FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
NÚCLEO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – NUCSA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Francisco Robson da Silva Vasconcelos

Mecanismos de Governança na Universidade Federal de Rondônia

PORTO VELHO
2018

FRANCISCO ROBSON DA SILVA VASCONCELOS

Mecanismos de Governança na Universidade Federal de Rondônia

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP oferecido pela Instituição Associada Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) como um dos requisitos para obtenção do título de mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Theophilo 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)

V331m Vasconcelos, Francisco Robson da Silva.

Mecanismos de Governança na Universidade Federal de Rondônia / Francisco Robson da Silva Vasconcelos. -- Porto Velho, RO, 2018.

116 f. : il.

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

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

1.Governança Pública. 2.Mecanismos de Governança. 3.IFES. 4. Estudo de Caso. 5.Inovação. I. Souza Filho, Theophilo Alves de . II. Título.

CDU 351

Bibliotecário(a) Eliane Gemaque Gomes Barros CRB 11-549

Francisco Robson da Silva Vasconcelos

Mecanismos de Governança na Universidade Federal de Rondônia

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP oferecido pela Instituição Associada Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) como um dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Administração Pública.

Profª. Suzenir Aguiar da Silva Sato, Dra.
Coordenadora Substituta do PROFIAP/UNIR

Comissão Examinadora

Prof. Theophilo Alves de Souza Filho, Dr. – PROFIAP/UNIR
Orientador

Profª. Mariluce Paes de Souza, Drª. PROFIAP/UNIR
Membro Interno

Prof. Manuel Antônio Valdez Borero, Dr.
Membro Externo

André Luiz de Souza Freitas, Me.
Membro Técnico

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Prof. Dr. Theophilo Alves de Souza Filho, pela sua orientação compromissada com a importância científica e com o desenvolvimento do conhecimento que, através de questionamentos, incentiva a busca a reflexão, o fazer e o refazer científicos; Aos meus pais, Francisco de Assis da Silva Vasconcelos e Raimunda Leuda da Silva Vasconcelos, pelo caráter, personalidade e determinação incutidos, além do investimento, dedicação e austeridade por uma boa formação e por tudo que sou; À minha esposa, companheira e amiga, Aline Wrege Vasconcelos, pela presença transformadora, sempre disposta a me convencer de minha capacidade, incentivando meu crescimento cognitivo; Aos meus filhos Beatriz Wrege Vasconcelos e Rafael Wrege Vasconcelos, por me proporcionarem prazer pela vida; Aos amigos pelo incentivo, apoio e conselhos, por caminhar comigo nos momentos bons e ruins; Aos colegas de turma do mestrado, pelas discussões em sala de aula, trabalhos feitos em conjunto, pela descontração e humor; Aos professores Doutores José Moreira da Silva Neto e Mariluce Paes de Souza pelas recomendações que promoveram o aprimoramento do trabalho; Ao Professor Doutor Flávio de São Pedro Filho pelas instruções, contribuições e palavras de incentivo. A todos os professores do PROFIAP/UNIR, pelo aprendizado, dedicação e responsabilidade que sempre mostraram com a Universidade. Agradeço também à amiga de trabalho Veronica Cordovil, pelas longas conversas sobre gestão universitária.

“Não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, não há sucesso no que não se gerencia”.

William Edwards Deming

VASCONCELOS, Francisco Robson da Silva. Mecanismos de Governança na Universidade Federal de Rondônia. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública). Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2018.

Resumo

As organizações públicas, nas últimas décadas, têm recebido da sociedade exigências quanto à qualidade dos serviços prestados, ensejando a estas a criação de novas formas, novos papéis, novos modos de relacionarem-se umas com as outras. Nesse contexto, as Instituições Federais de Ensino Superior, denominadas de IFES, por constituírem-se no *locus o*nde coexistem diferentes atores sociais, com diversos objetivos e provenientes de distintos universos culturais, também são alvo de exigências quanto à qualidade de suas ações e atividades administrativas e acadêmicas. Desse modo, o presente trabalho tem como propósito Avaliar os mecanismos de governança na UNIR quanto a liderança, estratégia e controle, a partir das funções básicas de governança definidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Utilizou-se da abordagem qualitativa tendo como base metodológica o Estudo de Caso. Para validar a pesquisa, foi definida uma amostra constituída por gestores, vinculados aos órgãos acadêmicos e de apoio e representantes docentes, discentes e técnicos administrativos da UNIR. Aplicou-se formulário de percepção, organizado com base na Escala de *Likert*. Como resultado final constatou-se inconsistências nas ações de monitoramento, e de direcionamento que visem o cumprimento das metas e objetivos do PDI. Constatou-se, portanto, que apesar da descrição de mecanismos de governança nos documentos institucionais, sobretudo, referente ao controle, há consenso entre os gestores de ausência de ações e práticas integradas, com orientações que norteiem as políticas da UNIR, configurando, por conseguinte, fragmentação da gestão e fragilidade no processo de governança da Instituição. Propôs-se, com base no referencial básico de governança construído pelo TCU, a estruturação dos componentes dos mecanismos de governança aplicados na UNIR e a criação de um Comitê Gestor de Estratégia, visando a construção de uma gestão universitária baseada nos princípios e fundamentos da governança pública, tendo como foco a melhoria da qualidade do ensino superior.

Palavras- chave: Governança Pública. Mecanismos de Governança. IFES. Estudo de Caso. Inovação.

VASCONCELOS, Francisco Robson da Silva. Mechanisms of governance at the Federal University of Rondônia. Dissertation (Professional Master in Public Administration). Foundation Federal University of Rondônia, Porto Velho, 2018.

ABSTRACT

Public organizations in the last decades have received from society demands on the quality of services provided, enabling them to create new forms, new roles, new ways of relating to one another. In this context, the Federal Institutions of Higher Education, called IFES, because they are located in the locus where different social actors coexist, with different objectives and coming from different cultural universes, are also subject to demands regarding the quality of their actions and administrative activities and academics. Thus, the purpose of this paper is to evaluate the mechanisms of governance in the UNIR regarding leadership, strategy and control, based on the basic functions of governance defined by the Brazilian Court of Audit (TCU). The qualitative approach was based on the Case Study. To validate the research, a sample consisting of managers, linked to the academic and support organs and teaching representatives, students and administrative technicians of UNIR was defined. A perception form was applied, organized on the basis of the Likert Scale. As a final result, there were inconsistencies in monitoring and directing actions aimed at achieving the goals and objectives of the IDP. It was found, therefore, that despite the description of mechanisms of governance in institutional documents, especially regarding control, there is a consensus among the managers of absence of actions and integrated practices, with orientations that guide the policies of UNIR, thus configuring , fragmentation of management and fragility in the governance process of the Institution. Based on the basic framework of governance built by the TCU, it was proposed to structure the components of the governance mechanisms applied in the UNIR and to create a Strategy Management Committee aiming at building a university management based on the principles and foundations of governance with a focus on improving the quality of higher education.

Keywords: Public Governance. Mechanisms of Governance. IFES. Case study. Innovation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Resultados Metas PDI 2014-2018 18
Figura 2 - Organograma UNIR 22
Figura 3 - Mecanismos de Governança 31
Figura 4 - Universo da Pesquisa 50
Figura 5– Legitimidade (Órgãos Acadêmicos) 65
Figura 6 - Legitimidade (Órgãos de Apoio) 66
Figura 7 - Transparência (Órgãos Acadêmicos) 67
Figura 8 - Transparência (Órgãos de Apoio) 68
Figura 9 - Equidade (Órgãos Acadêmicos) 70
Figura 10 - Equidade (Órgãos de Apoio) 71
Figura 11 - Responsabilidade e Probidade (Órgãos Acadêmicos) 73
Figura 12 - Responsabilidade e Probidade (Órgãos de Apoio) 74
Figura 13 - Accountability (Órgãos Acadêmicos) 76
Figura 14 - Accountability (Órgãos de Apoio) 77
Figura 15 - Eficiência (Órgãos Acadêmicos) 78
Figura 16 - Eficiência (Órgãos de Apoio) 79
Figura 17 - Funções Básicas de Governança (Órgãos Acadêmicos) 82
Figura 18 - Funções Básicas de Governança (Órgãos de Apoio) 83
Figura 19 – Liderança (Órgãos Acadêmicos) 84
Figura 20- Liderança (Órgãos de Apoio) 87
Figura 21 - Estratégia (Órgãos Acadêmicos) 89
Figura 22 - Estratégia (Órgãos de Apoio) 90
Figura 23 - Controle (Órgãos Acadêmicos) 92
Figura 24 - Controle (Órgãos de Apoio) 93

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Funções da Governança. 26
Quadro 2 - Princípios Básicos de Governança Pública 36
Quadro 3 - Funções Básicas de Governança Descritas pelo TCU 38
Quadro 4 - Formulário de Percepção: Princípios e Funções Básicas de Governança 47
Quadro 5 - Formulário de Percepção: Mecanismos de Governança 48
Quadro 6 - Comparativo entre os Princípios de Governança do TCU e o Relatório de Gestão da UNIR 56
Quadro 7 - Comparativo entre as Funções Básicas de Governança do TCU e o Relatório de Gestão da UNIR 58
Quadro 8 - Comparativo entre Mecanismos de Governança da UNIR e os descritos pelo TCU 59
Quadro 9 - Resultado da Percepção dos Gestores quanto aos Princípios e Funções Básicas de Governança 60
Quadro 10 – Análise entre os Princípios de Governança do TCU e o Relatório de Gestão da UNIR 63
Quadro 11 - Análise entre as Funções Básicas de Governança do TCU e o Relatório de Gestão da UNIR 80
Quadro 12 - Percepção dos Gestores quanto aos Mecanismos de Governança 84
Quadro 13 - Mecanismos de Governança – LIDERANÇA 95
Quadro 14 - Mecanismos de Governança – ESTRATÉGIA 97
Quadro 15 - Mecanismos De Governança – CONTROLE 98
Quadro 16 - Competências para o Comitê Gestor de Estratégia da UNIR 100

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 11
1.1 Descrição da Situação-Problema 14
1.2 Objetivo: Geral e Específicos 19
1.3 Contextualização da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) 19
2 REFERENCIAL TEÓRICO 23
2.1 Administração Pública 23
2.2 Governança e Governança Corporativa 25
2.3 Mecanismos de Governança 28
2.4 Governança nas Organizações Públicas 34
2.5 Governança Universitária 39
3 METODOLOGIA 44
3.1 Tipo de Pesquisa 44
3.2 Coleta de Dados 45
3.3 Passos da Análise 51
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES 52
4.1 Funções Básicas, Princípios e Mecanismos de Governança na UNIR 52
4.2 Princípios de Governança do TCU e o Relatório de Gestão da UNIR 56
4.3 Funções Básicas de Governança do TCU e o Relatório de Gestão da UNIR 57
4.4 Comparativo entre Mecanismos de Governança da UNIR e os descritos pelo TCU. 59
4.5 Análise quanto aos Princípios, Funções e Mecanismos de Governança. 60
4.5.1 Quanto aos Princípios de Governança na UNIR 62
4.5.2 Quanto às Funções Básicas de Governança na UNIR 80
4.5.3 Quanto aos Mecanismos de Governança na UNIR. 84
5 PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES 94
5.1 Mecanismos de Governança como Indutores de Melhoria na Gestão da UNIR 94
5.2 Comitê Gestor de Estratégia 99
6 CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DA PESQUISA 102
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 104
REFERÊNCIAS 108
APÊNDICE I 113

1 INTRODUÇÃO

Na sociedade atual, situada no contexto da globalização, a tecnologia muda rapidamente, o ritmo do desenvolvimento econômico tende a acelerar-se e as relações econômicas e sociais tornam-se cada vez mais complexas. Isto tem exigido das organizações públicas, novas formas, novos papéis, novos modos de relacionarem-se umas com as outras (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Neste sentido, Brandão e Bruno-Faria (2013), contribuem dizendo que, do ponto de vista social, exige-se um setor público com ações eficientes, criativas e com abordagens inovadoras, onde sejam oferecidos serviços de boa qualidade, garantindo uma relação eficaz com os cidadãos. Motta (2013) assevera que a Administração Pública deve operar como uma empresa privada e, assim, adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços.

As organizações públicas, de modo geral, incluindo as instituições federais de ensino superior, encontram-se diante de novos conceitos como: governança, eficiência, eficácia, efetividade e inovação.

O conceito de governança compreende a maneira pelas quais são tomadas decisões em uma sociedade, onde os cidadãos e determinados grupos interagem na formulação de propósitos públicos e na implementação das políticas públicas (DENHARDT, 2015).

Para TCU (2014) a eficiência refere-se ao fazer o que é preciso ser feito, buscando ações e atividades com qualidade adequada ao menor custo possível. Entretanto, não se trata de uma redução de custos sem critérios, e sim da busca por uma melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.

Maximiano (2011) entende eficácia como sendo a relação entre resultados e objetivos, a partir da compreensão do ambiente, suas necessidades e desafios. Quanto mais alto o grau de realização dos objetivos pretendidos, maior o nível de eficácia da organização. Eficácia nas organizações públicas relaciona-se com o cumprimento de seus valores institucionais.

A Efetividade está ligada ao efeito dado pela decisão pública. Sua utilidade é verificar se o programa responde adequadamente às demandas e às necessidades da comunidade. Para Gomes (2009) efetividade refere-se à questão de como as tomadas de decisões fazem diferença aos envolvidos.

Inovação refere-se ao processo de mudança de perspectivas no ensino superior. O conceito utilizado no presente trabalho baseia-se em Masetto (2012), que a entende como o conjunto de alterações que afetam pontos-chave e eixos constitutivos da organização do ensino universitário. Emerge a partir de um processo histórico de uma organização, e é resultado de tensões e não meramente a inserção de novidades técnicas e tecnológicas.

No contexto das instituições de ensino superior, Ribeiro (2011) afirma que as universidades são marcadas por inúmeros desafios, os quais são configurados como compromissos educacionais e sociais, caracterizando um novo paradigma a ser compreendido e adaptado, principalmente por conta das pressões de agências internacionais como a Organização e Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), as quais defendem que o conhecimento deve ser gerado para atender, em grande parte, às exigências do Mercado.

Um dos grandes desafios enfrentados pelo ensino superior na atualidade refere-se ao aspecto quantitativo, ou seja, atender ao número de matrículas em constante crescimento, sem sacrificar a qualidade inerente à educação superior, enfatizando o equilíbrio entre as funções básicas de ensino, pesquisa, extensão e inovação. Fonseca (2012) justifica essa tendência quantitativa mediante fatores como: aumento demográfico, o crescimento econômico, a expansão de acesso às novas tecnologias, o aumento no atendimento ao ensino básico e por fim, o aumento da consciência de que o desenvolvimento socioeconômico e cultural está relacionado ao investimento no ensino.

Somente poderão ser superados tais desafios, se todos os envolvidos concorrerem para alcançar as metas educacionais de formar especialistas e acadêmicos, profissionais comprometidos, com o necessário conhecimento e capacidade apropriada para o exercício de suas competências (FONSECA, 2012).

Para tanto, deve-se considerar que as primeiras décadas do século XXI caracterizam-se pela dinâmica, e geração de mudanças que se dão em prazos muito curtos, proporcionando fortes impactos no mundo do trabalho e consequentemente, na concepção de Formação Profissional para o mundo contemporâneo. Mota (2011), argumenta que o mundo externo à educação tem se alterado com rapidez e profundidade, ao passo que as metodologias educacionais adotadas têm se mantido essencialmente as mesmas.

Nesse contexto, Segundo De Andrade (2002) as universidades constituem-se como *locus o*nde coexistem diferentes atores sociais, com diversos objetivos e provenientes de distintos universos culturais. Espaço que congrega saberes, das mais variadas áreas do conhecimento, são consideradas organizações sociais complexas.

Sob essa perspectiva, Santos (2016b) considera que, da mesma forma como ocorre em outras organizações, as universidades necessitam, para seu pleno funcionamento, utilizar-se de recursos materiais e humanos, a partir da formulação de estratégias e o desenvolvimento de meios para executá-las. Para tal, a gestão universitária deve estruturar-se nos princípios da ciência da Administração e no pleno desempenho de todos os envolvidos no ambiente acadêmico.

