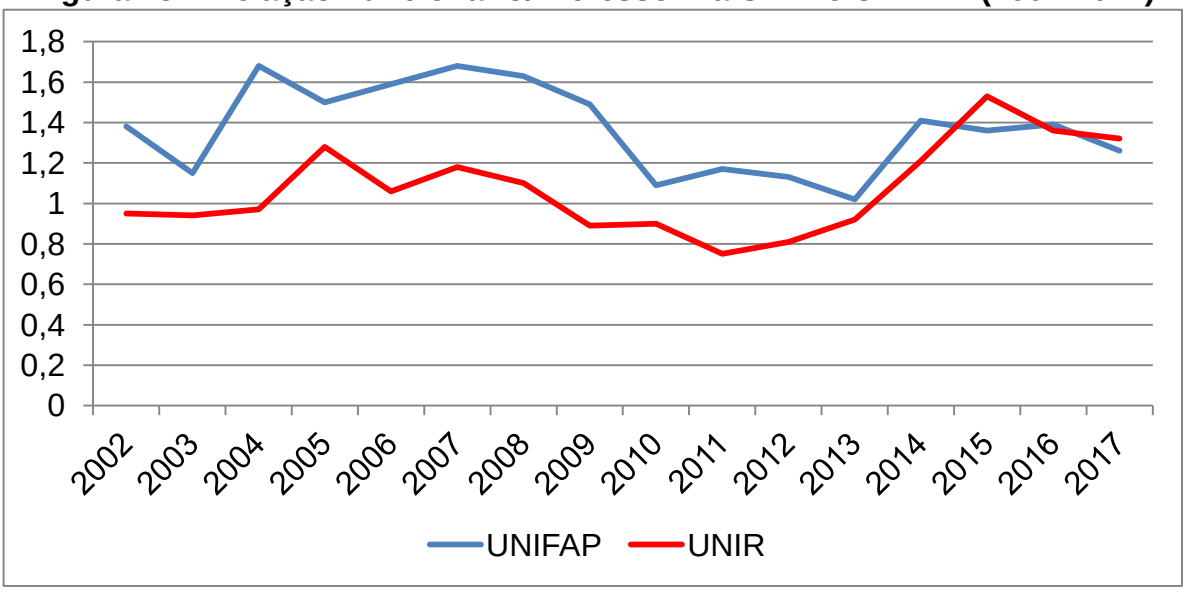
Figura 24 – Relação Aluno Tempo Integral/Professor na UNIR e UNIFAP (2002-2017)



FONTE: UNIR (2018); UNIFAP (2018)

Ao se analisar a relação de professores por aluno, vislumbra-se que as duas organizações contrataram pessoal docente após o REUNI fazendo com que a média de alunos por docente também diminuísse sensivelmente. Os dados apontam uma resposta mais rápida do Ministério da Educação a contratação de pessoal docente em comparação ao reforço de funcionários nas organizações universitárias, estando em linha com a análise feita no PDI da UNIR quanto ao maior encargo de atividades técnicas repassadas aos docentes. Tal fato é melhor compreendido na próxima figura:

Figura 25 – Relação Funcionário/Professor na UNIR e UNIFAP (2002-2017)



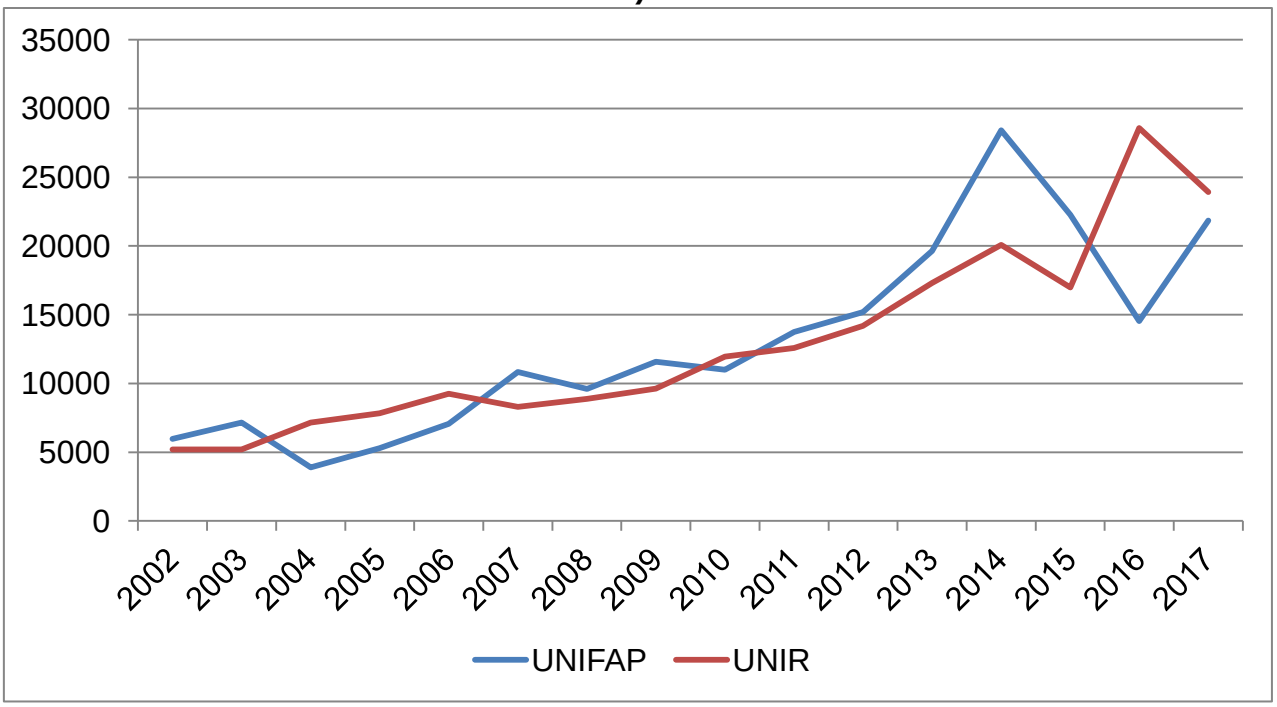
FONTE: UNIR (2018); UNIFAP (2018)

O processo de expansão e reestruturação das Universidades previu a correlação entre alunos e professores na proporção de dezoito alunos por docente ao final do Plano. As figuras lidam com uma correlação com a noção de aluno de tempo integral e de docente, implicando em uma redução da relação docentes por aluno de tempo integral, que integra informações da graduação e pós-graduação (*lato* e *strictu sensu*) após a implementação do REUNI.

Verifica-se também uma redução da relação entre funcionários por aluno e por professor nas duas instituições; tal dado deve-se por um lado pela inclusão dos dados de trabalhadores de empresas prestadoras de serviço no âmbito das Universidades, a demora na reposição das vagas de pessoal técnico nas Instituições com posterior compensação como contributo da expansão da oferta do ensino superior nos dois locais.

Esta expansão na quantidade de alunos e cursos levou a uma reconfiguração nos equipamentos públicos e uma tendência de maiores gastos na matriz de custeio. A figura abaixo apresenta o histórico da relação de custo corrente por aluno equivalente:

Figura 26 – Custo Corrente por Aluno Equivalente na UNIR e UNIFAP (2002-2017)



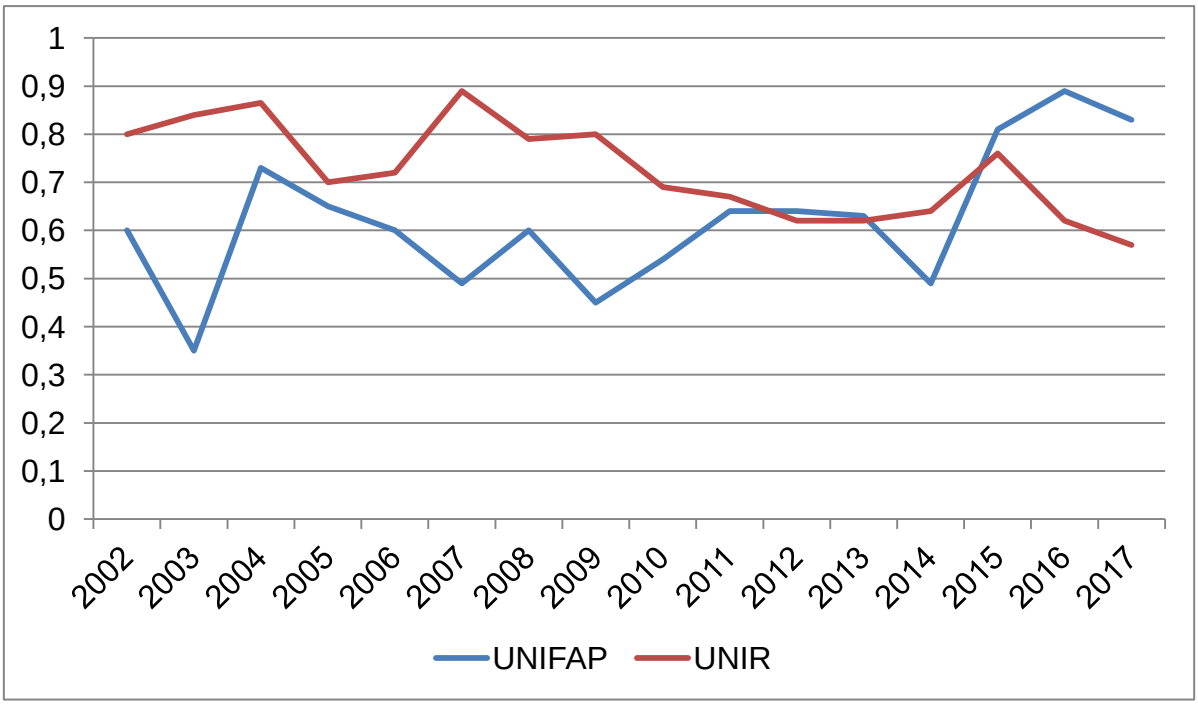
FONTE: UNIR (2018); UNIFAP (2018)

No período posterior a 2006, podem ser imputadas razões para o crescimento acelerado como a política de valorização conforme MEC (2007), bem como a diminuição no público atendido. Quanto a instabilidade no custo-corrente nos períodos de 2014 a 2017 nas duas Instituições, não se verificam nos documentos examinados motivos efetivos que possibilitem uma análise e discussão mais consistente.

Um maior custo corrente por aluno implica dizer em ampliação de investimentos no aluno; contudo, somente na análise orçamentária direta para verificar em que sentido esses gastos se expandiram para possibilitar a melhora do acesso e permanência nas Universidades.

Esta relação de gastos implica em uma relação tão importante quanto, a eficiência das atividades de graduação. Para tanto, são utilizados como parâmetros os indicadores relacionados ao Grau de Participação Estudantil e a Taxa de Sucesso na Graduação comparadas entre as duas instituições conforme figuras abaixo:

Figura 27 – Grau de Participação Estudantil na UNIR e UNIFAP (2002-2017)

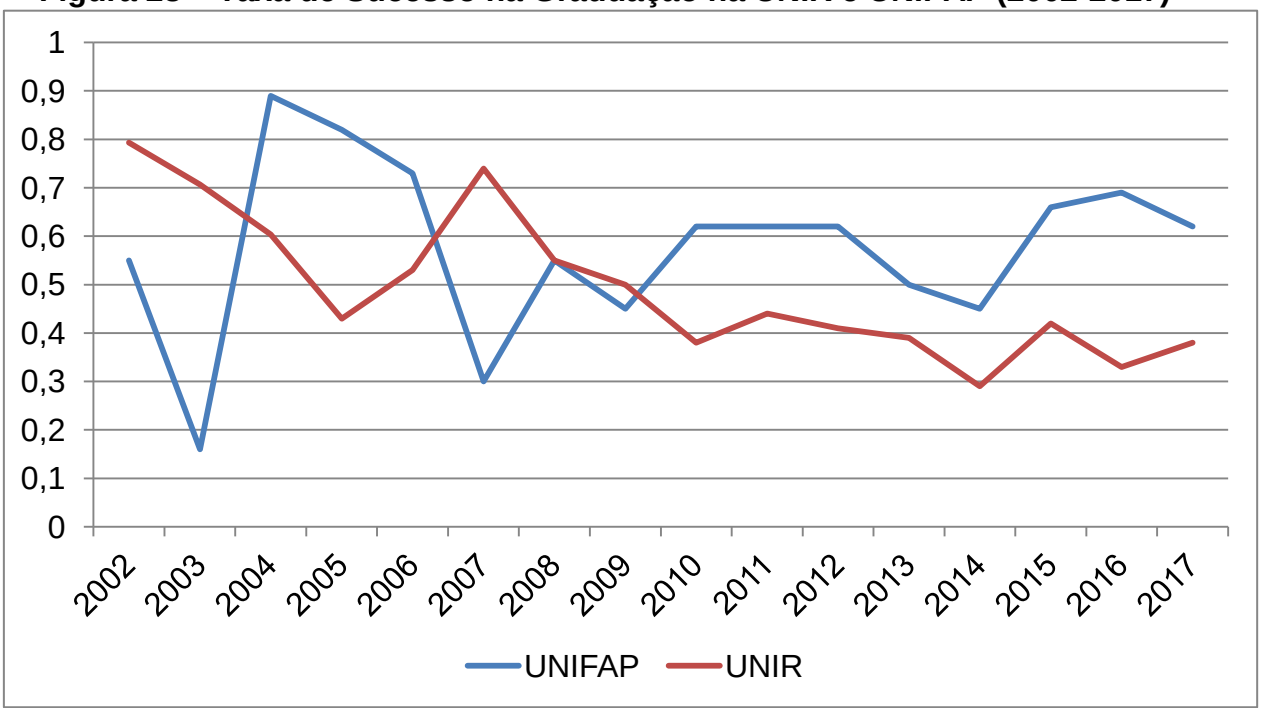


FONTE: UNIR (2018); UNIFAP (2018)

A figura acima reflete como ambas as Instituições ainda guardam forte vocação ao ensino na graduação, mas com instabilidade nos resultados de

utilização da capacidade instalada destas pelo seu corpo discente, apontando para uma piora dos índices da UNIR, consistente com a menor taxa de sucesso dos cursos de graduação conforme analisado na próxima figura:

Figura 28 – Taxa de Sucesso na Graduação na UNIR e UNIFAP (2002-2017)



FONTE: UNIR (2018); UNIFAP (2018)

Nas duas figuras, quando os indicadores tendem a um, implica em dizer em melhor resultado na gestão dos cursos, possibilitando que o egresso tenda a se formar no período mínimo previsto no currículo, controlando-se os índices de evasão e retenção.

As informações acima apontam na UNIR para o oposto do preconizado no REUNI: a taxa de sucesso na graduação apresenta uma trajetória de redução quando comparada ao início da expansão. Os resultados também apontam para o não atendimento ao proposto no Plano de Desenvolvimento Institucional quanto a meta de aumento gradual na taxa de sucesso dos cursos na UNIR (UNIR, 2014).

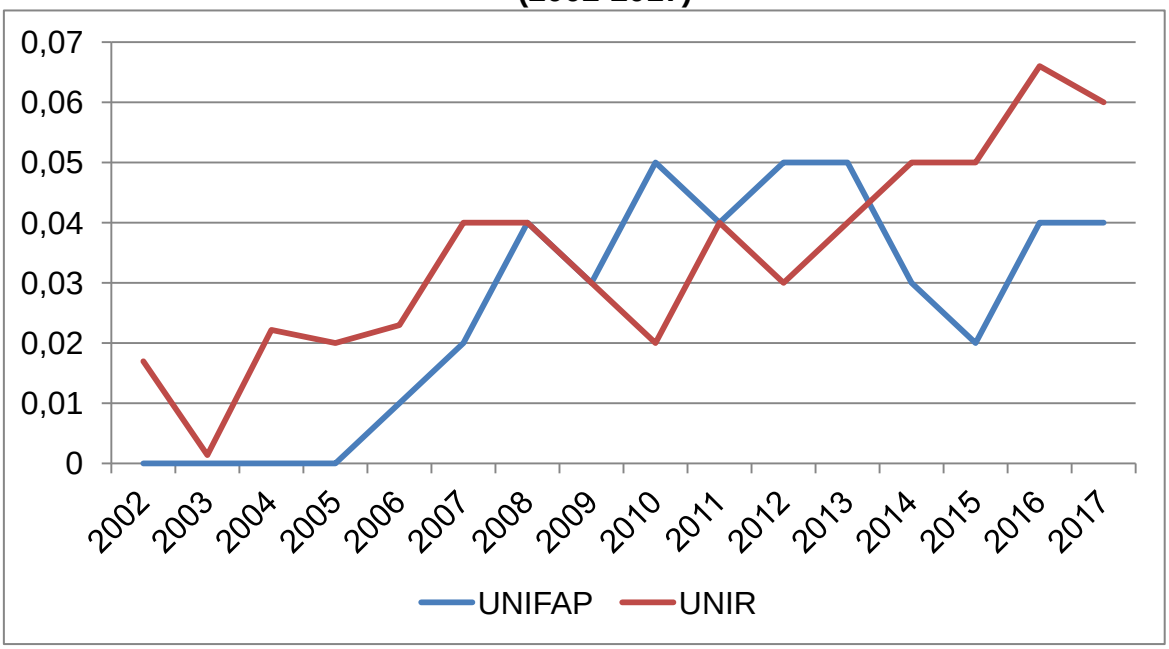
A UNIFAP, a partir de 2010, mostra uma taxa de sucesso mais estável, tendo uma taxa de participação menor que a UNIR. Foram buscados documentos que explicitassem em que condições ocorreu a dissociação entre os dois indicadores, sem um retorno para tanto.

Poderiam ser estabelecidas razões como a facilidade no ingresso e mudança de curso devido a expansão na oferta de vagas nas Instituições de Ensino Superior,

o perfil dos cursos existentes nas duas instituições, a estrutura curricular, o acesso a meios de assistência estudantil, o que exigiria estudos mais profundos e direcionados.

Indo para a Pós-Graduação, destaca-se que as Instituições, além de serem relativamente jovens, iniciaram as atividades de seus Programas de Mestrado e Doutorado a pouco tempo: na UNIR, a partir de 1999, com o Mestrado em Desenvolvimento Regional, e na UNIFAP, em 2006, com a implantação dos Programas em Desenvolvimento Regional, Biodiversidade Tropical e Direito Ambiental e Políticas Públicas.

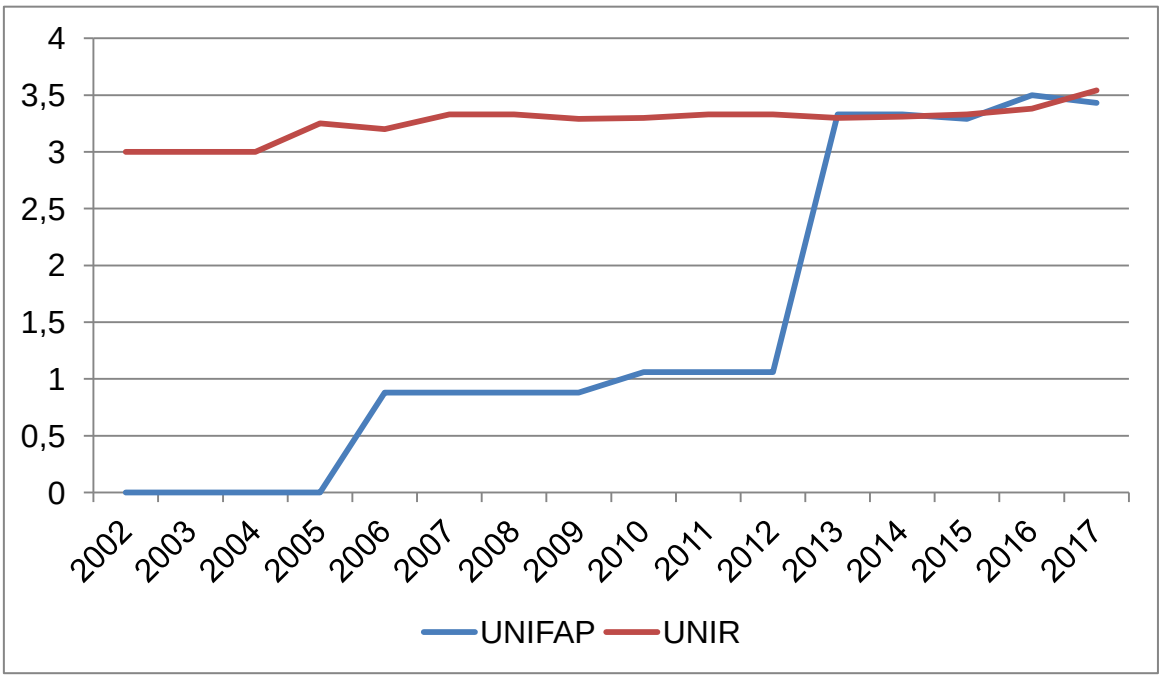
Figura 29 – Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação na UNIR e UNIFAP (2002-2017)



FONTE: UNIR (2018); UNIFAP (2018)

Os dados acima reforçam a tendência das instituições em se concentrarem no ensino de Graduação; os dados observados a maior na UNIR deve-se a expansão recente na quantidade de Programas no âmbito da UNIR, implicando em maior atendimento a alunos no *strictu sensu*. Esse maior atendimento é refletido também nos conceitos avaliados na Pós-Graduação conforme figura abaixo:

Figura 30 - Conceito CAPES/MEC para a Pós-Graduação na UNIR e UNIFAP (2002-2017)