Diferente de outras organizações, que possuem diretrizes bem definidas, as universidades possuem, geralmente, metas vagas, caracterizam-se pela ambiguidade, complexidade e incompatibilidade de objetivos, gerando um processo de tomada de decisão pouco preciso e mal articulado (DE ANDRADE, 2002).

Nesse espaço multicultural, a perspectiva da gestão social constitui pressupostos relevantes de uma cultura política cidadã e democrática. Apesar de o modo de gestão praticado no seio das organizações de Estado, conhecido como gestão pública, distinguir-se da gestão no setor privado, no que se refere à natureza dos objetivos pretendidos, Burigo e Perardt (2016) argumentam que a gestão pública aproxima-se da gestão privada à medida que se estrutura em uma lógica de poder baseada em parâmetros de uma racionalidade instrumental e técnica, orientando-se para resultados, a partir de diretrizes eminentemente produtivistas.

Por outro lado, a gestão social, determinada pela coletividade, caracteriza-se como gestão organizacional que deve subordinar as lógicas instrumentais às lógicas sociais, políticas, culturais e ecológicas, onde se considera a colaboração e a motivação.

Organizações orientadas pela gestão social criticam a racionalidade instrumental, ao passo que valorizam o exercício da cidadania por meio da gestão do diálogo no processo decisório, na concepção do seu papel social, aproximando-se da concepção da racionalidade comunicativa (BURIGO e PERARDT, 2016).

Souto-Maior (2012) preconiza que a racionalidade comunicativa se distingue da racionalidade instrumental à medida que se orienta para a

> "...obtenção, sustentação e revisão de consenso…representa um entendimento intersubjetivo recíproco, conhecimentos compartilhados, confiança mútua e harmonia entre os envolvidos... não significa que cada um concorde, com a norma, por entender ser ela vantajosa para si, ou mesmo vantajosa para todos, mas sim porque ela é correta, independentemente de ser ou não vantajosa." (SOUTO-MAIOR, 2012, p. 55, 57, 62).

Segundo o entendimento do autor, a racionalidade comunicativa pressupõe o compartilhamento do conhecimento, visando, sobretudo, o aspecto coletivo. Apesar de as universidades caracterizarem-se pela diferença e pela multiculturalidade, faz-se necessário o cumprimento de suas diretrizes, ensejando a melhoria da qualidade do serviço oferecido pela instituição.

1.1 Descrição da Situação-Problema

A relevância em se discutir governança no contexto das organizações do setor público, sobretudo, nas universidades públicas, se dá pelo fato de serem estas, *locus* da construção e produção do conhecimento científico, utilizado nas organizações administrativas. Ademais, a universidade é uma das responsáveis, não somente, pela produção do conhecimento, bem como, pelas propostas de inovação no serviço público.

Para a compreensão inicial acerca do conceito de governança, ancora-se na percepção explicitada no Referencial Básico de Governança do TCU, que o define como "... um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle" (TCU, 2014, p. 17).

O propósito de uma boa governança pública deve ser de conquistar e preservar a confiança da sociedade, a partir da criação de um conjunto eficiente de mecanismos, que possibilitem o alinhamento das ações executadas, com o interesse público (TCU, 2014).

Destarte, para que se concretize o processo de governança, é necessária a participação de grupos específicos da população, na elaboração e implementação de políticas públicas, de forma institucionalizada como meio para atingir a estabilidade política.

A partir dessa compreensão, o presente trabalho estabelece como mote, a governança aplicada na gestão das organizações públicas, sobretudo, no âmbito das instituições federais de ensino superior.

Existe uma variedade de trabalhos realizados no meio acadêmico, envolvendo o tema da governança no setor público. Com intuito de subsidiar a construção do presente estudo, foram realizadas análises superficiais de alguns trabalhos acadêmicos, com foco na governança em instituições federais de ensino superior. Entre os trabalhos analisados destacam-se três dissertações de Programas de Mestrado que tiveram estudaram a aplicação dos princípios de governança pública definidos pelo TCU, em instituições de ensino superior.

A primeira tem como título: Governança em compras públicas: um estudo em uma instituição de ensino superior. Seu objetivo foi identificar se, na percepção dos servidores, as práticas de governança pública recomendadas pelo TCU e pelas normas propostas no "study 13 da International Federation of Accountants (IFAC)" têm sido aplicadas pelo setor de compras/aquisições da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) (MELO, 2017).

O segundo trabalho intitula-se: A Evidenciação das Políticas de Governança nas IFES: Um Estudo nas Universidades Federais do Sul do Brasil. Traz como objetivo, identificar a evidenciação de políticas de governança nas Universidades Federais do sul do Brasil à luz das entidades que tratam do tema, especificamente para as IES (CARDOZO, 2012).

A terceira dissertação que serviu de base para o estudo proposto foi: Governança no Setor Público: análise dos mecanismos de governança nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) da Paraíba. Este analisou os mecanismos de governança dispostos pelo TCU, nas IFES do Estado da Paraíba, limitando-se a duas instituições situadas na cidade de João Pessoa (SANTOS, 2016a).

Sobre esse tema, a presente pesquisa apoia-se, sobretudo, no Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria, documento elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Trata-se de um guia para esclarecer e incentivar os agentes públicos na adoção de boas práticas de governança, além de subsidiar as ações do próprio TCU, na melhoria de sua governança interna (TCU, 2014).

O documento citado apresenta três funções básicas de governança de órgãos e entidades da administração pública, quais sejam:

- I - avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;
- II - direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e,
- III - monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

Corroborando com a perspectiva do TCU, no Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017[1], estabelecem-se as diretrizes da governança pública, dentre elas, o explicitado no Artigo 4º:

> I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; “III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas”.

Monitorar refere-se a ações como: avaliar, certificar e revisar a estrutura de gestão para saber sobre sua efetividade ou não. Para Araújo e Fernandes (2012) o monitoramento tem o objetivo de avaliar a qualidade da gestão ao longo do tempo, buscando assegurar que esta funcione como previsto nas políticas e planos da organização.

O monitoramento pode ser realizado de dois modos, ou mesmo de uma combinação de ambos: por meio de atividades gerenciais contínuas, que se dão durante o processo, no curso das operações normais; e por meio de avaliações pontuais, em separado ou específica (ARAÚJO e FERNANDES, 2012).

Portanto, como recorte epistemológico, o presente trabalho utilizou como elementos norteadores, as funções básicas de governança definidas pelo TCU; o Decreto nº 9.203, de 22 de Novembro de 2017; e a constatação de que, há no Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI da Universidade Federal de Rondônia - UNIR, previsão de diversas ações que deveriam ter sido desenvolvidas e executadas, mas que até o presente momento, não o foram.

Há, por exemplo, várias questões acerca do desenvolvimento da política de ensino e ações acadêmicas e administrativas, voltadas para a graduação e pós-graduação, ainda não contempladas. O PDI descreve algumas metas, que de acordo com (UNIR 2017), ainda não foram alcançadas, como por exemplo:

[1] Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

- Identificar e reduzir a evasão e a repetência nos cursos de graduação em 30%, até 2018;
- Fomentar a formação continuada do corpo docente e técnico-administrativo, objetivando a melhoria do ensino de graduação e pós-graduação, e os processos administrativos que dão suporte ao ensino, a pesquisa e a extensão, até 2018;
- Reduzir, em no mínimo, 10% a evasão de discentes, até 2017;
- Dobrar o número de bolsas de monitoria oferecidas, por demanda dos departamentos, até 2018;
- Atingir o mínimo de vinte cursos de mestrados e cinco cursos de doutoramento até 2018; (UNIR, 2014: 71; 80-83).

O Relatório de Gestão 2017 mostra, de forma geral, o quantitativo de metas alcançadas por cada Unidade Gestora, conforme Figura 1, abaixo:

Figura 1 - Resultados Metas PDI 2014-2018

Resultados Metas PDI 2014-2018				
Unidade	**Campus**	**Atingidas**	**Não atingidas**	**Em andamento**
Campus Ariquemes	Ariquemes	04	00	19
Campus Cacoal	Cacoal	00	08	13
Campus Guajará-Mirim	Guajará-Mirim	02	01	04
Campus Rolim de Moura	Rolim de Moura	06	06	13
Campus Vilhena	Vilhena	03	02	10
Campus Ji-Paraná	Ji-Paraná	04	01	16
Biblioteca Central	Porto Velho	07	01	09
Campus de Presidente Medici	Medici	06	04	10
DIRED	Porto Velho	17	02	08
NT	Porto Velho	00	01	20
NUCSA	Porto Velho	16	05	10
NUSAU	Porto Velho	05	01	07
PROCEA	Porto Velho	00	02	06
PROGRAD	Porto Velho	12	03	06
PROPESQ	Porto Velho	11	03	05
	TOTAL	**93**	**40**	**156**

Fonte: Unidades Gestores

Fonte: (UNIR, 2018b).

Diante do exposto, levanta-se a seguinte questão: Quais são os mecanismos de governança na UNIR?

1.2 Objetivo: Geral e Específicos

Avaliar os mecanismos de governança na UNIR quanto a liderança, estratégia e controle, a partir das funções básicas de governança definidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Os Objetivos Específicos são:

- Identificar os princípios, as funções de governança e os mecanismos de governança (liderança, estratégia e controle) na UNIR.
- Estabelecer um comparativo entre os mecanismos de governança na UNIR e os descritos pelo TCU.
- Avaliar a percepção dos gestores quanto aos princípios, funções e mecanismos de governança na UNIR.
- Propor alternativas de melhoria visando promover a boa governança na UNIR.

1.3 Contextualização da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR)

Criada pela Lei n.º 7011, de 08 de julho de 1982, como uma fundação, a UNIR seguia uma estrutura inovadora que tinha como propósito a modernização da universidade brasileira. Era um projeto do Governo Militar. Passou recentemente por um processo de recredenciamento, tendo sua situação regularizada pela Portaria 1.316, de 17 de Novembro de 2016[2]. Como uma instituição pública de educação

[2] Portaria publicada no Diário Oficial da União nº 221, de 18 de novembro de 2016, Seção 1.

superior que integra o Sistema Federal de Ensino, em consonância com a Lei 9.394/96, a UNIR possui uma estrutura *multicampi*, com sede na capital do Estado - Porto Velho e, com atuação direta em oito municípios.

A UNIR aprovou, por meio da Resolução nº 029/CONSUN, de 12 de setembro de 2017, a alteração em seu Estatuto. O documento explicita questões gerais, envolvendo a autonomia, objetivos, princípios e normas de organização, bem como sobre os órgãos em geral da universidade. De acordo com o Art. 2º do Estatuto "...a UNIR goza de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, exercida na forma da legislação vigente e do presente Estatuto".

Dentre seus objetivos, busca: *i*) promover a produção intelectual institucionalizada; *ii*) formar profissionais que atendam aos interesses da Amazônia; *iii)* estimular e proporcionar os meios para a criação e a divulgação científica; *iv)* estimular estudos sobre a realidade brasileira e amazônica; e, *vi)* manter intercâmbios com universidades e instituições educacionais.

A UNIR é a única instituição de ensino superior pública de Rondônia, assim como a única com oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu* (Mestrado e Doutorado), contribuindo, deste modo, com o Estado de Rondônia, com pesquisas em diversas áreas de conhecimento para seu desenvolvimento, bem como, para a Região Amazônica.

De acordo com informações do Relatório de Gestão 2017, a universidade conta com 63 cursos de graduação regulares presenciais e 21 (vinte e um) cursos de Ensino a Distância, distribuídos entre os 8 (oito) *campi* distribuídos pelo Estado de Rondônia. Totalizam 9.424 alunos matriculados em 2017. A UNIR conta ainda com 12 (doze) cursos de pós-graduação *stricto sensu,* onde concentra mais de 600 alunos (UNIR, 2018b).

A estrutura acadêmica e administrativa da UNIR é composta por cinco pró-reitorias, com funções de apoio diretamente ao ensino, pesquisa e extensão, à área administrativa e de planejamento. Sua Estrutura Organizacional foi alterada pela Resolução 111/CONSAD/UNIR de 25/09/2013, a fim de compatibilizá-la com a

realidade da Instituição e dispositivos estatutários, para garantir o mínimo de governabilidade, observando a eficiência e eficácia do serviço público (UNIR, 2014).

Os órgãos acadêmicos encontram-se distribuídos entre os Núcleos e os *campi*. No *campus* de Porto Velho estão o Núcleo de Saúde (NUSAU), Núcleo de Ciências Sociais Aplicadas (NUCSA), Núcleo de Ciências Humanas (NCH), Núcleo de Tecnologia (NT) e Núcleo de Ciências Exatas e da Terra (NCET). Existem *campi* nos municípios de Porto Velho, Guajará-Mirim, Cacoal, Rolim de Moura, Ji-Paraná, Vilhena, Ariquemes e Presidente Médici.

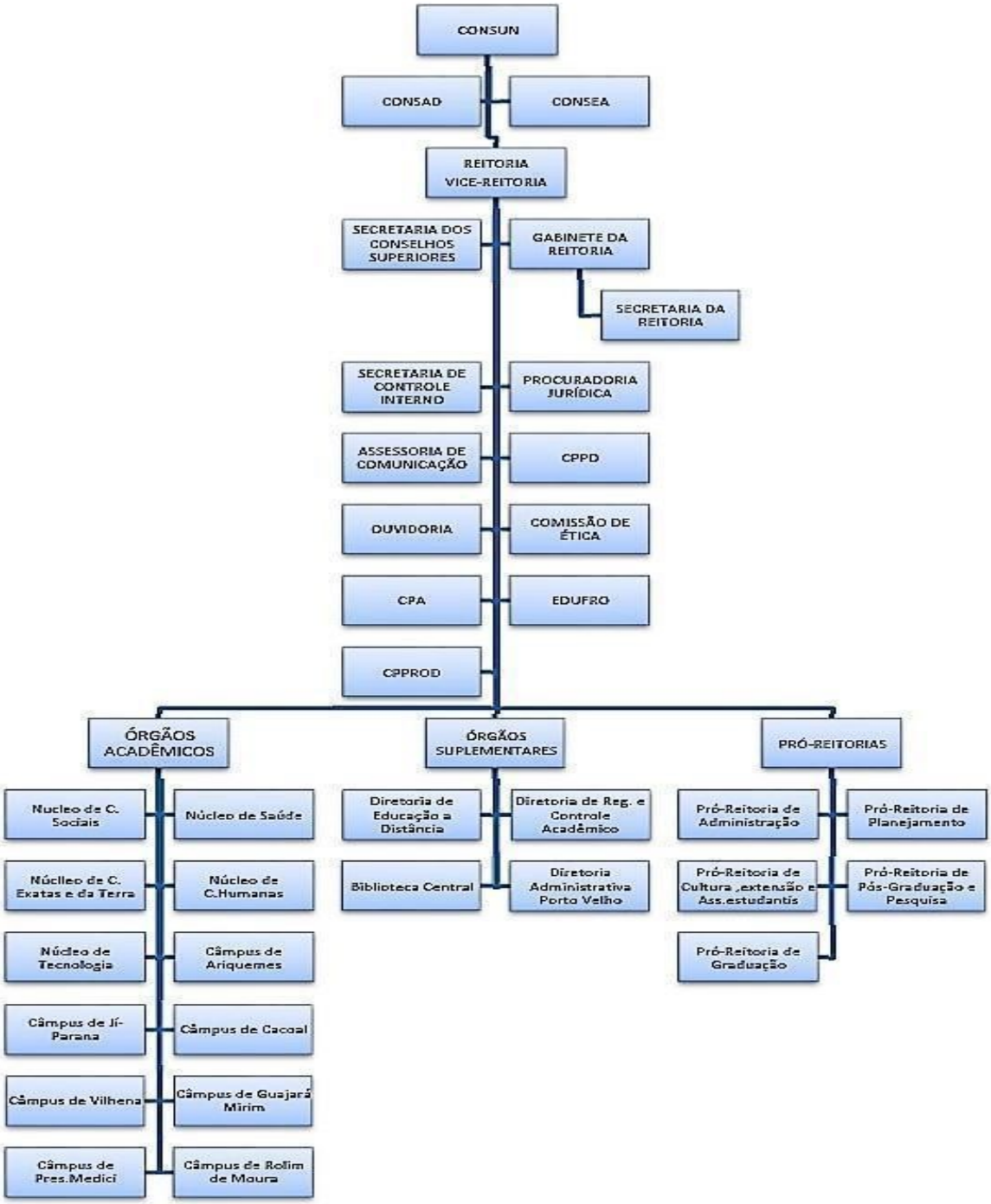
O Conselho Universitário é sua instância máxima, sendo o Conselho Superior Acadêmico, sua entidade de apoio. A Reitoria está ligada ao Conselho Superior e, logo abaixo, à Secretaria de Controle Interno. A Administração Superior é constituída pelos órgãos deliberativos centrais (Conselhos Superiores) e órgãos executivos centrais (Reitoria e Pró-reitorias).