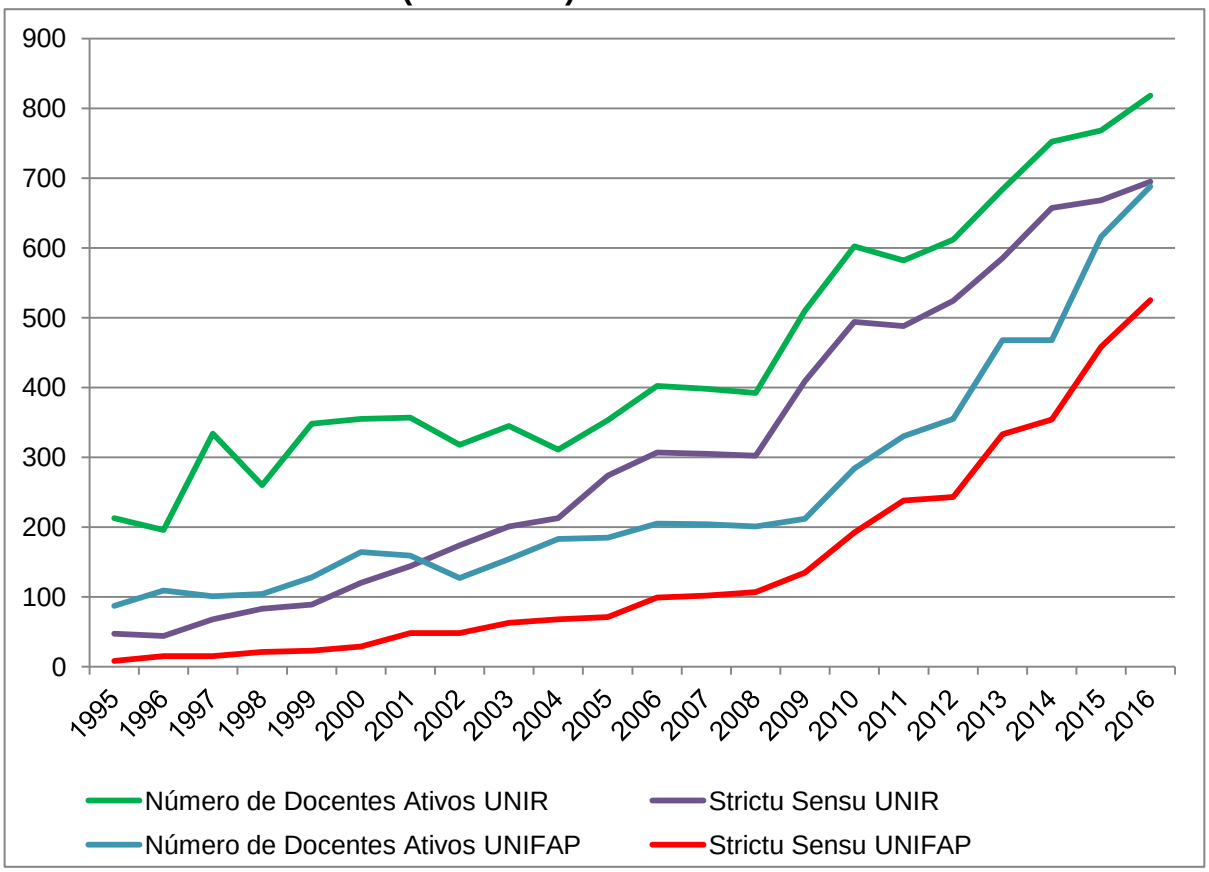


FONTE: UNIR (2018); UNIFAP (2018)

Os dados apontam para uma relativa estabilidade da média em torno de 3, nota mínima necessária para o funcionamento dos Programas de Pós-Graduação. Nesse sentido, com base nos dados analisados, verifica-se que não haveriam maiores contribuições para boas práticas em governança aplicada a este segmento; por outro lado, a manutenção da nota dos Programas na nota mínima contribui para menor estabilidade dos Programas no âmbito institucional.

A possibilidade de oferta de cursos na Pós-Graduação deve ser lida levando em conta a evolução do quadro docente nas Instituições e a maior formação de professores em nível *strictu sensu* (especialmente com formação em Doutorado), conforme figura abaixo:

Figura 31 - Evolução da quantidade de docentes - total e por formação *strictu sensu* (1995-2016) na UNIR e na UNIFAP



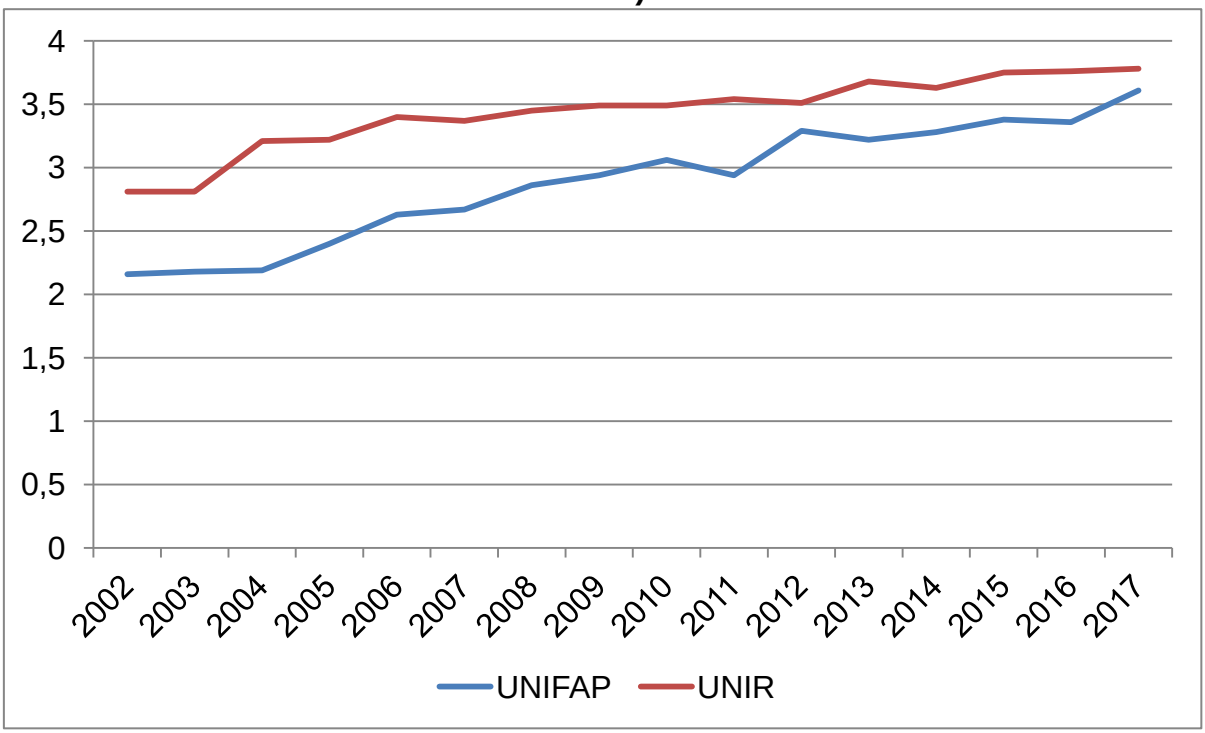
FONTE: Adaptado (INEP, 2017)

Os dados mostram a melhora nos indicadores institucionais quanto a quantidade de professores com formação *strictu sensu* em relação ao conjunto de professores, estando a UNIR com indicadores maiores por boa parte do tempo, tendo a UNIFAP reduzido a distância entre os dados de forma mais recente.

Devemos ter em conta que parte deste crescimento deve-se a uma mudança política no modelo de Universidade em 1996: ao deslocar o foco da estrutura para a formação em nível *strictu sensu* do pessoal, coube às Universidades em incrementar seus investimentos em políticas e ações que possibilitassem o processo de adequação ao novo arranjo normativo

Esta redução na UNIFAP reflete o êxito no processo de contratação de professores com titulação strictu sensu bem como nas políticas de capacitação desenvolvidas pela organização, possibilitando aumento na titulação de seu corpo docente. Tal reflexo pode ser compreendido quando cotejadas as informações relacionadas ao índice de qualificação docente nas instituições conforme figura abaixo:

Figura 32 - Índice de Qualificação do Corpo Docente na UNIR e UNIFAP (2002-2017)



FONTE: UNIR (2018); UNIFAP (2018)

A numeração toma como base a fixação de pesos em razão da titulação; ao doutor, cinco pontos; mestre, três pontos; especialista, dois pontos; e graduado, um ponto. O melhor arranjo é a tendência dos dados a faixa superior ao nível três em razão do imperativo legal; o alcance de indicadores superiores a esta faixa indica a possibilidade de maior titulação do corpo docente e, efetivamente, maior massa crítica para abertura de programas de pós-graduação.

Percebe-se que a expansão está em linha com a reconfiguração estrutural prevista na LDBEN em que passa exigir a titulação e a dedicação integral como requisitos para credenciamento como universidades, tendo ocorrido de forma mais rápida na UNIR quando comparada com a UNIFAP; se na UNIR, tal quesito se implementa em 2000, na UNIFAP, tal condição ocorrerá somente em 2002.

Em linha com a política geral de aumento na qualificação do pessoal docente e da expansão na oferta do strictu sensu, pode-se inferir ainda que as Universidades pesquisadas contrataram pessoal com maior qualificação, o que exigiria maiores estudos.

Esta expansão nos indicadores presentes possibilita que as Universidades se destaquem na sua vocação para a pesquisa e a pós-graduação, sobressaindo na realidade local.

5.3. Discussão dos dados apresentados e apontamentos estruturais

Com base nas informações disponibilizadas nas subseções anteriores, as informações apresentadas apontam para relevantes desafios na governança da UNIR e da piora dos indicadores relativos a graduação da organização quando comparada com a UNIFAP.

Ambas as instituições enfrentam as fragilidades de implementar uma concepção de instituição multicampi em face das adversidades de seus ambientes como verificou-se na seção anterior.

No Amapá, o desafio é conciliar a sustentabilidade ambiental com o desenvolvimento regional, tendo em vista o fato de 90% do Estado ser composto por áreas de servidão ambiental, com a posição geopolítica do território, suas potencialidades na extração de insumos minerais, os embates ocorridos com a delimitação de seu espaço, a questão indígena e a implementação de um campus binacional de fato na região.

Em Rondônia, um Estado migrante, de ocupação recente e com histórico de devastação ambiental para expansão agrícola, a de conciliar sua vocação para o agronegócio com os incrementos tecnológicos, o aprimoramento das cadeias produtivas e a redução da dependência econômica dos recursos relacionados aos órgãos públicos para a diversificação das matrizes econômicas regionais.

A questão indígena e rural é intricada em ambos os Estados, tendo ambas as Universidades constituído mecanismos para fazer frente ao atendimento às necessidades locais com as Licenciaturas em Educação do Campo, e, especificamente na UNIR, por meio da Licenciatura em Educação Intercultural.

As estruturas das duas instituições caminharam em vieses distintos. A UNIR interiorizou e formalizou sua estrutura multicampi com maior rapidez, entre os anos 1980 e 1990. A proposta de instituição experimental é abandonada, a complexidade é assimilada pela estrutura a partir da hierarquização, transformando os Departamentos em estruturas acadêmico-administrativas, dificultando o atendimento de sua missão.

Na UNIFAP, a expansão é mais recente; apesar de ter sido pensada desde o início como instituição multicampi, as experiências de interiorização estiveram atreladas às ações do Campus Marco Zero, onde se situa a sede da Universidade.

Sua estrutura achatada se manteve ao longo do tempo, possibilitando maior flexibilidade decisória e adaptação às necessidades locais.

Ambas as instituições foram favorecidas pelo REUNI como meio de promover a expansão na oferta de cursos de nível superior; contudo, não há informações consistentes sobre ambas as organizações sobre a metodologia empregada para avaliação da demanda local.

A questão estrutural é enfrentada no REUNI de formas distintas. Na UNIR, a proposta implicou na expansão dos cursos e fortalecimento das atividades-meio sem que fossem operadas medidas que simplificassem a organização e os currículos, intensificassem a integração dos cursos antigos e os novos.

Na UNIFAP, a questão curricular não foi enfrentada a contento; contudo, o arranjo estrutural é mantido, possibilitando maiores possibilidades de inovação e resposta diante dos desafios de expansão e interiorização de forma permanente. Ao contrário da UNIR, a UNIFAP pode ser compreendida como uma instituição em implementação, razão pela qual ainda mantém a flexibilidade, estando alinhado aos modelos apresentados por Mintzberg (1979) da burocracia mecanizada (UNIR) e da estrutura simples (UNIFAP).

Os dados são consistentes nos desafios da UNIR em se alinhar ao planejamento estratégico como um subsídio importante para a definição dos horizontes institucionais e consolidação das atividades e processos finalísticos, com a simplificação e reorganização administrativa, demonstrando o porquê de, numa análise sincrônica, a UNIFAP mostrar-se mais eficiente que a UNIR, alinhando-se ao observado em MARTINS *et.al.* (2012) e COHEN, PAIXÃO e OLIVEIRA (2018).

Apesar das críticas apresentadas por Cavalcante e Pires (2018) quanto a metodologia empregada em TCU (2018), levando em conta que os dados foram coletados dentro do mesmo segmento e que a principal interface aqui citada refere-se a estrutura formal de comando, os elementos comparados neste estudo permitem uma mensuração fiável haja vista os elementos comparativos utilizados no estudo.

As duas instituições enfrentam desafios na conformação formal da sua estrutura, estando tal informação inserida nos seus respectivos Planos Estratégicos. Se por um lado ambas possuem um Estatuto e Regimento Geral defasados quanto às atribuições, papéis e competências, a estabilidade recente e a compreensão pelo

gestor de melhor definição da estrutura permitem afirmar que a UNIFAP tenha melhor definição de sua estrutura de governança em comparação a UNIR.

Junto a isso, a reorganização administrativa depende da compreensão da complexidade institucional e dos elementos simbólicos que permeiam as relações no âmbito da Instituição, de modo a entender as resistências aos ajustes como possibilidades dialéticas de mudança e alinhamento estratégico.

Neste ponto, simplificar a estrutura e enxugá-la visando a coexistência da estrutura com arranjos matriciais mais enxutos vem ao encontro do interesse em dinamizar a Instituição, levar em conta as diferenças existentes e fortalecer a organização como um todo.

Junto a isso, a apreensão de novas soluções tecnológicas pode ser uma aliada desde que compreendida como um componente da prática administrativa aliada a uma mudança na cultura da UNIR, que assimile a autonomia dos ambientes acadêmicos com a dependência dos ambientes administrativos.

A abordagem estruturalista na acepção fenomenológica de Weber pode ser interessante para entender como o modelo deve ser flexível e aberto a mudança dada a imperfeição de compreensão da realidade; propostas como a do ForPDI podem ser pensadas conciliando ferramentas metodológicas como as propostas por Souto-Maior relativas a Planeação Estratégico-Comunicativa ou com a diversidade epistêmica da estratégia apresentada em Mintzberg *et. al.* (2010)

Rever a gestão assimilando simplicidade e mudança, descentralização de fato da organização, maior autonomia administrativa dentro dos ditames legais foram os elementos extraídos dos dados e assimilados no produto proposto, a ser detalhado nas considerações finais e nos anexos desta pesquisa.

O atual cenário, de escassez nas Universidades Federais, tem potencialidade para maiores conflitos, em especial na Universidade Federal do Amapá, dado seu histórico recente de forte expansão baseada na cooperação interorganizacional com o Poder Público e com a bancada legislativa daquele Estado, dado interesse daquela instituição em prosseguir com o processo de consolidação e implantação de novos campi no interior.

Entre os anos de 2017 e 2018, a UNIR tem se mobilizado para formulação de um novo PDI utilizando uma nova abordagem metodológica discutida junto à ANDIFES por meio de uma Plataforma aberta pensada por instituições federais e

que atenda as necessidades destas organizações utilizando como parâmetro ferramentas eletrônicas como o ForPdi (MENDONÇA, 2017).

Quanto aos problemas e soluções elencados, verifica-se que a UNIR realizou recente aquisição de Sistemas informatizados, hábeis tanto para a gestão de processos internos quanto para a integração dos serviços prestados pela Universidade, possibilitando avanço em direção a digitalização.

A fragilidade existente no acesso a rede nos campi do interior foi diminuída após ação da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), possibilitando melhoria da conexão e diminuindo as distorções existentes no acesso à internet entre capital e interior.

Tal problema é compartilhado pela UNIFAP, que somente teve sua integração com a conexão por fibra óptica concluída em 2015. Até esta data, a Instituição mostrava-se dependente de sinal de rádio, estando sujeita a maior quantidade de interferências e interrupções no sinal.

Uma peculiaridade relevante é que na UNIFAP e na UNIR, os campus-sede possuem organização distinta dos demais campi. Se na UNIR, os Núcleos, por divisão funcional, organizam os cursos e atividades por área de conhecimento, na UNIFAP se recorre ao conceito de Departamentos como unidades que segmentam ações do tripé a partir das áreas de conhecimento.

Pode-se inferir a existência de uma assimetria entre os organogramas dos campi do interior e o campus sede a partir de tal dado, exigindo, contudo, maiores estudos sobre documentos institucionais existentes para verificar a fiabilidade de tal colocação.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo voltou-se a compreender as estruturas de governança em duas universidades federais da região Norte brasileira. Em que pese a disposição constitucional de autonomia das universidades, a prática aponta que essa autonomia se transformou em heteronomia: as Universidades são instituições dependentes do Poder Público e cada vez mais cobradas em seus mais variados aspectos a ofertar seus serviços no tripé do ensino-pesquisa-extensão e acompanhar melhor as atividades-meio.

Os dados apontam para importantes desafios na Universidade; a continuidade político-institucional após a renúncia do Reitor em 2011, deve ser seguida pela implementação de uma cultura voltada ao planejamento e controle. Em muitos sentidos, esta afirmação soa contraditória dada a própria atuação, na área-fim, de controle das atividades realizadas.

Contudo, verificou-se no estudo, que a crença no valor da mudança e da necessidade de uma postura prudente e vigilante diante do risco e das adversidades ainda está longe de ser implementada na Universidade. Culturalmente, há a necessidade de amadurecimento para a inovação na área-meio, de transcender os elementos burocráticos e apropriar-se da discricionariedade da Administração para que a instituição prospere.

Em muitos sentidos, os modelos e propostas de planos e controles são limitados para dar conta a singularidade das organizações universitárias; os métodos existentes exigem, dada a complexidade da contemporaneidade, maior clareza e simplicidade procedimental, descentralização de poderes e competências e significação maior a atividade-fim.

Neste ponto, os órgãos externos estão limitados pela sua abordagem bastante centrada no controle com base na Lei; quando não, na simplificação excessiva aos indicadores, desprezando valores ambientais e societais relevantes como a cooperação interorganizacional promovida pela Universidade, minorada a capacidade de flexibilidade dos arranjos organizacionais, enquadramento excessivo das ações ao controle coercitivo, gerando receios excessivos a inovação no campo organizacional.

Para as Universidades estudadas, o que emerge do estudo é a necessidade de melhor integração entre elas. O valor simbólico conferido a autonomia nas Universidades dificulta que se veja além de si e expanda a cooperação como um elemento próprio para a sobrevivência e perpetuação da organização, mantendo-se tanto quanto possível seus objetivos.

Pessoas cooperam, grupos são criados para fazer essa interlocução, mas é necessário ir além, criar uma mensagem comum entre as Universidades pela cooperação a partir das soluções concebidas, dos estudos realizados, dos produtos concebidos para que as organizações como um todo possam se sobressair.

Há muitos obstáculos normativos construídos sob a lógica burocrática, procedimental, impessoal, regulamentar. Há uma necessidade de se proceder a novos arranjos normativos que se apropriem da realidade da Administração Pública, que leve em conta as especificidades e a prática existente para que possibilitem racionalizar as estruturas, os processos, os custos e as atividades prestadas.

Dada a pergunta de pesquisa por que existem diferenças na estrutura de governança de duas universidades federais com características semelhantes?, este estudo aponta para os desvios na implementação integral dos Planos Estratégicos, monitoramento e avaliação dos resultados alcançados junto ao enrijecimento progressivo da estrutura interna, defasada diante das mudanças e cenários que a Universidade passou a enfrentar.

Para que os Planos se efetivem na medida de sua proposição e adequação às necessidades organizacionais, o mesmo deve ser flexível dada a instabilidade e possibilidade de ajustes ao longo de sua execução; culturalmente, deve ser incorporado como uma necessidade da instituição para permitir melhor adequação ao futuro da Universidade.

A adoção da proposta inserta na Plataforma Aberta para Gestão e Acompanhamento do Plano de Desenvolvimento Institucional (ForPDI) supre parcialmente esta lacuna, à medida que automatiza o processo e disponibiliza ao gestor maior fluidez para acompanhamento e gerenciamento do diagnóstico e propostas apresentadas pelas Unidades Acadêmicas.

Por outro lado, parte do êxito da proposta exige mudanças na estrutura formal universitária, já previstos no PDI vigente e que ainda não se encerraram. Com base nos elementos verificados de maior horizontalidade da estrutura da UNIFAP, da

tendência de equiparação e descentralização das Unidades Acadêmicas, este estudo propõe mudanças no Estatuto e Regimento Geral, possibilitando que ele se torne mais despojado e simplificado, voltado a adequação normativa e explicitação das atribuições e competências da estrutura de governança da UNIR.

Parte dos elementos dessa tendência seria a revisão da estrutura para a divisão funcional pelas grandes áreas de conhecimento previstas no CNPq; depois, dada a organização funcional, ao invés de Departamentos com responsabilidades administrativas e acadêmicas, passam-se às Coordenações de Cursos na Graduação e na Pós-Graduação com atuação puramente academica dando maior flexibilidade ao arranjo organizacional.

Tais Coordenações seriam vinculadas aos Campi ou a uma Unidade Acadêmico-Administrativa, que cumularia o papel de gestão acadêmica e administrativa dos cursos a ela vinculados, reconhecendo o que de fato já é feito na instituição nos cursos de pós-graduação.

Os objetivos da instituição, que atualmente guardam maior relação com os problemas regionais são ampliados com a assimilação dos objetivos da educação superior dispostos na LDBEN, além de inserir um objetivo relativo a racionalização administrativa.

O esforço do documento é a simplificação e maiores possibilidades de conformação organizacional à realidade da UNIR. A proposta apresentada teria ainda limitações por conta dos dados qualitativos e quantitativos se basearem na percepção dos participantes, da amostra reduzida de participantes e das especificidades das organizações universitárias.

A questão normativa é um tópico relevante para a mudança, mas a cultura é a principal. Verificar qual racionalidade permeará o cotidiano organizacional, de que modo valores como inovação, espírito de equipe e cooperação se implementarão depende de uma mensagem organizacional aberta e clara, consciente dos conflitos, mas integrada a missão organizacional.

Dados os serviços prestados pelas Universidades, os planos só se mostrarão mais efetivos se o pessoal intraorganizacional realmente assimilar a necessidade de alinhamento da realidade com a proposta e verificar a factibilidade do que está sendo proposto.

Ao identificar os instrumentos de governança da Administração Pública Federal brasileira, verifica-se que o caminho tomado pelas organizações é ligada a simplificação administrativa, mudanças nas estruturas de governança visando atender ao cidadão-usuário conciliando transparência, controle e monitoramento das políticas públicas, em especial quando pensadas as organizações universitárias, singulares diante das atividades desenvolvidas por elas.

Estas singularidades são melhor compreendidas ao se fazer a descrição a estrutura de governança da UNIR e da UNIFAP a partir de indicadores de gestão. Neste ponto, verifica-se como organizações muito parecidas quando criadas tomaram caminhos distintos, implicando em reflexos distintos nas atividades de Graduação e Pós-Graduação, na exploração de sinergias e maximização dos recursos existentes, em especial em períodos de escassez e crise.

A partir disso, foi possível distinguir as diferenças da estrutura de governança da UNIR e da UNIFAP, verificando-se que a UNIR tomou um caminho de expansão da estrutura por meio da interiorização, a transferência de responsabilidades administrativas para a comunidade docente, desvirtuando a proposta da Instituição e tornando-a mais engessada, seja pela demora em propor mudanças nas suas normativas, seja não ter sido repensada sua estrutura diante dos fatos que acorreram ao longo do tempo.

O modelo existente na UNIR apresenta uma estrutura hierarquizada, inchada e pouco clara quanto às atribuições dos atores institucionais; a Organização expandiu sem refletir em uma articulação estruturada dentre as múltiplas funções no aparato administrativo e acadêmico, prejudicando a capacidade de exploração das potencialidades locais e de exploração dos canais interorganizacionais para moldar uma Instituição inovadora de fato.