O Conselho Superior de Administração – CONSAD, de acordo com seu Regimento Interno, aprovado pela Resolução 001/CONSUN, de 24 de Fevereiro de 2000, é órgão superior deliberativo e consultivo em matéria de Administração, Finanças, Legislação e Norma. Dentre outras atribuições, tem competência para: II - apreciar a proposta orçamentária e fiscalizar sua execução; III – aprovar a prestação de contas anual e fiscalizar sua execução; IV – fiscalizar a execução de convênios, contratos ou acordos em entidades públicas ou privadas que importem em compromisso financeiro; VI – aprovar o Plano Geral da UNIR.

Como descrito pelo PDI (2014), a UNIR orienta-se para a promoção do saber científico puro e aplicado, atuando em sistema indissociável de ensino, pesquisa e extensão, tem como foco de atuação a educação superior de qualidade. No documento norteador, aprovado e implantado em 2014, encontra-se a missão e a visão da instituição de, “produzir e difundir conhecimento, considerando as peculiaridades amazônicas, visando o desenvolvimento da sociedade”, e “ser referência em educação superior, ciência, tecnologia e inovação na Amazônia, até 2018”, respectivamente.

De acordo com Regimento Interno da Universidade, os processos de gestão são descentralizados, sendo, até certo ponto, tanto os conselhos de departamentos como os conselhos de núcleos, responsáveis por deliberações acadêmicas e administrativas pertinentes aos cursos.

Figura 2 - Organograma UNIR



Fonte: Resolução 111/CONSAD/UNIR, de 25 de setembro de 2013.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O cenário epistemológico onde se estabelece a pesquisa pretendida é a governança, sobretudo, a governança pública aplicada às instituições federais de ensino superior. Desse modo, é necessária a discussão de algumas abordagens conceituais, como: administração pública; governança; mecanismos de governança; governança nas organizações públicas; governança universitária; visando o entendimento das relações existentes nesse processo.

2.1 Administração Pública

Estão elencados na carta magna brasileira, os princípios da administração pública, onde são embasados na valorização do interesse público e na percepção do homem como cidadão-cliente. A administração pública deve buscar aperfeiçoamentos na prestação dos serviços públicos, ampliando a qualidade no atendimento, visando economia de despesas, racionalização de recursos com foco na otimização de resultados.

Apesar de o conceito de Administração Pública ser amplo e complexo, Matias-Pereira (2014) a define como um conjunto de serviços e entidades incumbidas de concretizar as atividades administrativas, envolvendo a execução de decisões políticas e legislativas.

Existem, pelo menos, três percepções acerca da administração pública no Brasil. Até o início do século XX, imperava o patrimonialismo, uma concepção em que não se percebia separação entre o que era público e privado. De acordo com Bresser-Pereira (1996) o nepotismo e o empreguismo, além da corrupção, eram a norma.

Nesse contexto, tornou-se necessário o desenvolvimento de um tipo de administração que estabelecesse distinção entre o público e o privado, bem como entre o político e o administrador público. Portanto, adotou-se a administração pública

burocrática para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos.

De acordo com Dias e Matos (2012), nesse modelo os agentes seriam escolhidos para suas funções ou cargos de acordo com sua competência, com o grau de autoridade e legitimidade bem definido. Corroborando essa ideia Bianco, Souza e Souza-Reis (2014) afirmam que a burocracia foi constituída por princípios que enfatizam a racionalização da administração pública em busca da eficiência por meio da profissionalização, formalismo, impessoalidade e hierarquia.

Essa concepção burocrática, com o tempo, levou ao engessamento do serviço público, tendo como consequência as disfunções do sistema. Ademais, o patrimonialismo não foi eliminado, como se supunha no início da implantação da burocracia. Práticas patrimonialistas e disfunções burocráticas são percebidas nas ações de gestão quando a legislação se sobrepõe a eficiência, processos são analisados com ou sem rigor legal, dependendo de sua origem e interesse, quando servidor concentra informação, serviços e documentações, que deveriam ser compartilhados, demonstrando auto interesse em detrimento do serviço público.

Com o intuito de transformar esse contexto da administração pública no Brasil, surgiu no ano de 1995, a Reforma Gerencial do Estado. De acordo com Santos (2016a) o documento basilar do plano diretor da reforma do aparelho do Estado brasileiro, caracterizando a nova gestão pública, também conhecida como administração pública gerencial, tinha como pressuposto a melhoria da produtividade pública.

Na visão de Denhardt (2015), essa nova concepção buscava encontrar soluções para problemas governamentais, a partir da absorção de valores tomados do setor privado. Dentre estes, o valor da competição e o respeito pelo espírito empreendedor. Concepção baseada em conceitos liberais clássicos, que tratam da redução do poder do Estado e sua atuação na economia.

O objetivo primordial dessa perspectiva era sobretudo, a redução do escopo e do tamanho do Estado e a inserção do espírito e dos mecanismos de mercado no

governo. Sob essa visão, a Administração Pública deveria apenas direcionar os serviços, e não os executar diretamente (Motta, 2013).

Abruccio (2007) afirma que nesse período de reforma,

> "...houve uma grande reorganização administrativa do governo federal, com destaque para a melhoria substancial das informações da administração pública – antes desorganizadas ou inexistentes – e o fortalecimento das carreiras de Estado...alterações no caráter rígido e equivocado do Regime Jurídico Único e introdução do princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo" (ABRUCCIO, 2007).

Entende-se, portanto, que houve interesse e empenho do governo federal pela disseminação de um rico debate sobre novas formas de gestão, visando, sobretudo, a melhoria do desempenho do setor público, onde a ideia central era a construção de uma administração voltada para resultados.

Essa concepção conhecida como modelo gerencial, defendido pela reforma Bresser, elaborou um novo modelo de gestão, onde propunha uma engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço público não estatal, que envolveriam, necessariamente, a sociedade civil organizada (ABRUCCIO, 2007).

O Próximo item trará à discussão a governança, entendida de forma geral, e a governança corporativa, a partir de suas funções fundamentais, definidas por abordagens teóricos e entidades competentes.

2.2 Governança e Governança Corporativa

Governança significa direção. Seu significado fundamental é dirigir a economia e a sociedade visando objetivos coletivos. Para Peters (2013) são quatro, as funções fundamentais da Governança: estabelecimento de metas; coordenação das metas; implementação e avaliação. Para esse autor, o processo de governança envolve descobrir meios de identificar metas e depois definir os meios para alcançar essas metas.

Para Denhardt (2015) o processo de governança refere-se à maneira como são tomadas decisões em uma sociedade, como os cidadãos e determinados grupos interagem na formulação de propósitos públicos e na implementação das políticas públicas.

Segundo TCU (2014), o sistema de governança reflete a maneira como diversos atores se organizam para obtenção de uma boa governança. Envolve, portanto, diversas estruturas administrativas, processos e instrumentos de trabalho, fluxo de informações e o comportamento de pessoas envolvidas direta, ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização.

A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal, define governança como "...combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos." (IN MP/CGU nº 01/2016).

No Quadro 1, abaixo, são descritas funções básicas da governança, previstas no Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria, elaborado pelo TCU (2014).

Quadro 1 - Funções da Governança.

FUNÇÕES DA GOVERNANÇA	
Descrição	**Definição**
Definir o direcionamento estratégico (TCU, 2014. P. 31).	Refere-se às estratégias para alcançar objetivos, sendo por isso, uma parte crucial do processo de governança.
Supervisionar a Gestão (PMBOK, 2013.P. 28).	A supervisão da gestão deve ser realizada pelo Conselho de Administração da Organização, com intuito de verificação da conformidade com os padrões, políticas e princípios definidos no PDI.
Envolver as partes interessadas (TCU, 2014. P. 31)	Comunicação com as partes interessadas para atender às suas necessidades/expectativas, abordar as questões à medida que elas ocorrem, e incentivar seu engajamento.
Gerenciar riscos estratégicos (PMBOK,	Inclui os processos de planejamento, identificação, análise, planejamento de respostas e controle de riscos. Seu objetivo é maximizar a probabilidade e o

2013. P. 309)	impacto dos eventos positivos e reduzir a probabilidade e o impacto dos eventos negativos.
Gerenciar conflitos internos. (PMBOK, 2013.P. 514);	O desenvolvimento de um ambiente de equipe envolve tratamento e discussão de problemas; A criação de uma identidade de equipe, do gerenciamento de conflitos com eficácia, da promoção de confiança e comunicação aberta entre seus membros.
Auditar e avaliar o sistema de gestão e controle.	É importante que haja monitoramento e fiscalização das atividades desenvolvidas, objetivando averiguar se elas estão de acordo com as disposições planejadas e/ou estabelecidas previamente.
Promover a accountability (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.	Uma prestação de contas responsável deve estar fundamentada nas melhores práticas contábeis e de auditoria. Para tal, deve-se constituir um comitê de auditoria, que deve acompanhar a atuação dos auditores e os resultados da organização.
Zelar pela qualidade do processo decisório e sua efetividade (ANDRADE E ROSSETTI E, 2011).	O processo de tomada de decisão deve sempre ser pautado em pareceres técnicos prévios, visando atingir os objetivos e metas estabelecidas.

Fonte: Elaborado a partir de: TCU (2014); PMBOK (2013); ANDRADE E ROSSETTI E (2011).

Governança Corporativa refere-se ao conjunto de atividades de aculturamento e mecanismos - internos e externos, de incentivo ou controle. Do ponto de vista interno: visa influenciar pessoas a tomarem decisões no melhor interesse de longo prazo da organização, cumprindo as regras e se comportando de forma ética; do ponto de vista externo: influenciar as empresas a serem transparentes com seus stakeholders, assegurando direitos plenos a todos os seus acionistas de forma equitativa (SILVEIRA, 2015).

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Governança Corporativa é o sistema pelo qual as sociedades do setor público e privado são dirigidas e controladas. A estrutura da governança corporativa especifica a distribuição dos direitos e das responsabilidades entre os diversos atores da empresa, como por exemplo, o Conselho de Administração, o Presidente e os Diretores, acionistas e outros terceiros fornecedores de recursos (OCDE, 2004).

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) adota quatro princípios de governança em seu Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa: transparência; prestação de contas, equidade e responsabilidade corporativa. Para o IBGC, Governança é um sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os

relacionamentos entre os sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas (IBGC, 2014).

A seguir estão sintetizados os quatro valores da governança corporativa: Fairness – senso de justiça, equidade; Disclousure – transparência nas informações, especialmente das de alta relevância, que envolvem resultados; accountability – prestação responsável de contas, fundamentada nas melhores práticas contábeis e de auditoria; compliance – conformidade no cumprimento de normas reguladoras, expressas nos estatutos sociais, nos regimentos internos e nas normas legais (ANDRADE; ROSSETTI, 2011).

Diante desse contexto, será abordada no próximo item, a importância dos mecanismos de governança para a consolidação do processo de governança organizacional.

2.3 Mecanismos de Governança

Os mecanismos de governança deverão estar presentes em função de problemas que circundam qualquer organização. Esses impasses se dão a partir da relação entre “principal” e “agente”. De acordo com Silveira (2015), conflito de interesses, limitações técnicas individuais e vieses cognitivos, fazem parte desse processo de governança.

Os conflitos de interesses se dão na medida em que executivos de uma organização tomam decisões a fim de maximizar seu ganho individual em detrimento dos demais acionistas; a limitação técnica é um problema que deve ser minimizado pelos mecanismos de governança. Acontece quando as decisões são concentradas em uma só pessoa. Dificilmente ela terá conhecimentos técnicos suficientes para uma tomada de decisão eficaz; os vieses cognitivos referem-se às percepções dos tomadores de decisão (SILVEIRA, 2015).

De acordo com Silveira (2015) caso um empreendedor tenha poder absoluto para tomar decisões, é possível que este aprove planos de expansão demasiadamente arriscados, para além do que seria razoável para um gestor racional.

Com relação a todas as situações descritas, há a necessidade de se criar mecanismos de governança a fim de promover alinhamento de interesses, um conselho de administração qualificado, um conselho ativo e independente, que possa levar questionamentos de pessoas não envolvidas emocionalmente com tais realidades.

Segundo TCU (2014) para atender as demandas sociais é fundamental que haja o fortalecimento dos mecanismos de governança, visando a redução do distanciamento entre Estado e sociedade.

Desse modo, problemas serão minimizados se houver mecanismos de governança estruturados, de forma que combinem diferentes mecanismos internos e externos, de incentivo e controle. Para que as funções básicas de governança, descritas anteriormente, sejam executadas de forma satisfatória, os seguintes mecanismos devem ser adotados: liderança; estratégia; controle.

Liderança, para TCU (2014), refere-se ao conjunto de práticas que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, onde pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupem os principais cargos das organizações e que liderem os processos de trabalho.

O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 corrobora com a questão, afirmando que essas práticas de liderança devem ser baseadas na: integridade; competência; responsabilidade; e motivação (BRASIL, 2017).

A Estratégia deve estar ligada diretamente à compreensão da definição de diretrizes, objetivos, planos e ações institucionais, priorizando o alinhamento organizacional, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido. Para o estabelecimento da estratégia necessária à boa governança, envolvem-se aspectos como:

> "...escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas" (TCU, 2014).

Terceiro mecanismo de governança, o controle relaciona-se aos processos estruturados para mitigar os possíveis riscos, visando alcançar os objetivos institucionais para garantir a execução ordenada, ética, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos (BRASIL, 2017).

Para que haja execução desses processos é conveniente o estabelecimento de controles e sua avaliação, transparência e accountability, que envolvem a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados. Araújo e Fernandes (2012) asseveram que há, geralmente, uma limitação em se compreender o processo de controle. Isso se daria pelo fato de que grande parte da literatura sobre o assunto tenha estudado o sistema de controle dando pouca importância ao contexto organizacional em que se encontra.

Ademais, os autores afirmam que há certa miopia em vários segmentos quando o assunto é o papel da função controle no processo de gestão. Portanto, há que se entender o controle sob uma visão positiva, tendo esse, capacidade e a precaução de fazer com que as ações, metas e objetivos ocorram conforme planejado (ARAÚJO E FERNANDES, 2012).

De acordo com TCU (2014) os três mecanismos propostos podem ser aplicados em diversas conjunturas: sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades; e atividades intraorganizacionais. Para isso, devem estar alinhados de forma que garanta que os direcionamentos da gestão máxima se reflitam em ações práticas pelos demais gestores. A Figura 3, abaixo, demonstra a distribuição dos componentes entre os mecanismos de governança, definidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), ilustrando sua relação.

Figura 3 - Mecanismos de Governança

Fonte: (TCU, 2014).

A Liderança como mecanismo de governança envolve os seguintes componentes: pessoas competentes; princípios e comportamentos; liderança organizacional e sistema de governança.

Com relação às pessoas competentes, é fundamental a mobilização de conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais. Para isso, as boas práticas preconizam que os membros da alta administração devem ter as competências necessárias para o exercício do cargo.

Os princípios e comportamentos são exigidos das pessoas vinculadas às organizações do setor público, devendo estar definidos em códigos de ética e conduta formalmente instituídos, claros e suficientemente detalhados, que deverão ser observados pelos membros da alta administração, gestores e colaboradores.