A UNIFAP toma um caminho distinto: criada em período de escassez, limitada pelos parcos recursos humanos e financeiros, manteve uma estrutura enxuta, matricial. A expansão foi concentrada na articulação do Campus Marco Zero, possibilitando reforçar a capacidade de articulação das organizações em nível local.

Os resultados alcançados pela UNIFAP reduziram contemporaneamente a UNIR, consolidando uma posição de excelência nos seus processos-meio, fortalecendo seus indicadores ao longo do tempo, ultrapassando numericamente indicadores como a Taxa de Sucesso na Graduação.

São assim identificadas as diferenças da estrutura de governança de duas universidades federais semelhantes, que possibilitem divisar reflexos nos indicadores de gestão de Governança Pública (iGovPub). A complexidade organizacional na UNIR se intensificou sem que fosse acompanhada de avaliação dos processos realizados e monitoramento dos resultados alcançados.

Um dos elementos que apontam para tanto liga-se ao REUNI, sendo vislumbrada como o rearranjo proporcionado pela expansão foi apreendida pelas duas organizações. Ambas expandiram, mas lidaram administrativamente de formas distintas.

A UNIR implantou diversos cursos e começou a fortalecer os Programas de Pós-Graduação sem uma adequação na sua cadeia de comando, nas relações entre as atividades acadêmicas e administrativas; os dados apontam para uma resistência organizacional a mudança na sua configuração estrutural, dada a tramitação das propostas de reformulação da estrutura formal disposta no Estatuto tramitar desde 2011 sem maiores resultados.

A UNIFAP se destaca pela simplificação organizacional, reduzindo as diferenças nas configurações entre ensino e gestão. Sua estrutura formal, compacta, é pensada a partir de uma divisão funcional e da autonomia das mesmas para captação de recursos para a consecução de sua missão e projetos.

Os reflexos desta conjuntura se fazem sobre os produtos da Universidade e de como estas organizações apreendem as mudanças na sua prática organizacional. De todo modo, os objetivos do estudo foram atendidos apontando fragilidades no planejamento da Unir e nas medidas de governança adotadas na configuração organizacional.

Este trabalho apresenta proposições voltadas a adequação da estrutura de governança da UNIR com base na comparação feita com a UNIFAP, plasmadas em apontamentos sobre o atual Estatuto. É pensada através da reorganização das atividades abandonando a lógica de cursos e núcleos, passando a se utilizar da lógica curso e agregação funcional por unidades acadêmico-administrativas.

Ao assim fazer, pensa-se na diminuição das atividades administrativas concentrando-as nas Unidades divididas de forma funcional. A proposta é inovadora administrativamente, mas enfrentará resistência dada a abrangência da reforma,

implicando em reajustes nas estruturas simbólicas de poder e em rearranjos organizacionais que podem ser apreendidos de formas distintas.

Junto a isso, são promovidas modificações administrativas visando transformação de unidades administrativas hoje vinculadas a Pró-Reitorias em órgãos suplementares por irem além das atribuições das Pró-Reitorias aos quais estão hoje vinculadas.

O Estatuto proposto é mais enxuto, pensando em uma reorganização a partir da utilização dos cursos como unidades básicas acadêmicas agregadas às Unidades Acadêmico-Administrativas, concentrando as atividades administrativas nestas últimas, dando maior autonomia às atividades acadêmicas.

De toda forma, esta pesquisa verificou que há ainda sérios desafios no cenário institucional. A estrutura de governança precisa ser estabelecida, os papéis e atribuições dos atores no âmbito da organização precisam ficar mais claros tanto para os atores quanto para os usuários, possibilitando maior logicidade na cadeia de ação e execução.

O futuro apresenta desafios relevantes na UNIR e na UNIFAP; como estes elementos serão enfrentados, as Universidades se moldarão a mudança e melhor emprego de suas potencialidades dependem da vontade articulada e da redução de assimetrias entre os atores organizacionais para possibilitar o melhor arranjo em face do ambiente.

6.1. Limitações e Recomendações

Este estudo é de natureza transversal, apesar de recorrer a elementos longitudinais para compreender como as Instituições Universitárias alcançaram o atual estado de governança.

Restam limitações aos estudos aqui apresentados por se tratarem de levantamentos de percepção dos gestores, refletindo distorções e interpretações dos participantes acerca do que foi questionado e do instrumento utilizado, que toma uma abordagem prescritiva da governança.

A maior uniformização das instituições por conta da incorporação da mesma ferramenta de avaliação pode tender a reduzir assimetrias informacionais, dependendo para tanto de um alinhamento cultural das pessoas nestas

organizações para o trabalho cotidiano, para o dever constitucional de acesso à informação e o princípio da eficiência na gestão.

O principal desafio, constatado pela pesquisa, cinge-se na área de pessoas. Há uma necessidade premente de reorganização do setor e implementação de mecanismos estratégicos e de planejamento alinhados aos objetivos da UNIR. A proposição do PDI tende a se tornar inócua caso não seja assimilado pelas demais unidades, que culturalmente a mudança seja absorvida pelos servidores da instituição.

Este estudo pode ser empregado em outras situações relacionadas às esferas de governança no âmbito das Universidades públicas, podendo ser apontadas:

1) Verificar a possibilidade de correlação entre a transparência e os indicadores de desempenho do Tribunal de Contas da União;

2) Analisar a plausibilidade de elaboração de Bancos de Talento interinstitucionais para compreender melhor a gestão no âmbito das Universidades e melhor capacitar os gestores;

3) Compreender como projetos de mudança no âmbito das Universidades são apreendidos politicamente;

4) Avaliar o estabelecimento de incubadoras tecnológicas mutuamente financiadas por meio de instrumentos de gestão público-privada mantidas pelas IES para fortalecimento da pesquisa no ensino superior brasileiro;

5) Aferição dos custos de agência no quesito controle (interno e externo) sobre as esferas de governança das Universidades.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. Dicionário de Filosofia. 5 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, n. 10. Brasília: ENAP, 1997. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>. Acesso em: 13 Dez. 2016.

ANDIFES. Quadro de Ex-Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/ifes/ex-dirigentes/>. Acesso em: 5 abr. 2018.

ANDRADE, Diego César Terra de. Socialização organizacional em uma IFES mineira em tempos de Reuni. 2011. 118 p. Dissertação (Mestrado em Administração)-Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011. Disponível em: <repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/2311>. Acesso em: 30 dez. 2017.

BALDRIDGE, J. Victor. Organizational Characteristics of Colleges and Universities. *In*: BALDRIDGE, J. Victor and DEAL, Terrence. The Dynamics of Organizational Change in Education. California: McCutchan Publishing Corporation, 1983.

BALDRIDGE, J. Victor. Power and Conflict in the University: Research in the Sociology of Complex Organizations. New York: John Wiley & Sons, 1971.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. Revista do Serviço Público, Ano 49, Número 4, Out.-Dez 1998. Disponível em: <http://goo.gl/oex44Z>. Acesso em: 13 Dez. 2016.

BRASIL, Walterlina Barboza. Demo(nio)cracria da Pesquisa: o caso da Oceanografia na UNIFAP. Macapá: UNIFAP, 1998.

_____. El Enfoque Epistemológico en las Prácticas de Diseño Curricular para la Carrera de Pedagogía em la Universidad Federal de Amapá – UNIFAP. Nuevo Léon, 1997. Tesis (Maestría), Maestría em Enseñanza Superior, Universidad Autónoma de Nuevo León, 171 p. Disponível em: <https://cd.dgb.uanl.mx/handle/201504211/3156>. Acesso em: 4 jul. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 abr. 2018.

_____. Decreto de 7 de março de 2017b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Dsn/Dsn14451.htm>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 Fev. 2018.

_____. Decreto nº 2.668, de 13 de julho de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2668.htm>. Acesso em: 20 Fev. 2018.

_____. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm>. Acesso em: 21 Fev. 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm>. Acesso em: 28 jun. 2017.

_____. Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015a. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm>. Acesso em: 28 jun. 2017.

_____. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017c. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm>. Acesso em: 5 mar. 2018.

_____. Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017.Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm>. Acesso em: 21 Fev. 2018.

_____. Decreto nº 94.664, de 23 de julho de 1987. Aprova o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d94664.htm>. Acesso em: 20 Jul. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017a. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares no 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de

2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp159.htm>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. Lei de 11 de Agosto de 1827. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-11-08-1827.htm>. Acesso em: 18 Fev. 2018.

BRASIL. Lei de 3 de Outubro de 1832. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-12-10-1832.htm>. Acesso em: 18 Fev. 2018

_____. Lei no 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 21 Fev. 2018.

_____. Lei nº 11.344, de 8 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/L11344.htm>. Acesso em: 20 Fev. 2018.

_____. Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11784.htm>. Acesso em: 20 Fev. 2018.

_____. Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12772.htm>. Acesso em: 20 Fev. 2018.

_____. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 5 mar. 2018.

_____. Lei nº 5.539, de 27 de novembro de 1968. Modifica dispositivos da Lei número 4.881-A, de 6 de dezembro de 1965, que dispõe sôbre o Estatuto do Magistério Superior, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/1950-1969/L5539.htm>. Acesso em: 21 Fev. 2018.

_____. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm>. Acesso em: 21 Fev. 2018.

_____. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 21 Fev. 2018.

_____. Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987. Altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá

outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7596.htm>. Acesso em: 20 Fev. 2018.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 20 Fev. 2018.

_____. Lei nº 9.678, de 3 de julho de 1998. Institui a Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9678.htm>. Acesso em: 20 Fev. 2018.

_____. Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004.. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm>. Acesso em: 21 Fev. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. Da administração pública burocrática à gerencial. Brasília: Revista do Serviço Público,v. 47, n. 1, 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/viewFile/702/550> Acesso em: 22 fev. 2018.

CAMP, Robert C. Benchmarking: identificando, analisando e adaptando as melhores práticas que levam à maximização da performance empresarial: o caminho da qualidade total. 3 ed. São Paulo: Pioneira, 1998.

CAPES, Conselho. Manifestação do conselho superior da capes sobre a lei 12772/2012, que redefine a carreira do magistério federal. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 29, n. 1, set. 2013. ISSN 2447-4193. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/42828/27127>. Acesso em: 21 fev. 2018.

MARTINEZ COHEN, Maria de los Angeles; PAIXÃO, Adriano Nascimento; OLIVEIRA, Nilton Marques. EFICIÊNCIA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRA: UMA APLICAÇÃO DA ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS. Informe GEPEC, [S.l.], v. 22, n. 1, p. 133-149, jul. 2018. ISSN 1679-415X. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/19016>. Acesso em: 18 set. 2018.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.;OLSEN, Johan P. A garbage can modelo f organizational choice. Administrative Science Quaterly, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

CORRÊA, Rivadavia da Cunha. Lei organica do ensino superior e do fundamental da Republica. Approvada pelo Decreto n. 8.659, de 5 de abril de 1911 (precedida da exposição de motivos). **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo, v. 20, p. 263-301, jan. 1912. ISSN 2318-8227. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdsp/article/view/65151/67762>. Acesso em: 20 Fev. 2018.

COSTA, Edward Martins et al . Eficiência e desempenho no ensino superior: uma análise da fronteira de produção educacional das IFES brasileiras. Rev. econ. contemp., Rio de Janeiro , v. 16, n. 3, p. 415-440, Dez. 2012 . Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482012000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 Ago. 2018.

FORPLAD. Ofício nº 15/2014/FORPLAD à Presidência da ANDIFES. Assunto: Atraso na liberação de Programação Financeira (PF) às Universidades. Disponível em: <http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/Oficio%20015_2014%20-%20Atraso%20na%20libera%C3%A7%C3%A3o%20de%20Programa%C3%A7%C3%A3o%20Financeira_0.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2017.