A liderança organizacional refere-se à alta administração, sendo esta responsável pela definição e avaliação dos controles internos que mitigarão o risco de mau uso do poder delegado, sendo a auditoria interna uma estrutura de apoio comumente utilizada para esse fim.

O modo como os diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança, refere-se ao sistema de governança. Engloba o fluxo de informações, processos de trabalho e atividades relacionadas a avaliação, direcionamento e monitoramento da organização.

Com relação à Estratégia, como mecanismos de governança, estão os seguintes componentes: relacionamento com partes interessadas; estratégia organizacional e alinhamento transorganizacional.

O relacionamento com partes interessadas está diretamente ligado ao alinhamento das ações com as expectativas das partes interessadas é fundamental para a otimização de resultados. Para isso, é essencial que as organizações estejam abertas a ouvir as partes interessadas para conhecer necessidades e demandas.

Para a existência de uma estratégia organizacional, é necessário que a organização deve formular suas estratégias, desdobrá-las em planos de ação e acompanhar sua implementação, oferecendo os meios necessários ao alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados.

O alinhamento transorganizacional visa atender sua finalidade, de garantir o bem comum, o setor público precisa ser capaz de coordenar múltiplos atores políticos, administrativos, econômicos e sociais. Nesse sentido, é importante manter a coerência e o alinhamento de estratégias e objetivos entre as organizações envolvidas; institucionalizar mecanismos de comunicação, colaboração e articulação entre os atores envolvidos; e regular as operações.

O terceiro mecanismo de governança, intitulado Controle, possui os seguintes componentes: gestão de riscos e controle interno; auditoria interna e; accountability e transparência.

A gestão de riscos e controle interno estabelece como desafio da governança nas organizações do setor público, a determinação de quanto risco aceitar na busca do melhor valor para os cidadãos e demais partes interessadas, o que significa prestar serviço de interesse público da melhor maneira possível.

A auditoria interna possui a função de avaliar a eficácia dos controles internos implantados pelos gestores. Uma atividade independente e objetiva de avaliação e consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização.

O sistema de governança deve incluir mecanismos de prestação de contas e de responsabilização para garantir a adequada accountability. A prestação de contas não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, mas contemplar também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor para a organização, evidenciando a transparência.

Ressalta-se a importância na relação desses componentes ligados aos mecanismos de governança, demonstrando a necessidade de sua articulação para que haja efetividade nos processos de governança pública. Portanto, os mecanismos de governança, ancorados em seus respectivos componentes, liderança, estratégia e controle, postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, possibilitam a condução de políticas, com prestação de serviços públicos, de interesse da sociedade.

Os mecanismos apresentados tanto pelo Referencial de Governança do TCU, como pelo Decreto 9.203/2017, pressupõem a existência de uma liderança forte, ética e comprometida com resultados. Uma estratégia eficiente, alinhada aos interesses sociais, bem como, estruturas de controles que possibilitem o acompanhamento das ações e o monitoramento dos resultados.

Essas práticas funcionam como ingredientes que serão aplicados nas organizações públicas, visando o cumprimento do proposto pelos mecanismos de governança.

Portanto, é necessária a verificação dessas práticas, no contexto das organizações públicas, objetivando a aplicação da boa governança. Abordagem essa que será levantada no próximo item.

2.4 Governança nas Organizações Públicas

Os princípios de governança adotados pelas organizações privadas já são, consensualmente, necessários às organizações públicas. Os critérios de governança são valores e padrões éticos que permeiam não somente as companhias e seus *stakeholders* como também toda a sociedade civil, devendo atingir os legisladores, agentes de administração pública, de modo geral (CARVALHO DE BENEDICTO, 2013).

De acordo com o Decreto 9.203/2017, no Artigo 3º "São princípios da governança pública: I - capacidade de resposta; II - integridade; III - confiabilidade; IV - melhoria regulatória; V - prestação de contas e responsabilidade; e VI - transparência".

Para a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 governança no setor público

> "...compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade" (IN MP/CGU nº 01/2016).

A Governança no setor público está ligada a quatro atividades principais: I – ação executiva: envolvimento em decisões executivas cruciais; II – direção: formulação da direção estratégica para o futuro da organização em longo prazo; III – supervisão: monitoração e vigilância da *performance* da gerência; IV – accountability – reconhecimento das responsabilidades daqueles que legitimamente procuram pela responsabilidade**.**

A despeito das características peculiares ao serviço público e privado, as funções e atividades principais da governança devem ser as mesmas: a gestão das políticas, o exercício de poder e o controle na sua aplicação, a participação dos stakeholders, a conciliação de interesses, a transparência e lisura nas ações, bem como, a prestação de contas (accountability) e a equidade.

Conforme o pensamento de Bresser-Pereira (2001), governança pública diz respeito a um processo dinâmico, onde ocorre o desenvolvimento político, por meio do qual sociedade civil, Estado e Governo organizam e gerem a vida pública.

Para Carvalho de Benedicto (2013) uma administração pública deve ter sua qualidade medida, *a priori*, por meio de critérios técnicos, envolvendo, transparência, ética, eficiência, eficácia, capacidade de melhorar a qualidade no atendimento. Muitas organizações públicas já utilizam alguns conceitos advindos das boas práticas de governança corporativa, os quais incluem planejamento, estratégia, comitês de auditoria, controle de estruturas, gestão de riscos, avaliação e monitoramento de desempenho.

A governança no setor público está relacionada aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento, bem como, às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam: como cidadãos são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos.

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

Sales (2014) salienta que as organizações do setor público devem desempenhar suas atividades de acordo com as responsabilidades que lhes são atribuídas, sendo transparentes, accountables e prudentes nas decisões, na elaboração de políticas e na execução dos programas.

Os princípios básicos de governança para o setor público podem ser observados tanto no Referencial Básico de Governança do TCU, como no Decreto 9.203/2017. Conforme sugestão do Banco Mundial, o TCU descreve os princípios básicos de governança como: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e accountability.

O Art. 3º do Decreto citado estabelece que: “são princípios da governança pública: i - capacidade de resposta; *ii* - integridade; *iii* - confiabilidade; *iv* - melhoria regulatória; *v* - prestação de contas e responsabilidade; e, *vi* - transparência”.

O Quadro 2, abaixo, explicita as definições dos princípios de governança a partir da sugestão descrita no Referencial Básico de Governança do TCU e da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016:

Quadro 2 - Princípios Básicos de Governança Pública

PRINCÍPIOS	DEFINIÇÕES
1. Legitimidade	Políticas institucionais desenvolvidas em acordo com a missão, crença e valores, definindo e legitimando a governança da Organização; Missão da UNIR é compartilhada entre todos os níveis hierárquicos, permitindo a materialização de seus propósitos institucionais.
2. Equidade	Garantia das condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis.
3. Responsabilidade	Zelo dos agentes de governança pela sustentabilidade das organizações.
4. Eficiência	Fazer o que é preciso, com qualidade adequada ao menor custo possível.
5. Probidade	Dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos.
6. Transparência	Possibilitar o acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil.
7. Accountability	Conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações.

Fonte: Elaborado a partir de TCU (2014); IN MP/CGU Nº 01/2016.

Para que haja legitimidade, não basta a verificação do cumprimento ou não da Lei, mas se o interesse público e o bem comum foram alcançados. Nesse caso, admite-se o ceticismo profissional de que nem sempre o que é legal é legítimo.

Equidade diz respeito às políticas e ações governamentais, com o objetivo de realizar o bem-estar social. Está relacionada à liberdade de expressão, de acesso à

informação, saúde, educação, moradia, segurança. Direito de associação, de voto, igualdade entre gêneros (TCU, 2014).

A responsabilidade trata do reconhecimento dos papéis dos membros da governança, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações. A sua ausência impede a organização atingir seus objetivos.

A partir de 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e com a emenda constitucional ao capítulo sobre Administração Pública da Constituição Federal de 1988 (EC Nº 19/1998), iniciou-se a reforma gerencial no Brasil. A emenda introduziu, dentre outros aspectos, o princípio da eficiência na Gestão Pública, bem como a necessidade de prestar contas sobre a utilização de recursos públicos (SALES, 2014).

Pode-se, deste modo, observar que, desde esse período, na administração pública brasileira, tenta-se mudar de uma gestão burocrática, caracterizada pelo excesso de formalismos, para uma gestão gerencial, caracterizada pela eficiência na gestão pública, por meio de reformas administrativas. Busca-se, portanto, a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.

Ainda sobre os princípios básicos de governança pública, a probidade refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança. Está pautada na honestidade e no profissionalismo dos indivíduos. O resultado é verificado nas práticas, nas decisões, na qualidade e na credibilidade das informações disponibilizadas.

A questão da transparência adequada é resultante de um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros. Reflete-se a confiança nas ações, no processo decisório e no nivelamento da responsabilidade (ANDRADE E ROSSETTI, 2011).

Por último, a accountability, Andrade e Rossetti (2011) afirmam que é a prestação de contas de forma responsável, motivada nas melhores práticas e na

responsabilidade em assumir as consequências dos atos e omissões, mostra-se fundamental para o processo de governança no serviço público.

Portanto, espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2014).

As três funções básicas de governança descritas pelo TCU: avaliar, direcionar e monitorar, alinhadas às tarefas sugeridas pela ISO/IEC 38500:2008[3], estão diretamente ligadas aos princípios básicos de governança pública, descritos anteriormente.

No Quadro 3, abaixo, descrevem-se as funções básicas de governança pública explicitada no Referencial Básico do TCU:

Quadro 3 - Funções Básicas de Governança Descritas pelo TCU

FUNÇÃO	DESCRIÇÃO
Avaliar	Avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros.
Direcionar	Direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos.
Monitorar	Monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

Fonte: Elaborado a partir de TCU (2014).

Essas funções básicas descritas pelo TCU visam garantir que ações planejadas sejam executadas, atingindo objetivos e metas, de forma transparente. Deste modo, implicam diretamente no acompanhamento da execução das iniciativas estratégicas e na avaliação de desempenho da organização, adotando ações de

[3] Norma Internacional para a Governança Corporativa de Tecnologia da Informação, publicada conjuntamente pela Organização Internacional de Normalização (ISO) e a Comissão Eletrotécnica Internacional (IEC).

melhoria sempre que necessário. Espera-se que as estratégias da organização sejam executadas de acordo com os objetivos e as metas definidas (TCU, 2014).

Para que essas funções sejam efetivas em uma organização, são necessários estudos de demandas, que contemplem os potenciais eventos que possam afetar a organização, que venham oferecer impacto no cumprimento de seus objetivos.

O próximo item trará à discussão o tema da governança universitária. Semelhante às demais organizações, as universidades têm o compromisso de pôr em prática os princípios, funções e mecanismos de governança, visando a melhoria da gestão.

2.5 Governança Universitária

As universidades encontram-se atualmente diante do desafio de interpretar as transformações e atender às demandas da sociedade contemporânea, propondo inovações na gestão a partir da criação de políticas acadêmicas e administrativas. De acordo com Sousa (2011) por muitos anos, as instituições de ensino superior se preocuparam somente com os aspectos pedagógicos, com a atuação dos docentes, não se envolvendo com os aspectos de planejamento e de organização administrativa.

Sobre essa questão, Fonseca (2012) argumenta que em geral, quem corrobora para a definição da estruturação da dimensão pedagógica é o modelo de gestão de uma IES. Ou seja, este interfere diretamente nos resultados obtidos na sala de aula, consequentemente, no perfil do egresso dos cursos de graduação.

A governança de uma Instituição de Ensino Superior - IES define-se a partir das políticas institucionais assumidas, seu padrão de atuação é organizado em conformidade com sua missão, crença e valores estabelecidos. As crenças e os valores contemplam as prioridades da IES, tornando-se consolidados a partir da observância destes na prática dos profissionais, sejam técnicos administrativos, gestores ou docentes (SOUSA, 2011).

A prática da missão da IES deve ser compartilhada entre todos os níveis hierárquicos, permitindo a materialização da relação de seus propósitos institucionais. Quando há coerência e clareza na composição da missão da organização, há maior possibilidade de adesão por parte dos agentes envolvidos, levando esse compromisso à inovação e à excelência no serviço executado.

Para que isso aconteça, faz-se necessária mudança de perspectiva acerca do papel da universidade no contexto da sociedade atual. De acordo com Mota (2011) o sistema de educação superior brasileiro, de modo geral, conserva modelos de formação acadêmica e profissional superados em muitos aspectos, apontando para uma fragmentação do conhecimento.

Segundo o pensamento de Mota (2011), os modelos acadêmicos vigentes, em sua maioria, incorporam currículos de graduação rígidos, tendo por consequência a falta de integração entre graduação e pós-graduação, bem como a separação entre produção e transmissão de conhecimento.

Para melhor compreensão da governança universitária apresentam-se três estudos acadêmicos, envolvendo seis universidades federais brasileiras, tendo como mote a aplicação de mecanismos e princípios da Governança Pública, em Instituições Públicas Federais de Ensino Superior.

O primeiro estudo traz como objetivo de pesquisa: identificar se, na percepção dos servidores, as práticas de governança pública recomendadas pelo TCU e pelas normas propostas no “study 13 da International Federation of Accountants (IFAC)” têm sido aplicadas pelo setor de compras/aquisições da Universidade Federal de Uberlândia (UFU)[4] (MELO, 2017).

A pesquisa citada trata da questão sob a perspectiva de um estudo de caso único, com abordagem qualitativa (MELO, 2017). Utilizou como instrumentos de coleta de dados a aplicação de questionários, entrevistas e análise documental.

[4] **Governança em Compras Públicas: Um Estudo em uma Instituição de Ensino Superior Pública.** Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Analisaram-se os princípios de governança pública, recomendados pelo TCU, sobretudo, a aplicação dos mecanismos de governança, em seus três aspectos: liderança; estratégia; e controle.

Sob a perspectiva da liderança, observou-se, no estudo em referência, que não há consenso entre os gestores, sobre a utilização do quesito competência, quando da indicação de cargos, por exemplo. Por outro lado, o quadro de servidores é insuficiente, a capacitação e qualificação não ocorrem com a frequência necessária.

Sob o aspecto da estratégia, o estudo concluiu que a UFU não adota a maioria das práticas estabelecidas pelo TCU, com exceção da política de sustentabilidade.

Na dimensão controle, o estudo concluiu que a UFU possui um canal direto com a alta administração para o recebimento de denúncias e uma unidade responsável pela auditoria interna, culminando, assim, na adoção de algumas das práticas recomendadas.

Os resultados encontrados permitiram concluir que a UFU havia implementado poucas práticas de governança recomendadas pelo TCU no que tange às dimensões de liderança, de estratégia, de controle, de pessoas e de processos. Verificou-se ainda que, as práticas com maior índice de adoção referem-se àquelas relacionadas à dimensão envolvendo planos, informações e conhecimento.

Como proposta de intervenção, o autor recomenda que a UFU direcione esforços à implementação das práticas ausentes e melhoria daquelas já implementadas, respeitando os princípios da governança e criando uma relação de transparência e prestação de contas à sociedade.

O segundo estudo objetivou, identificar a evidenciação de políticas de governança em três Universidades Federais do sul do Brasil à luz das entidades que tratam do tema, especificamente para as IES[5] (CARDOZO, 2012).

[5] **A Evidenciação das Políticas de Governança nas IFES: Um Estudo nas Universidades Federais do Sul do Brasil.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Contabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Contabilidade.

Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva. Segundo descrição do autor, foi realizada a partir de estudo prático de lógica dedutiva, pautado na investigação da realidade de três Universidades Federais do sul do Brasil. São elas: Universidade Federal do Paraná – UFPR; a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC; e, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. O autor do estudo Cardozo (2012) utilizou-se, quanto aos procedimentos técnicos, da pesquisa bibliográfica e de multicasos.

Segundo o autor, os procedimentos de tratamento dos dados foram definidos a partir da utilização de uma escala *Likert* com o intuito de análise e interpretação a partir da classificação de cada recomendação por temas-chave e por princípios e pela busca de informações nos relatórios e sítios da internet de cada IFES.

Os resultados mostram ausência de clareza nas informações, no que se referem à origem e aplicação dos recursos nas IFES, tanto na acessibilidade quanto na compreensão da informação. Existem informações dispersas e de entendimento antidemocrático (CARDOZO, 2012)

Ademais, o autor desse estudo concluiu que os relatórios contábeis são pouco abordados; e, há carência de políticas e de ações de governança relacionadas à qualidade do ensino. Tal conclusão considerou tanto as recomendações encontradas, quanto o resultado das evidências nas três IFES estudadas.

O terceiro estudo traz como objetivo, analisar os mecanismos de governança dispostos pelo TCU, nas IFES do estado da Paraíba, limitando-se a duas instituições situadas na cidade de João Pessoa[6] (SANTOS, 2016a), que são a Universidade Federal da Paraíba e o Instituto Federal da Paraíba.

[6] **Governança no Setor Público: análise dos mecanismos de governança nas Instituições Federais e Ensino Superior (IFES) da Paraíba**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, da Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração e Controladoria. Área de concentração: Administração e Controladoria.

A pesquisa pretendeu-se documental, bibliográfica e de campo. Teve como universo de estudo duas instituições de ensino superior, localizadas na cidade de João Pessoa.

Como resultado, o estudo assevera que foram encontrados instrumentos relativos às práticas de governança pública, adotadas pelo manual do TCU, porém os instrumentos achados correspondem a itens de pequena magnitude, se comparado ao que se pretende obter quando da implantação de um sistema de governança para instituições públicas.

Resumidamente, constata-se que os estudos citados permitiram entendimento quanto à dificuldade na utilização de princípios e mecanismos de governança propostos para as instituições públicas, sobretudo, às Instituições Federais de Ensino Superior - IFES.

Portanto, os três estudos citados mostram que, apesar de haver a presença de mecanismos de governança nas instituições estudadas, com relação aos resultados pretendidos e esperados, ações e mecanismos realmente eficazes ainda são muito incipientes.

3 METODOLOGIA

Nesse capítulo são discutidos os embasamentos metodológicos utilizados como suporte para construção da resolução da situação-problema e dos objetivos propostos na presente pesquisa. Serão abordados os aspectos teóricos que definiram o tipo de pesquisa adotado, as concepções para a coleta de dados, bem como, para o tipo de análise.

3.1 Tipo de Pesquisa

O presente estudo pretende-se qualitativo. Possui caráter descritivo, pois se priorizam a descrição de características de grupos vinculados a uma organização. Para Flick (2009) os aspectos essenciais da pesquisa qualitativa consistem, sobretudo, nas reflexões dos pesquisadores a respeito de suas pesquisas como parte do processo de produção do conhecimento e na perspectiva dos participantes e sua diversidade.

A base metodológica da pesquisa é o Estudo de Caso. Segundo Yin (2015), este tem como foco um fenômeno contemporâneo, tem como pressuposto a natureza holística, sua proposta de investigação considera a análise do caso como um todo, refletindo acerca da relação entre as partes que o compõem.

A decisão por utilizar o estudo de caso como procedimento metodológico se dá, primeiramente, pelo fato do objeto de estudo ser uma única organização. Não somente por isso, mas, por se tratar de uma universidade, uma organização complexa, segundo a Lei de Diretrizes e Bases – LDB, (1996) “... pluridisciplinar, de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, responsável pela produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional.”

Para a realização de um estudo em uma organização com características de uma universidade, deve-se ter como prioridade a apreensão da totalidade de uma situação, por meio da identificação e análise da multiplicidade de dimensões que envolvem o caso. Isso se dará a partir de aprofundamento e estudo exaustivo de um dado objeto delimitado. O estudo de caso permite a penetração em uma dada realidade social, não conseguida em sua plenitude, por um levantamento amostral ou uma avaliação exclusivamente quantitativa (MARTINS, 2008).

3.2 Coleta de Dados

Os dados da pesquisa foram coletados a partir de documentos institucionais disponíveis eletronicamente, bem como por meio de questionário enviado aos gestores e representantes de docentes, discentes e técnicos administrativos. Foi realizada inicialmente uma revisão bibliográfica com posterior coleta de dados secundários, seguida da pesquisa documental, que procedeu-se por meio de documentos institucionais como: Estatuto, Regimento Geral, PDI, Relatórios de gestão, Relatórios de Avaliação Interna e Questionário.

O segundo momento ancorou-se na pesquisa documental. Para Martins (2008), trata-se de uma busca por material que não foi editado, como cartas, memorandos, correspondências de outros tipos, avisos, agendas, propostas, relatórios, estudos e avaliações. Um dos desafios para a prática da pesquisa documental é o grau de confiança sobre a veracidade dos documentos, fato que poderá ser atenuado através de análises cruzadas e triangulações com resultados de outras fontes.

Os conteúdos documentais devem ser analisados por meio de questionamentos. O pesquisador tem a obrigação de considerar quem os produziu, quais os objetivos que os levaram a fazê-lo, bem como, quem os utilizam. Portanto, o foco somente nos conteúdos deve ser evitado, devendo levar-se em conta, o contexto, a utilização e a função dos documentos (FLICK, 2009).

Posteriormente foi elaborado o Questionário, a partir da utilização de formulário de percepção. Gil (2010) define questionário como uma técnica de

investigação composta por um conjunto de questões que são submetidas às pessoas, com o objetivo de se obter informações sobre um dado assunto. Sua construção pressupõe a tradução dos objetivos da pesquisa em questões específicas, portanto,

> "... é um instrumento constituído por uma série de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador. Em geral, o pesquisador envia o questionário ao informante, pelo correio ou por um portador; depois de preenchido, o pesquisado devolve-o do mesmo modo (LAKATOS e MARCONI, 2017).

Ademais, Lakatos e Marconi (2017) ressaltam a importância de o pesquisador enviar um texto explicando a natureza da pesquisa, sua importância e a necessidade de obter respostas. Essa atitude despertaria o interesse do recebedor, levando-o ao preenchimento e devolução do questionário dentro de um prazo razoável.

Foi utilizada na coleta de dados a Escala de *Likert*. Este tipo de escala é utilizada em pesquisas de opinião, onde os sujeitos envolvidos especificam seu nível de concordância com a informação dada. Os respondentes deverão seguir uma escala: Concordo Totalmente (CT); Concordo Parcialmente (CP); Indiferente (I); Discordo Parcialmente (DP) e Discordo Totalmente (DP). É uma elaboração simples de caráter ordinal. Sua aplicação possibilitará uma análise sobre as expectativas de todos os envolvidos no processo (GIL, 2010).

Seguiram-se os seguintes passos: primeiro recolheu-se um número de enunciados que manifestaram opinião acerca do problema em estudo; perguntou-se a um número de pessoas que manifestem sua concordância ou discordância em relação a cada um dos enunciados; avaliou-se os itens, de modo que uma resposta que indica atitude mais favorável receba valor mais alto e a menos favorável, valor mais baixo; calculou-se o resultado total de cada indivíduo, pela soma dos itens e por último, as respostas foram analisadas para verificação de quais itens obtêm resultados elevados e os que obtêm resultados baixos na escala total (GIL, 2010).

O Questionário foi distribuído para trinta e cinco gestores, incluindo, neste universo, os representantes dos diversos segmentos da UNIR. Foi enviado a todos os *campi e,* somente vinte e cinco dos gestores responderam ao questionário. O número de respondentes representou 71,42% dos responsáveis direta e indiretamente pela gestão da UNIR.

Para análise das percepções dos gestores e representantes das partes interessadas envolvidas, acerca dos princípios, funções e mecanismos de governança desenvolvidos na UNIR, o formulário foi dividido em dois blocos. Algumas opções são relevantes para análise de governança pública como um todo, ou seja, há flexibilização diante das assertivas que, tanto atendem às questões de princípios e funções de governança como às de mecanismos de governança pública.

O Quadro 4, abaixo, mostra dezesseis assertivas constantes no formulário de percepção, entregue aos gestores e aos representantes dos docentes, técnicos administrativos e discentes da UNIR. As assertivas foram baseadas no referencial teórico e conceitual, com o intuito de verificar as percepções dos agentes envolvidos com relação aos princípios e funções de governança aplicados na organização estudada, relacionados às políticas e ações institucionais.

Quadro 4 - Formulário de Percepção: Princípios e Funções Básicas de Governança

	UNIVERSO – 25	%	%	%	%	%
Nº	**Assertivas**	**CT**	**CP**	**I**	**DP**	**DT**
01	A Instituição avalia, direciona e monitora a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais. **(Funções Básicas de Governança)**					
02	As Políticas Institucionais estão de acordo com a Missão, Crença e Valores, definindo a Governança da UNIR. **(Legitimidade)**					
03	A prática da Missão da UNIR é compartilhada entre todos os níveis hierárquicos, permitindo a materialização de seus propósitos institucionais. **(Legitimidade)**					
04	Existem ações por parte da Gestão da UNIR voltadas para a comunicação e integração com a comunidade interna e externa. **(Transparência)**					
05	A sociedade civil tem acesso a todas as informações relativas à organização. **(Transparência)**					
06	Há engajamento da comunidade interna às políticas acadêmicas. **(Equidade)**					
07	Há engajamento da comunidade interna às políticas de gestão. **(Equidade)**					
08	Há engajamento da comunidade externa às políticas acadêmicas. **(Equidade)**					
09	Há engajamento da comunidade externa às políticas de gestão. **(Equidade)**					
10	A UNIR oferece meios necessários para o alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados.					
11	Pessoas capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupam os principais cargos da UNIR. **(Eficiência)**					

12	Percebe-se zelo institucional diante da questão da sustentabilidade da organização. **(Responsabilidade e Probidade)**					
13	Os procedimentos adotados pela UNIR e pelos indivíduos que a integra evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, evidenciando a imparcialidade e o desempenho da organização. **(Responsabilidade e Probidade; Accountability)**					
14	A prestação de contas na UNIR não se restringe somente ao desempenho econômico-financeiro, mas contempla também demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor para a Instituição. **(Accountability)**					
15	A UNIR possui uma gestão aberta a ouvir a comunidade acadêmica, visando conhecer suas necessidades e demandas, possibilitando alinhamento das ações, ensejando a otimização de resultados. **(Funções Básicas de Governança)**					
16	Na UNIR, as tomadas de decisão fundamentam-se nos Relatórios de Gestão. **(Eficiência)**					

Fonte: Elaborado pelo autor. Os respondentes deverão seguir uma escala: Concordo Totalmente (CT); Concordo Parcialmente (CP); Indiferente (I); Discordo Parcialmente (DP) e Discordo Totalmente (DP).

Com relação à percepção dos gestores quanto aos Mecanismos de Governança da UNIR, no Quadro 5, abaixo, constam outras onze assertivas do formulário de percepção. Essas com afirmações necessárias ao bom funcionamento da instituição.

Quadro 5 - Formulário de Percepção: Mecanismos de Governança

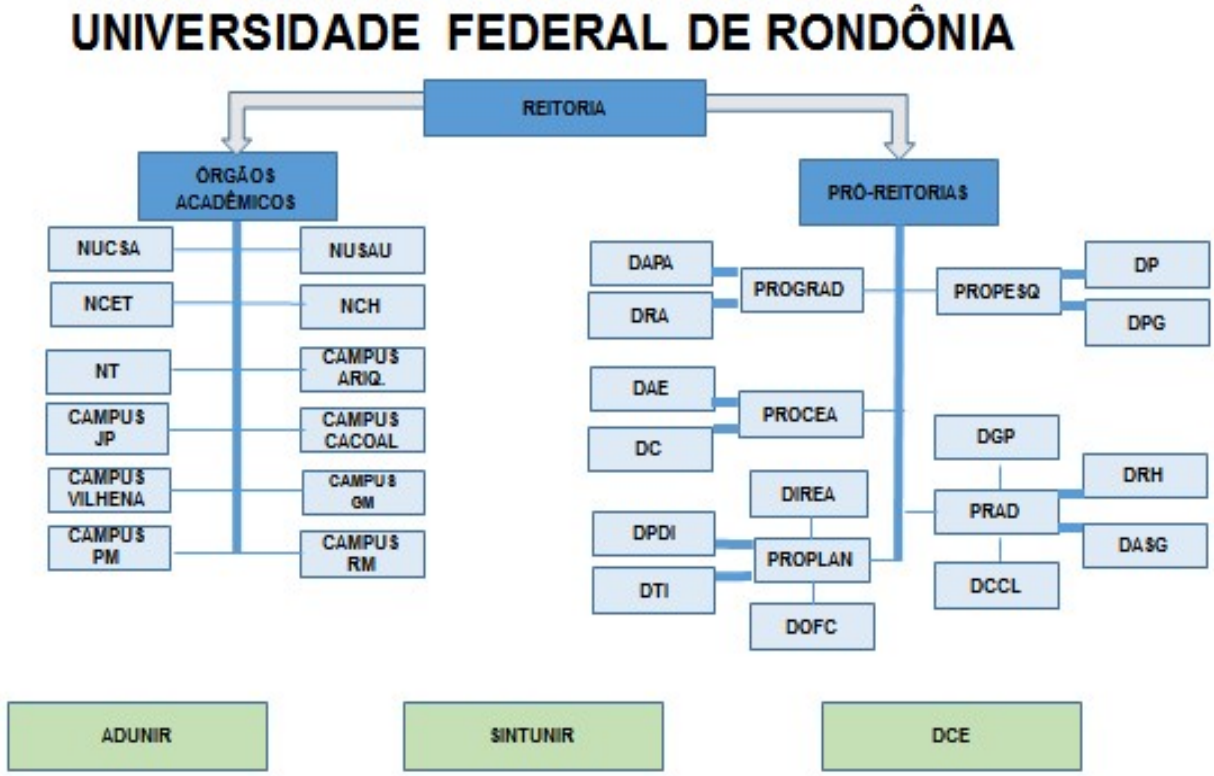
	UNIVERSO – 25	**%**	**%**	**%**	**%**	**%**
Nº	**Assertivas**	**CT**	**CP**	**I**	**DP**	**DT**
01	A UNIR possui um planejamento estratégico, desdobrando-se em Planos de Ação, e possui ações de acompanhamento de sua implementação. **(Estratégia)**					
02	A UNIR exerce Liderança a partir de um conjunto de práticas que assegura existência de condições mínimas para o exercício da Boa Governança. **(Liderança)**					
03	Na UNIR, as tomadas de decisão fundamentam-se nos Relatórios de Gestão. **(Estratégia)**					
04	Existem conflitos de interesses envolvendo docentes e discentes na UNIR. **(Liderança)**					
05	Há relevância de questões pessoais em detrimento aos objetivos institucionais. **(Liderança)**					
06	Pessoas capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupam os principais cargos da UNIR. **(Liderança)**					
07	A UNIR possui uma gestão aberta a ouvir a comunidade acadêmica, visando conhecer suas necessidades e demandas, possibilitando alinhamento das ações, ensejando a otimização de resultados. **(Liderança)**					

08	Existe cooperação entre a comunidade acadêmica (docentes, discentes e técnicos administrativos) em prol da melhoria da qualidade de ensino na UNIR. **(Estratégia)**					
09	Existe na UNIR acompanhamento de resultados com soluções para melhoria do desempenho organizacional. **(Controle)**					
10	Os Instrumentos de Monitoramento da execução e resultados dos planos de ação são conhecidos pela comunidade acadêmica. **(Controle)**					
11	O setor de controle interno da UNIR é visto sob uma visão positiva, fazendo com que suas ações, metas e objetivos sejam atendidos e avaliados de acordo com o planejado. **(Controle)**					

Fonte: Elaborado pelo autor. Os respondentes deverão seguir uma escala: Concordo Totalmente (CT); Concordo Parcialmente (CP); Indiferente (I); Discordo Parcialmente (DP) e Discordo Totalmente (DP).

O universo desta pesquisa compreende as seguintes estruturas administrativas e acadêmicas da UNIR: órgãos acadêmicos que são as diretorias de núcleos (situados no *campus* de Porto Velho); diretorias dos *campi* da UNIR, situados no interior de Rondônia; órgãos de apoio, que são as pró-reitorias com suas respectivas diretorias; e, por último, representantes de classe, ou seja, dos técnicos administrativos, docentes e discentes, SINTUNIR, ADUNIR e DCE, respectivamente.