GONÇALVES, José Ernesto Lima. Processo, que processo?. Rev. adm. empres., São Paulo, v. 40, n. 4, p. 8-19, Dez. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902000000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 Dez. 2016.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino. A nova administração pública e a abordagem da competência. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, maio/jun. 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6284/4875>. Acesso em: 13 Dez. 2016.

HARDY, Cyntia; FACHIN, Roberto. Gestão Estratégica na Universidade Brasileira: teoria e casos. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Superior. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 22 abr. 2018.

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. Dicionário Básico de Filosofia. 3 ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. Disponível em: <http://raycydio.yolasite.com/resources/dicionario_de_filosofia_japiassu.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

JENSEN, Michael C., MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership behavior. Journal of Financial Economics, v. 3, p. 305- 360, 1976.

MATIAS-PEREIRA, José Governança no Setor Público. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2010.

MDB. Uma Ponte para o Futuro. Brasília: PMDB, 2015. Disponível em: <http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2017.

MENDONÇA, Lucas Cezar. Plano de Desenvolvimento Institucional: proposta de um modelo de referência e de automatização para IFES. Lavras, 2017. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Universidade Federal de Lavras, 2017. 245 p. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/12766/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Plano%20de%20desenvolvimento%20institucional%20-%20proposta%20de%20um%20modelo%20de%20refer%C3%AAncia%20e%20de%20automatiza%C3%A7%C3%A3o%20para%20IFES.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

MEYER JÚNIOR, Victor. Planejamento universitário: ato racional, político ou simbólico: um estudo de universidades brasileiras. Revista Alcance, v. 12, n. 3, p. 373-389, set./dez. 2005. Disponível em: <http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/ra/article/view/236/222>. Acesso em: 28 jun. 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Orientações para o Cálculo dos Indicadores de Gestão: Decisão TCU nº 408/2002 – Plenário. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/indicadores.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 475, de 26 de agosto de 1987. Expede Normas Complementares para a execução do Decreto n° 94.664, de 23 de julho de 1987. Disponível em: <https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacao/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=2919>. Acesso em: 20 Fev. 2018.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Extratos de Acordo de Cooperação Técnica. Cessão do direito de uso do software Sistema Eletrônico de Informação (SEI), criado pelo Tribunal Regional Federal da 4º Região (TRF4) para a realização do processo administrativo em meio eletrônico, nos termos do art. 11 da Portaria Conjunta nº 3, de 16 de dezembro de 2014. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 mar. 2017. Seção 3, p. 91-92.

MINTZBERG, Henry. Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico. São Paulo: Artmed, 2004.

MINTZBERG, Henry. The Structuring of organizations. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1979.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. Safári de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MORGAN, Gareth. Imagens da organização. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, Fernando C. Prestes. O estruturalismo na teoria das organizações. Rev. adm. empres., São Paulo, v. 10, n. 4, p. 23-41, Dez. 1970. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901970000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 Maio 2018.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. ed. MH Comunicação, 1994

PAES DE PAULA, Ana Paula. Por uma Nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PALHANO. Eleição na UNIFAP. Disponível em: <http://blogdoprofpalhano.blogspot.com/2018/05/eleicao-na-unifap.html>. Acesso em: 10 jun. 2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Revista do Serviço Público, v. 47, n. 1, pp. 7-40, jan/abr. 1996. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>. Acesso em: 13 Dez. 2016.

RIZZATTI, Gerson. Categorias de análise de clima organizacional em universidades federais brasileiras. Florianópolis, 2002. Tese (Doutorado). Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/84206>. Acesso em 30 jun. 2017.

ROTHEN, José Carlos. Os bastidores da reforma universitária de 1968. Educ. Soc., Campinas, v. 29, n. 103, p. 453-475, Ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302008000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 Fev. 2018.

SEABRA, Sérgio Nogueira. A nova administração pública e mudanças organizacionais. Revista de Administração Pública, v. 35, n. 4, pp. 19-43, jul/ago. 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6394/4979>. Acesso em: 13 Dez. 2016.

SLOMSKI, Valmor; MELLO,Gilmar Ribeiro de; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública. São Paulo: Atlas, 2008.

SOUTO MAIOR, Joel. Manual de Planeação Estratégica e Comunicativa - PEC.

SOUZA NETO, Arcanjo Ferreira de; MELLO, Sérgio Carvalho Benício de. Olhando além do "primeiro estruturalismo" para a pesquisa em marketing. Rev. adm. contemp., Curitiba, v. 13, n. 4, p. 525-544, Dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552009000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 23 Maio 2018.

SOUZA, Irineu Manoel de; KOBIYAMA, Adriana Regina Costa Espíndola. Política de Gestão de Pessoas para as universidades federais. *In*: X Colóquio Internacional sobre Gestión Universitaria em La América del Sur. “Balance e propectiva de la Educación Superior en el marco de los Bicentenarios de América del Sur”. Diciembre de 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/96999/POL%C3%8DTICAS%20DE%20GEST%C3%83O%20DE%20PESSOAS%20PARA%20AS%20UNIVERSIDADES%20FEDERAI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.Acesso em: dez/2013

TOMANIK, Eduardo Augusto. O Olhar no Espelho: “conversas” sobre pesquisa em Ciências Sociais. Maringá: Eduem, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 358/2017 – TCU – Plenário. 2º Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – ciclo 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/unidades/secretaria-de-fiscalizacao-de-pessoal/perfil-de-governanca-de-pessoas/>. Acesso em: 20 set. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 588/2018. Plenário. Relatório de Levantamento em 581 órgãos e entidades da Administração Pública Federal sobre Governança e Gestão em 2017. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 21/3/2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/>. Acesso em: 21 jul. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Decisão nº 242/1998– TCU – Plenário. Solicitação de Instauração de TCE. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/unifap/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/87/false>. Acesso em: 20 set. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. 2 ed. Brasília: TCU, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório sistêmico de fiscalização da educação: exercício de 2014. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/ygCbc4>. Acesso em: 23 mai. 2017.

UNIFAP. Comitê de Gestão de Governança, Riscos e Controle. Disponível em: <http://www2.unifap.br/deplan/cgrc/>. Acesso em: 3 jul. 2018.

_____. Estatuto em Revisão. Disponível em: <http://www2.unifap.br/revisaoestatuto/>. Acesso em: 1 jul. 2018.

_____. Plano de Desenvolvimento Institucional 2010-2014. Disponível em: <http://www2.unifap.br/pdi/files/2009/08/PDI-UNIFAP-2010-e-2014.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2018.

UNIFAP. Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019. Disponível em: < http://www2.unifap.br/pdi/files/2009/08/PDI-2015-2019-UNIFAP.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2018.

_____. Portaria nº 661/2017/Reitoria, de 7 de abril de 2017. Disponível em: <http://www2.unifap.br/deplan/files/2018/01/Portaria_661-2017-CGRC.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2018.

_____. Regimento Geral da UNIFAP. Disponível em: http://www2.unifap.br/revisaoestatuto/. Acesso em: 1 jul. 2018.

_____. Relatórios de Gestão dos anos de 2002 a 2017. Disponível em: www.unifap.br. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. Resolução nº 021/CONSU, de 23 de novembro de 2007. Disponível em:< http://www2.unifap.br/consu/files/2011/07/Resolu%C3%A7%C3%A3o-021-07-REUNI.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2018.

_____. Resolução nº 05/CONSU, de 30 de maio de 2012. Disponível em: < http://www2.unifap.br/consu/files/2012/06/Resolu%C3%A7%C3%A3o-05-12-aprova-PDI.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2018.

UNIFAP. Resolução nº 22/CONSU, de 14 de agosto de 2015. Disponível em: <http://www2.unifap.br/consu/files/2015/08/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-022-2015-Aprova-Ad-Referendum-o-PDI.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2018.

UNIR. Adesão da UNIR ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Disponível em: <www.reuni.unir.br>. Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Ata da 70ª Sessão do Conselho Universitário – CONSUN da Fundação Universidade Federal de Rondônia (Unir), de 11 de junho de 2014. Porto Velho: UNIR, 2014. Disponível em: < http://www.secons.unir.br/uploads/sessao/292_070_070_atasun___11.06.2014.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. Contrato nº 12/2017. Prestação de serviços técnicos na área de Tecnologia da Informação (TI), atendendo demanda de implantação e sustentação de um sistema integrado de gestão. Processo de fiscalização nº 23118.001857/2017-81. Disponível em: <http://sistemas.unir.br/sigec>. Acesso em: 25 mar. 2018.

_____. Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI: 2004-2012. Disponível em: <http://www.mel.unir.br/uploads/69696969/Consultas/PROPLAN/11%20PDI/PDI%202004%20-%202012%20-%202.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2017.

_____. Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI: 2014-2018. Disponível em: <https://goo.gl/dyBjRZ>. Acesso em: 23 mai. 2017.

_____. Portaria nº 417/2017/GR/UNIR, de 20 de junho de 2018. Institui o Comitê Permanente de Governança da UNIR. Disponível em: <http://www.servidor.unir.br/uploads/boletim/Bs_051__de_21_de_junho_de_2018_1351853627.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2018.

_____. Relatório de Avaliação Institucional da Fundação Universidade Federal de Rondônia de 2006. Disponível em: <http://www.avaliacaoinstitucional.unir.br/uploads/87878787/4662_2006_relatorio_cpav_(avaliacao_institucional_interna).pdf>. Acesso em: 5 dez. 2017.

UNIR. Relatório de Avaliação Institucional da Fundação Universidade Federal de Rondônia de 2013. Disponível em: <http://www.avaliacaoinstitucional.unir.br/pagina/exibir/1648>. Acesso em: 5 dez. 2017.

_____. Relatórios de Gestão dos anos de 2002 a 2017. Disponível em: www.unir.br. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. Resolução 111/CONSAD, de 25 de setembro de 2013. Redimensiona Cargos de Direção, Funções Gratificadas e Funções Comissionadas de Coordenação de Curso. Disponível em: <http://www.secons.unir.br/uploads/ato/3150_111_111_resad_cd_fg_fcc_2013_estrutura__alterada_por_resol._028_consun.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2018.

_____. Resolução n. 019/CONSUN, de 12 de junho de 2014. Porto Velho: UNIR, 2014. Disponível em: <http://www.secons.unir.br/uploads/ato/3451_019_019_res_consun_pdi.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. Resolução nº 049/CONSAD, de 2 de março de 2007. Estrutura organizacional da UNIR. Disponível em: <http://www.secons.unir.br/uploads/ato/2047_049_049_resad_estrutura_organizacional.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2018.

_____. Resolução nº009/CONSUN, de 25 de outubro de 2007. Disponível em: <http://www.secons.unir.br/uploads/ato/1933_009_009_res_reuni.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2018.

WAHRLICH, Beatriz. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 49 a 59, ago. 1984. ISSN 1982-3134. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/10623>. Acesso em: 20 Jul. 2018.

WEBER, Frithjof; WUNRAM, Michael; KEMP, Jeroen; PUDLATZ, Marc; BREDEHORST, Bernd. Standardization in Knowledge Management: Towards a common KM framework in Europe. Proceedings of Unicom Seminar, 2002. Londres. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.475.7673&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 2 abr. 2018.

WORLD BANK. Managing Development: the governance dimension. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/884111468134710535/Managing-development-the-governance-dimension>. Acesso em: 25 fev. 2018.

ANEXO

ANEXO I – Proposta de Estatuto para a Universidade Federal de Rondônia

ESTATUTO DA FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)

Aprovado pela Resolução n.º _____/CONSUN, de xx/xx/xxxx

TÍTULO I

DA UNIVERSIDADE

Art. 1º A UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR), criada pela Lei n.º 7.011, de 08 de julho de 1982, é pessoa jurídica de direito público, com sede na cidade de Porto Velho, capital do Estado de Rondônia e atuação em todo o Estado através de seus campi, voltada a desenvolver, de forma indissociável, o ensino, a pesquisa e a extensão.

Parágrafo único. A UNIR goza de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, exercida na forma da legislação vigente, do presente Estatuto e demais disposições emanadas pela Instituição.

Art. 2º A UNIR é uma instituição pluridisciplinar de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, tendo como finalidade precípua a promoção do saber científico puro e aplicado, atuando em sistema indissociável de ensino, pesquisa e extensão, tem os seguintes objetivos que se caracterizam por:

I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

VIII - atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares.

IX – aprimorar periodicamente a gestão e os serviços prestados, voltada a melhor consecução da missão institucional, mensurando riscos, desafios e oportunidades.

TÍTULO II

ESTRUTURA DA UNIVERSIDADE

Art. 3º - Para a realização de seus objetivos, a Universidade tem sua estrutura composta de:

I – Administração Superior;

II - Órgãos Acadêmicos; e

III - Órgãos Suplementares.

CAPÍTULO I

Da Administração Superior

Art. 4º Constituem a administração superior da UNIR os seguintes órgãos:

I - Órgãos deliberativos superiores:

a) Conselho Universitário (CONSUN);

b) Conselho Superior Acadêmico (CONSEA);

c) Conselho Superior de Administração (CONSAD).

II – Órgãos executivos superiores:

a) Reitoria

b) Pró-Reitorias;

§ 1º O Presidente dos órgãos deliberativos tem direito ao voto de qualidade.

§ 2º Os pró-reitores têm direito à voz, sem direito a voto, nos respectivos.

§ 3º Na ausência do presidente ou vice-presidente dos órgãos colegiados da Universidade, o Conselho será presidido pelo membro docente mais antigo na carreira de magistério superior.

§4º. Os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada Órgão Colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes.

§ 5º Será assegurado assento a representação da comunidade externa nos órgãos colegiados da Instituição, por indicação de entidades de classe ou chamamento público, por mandato de dois anos, permitida a recondução, cabendo os nomes dos candidatos serem eleitos pelo respectivo órgão colegiado.

§ 6º. A Instituição poderá contar com assessorias e comissões vinculadas diretamente a seus órgãos colegiados para exercício de suas atribuições legais e regimentais.

Seção I

Dos Órgãos Deliberativos Superiores

Subseção I

Do Conselho Universitário

Art. 5º O Conselho Universitário é o órgão máximo deliberativo, consultivo e normativo responsável pela política universitária, e última instância recursal, e compõe-se:

I - do reitor, seu presidente;

II - do vice-reitor, seu vice-presidente;

III - de todos os membros dos órgãos deliberativos centrais, constantes do artigo 6º, incisos I, b) e c) deste Estatuto.

Subseção II

Do Conselho Superior Acadêmico

Art. 6º O Conselho Superior Acadêmico é órgão deliberativo e consultivo em matéria de ensino, pesquisa e extensão, e compõe-se:

I- do Reitor, seu presidente;

II- do Vice-Reitor, seu vice-presidente;

III- dos Pró-Reitores;

IV- dos Diretores de Unidades Acadêmico-Administrativas e *Campi*;

V- de representantes do segmentos da Universidade e da comunidade externa, com mandato de dois anos, eleitos por seus pares, permitida a recondução;

Subseção III

Do Conselho de Administração

Art. 7. O Conselho Superior de Administração é órgão deliberativo e consultivo em matéria de administração, finanças, orçamento, legislação e normas e compõe-se:

I- do Reitor, seu presidente;

II- do Vice-Reitor, seu vice-presidente;

III- dos Pró-Reitores;

IV- dos Diretores de Unidades Acadêmico-Administrativas e *Campi*;

V- de representantes do segmentos da Universidade e da comunidade externa, com mandato de dois anos, eleitos por seus pares, permitida a recondução;

CAPÍTULO II

Dos órgãos executivos superiores

Art. 8º. A Administração Universitária será exercida, no plano executivo, pela Reitoria e Pró-Reitorias, de acordo com os princípios e finalidades dispostas em lei, bem como nas normas estabelecidas pelos Órgãos Colegiados Superiores.

Art. 9º. A Reitoria é o órgão executivo superior que coordena e superintende todas as atividades da UNIR, que contará com órgãos de assessoria e de assistência diretos.

Parágrafo único. A Reitoria é exercida pelo Reitor e, na sua ausência ou impedimentos, pelo Vice-Reitor.

Art. 10. O Reitor e o Vice-Reitor serão eleitos e nomeados na forma da legislação vigente, cujos mandatos terão a duração estabelecida em lei.

§ 1º O Reitor e o Vice-Reitor da UNIR serão nomeados pelo Presidente da República, escolhidos dentre os candidatos indicados em lista tríplice, elaborada pelo colégio eleitoral instituído para esse fim, composto pelos membros do CONSUN.

§ 2° No caso de vacância do cargo de Reitor, o Vice-Reitor assumirá a Reitoria, até a investidura regular do novo Reitor;

§ 3° No caso de vacância do cargo de Vice-Reitor, o reitor designará um Vice-Reitor "pró-tempore" para responder pela Vice-Reitoria, até a investidura do novo Vice-Reitor.

§ 4° Nas faltas ou impedimentos simultâneos do Reitor e do Vice-Reitor, a Reitoria será exercida por um Pró-Reitor designado pelo Reitor ou, não havendo a designação, pelo Pró-Reitor mais antigo na instituição.

Art. 11. Ficam criadas cinco pró-reitorias:

I - Pró-Reitoria de Graduação;

II - Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa;

III - Pró-Reitoria de Planejamento;

IV - Pró-Reitoria de Administração;

V - Pró-Reitoria de Cultura, Extensão e Assuntos Estudantis.

§ 1º O Conselho Universitário poderá aprovar a criação de novas Pró-Reitorias, bem como a fusão ou extinção das existentes.

§ 2º Cada Pró-Reitoria, no âmbito de sua competência, terá como executor seu respectivo Pró-Reitor, com a assessoria e coordenação das unidades a ela ligadas.

§ 3º Os Pró-Reitores serão nomeados e exonerados "Ad nutum" pelo Reitor.

Art. 12. A Pró-Reitoria de Graduação congrega os órgãos de apoio para as atividades acadêmicas de graduação, desenvolvendo atividades auxiliares de natureza científica, cultural, técnica, assistencial, esportiva ou recreativa de ensino.

Art. 13. A Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação congrega os órgãos de apoio com a finalidade de fomento, planejamento, acompanhamento e auxílio às atividades de natureza científico, tecnológica e inovação no âmbito da UNIR.

Art. 14. A Pró-Reitoria de Planejamento congrega os órgãos de apoio ao planejamento e execução financeira, cabendo-lhe prestar suporte a todos os órgãos da UNIR, na análise da correspondente realidade externa, na definição de seus objetivos e metas, na elaboração de seus planos de atividades, bem como no acompanhamento e controle dessas atividades, objetivando a sua progressiva melhoria e eventual redirecionamento.

Art. 15. A Pró-Reitoria de Administração congrega órgãos de apoio administrativo para prestar suporte a todos os demais órgãos da UNIR, no que tange a planejamento, obtenção, movimentação, utilização, manutenção e controle de seus recursos humanos, materiais e patrimoniais.

Art. 16. A Pró-Reitoria de Cultura, Extensão e Assuntos Estudantis congrega os órgãos de apoio para a gestão das ações voltadas à cultura, extensão, permanência, assistência e demais assuntos voltados à comunidade estudantil.

CAPÍTULO III

Dos Órgãos Acadêmicos

Seção I

Das Unidades Acadêmico-Administrativas e ***Campi***

Art. 17. As Unidades Acadêmico-Administrativas (UNAAD) e Campi são órgãos acadêmicos-administrativos que congregam, de acordo com sua especialidade, as atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão nas fases de planejamento, execução e avaliação, observada sua vinculação às Pró-Reitorias de acordo com as atribuições destas.

Parágrafo único. A Unidade Acadêmico-Administrativa pode adotar outra nomenclatura, conforme deliberação de seu órgão colegiado.

Art. 18. As UNAAD e os *campi* são administrados:

I - em nível deliberativo, pelo conselho da Unidade Acadêmico-Administrativa ou *Campus*;

II - em nível executivo, pelo Diretor de Unidade Acadêmico-Administrativa ou Campus; e

Art. 19. Ficam instituídos as seguintes Unidades Acadêmico-Administrativa e Campi:

I - *Campus* de Porto Velho*:*

a) UNAAD de Ciências Humanas;

b) UNAAD de Ciências Sociais Aplicadas;

c) UNAAD de Ciências Exatas e da Terra;

d) UNAAD de Saúde;

e) UNAAD de Tecnologia.

II - *Campus* de Guajará-Mirim;

III - *Campus* de Cacoal;

IV - *Campus* de Ji-Paraná;

V - *Campus* de Rolim de Moura;

VI - *Campus* de Vilhena;

VII - *Campus* de Ariquemes;

VIII - *Campus* de Presidente Médici.

§1º. A criação de Unidade Acadêmico-Administrativa exigirá, ao menos, um dos três pré-requisitos abaixo:

I - quatro cursos de graduação, com vinculação de, ao menos, 70 professores diretamente vinculados;

II - três cursos de graduação e um programa de pós-graduação *strictu sensu,* com vinculação de, ao menos, 70 professores diretamente vinculados;

Art. 20. O Conselho Universitário, mediante a aprovação no mínimo de 2/3 (dois terços) de seus membros com direito a voto, poderá criar, agrupar, fundir, desdobrar, transformar ou extinguir UNAAD e *campi,* em sua sede e na área de atuação, conforme definido no artigo 1º deste Estatuto.

Seção II

Do Conselho de UNAAD ou *Campus*

Art. 21. O conselho de **UNAAD** e de *campus* são órgãos deliberativos e consultivos, responsáveis pela coordenação e integração das atividades das atividades de ensino, pesquisa e extensão nos limites de sua competência.

Art. 22. O conselho de UNAAD e de *campus* compõe-se:

I - do diretor, seu presidente;

II – do vice-diretor, seu vice-presidente;

III - dos coordenadores de curso de Graduação e Pós-Graduação;

IV - de representantes dos segmentos docente, discente, técnico-administrativo, da comunidade externa e de projetos, com mandato de dois anos, permitida a recondução, em proporção estipulada em seu Regimento, observando as disposições deste Estatuto;

§ 1º O Presidente tem direito ao voto de qualidade.

§ 2º A vice-presidência do Conselho será exercida pelo substituto legal do Diretor.

§ 3º Na ausência do presidente ou vice-presidente, o Conselho será presidido pelo membro docente mais antigo na carreira de magistério.

Seção III

Da Direção de UNAAD ou *Campus*

Art. 23. As direções de UNAAD e de *campus* são órgãos executivos do Conselho de UNAAD ou de *Campus*, e, portanto, responsáveis pela sua administração.

§1 .As Diretorias de UNAAD ou de *Campi* são exercidas pelo Diretor e Vice-Diretor das UNAAD ou dos *Campi,* que são eleitos e nomeados nos termos da legislação vigente e do Regimento Geral da UNIR.

§2º. O Vice-Diretor substitui o Diretor da UNAAD ou do *Campus* em suas faltas e impedimentos.

§3º. Nas ausências ou impeditivos cumulados do Diretor ou Vice-Diretor, será designado Diretor *pro tempore.*

Seção IV

Dos Cursos

Art. 24. Os Cursos são órgãos que congregam os segmentos da comunidade acadêmica, segundo suas especialidades, sendo responsáveis, dentro da própria área de conhecimento, pelas atividades acadêmicas de graduação e pós-graduação , de pesquisa e extensão.