Figura 4 - Universo da Pesquisa



Fonte: Elaborado a partir de UNIR (2018b).

Os órgãos acadêmicos são considerados responsáveis pelas atividades fins, enquanto que os órgãos de apoio, pelas atividades meio. Os conselhos de campi e os conselhos de núcleos são órgãos deliberativos e consultivos, responsáveis pela definição das políticas do Campus ou Núcleo, bem como pelas propostas à administração superior de reformulação, atualização ou ampliação das políticas de ensino, pesquisa e extensão em sua área de atuação.

As Pró-reitorias, como órgãos de apoio, dividem-se em administrativas e acadêmicas. São responsáveis pelo fomento e apoio às políticas acadêmicas e de gestão da universidade, estando também sob sua responsabilidade a execução destas políticas.

Decidiu-se por não discriminar os cargos e funções dos gestores, optando pela não identificação dos mesmos. De acordo com o Relatório de Gestão (2017), a UNIR conta com um quadro com 699 professores, entre efetivos e temporários e com o total de 9424 alunos de graduação e 605 alunos de cursos de pós-graduação *stricto*

sensu, matriculados em 2017. A universidade concentra ainda com o efetivo, na atividade meio, o total de 868 colaboradores, técnicos administrativos e terceirizados.

3.3 Passos da Análise

Inicialmente foram analisadas as funções básicas, os princípios e mecanismos de governança, constantes nos documentos da UNIR, a partir dos pressupostos pelo Referencial de Governança do TCU. Posteriormente, foram realizadas comparativos entre os conteúdos das funções básicas, os princípios e mecanismos de governança constantes nos documentos institucionais e os descritos pelo TCU.

Por último, foi objeto de estudo, a percepção dos gestores, vinculados aos órgãos acadêmicos e de apoio. A análise quanto aos princípios, funções e mecanismos de governança, utilizados na UNIR, foi realizada em separado, visando melhor compreensão textual.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesse capítulo são apresentados e discutidos os resultados encontrados na pesquisa. Inicialmente foram exploradas as funções, princípios e mecanismos de governança na UNIR e, posteriormente, foi realizado um comparativo entre os mecanismos de governança na UNIR e os descritos pelo TCU. Ainda foi analisada a percepção dos gestores como respondentes no questionário, quanto às funções, princípios e mecanismos de governança na UNIR.

4.1 Funções Básicas, Princípios e Mecanismos de Governança na UNIR

As diretrizes das práticas de governança de uma organização, de princípio, devem estar presentes em seus documentos institucionais. Nesses, concentram-se as competências de cada unidade, os planos, estratégias, ações, princípios e mecanismos de governança desenvolvidos pela organização.

Segundo o Relatório de Gestão 2017, a estrutura de governança da UNIR é formada pelos Conselhos Superiores, Conselhos de Núcleos, Conselhos de Campus, Conselhos de Departamentos; pelas Comissões Permanentes de Assessoramento e pela Unidade de Auditoria Interna (AUDIN).

Os Conselhos Superiores da UNIR, considerados órgãos deliberativos centrais, vinculados à administração superior são: 1. Conselho Superior Universitário (CONSUN), órgão final deliberativo, consultivo e normativo responsável pela política institucional, e instância de recursos; 2. Conselho Superior Acadêmico (CONSEA), órgão deliberativo e consultivo em matéria de ensino, pesquisa e extensão e; 3. Conselho Superior de Administração (CONSAD), órgão deliberativo e consultivo em matéria de administração, finanças, orçamento, legislação e normas.

De acordo com a Resolução nº 029/CONSUN/ 2017 (Estatuto da UNIR), documento que trata das definições e competências dos órgãos que compõem a

Universidade, o setor responsável pelo planejamento, Pró-reitoria de Planejamento (PROPLAN) é órgão

> "...de apoio ao planejamento cabendo-lhe prestar suporte a todos os órgãos da UNIR, … na definição de seus objetivos e metas, na elaboração de seus planos de atividades, … no acompanhamento e controle dessas atividades, objetivando a sua progressiva melhoria e eventual redirecionamento". (Resolução 029/CONSUN/UNIR/2017).

O Regimento Geral da UNIR, no Capítulo IV, que fala dos órgãos Administrativos, Seção I – Da Pró-Reitoria de Planejamento – PROPLAN, traz as atribuições e competências da Unidade, conforme explicitadas abaixo:

> "I - Planejar, coordenar, organizar, dirigir e controlar as atividades de planejamento, orçamento e organização, obedecendo à fixação de diretrizes da administração superior, de acordo com a legislação em vigor; II - Promover ações para a melhoria da qualidade da metodologia utilizada no planejamento global e setorial da UNIR; IX - Prestar assistência técnica às demais unidades da UNIR nas áreas de planejamento organizacional, administrativo, institucional e programação orçamentária; X - Avaliar e rever permanentemente, através de propostas, planos, programas e projetos, o processo de desenvolvimento da UNIR, oferecendo subsídios à definição de objetivos, à implantação da política do planejamento institucional e a fixação de diretrizes básicas; XI - Desenvolver sistemáticas de acompanhamento, controle e avaliação dos planos, programas e projetos em execução no âmbito da UNIR".

O documento em questão descreve as competências destinadas do setor de planejamento da UNIR. Regimentalmente a PROPLAN é o setor responsável pelo planejamento, coordenação, organização e controle das atividades da organização. Ademais, tem a responsabilidade de desenvolver sistemáticas de acompanhamento, controle e avaliação dos planos, programas e projetos em execução no âmbito da UNIR.

À Pró-Reitoria de Administração – PRAD compete "...planejamento, obtenção, movimentação, utilização, manutenção e controle de seus recursos humanos, materiais, patrimoniais e financeiros".

De acordo com o PDI,

> "...a Pró-Reitoria de Administração (PRAD) trata de assuntos de administração, no que diz respeito à gestão dos bens materiais e patrimoniais da UNIR, além de planejar, coordenar, orientar e controlar as atividades de gestão de pessoal e articulação de suas atividades com as de outros órgãos da universidade".

Segundo o Regimento Geral da UNIR, dentre as competências da PRAD, estão: “I - Planejar, coordenar, organizar, dirigir e controlar as atividades relativas à administração da UNIR”.

Para executar as ações previstas, a Pró-Reitoria de Administração conta com as seguintes Diretorias: Diretoria de Recursos Humanos – DRH; Diretoria de Gestão de Pessoas – DGP; Diretoria de Administração e Serviços Gerais – DASG; Diretoria de Convênios e Contratos – DCCL.

Com relação ao aspecto de monitoramento e controle, segundo o Art. 17. - Regimento Geral da UNIR, compete ao CONSAD:

> II - apreciar a proposta orçamentária da UNIR e fiscalizar a sua execução;
> III – deliberar sobre a prestação de contas anual da UNIR;
> IV - fiscalizar a execução de convênios, contratos ou acordos com entidades públicas ou privadas que importem em compromisso financeiro para a UNIR;
> VI - aprovar o Plano Geral de Ação da UNIR;
> VIII - deliberar sobre a proposta anual orçamentária em até quinze dias após sua apresentação.

Dentre as competências do CONSAD não se percebe definição específica que o direcione a ações efetivas de monitoramento, avaliação e desempenho da gestão. Entretanto, a ele vincula-se a Unidade de Auditoria Interna – AUDIN, órgão técnico de controle que objetiva

> “...avaliar o resultado da gestão, analisando o cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Ação Anual, Plano Plurianual e Diretrizes Institucionais aprovadas pelos colegiados competentes...Compete à AUDIN verificar o cumprimento das diretrizes, normas e orientações expedidas pelos órgãos internos e externos competentes, bem como dos planos e Programas no âmbito da Instituição.” (Regimento Geral da UNIR).

Portanto, a AUDIN é a Unidade Organizacional que expressa responsabilidade sobre, o monitoramento e o controle dos resultados esperados e alcançados pela instituição, sobretudo, o melhoramento das operações. Deve assegurar à organização, informações pertinentes que permitam o aperfeiçoamento das atividades de gestão.

O Relatório de Gestão do exercício de 2017 descreve três principais mecanismos de monitoramento e avaliação dos planos desenvolvidos pelas Unidades da UNIR. O primeiro, são os relatórios anuais das unidades internas. Todas as

unidades gestoras da UNIR têm o compromisso de declarar seu nível de alcance dos objetivos e metas estabelecidos no Plano de Ação Anual. Atualmente o controle orçamentário é realizado pela PROPLAN.

O segundo mecanismo é constituído pela elaboração de indicadores de desempenho relativos às atividades fins da UNIR. O Relatório de Gestão de 2017 explicita que estes estão em fase de desenvolvimento e aprimoramento:

> "Neste mecanismo podemos citar os 5 (cinco) indicadores de gestão inicialmente estabelecidos, sendo: 1. Índice de Execução Orçamentária anual; 2. Índice de Evasão na Graduação; 3. Índice de Qualificação do Corpo Técnico-administrativo; 4. Índice Médio de Produção Acadêmica Docente; 5. Índice de Matrículas de Alunos em Pós-Graduação Stricto Sensu fora da Sede Administrativa ... e desta forma para os próximos exercícios poderão ser estabelecidos novos indicadores de níveis estratégicos, visando assim aferir resultados mais precisos de gestão." (UNIR, 2018b).

O terceiro mecanismo adotado, segundo o Relatório de Gestão (2017), é a Avaliação Interna, conduzida pela Comissão Própria de Avaliação (CPAv)[7]. De acordo com o Relatório da CPAv da UNIR, anualmente realiza-se avaliação interna, onde se verifica, sobretudo, questões referentes à implementação das ações previstas no PDI da UNIR.

No Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI da UNIR, documento no qual se definem a missão e as estratégias para atingir suas metas e objetivos, propõe-se estabelecer mecanismos de avaliação de desempenho institucional, visando aferir resultados alcançados.

De acordo com o PDI, dentre os objetivos da Política de Gestão, encontra-se: estabelecer mecanismos de avaliação de desempenho institucional, visando aferir os resultados alcançados. Para esse objetivo seguem-se as metas de: "...criar indicadores para que permitam avaliar o desempenho institucional periodicamente; promover ampla divulgação dos resultados alcançados com base nos indicadores estabelecidos". (PDI, 2014).

[7] Instituída através da Portaria 1.114/GR/UNIR, de 28 de outubro de 2014, em cumprimento à Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004 (SINAES), composta por membros indicados pela Administração, pelos docentes, técnicos, alunos e pela comunidade externa.

Ainda segundo (UNIR, 2018a) não há indícios da existência de uma Comissão com a incumbência de verificar a execução dos objetivos e metas do PDI.

> "...Além do mais, não existe no PDI 2014-2018 a denominação de setores responsáveis para o alcance dos objetivos e metas; e muitas metas ali não são mensuráveis, trazendo a impossibilidade de afirmar o quanto do PDI 2014-2018 foi executado." (UNIR, 2018a)

Portanto, não se mostram nos documentos institucionais, alternativas, encaminhamentos ou diretrizes claras que possam subsidiar ações de monitoramento e controle da gestão. Ademais, a realidade que se apresenta dá conta de um consenso dentre a comunidade acadêmica de que não existem ações integradas, concatenadas e orientadas, que norteiem políticas acadêmicas e de gestão, a partir de diretrizes institucionalizadas, resultando em fragmentação da gestão, suscitando fragilidade no processo de governança. (UNIR, 2018a).

4.2 Princípios de Governança do TCU e o Relatório de Gestão da UNIR

Neste tópico será realizado um comparativo envolvendo os princípios de governança descritos pelo TCU e as práticas descritas no Relatório de Gestão 2017 da UNIR, conforme observado no Quadro 6, abaixo:

Quadro 6 - Comparativo entre os Princípios de Governança do TCU e o Relatório de Gestão da UNIR

Princípios de Governança (TCU)	Relatório de Gestão (2017)
Legitimidade - Políticas institucionais desenvolvidas em acordo com a missão, crença e valores da Organização.	O planejamento estratégico definido no PDI 2014-2018 está alinhado ao planejamento de curto prazo no Plano de Ação das unidades, juntos estes dois instrumentos estão vinculados para que se possa atingir a Missão e Visão institucional. (p. 38).

Equidade - Garantia das condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis.	Importância do papel da universidade na garantia do Direito à educação aos alunos em situação de vulnerabilidade socioeconômica no ensino superior, propiciando e dando a oportunidade na igualdade de condições e de sua permanência. (p. 54).
Responsabilidade; Probidade - Zelo dos agentes de governança pela sustentabilidade das organizações; observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos.	Promover planejamento e instituir práticas de sustentabilidade, otimização dos gastos, melhoria nos serviços e orientações para as contratações e compras sustentáveis, uso racional dos recursos naturais e públicos, qualidade de vida do servidor e coleta seletiva. (p. 143).
Eficiência - Fazer o que é preciso, com qualidade adequada ao menor custo possível.	"...Atividade voltada para a avaliação da adequação, eficiência e eficácia... da qualidade do desempenho..." (p. 99).
Transparência; Accountability – Acesso às informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil; Procedimentos que evidenciam responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, visando o desempenho das organizações.	No geral, o SIC da UNIR tem cumprido seu papel na disponibilização da informação ao cidadão. (p. 148). Diante do cenário de restrição e contingenciamentos, a Gestão Superior da UNIR focou suas forças na reestruturação de algumas ações visando dar cumprimento às metas e objetivos institucionais estabelecidos. (p. 15).

Fonte: Elaborado a partir de TCU, (2014); IN MP/CGU Nº 01/2016; Relatório de Gestão (2017).

As questões relacionadas aos princípios de governança, observados no Quadro 6, serão objeto de análise em item posterior, a partir da percepção dos gestores, em separado (órgãos acadêmicos e de apoio), observada em questionário.

Portanto, a despeito das conformidades entre o Relatório de Gestão e os princípios de governança do TCU, é importante observar as opiniões dos gestores, quanto as questões propostas.

4.3 Funções Básicas de Governança do TCU e o Relatório de Gestão da UNIR

As funções básicas de governança definidas pelo TCU são fundamentais para o processo de gestão nas organizações públicas. Uma organização a partir da sua estrutura de governança, define diretrizes, políticas e planos institucionais. Portanto, baseando-se em TCU (2014), a UNIR deve,

> “Definir diretrizes para avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão da organização. Pressupõe, ainda, que o desempenho da gestão da organização, bem como sua conformidade com normas externas e diretrizes internas, sejam avaliados, direcionados e monitorados pela alta administração”. (TCU, 2014).

Desse modo, será demonstrado nesse item, um comparativo conceitual entre as funções básicas de governança e as práticas descritas no âmbito da UNIR, conforme o Quadro 7, abaixo:

Quadro 7 - Comparativo entre as Funções Básicas de Governança do TCU e o Relatório de Gestão da UNIR

Funções Básicas de Governança (TCU)	Relatório de Gestão da UNIR (2017)
1. Avaliar: avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros.	**1.** A Avaliação Interna é conduzida pela Comissão Própria de Avaliação (Cpav). (p. 39). **2.** A auditoria interna é voltada para a avaliação da eficiência e eficácia da qualidade do desempenho das áreas em relação às atribuições e aos planos, metas, objetivos e políticas definidos para as mesmas. (P. 99).
2. Direcionar: direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas, assegurando o alcance dos objetivos e metas.	A PROPLAN é a Unidade responsável pelo planejamento, coordenação, organização, direção e controle das atividades de planejamento, orçamento e organização da universidade. **(**p. 21).
3. Monitorar: monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.	Os três principais mecanismos utilizados: 1. Os relatórios anuais das Unidades internas; 2. Elaboração de indicadores de desempenho relativos, especialmente, às atividades fins da Instituição; 3. Avaliação Interna conduzida pela CPAv.

Fonte: Elaborado a partir de TCU, (2014); Relatório de Gestão (2017).

As questões relacionadas às funções básicas de governança, observadas no Quadro 7, serão objeto de análise em item posterior, a partir da perspectiva dos gestores, observada em formulário de percepção. À seguir serão analisados os mecanismos de governança da UNIR em um comparativo com os descritos pelo TCU.