Art. 25. Os Cursos são administrados:

I - em nível executivo, pelo Coordenador de Curso;

II - em nível deliberativo, pelo Conselho de Curso;

Parágrafo único. O Coordenador de Curso será eleito pelo Conselho de Curso, com mandato de dois anos, permitida a recondução.

Seção V

Do Conselho de Curso

Art. 26. O Conselho de Curso é o órgão consultivo e deliberativo do Curso, e compõe-se de integrantes dos segmentos docente, discente e técnico-administrativo, sendo facultado assento a comunidade externa.

§ 1º A Presidência e Vice-Presidência do Conselho Departamental serão exercidas, respectivamente, pelo Chefe e Vice-Coordenador de Curso.

§ 2º O presidente tem também direito ao voto de qualidade.

§ 3º Nas ausências ou impedimentos do Presidente e do Vice-Presidente, a Presidência será exercida pelo membro docente mais antigo do Curso.

§ 4º O voto dos professores visitantes e substitutos tem peso de 50% (cinqüenta por cento) dos votos dos docentes da carreira do magistério superior lotados no Curso.

CAPÍTULO IV

Dos Órgãos Suplementares

Art. 27. Aos órgãos suplementares compete desenvolver atividades auxiliares de natureza técnica.

§ 1º Ficam criados os seguintes órgãos suplementares:

I - Biblioteca Central;

II - Diretoria de Registros e Controle Acadêmico;

III - Diretoria de Educação à Distância.

IV – Diretoria de Tecnologia da Informação;

V – Diretoria de Engenharia e Arquitetura;

VI –Diretoria de Compras, Contratos e Licitações;

§ 2º O Conselho Universitário, mediante a aprovação de dois 2/3 (terços), no mínimo, de seus membros com direito a voto, poderá criar, fundir, agrupar, desdobrar, transformar ou extinguir qualquer órgão suplementar.

§ 3º Os Diretores dos órgãos suplementares são designados pelo Reitor.

TÍTULO III

Do ensino, da pesquisa e da extensão

Art. 28. A organização dos trabalhos universitários far-se-á com um sentido de crescente integração, de tal modo que o ensino e a pesquisa se enriqueçam mutuamente e se redimensionem através da extensão.

Parágrafo único. A programação das atividades de ensino, pesquisa e extensão serão regulamentados pelo Conselho Superior Acadêmico, pelos Conselhos das UNAAD e/ou *Campi,* nos limites da Lei e nos termos deste Estatuto e do Regimento Geral.

Art. 29. O Ensino é realizado por meio de cursos, nas seguintes modalidades de Graduação e Pós-Graduação, nos termos da Lei e das disposições da Universidade:

§1º. A Instituição poderá constituir outras modalidades de curso, nos termos da Lei e da disponibilidade de recursos para tal finalidade.

§2º. Os cursos poderão ser mantidos exclusivamente pela Universidade, ou resultar de convênios e parcerias com outras instituições.

§3º. Os cursos respeitarão as exigências legais pertinentes a cada modalidade, e serão regulamentados pelo Conselho Superior Acadêmico, pelos Conselhos doas UNAAD e *Campi* nos termos do Estatuto e do Regimento Geral.

Art. 30. A pesquisa tem como função específica a busca de novos conhecimentos, métodos e técnicas e estará voltada, principalmente, para o estudo

da realidade regional e para o desenvolvimento sócio-econômico-cultural, devendo realizar-se em estreita integração com o ensino e a extensão.

Parágrafo único. 1º. As atividades de pesquisa poderão ser desenvolvidas e mantidas pela UNIR, ou resultar de convênios e parcerias com outras instituições.

Art. 31. A extensão, função de integração da Universidade com a comunidade, busca o desenvolvimento sócio-econômico-cultural da região, prolongando e redimensionando o ensino e a pesquisa.

Parágrafo único. As atividades de extensão poderão ser desenvolvidas e mantidas pela UNIR, ou resultar de convênios e parcerias com outras instituições.

TÍTULO IV
Da comunidade universitária

Art. 32. A comunidade universitária é constituída pelo corpo docente, corpo discente e corpo técnico-administrativo, respeitado o direito de organização de entidades classistas e representação nos órgãos colegiados da Universidade.

Art. 33. O corpo docente é constituído pelo pessoal de nível superior que exerce atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão.

§ 2º Os servidores docentes estão classificados nos estratos dispostos em Lei para as carreiras do Magistério Superior Federal e do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico;

§ 3º A UNIR poderá contratar professores visitantes e substitutos bem como outras modalidades de acordo com as disposições legais.

Art. 34. As condições de trabalho do corpo docente, no que tange à categoria, provimento, ingresso, movimentação, regime de trabalho, promoção, redistribuição, dispensa, salários, vantagens e outros congêneres, serão determinados pela legislação pertinente, observando a competência interna normativa e regulamentar aplicável.

Parágrafo único. Nos diversos aspectos da vida funcional do docente, e especialmente no estudo de sua promoção, atribuir-se-á valor preponderante à avaliação de seu desempenho.

Art. 35. O corpo discente da Universidade é constituído pelos alunos matriculados em seus diversos cursos, nos termos da Lei e das normas da instituição.

Art. 36. O corpo técnico-administrativo é constituído pelos servidores que exercem atividades técnicas, administrativas ou operacionais de qualquer natureza.

§ 1º Pode o corpo técnico-administrativo participar com os docentes na execução de atividades de ensino, pesquisa e extensão.

§ 2º Os servidores técnico-administrativos estão classificados conforme grupos e atividades dispostas no respectivo Plano de Carreira.

Art. 37. As condições de trabalho do corpo técnico-administrativo, no que se refere à categoria, ao ingresso, à promoção, ao acesso funcional, à dispensa, ao regime de trabalho, ao afastamento, à transferência, ao salário, às vantagens e outros aspectos congêneres, serão determinadas pela legislação pertinente, observando a competência interna normativa e regulamentar aplicável.

Parágrafo único. Nos diversos aspectos da vida funcional do servidor técnico-administrativo, especialmente no estudo de sua promoção, atribuir-se-á valor preponderante à avaliação de seu desempenho.

Art. 38. Cabe a cada integrante da comunidade universitária a responsabilidade pela criação e manutenção de um ambiente universitário propício à assimilação, geração e transmissão do saber, bem como à formação integral do futuro profissional, dentro dos mais elevados padrões éticos, auto-disciplina, abertura, sadia convivência, mútuo respeito e colaboração, sensibilidade social e dedicação ao trabalho.

Parágrafo único. O regime disciplinar será disposto no Regimento Geral e nos regimentos dos diversos órgãos da UNIR, de acordo com os preceitos legais.

Título V

DO PATRIMÔNIO E DOS RECURSOS FINANCEIROS

CAPÍTULO I

Do Patrimônio

Art. 39. Os bens e direitos que compõem o patrimônio da UNIR, na forma estabelecida pelo artigo 4°, da Lei n.º 7.011, de 08 de julho de 1982, são

administrados pelo Reitor, com observância aos preceitos legais e regimentais, assim constituídos:

I - pelos bens que integravam o patrimônio da Fundação Centro de Ensino Superior de Rondônia;

II - pelos bens e direitos adquiridos, ou que a UNIR vier adquirir ou lhe venham a ser doados pela União, estados, municípios e por entidades públicas e particulares; e

III - pelos saldos de exercícios financeiros anteriores.

§ 1º Os bens e direitos da UNIR serão utilizados ou aplicados, exclusivamente, para consecução de seus objetivos.

§ 2º No caso de extinguir-se a Fundação Universidade Federal de Rondônia, seus bens e direitos serão incorporados ao patrimônio da União.

Art. 40. A UNIR é uma instituição mantida pelo Ministério da Educação, de onde provém os recursos necessários à sua manutenção.

Parágrafo único. A UNIR manterá receitas próprias de várias origens.

Art. 41. Os saldos provenientes da receita própria, verificados no encerramento do exercício financeiro, são levados à conta do Fundo Patrimonial da Universidade.

Art. 42. A UNIR poderá criar fundos especiais para o custeio de atividades especiais.

§ 1º A criação desses fundos deverá ser aprovada pelo Conselho Superior de Administração.

§ 2º Os recursos destinados aos fundos especiais somente poderão ser aplicados na realização dos objetivos que justificaram sua criação, nos termos da legislação em vigor, sob pena de extinção, quando serão transferidos à receita geral da UNIR.

CAPÍTULO II

Dos Recursos Financeiros

Art. 43. Os recursos financeiros da Universidade são provenientes de:

I - dotação consignada, anualmente, no orçamento da União;

II - doações, auxílios e subvenções que lhe venham a ser feitos, ou concedidos pela União, e estados, municípios e por quaisquer entidades públicas ou particulares;

III - remuneração por serviços prestados a entidades públicas ou particulares, mediante convênios ou contratos específicos;

IV - taxas e emolumentos que forem cobrados pelo fornecimento de documentos, prestação de serviços com observância das normas legais vigentes;

V - pela prestação de serviços educacionais, nos termos da Lei;

VI - resultado de operações de crédito e juros bancários, nos termos da lei; e

VII - por receitas eventuais.

TÍTULO VI

Das disposições gerais e transitórias

Art. 44. A competência geral de cada órgão da UNIR será definida no Regimento Geral.

Art. 45. O presente Estatuto somente poderá ser modificado por maioria de 2/3 (dois terços) da totalidade dos membros do Conselho Universitário com direito a voto, em sessão para esse fim, especialmente convocada.

Art. 46. Os órgãos colegiados da Universidade somente deliberarão com a presença da maioria simples de seus membros.

Art. 47. Qualquer pronunciamento público, envolvendo a responsabilidade da UNIR e sua representação junto ao Poder Público, será feita pelo reitor.

Art. 48. Havendo empate nas eleições para colegiados da UNIR, considerar-se-á eleito o professor mais antigo no quadro do magistério superior e, persistindo o empate entre os de igual antiguidade, o mais idoso.

Art. 49. A indicação de nomes para a escolha de dirigentes da UNIR será precedida de consulta à comunidade universitária, na qual prevalecerão a votação uninominal e o peso de setenta por cento para a manifestação do docente em relação à das demais categorias.

Parágrafo único. O Conselho Universitário estabelecerá, para cada caso, as normas que regulamentarão a consulta.

Art. 50. Os mandatos do Reitor, Vice-Reitor, Diretores e Vice-Diretores de UNAAD e *Campi* poderão ser reduzidos pela convocação de eleições

extraordinárias, mediante abdicação do detentor do cargo ou por solicitação de 2/3 (dois terços) do respectivo colegiado, na forma do Regimento Geral da UNIR.

Parágrafo único. Os Coordenadores de Curso poderão ter seus mandatos reduzidos pela convocação de eleições extraordinárias mediante abdicação do cargo ou por solicitação de 2/3 (dois terços) do respectivo colegiado, na forma do Regimento Geral da UNIR.

Art. 51. Todos os órgãos colegiados, no prazo de 6 (seis) meses, deverão adequar seus regimentos a este Estatuto.

Art. 52. O Presidente do Conselho Universitário, assim que forem compostos os conselhos superiores, deverá convocar seus membros para uma revisão do Regimento Geral da UNIR, das resoluções, instruções normativas, ou qualquer outro instrumento de normatização, para uma adequação ao presente Estatuto.

Art. 53. Os casos omissos neste Estatuto serão resolvidos pelo Conselho Universitário.

Art. 54. Este Estatuto, após a aprovação pelo Conselho Nacional de Educação, será arquivado no Cartório de Registro Civil das pessoas jurídicas de Porto Velho, Estado de Rondônia, em conformidade com a Lei.