4.4 Comparativo entre Mecanismos de Governança da UNIR e os descritos pelo TCU.

Os mecanismos de governança são fundamentais para o alinhamento dos interesses dos diversos atores envolvidos na organização, sob a liderança de um conselho de administração qualificado, ativo e independente. O Quadro 8, abaixo, estabelece um comparativo entre os mecanismos de governança da UNIR e os descritos pelo TCU.

Quadro 8 - Comparativo entre Mecanismos de Governança da UNIR e os descritos pelo TCU

TCU	Relatório de Gestão da UNIR (2017)
1. Liderança: conjunto de práticas que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança.	A estrutura de governança prevista no Estatuto da UNIR é formada pelos Conselhos Superiores, Conselhos de Núcleos, Conselhos de *campus* e Conselhos de Departamentos; pelas Comissões Permanentes de Assessoramento e Unidade de Auditoria Interna (AUDIN). (p. 98).
2. Estratégia: ligada diretamente à compreensão da definição de diretrizes, objetivos, planos e ações institucionais, priorizando o alinhamento organizacional.	"...a partir da aprovação pelos Conselhos Superiores da Proposta orçamentária e Plano de Ação anual, as unidades iniciam as suas ações propostas conforme o orçamento disponível. E ao término de cada exercício informam a Diretoria de Planejamento quais ações foram concluídas e quais estão em andamento". (p. 36).
3. Controle: possibilitam o acompanhamento das ações e o monitoramento dos resultados seguem parâmetros definidos institucionalmente.	"...a UNIR tem adotado uma crescente política de valorização e aprimoramento de seu controle interno, inclusive promoveu a atualização da regulamentação de sua auditoria interna." (p. 105).

Fonte: Elaborado a partir de TCU, (2014); Relatório de Gestão (2017).

As questões relacionadas aos mecanismos de governança, observados no Quadro 8, serão analisadas em item posterior, a partir da perspectiva dos gestores, observada em formulário de percepção.

4.5 Análise quanto aos Princípios, Funções e Mecanismos de Governança.

As questões abordadas no formulário de percepção permitem refletir acerca das políticas e ações desenvolvidas no âmbito da UNIR. A perspectiva dos gestores, que nem sempre é equânime, demonstra a complexidade organizacional, característica de uma instituição federal de ensino superior. A consideração sobre as respostas, informando seu grau de concordância com as assertivas propostas foi desenvolvida da seguinte forma: Concordo Totalmente (CT); Concordo Parcialmente (CP); Indiferente (I); Discordo Parcialmente (DP) e Discordo Totalmente (DT).

As assertivas refletem a abordagem teórica proposta como embasamento da pesquisa. Nesse sentido, é importante a percepção dos respondentes, gestores e representantes de discentes, técnicos e docentes, para a compreensão acerca da aplicabilidade do referencial teórico no contexto organizacional.

Portanto, foram analisadas separadamente, as participações dos órgãos acadêmicos e órgãos de apoio, que corresponderam a 20% e 68% dos participantes, respectivamente. Com relação aos representantes de classes, de discentes, técnicos e docentes, houve adesão somente de um dos três contatados. Com isso, a análise sobre sua participação mostrou-se inviável.

A seguir apresenta-se o Quadro 9, com a percepção dos gestores, vinculados aos órgãos acadêmicos, órgãos de apoio e os representantes dos discentes docentes e técnicos administrativos, de modo geral, acerca dos princípios e das funções básicas de governança desenvolvidos na UNIR.

Quadro 9 - Resultado da Percepção dos Gestores quanto aos Princípios e Funções Básicas de Governança

	UNIVERSO – 25	**%**	**%**	**%**	**%**	**%**
Nº	**Assertivas**	**CT**	**CP**	**I**	**DP**	**DT**
01	As Políticas Institucionais estão de acordo com a Missão, Crença e Valores, definindo a Governança da UNIR. **(Legitimidade)**	12	64		12	12

02	A prática da Missão da UNIR é compartilhada entre todos os níveis hierárquicos, permitindo a materialização de seus propósitos institucionais. **(Legitimidade)**	8	48	4	28	12
03	Existem ações por parte da Gestão da UNIR voltadas para a comunicação e integração com a comunidade interna e externa. **(Transparência)**	4	60	12	16	8
04	A sociedade civil tem acesso a todas as informações relativas à organização. **(Transparência)**	4	60	4	20	12
05	Há engajamento da comunidade interna às políticas acadêmicas. **(Equidade)**	4	60	8	20	8
06	Há engajamento da comunidade interna às políticas de gestão. **(Equidade)**	8	40	12	36	4
07	Há engajamento da comunidade externa às políticas acadêmicas. **(Equidade)**	-	20	20	36	24
08	Há engajamento da comunidade externa às políticas de gestão. **(Equidade)**	-	20	16	36	28
09	A UNIR oferece meios necessários para o alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados.	8	52	4	28	8
10	Pessoas capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupam os principais cargos da UNIR. **(Eficiência)**	12	60	-	20	8
11	Percebe-se zelo institucional diante da questão da sustentabilidade da organização. **(Responsabilidade e Probidade)**	24	44	12	12	8
12	Os procedimentos adotados pela UNIR e pelos indivíduos que a integra evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, evidenciando a imparcialidade e o desempenho da organização. **(Responsabilidade e Probidade; Accountability)**	12	72	-	8	8
13	A prestação de contas na UNIR não se restringe somente ao desempenho econômico-financeiro, mas contempla também demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor para a Instituição. **(Accountability)**	12	40	4	40	4
14	Na UNIR, as tomadas de decisão fundamentam-se nos Relatórios de Gestão. **(Eficiência)**	8	40	16	28	8
15	A Instituição avalia, direciona e monitora a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais. **(Funções Básicas de Governança)**	16	32	4	40	8
16	A UNIR possui uma gestão aberta a ouvir a comunidade acadêmica, visando conhecer suas necessidades e demandas, possibilitando alinhamento das ações, ensejando a otimização de resultados. **(Funções Básicas de Governança)**	12	56	-	20	12

Fonte: Dados da Pesquisa. Os respondentes deverão seguir uma escala: Concordo Totalmente (CT); Concordo Parcialmente (CP); Indiferente (I); Discordo Parcialmente (DP) e Discordo Totalmente (DP).

O Quadro 9 nos permite inferir que, segundo os gestores, há a presença tanto dos princípios de governança como das funções básicas de governança na UNIR. No entanto, vale ressaltar a discordância parcial acentuada acerca da presença de princípios de governança, como por exemplo: accountability, onde 40% discorda parcialmente com a questão da efetividade desse princípio, segundo os pressupostos

pelo TCU. Esse percentual demonstra certa insatisfação dos gestores com a questão apresentada.

Outro princípio que chamou a atenção foi o princípio da equidade. Para a maioria dos respondentes, falta engajamento da comunidade interna e externa às políticas acadêmicas e de gestão.

Portanto, partindo do pressuposto de que o engajamento às políticas institucionais está diretamente ligado às formas de comunicação e divulgação destas com seu público de interesse, são necessárias ações mais efetivas que visem essa aproximação.

Sobre as funções básicas de governança, quanto as ações da UNIR referentes a avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais, percebe-se divergência de opinião. Essa caracteriza-se pela diferença de posicionamento entre os órgãos acadêmicos e órgãos de apoio da UNIR.

Posteriormente estão as análises da percepção dos gestores quanto aos princípios de governança utilizados na UNIR.

4.5.1 Quanto aos Princípios de Governança na UNIR

O Quadro 10, abaixo, explicita uma análise documental entre os princípios de governança do TCU e o Relatório de Gestão da UNIR do ano de 2017:

Quadro 10 – Análise entre os Princípios de Governança do TCU e o Relatório de Gestão da UNIR

Princípios de Governança (TCU)	Relatório de Gestão (2017)	Análise
Legitimidade - Políticas institucionais desenvolvidas em acordo com a missão, crença e valores da Organização.	O planejamento estratégico definido no PDI 2014-2018 está alinhado ao planejamento de curto prazo no Plano de Ação das unidades, juntos estes dois instrumentos estão vinculados para que se possa atingir a Missão e Visão institucional. (p. 38).	Existe conformidade entre a descrição do princípio pelo TCU e o descrito no Relatório de Gestão 2017, havendo concordância de parte dos gestores, porém, baseado na percepção dos demais respondentes, há a necessidade de maior comunicação na gestão.
Equidade - Garantia das condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis.	Importância do papel da universidade na garantia do direito à educação aos alunos em situação de vulnerabilidade socioeconômica no ensino superior, propiciando e dando a oportunidade na igualdade de condições e de sua permanência (p. 54).	Para que haja concretização dessa definição é importante que o engajamento, tanto da comunidade interna, como externa às políticas institucionais. Os dados mostraram a necessidade investimento divulgação das políticas junto a sociedade.
Responsabilidade; Probidade - Zelo dos agentes de governança pela sustentabilidade das organizações; observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos.	Promover planejamento e instituir práticas de sustentabilidade, otimização dos gastos, melhoria nos serviços e orientações para as contratações e compras sustentáveis, uso racional dos recursos naturais e públicos, qualidade de vida do servidor e coleta seletiva (p. 143).	A responsabilidade e a probidade nas ações da UNIR além de percebidas no relatório de gestão, se comparada às previsões do TCU, também foram atestadas a partir da percepção dos gestores.
Eficiência - Fazer o que é preciso, com qualidade adequada ao menor custo possível.	"...Atividade voltada para a avaliação da adequação, eficiência e eficácia... da qualidade do desempenho..." (p. 99).	Sobre a questão da eficiência, a descrição do relatório de gestão corrobora com a visão da maioria dos gestores, embora haja discordância de parte deles. Portanto, as ações devem ser tanto executadas, quanto divulgadas à comunidade acadêmica.
Transparência; Accountability – Acesso às informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil; Procedimentos que evidenciam responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, visando o desempenho das organizações.	No geral, o SIC da UNIR tem cumprido seu papel na disponibilização da informação ao cidadão. (p. 148). Diante do cenário de restrição e contingenciamentos, a Gestão Superior da UNIR focou suas forças na reestruturação de algumas ações visando dar cumprimento às metas e objetivos institucionais estabelecidos (p. 15).	As ações que evidenciam tanto a transparência organizacional, quanto a accountability, devem ser não só divulgadas no Relatório de Gestão, como também, devem fazer parte da cultura organizacional, percebida por todos.

Fonte: Elaborado a partir de TCU, (2014); IN MP/CGU Nº 01/2016.

À seguir estão expostas as percepções dos gestores da UNIR acerca dos princípios de governança descritos pelo TCU (2014):

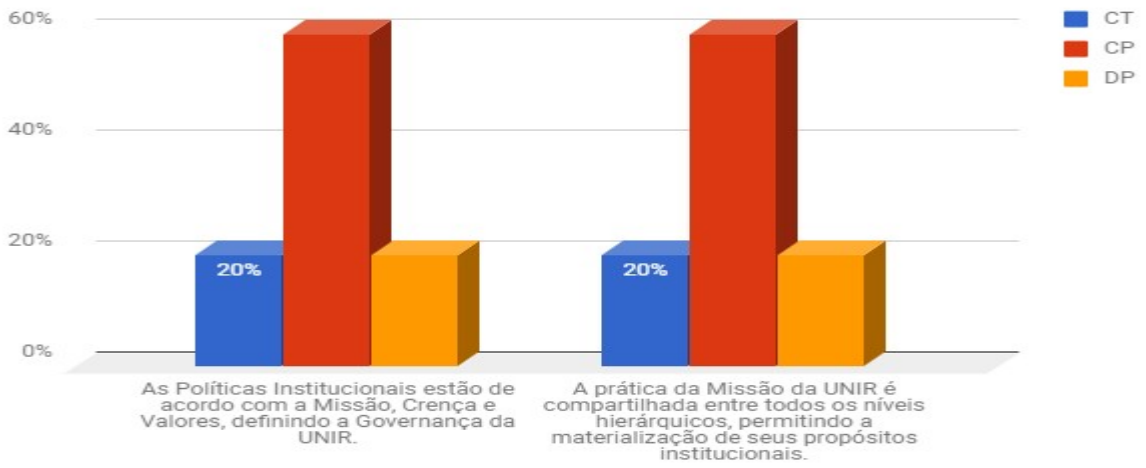
Princípio de Governança: Legitimidade

Para que haja legitimidade no processo de governança da UNIR, segundo o que preceitua o TCU (2014), não basta a descrição de seus princípios e funções nos documentos institucionais, mesmo que alinhados aos seus valores, fazendo-se necessária além do compartilhamento destes, a adesão da comunidade acadêmica.

A posição dos órgãos acadêmicos quanto à legitimidade pode ser vista na Figura 5, onde foram propostas as seguintes assertivas: a) as políticas institucionais estão de acordo com a missão, crença e valores, definindo a governança da UNIR; b) a prática da missão da UNIR é compartilhada entre todos os níveis hierárquicos, permitindo a materialização de seus propósitos institucionais.

De acordo com o representado, 20% concordam totalmente com as assertivas relacionadas às políticas institucionais e sua relação com a missão, crença e valores da UNIR, bem como, sobre o compartilhamento da missão com todos os níveis hierárquicos da organização. Observou-se a concordância parcialmente de 80% dos respondentes com relação à mesma assertiva. Constata-se coerência nas respostas dos gestores dos órgãos acadêmicos, apesar dos 20% de discordância apontados.

Figura 5– Legitimidade (Órgãos Acadêmicos)

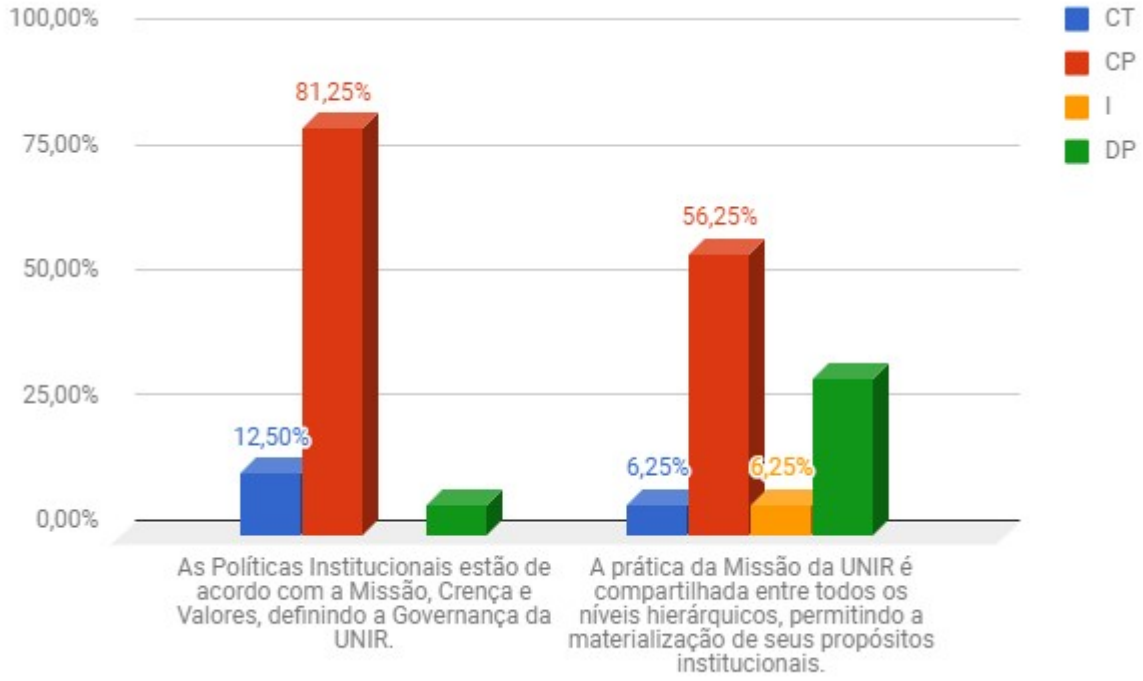


Fonte: Dados da Pesquisa. (CT = Concordo Totalmente); (CP = Concordo Parcialmente); (I = Indiferente); (DP = Discordo Parcialmente; e (DT = Discordo Totalmente).

A diferença encontrada entre os respondentes quanto a concordância parcial e total é importante na medida em que, demonstra comprometimento com as respostas. Ou seja, concordar parcialmente pressupõe que assertiva corresponde à realidade, porém, admitindo-a não em sua totalidade.

Dentre os respondentes ligados aos órgãos de apoio, conforme Figura 6, mais de 80% concordam parcialmente com a afirmação de que as políticas estão de acordo com a missão, crença e valores institucionais. Sobre o compartilhamento da missão com todos os níveis hierárquicos da organização, 56,25% concordam parcialmente com a afirmação.

Figura 6 - Legitimidade (Órgãos de Apoio)



Fonte: Dados da Pesquisa. (CT = Concordo Totalmente); (CP = Concordo Parcialmente); (I = Indiferente); (DP = Discordo Parcialmente; e (DT = Discordo Totalmente).

O posicionamento, tanto dos órgãos acadêmicos, como dos órgãos de apoio, mostra-se convergente com o referencial teórico pressuposto pelo Referencial de Governança do TCU. Demonstra relação com o pressuposto teórico preconizado por Mota (2011), quando afirma que a prática da missão da IES deve ser compartilhada entre todos os níveis hierárquicos, permitindo a materialização da relação de seus propósitos institucionais. Para esse autor, a coerência e a clareza na composição da missão da organização, possibilita maior adesão por parte dos agentes envolvidos, levando esse compromisso à inovação e à excelência no serviço executado.

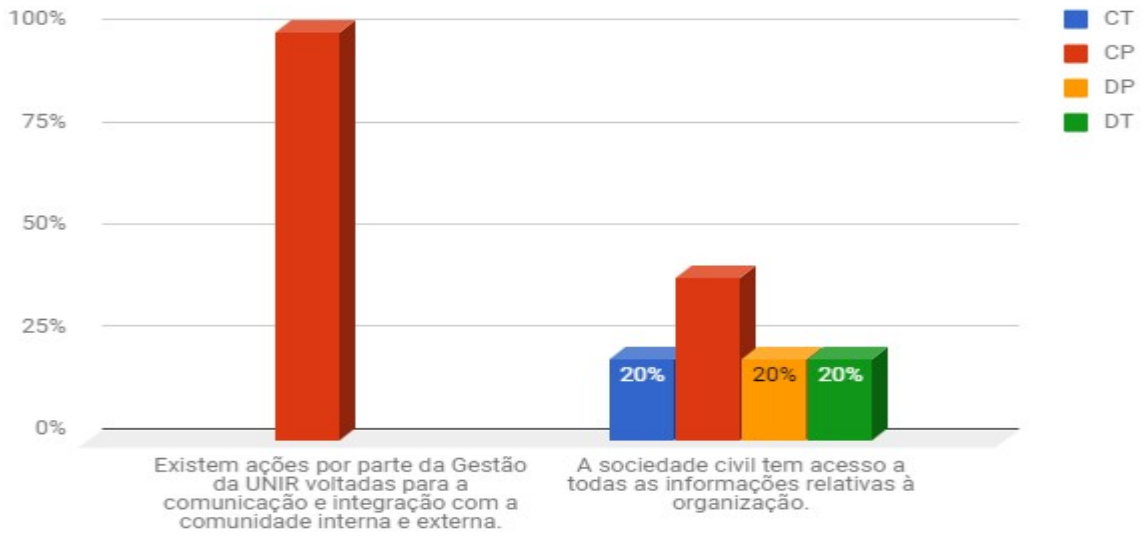
Princípio de Governança: Transparência

A transparência, como princípio de governança definido em TCU (2014), está relacionada às ações voltadas à comunicação e integração da comunidade interna e externa às políticas institucionais. Nesse caso, tem-se como pressuposto, o acesso às informações relativas à organização, sendo também, um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil.

Na Figura 7 foram disponibilizas as seguintes assertivas: a) existem ações por parte da gestão da UNIR voltadas para a comunicação e integração com a comunidade interna em externa; b) a sociedade civil tem acesso a todas as informações relativas à organização.

De acordo com o observado, todos os respondentes dos órgãos acadêmicos concordam parcialmente que a UNIR possui ações voltadas para a comunicação e integração com a comunidade interna e externa. Já com relação à sociedade civil ter acesso a todas as informações da organização, 40% dos participantes concordam parcialmente com a afirmação e 20 % concordam totalmente. Há também discordância total e parcialmente de 20%, respectivamente.

Figura 7 - Transparência (Órgãos Acadêmicos)



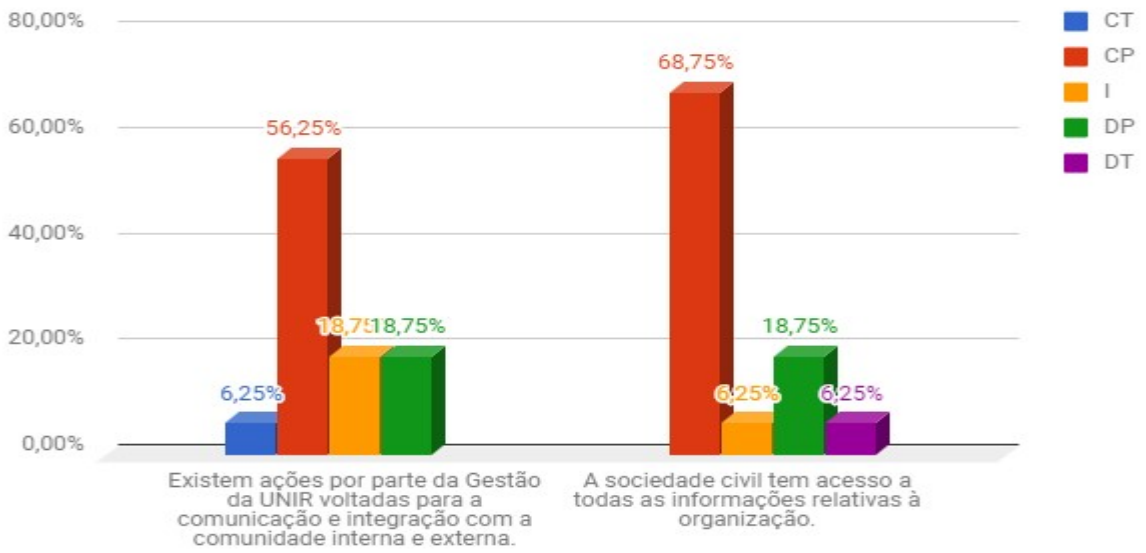
Fonte: Dados da Pesquisa. (CT = Concordo Totalmente); (CP = Concordo Parcialmente); (I = Indiferente); (DP = Discordo Parcialmente; e (DT = Discordo Totalmente).

Segundo a perspectiva dos órgãos acadêmicos, apesar da existência de ações voltadas à comunicação e à integração da comunidade interna e externa às políticas institucionais, a sociedade civil não tem sido atingida pelos canais de informação e comunicação da UNIR.

Para grande parte dos respondentes vinculados aos órgãos de apoio, como pode ser observado na Figura 8, tanto existem ações voltadas para a comunicação e integração com a comunidade interna e externa, como a sociedade civil tem tido acesso à todas as informações relativas à organização. Portanto, seu posicionamento demonstra que a UNIR tem se dedicado a desenvolver suas ações envolvendo as partes interessadas, comunidade interna e externa.

No entanto, observa-se que houve participantes que foram indiferentes às assertivas. Essa questão pode ser entendida de duas formas: falta de informação sobre a assertiva ou, receio do gestor em se comprometer com o posicionamento.

Figura 8 - Transparência (Órgãos de Apoio)



Fonte: Dados da Pesquisa. (CT = Concordo Totalmente); (CP = Concordo Parcialmente); (I = Indiferente); (DP = Discordo Parcialmente; e (DT = Discordo Totalmente).

Conforme explicitado por Andrade e Rossetti (2011), a transparência resulta de um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e

entidades com terceiros. Reflete-se a confiança nas ações, no processo decisório e no nivelamento da responsabilidade.

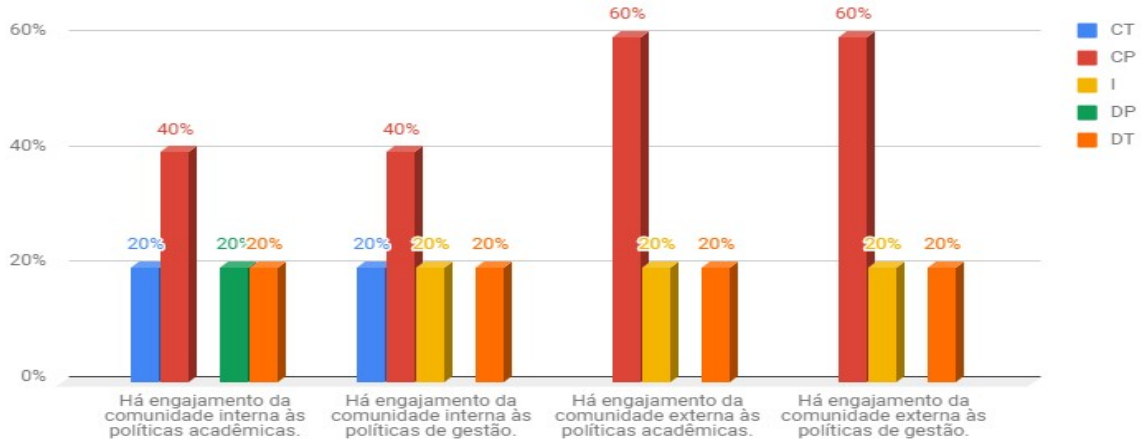
Portanto, fazem-se necessárias ações voltadas para a aproximação da organização com a sociedade. Ou seja, a UNIR deve cultivar o desejo de informar suas ações, políticas e tudo o que seja importante para as partes interessadas. Isso deve fazer parte da cultura organizacional.

Princípio de Governança: Equidade

Sobre a equidade, o Referencial Básico do TCU que define os princípios de governança pública, a descreve, de modo geral, como a garantia de condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis (TCU, 2014). Será entendida equidade a partir das seguintes assertivas: a) o engajamento da comunidade interna às políticas acadêmicas; b) o engajamento da comunidade interna às políticas de gestão; c) o engajamento da comunidade externa às políticas acadêmicas; d) o engajamento da comunidade externa às políticas de gestão.

Sobre essas questões, a Figura 9, abaixo, mostra a percepção dos gestores ligados aos órgãos acadêmicos, onde 20% concordam totalmente e 40% concordam parcialmente com a afirmação de que há engajamento da comunidade interna às políticas acadêmicas, contra a discordância parcial de 40%. Ainda Com relação ao engajamento da comunidade interna à política de gestão, houve 20% dos respondentes que se mostraram indiferentes à questão.

Figura 9 - Equidade (Órgãos Acadêmicos)



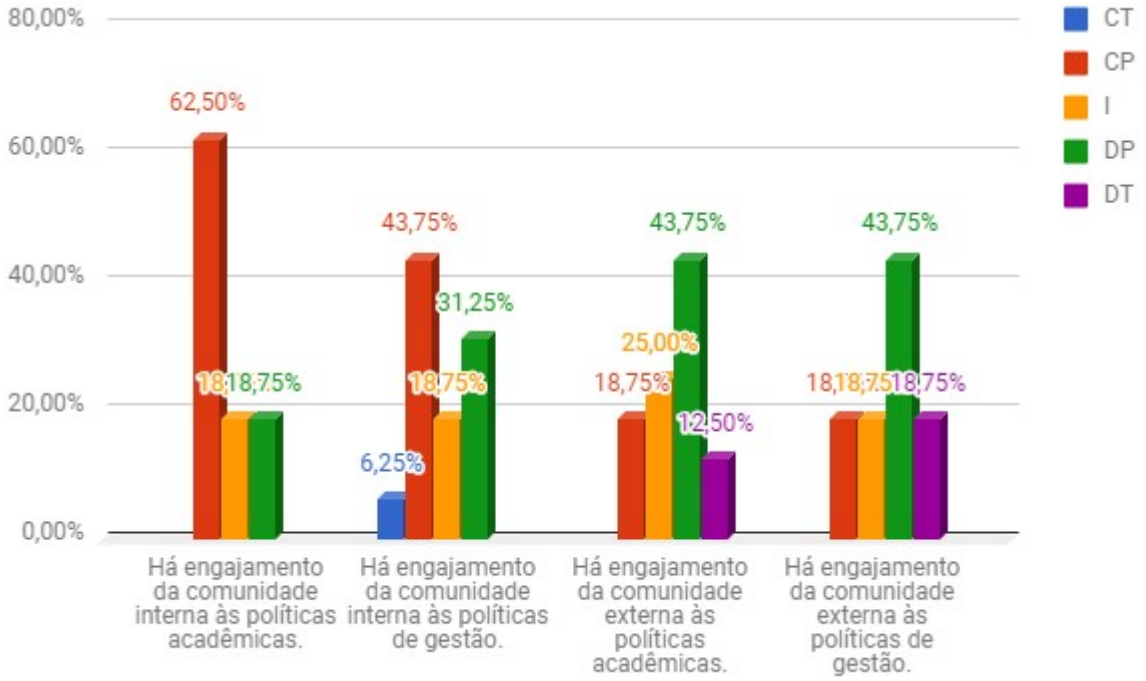
Fonte: Dados da Pesquisa. (CT = Concordo Totalmente); (CP = Concordo Parcialmente); (I = Indiferente); (DP = Discordo Parcialmente; e (DT = Discordo Totalmente).

Sobre o engajamento da comunidade externa, 60% dos respondentes ligados aos órgãos acadêmicos, concordam parcialmente que há sua adesão às políticas institucionais. Ou seja, para os gestores acadêmicos, a comunidade externa à UNIR tem aderido mais às políticas institucionais do que a própria comunidade acadêmica.

De acordo com o representado na Figura 9, a UNIR deverá buscar mecanismos para maximizar a participação e o envolvimento da comunidade interna e externa às suas políticas institucionais.

A perspectiva dos respondentes ligados aos órgãos de apoio mostra-se divergente à opinião dos órgãos acadêmicos, como pode ser observado na Figura 10, abaixo:

Figura 10 - Equidade (Órgãos de Apoio)



Fonte: Dados da Pesquisa. (CT = Concordo Totalmente); (CP = Concordo Parcialmente); (I = Indiferente); (DP = Discordo Parcialmente; e (DT = Discordo Totalmente).

Sobre a afirmação de que há engajamento da comunidade interna às políticas acadêmicas, mais de 60% dos respondentes concordam parcialmente, que há; 43,75% concordam parcialmente que existe engajamento também da comunidade interna às políticas de gestão. Apenas 6,25% dos respondentes concordam totalmente que há engajamento. Ainda sobre o engajamento da comunidade interna à política de gestão, mais de 30% dos participantes discordam parcialmente dessa afirmação.

Sobre o engajamento da comunidade externa às políticas acadêmicas e de gestão, 43,75% dos respondentes discordam parcialmente. Outros 12,5% discordam totalmente.

Nos quatro casos observados na Figura 10, houve discordância parcial e total com relação ao engajamento da comunidade externa às políticas institucionais, diferente da posição encontrada pelos órgãos acadêmicos, observado na Figura 9.

Apesar da concordância entre os respondentes, tanto dos órgãos acadêmicos como os órgãos de apoio, quanto ao engajamento da comunidade interna às políticas institucionais, o mesmo não ocorre com relação à comunidade externa.

Baseando-se em TCU (2014), de forma geral, a equidade trata da garantia das condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos. De forma específica, entende-se que para que haja equidade faz-se necessária a comunicação com as partes interessadas, visando o atendimento às suas necessidades, abordando as questões à medida que elas ocorram, incentivando o engajamento apropriado da sociedade nas atividades, programas e políticas institucionais.

No contexto da UNIR acredita-se que para haver equidade é importante que, além da difusão das informações, haja adesão pela comunidade interna e externa, às políticas acadêmicas e de gestão. Para isso, acredita-se no fortalecimento da comunicação e do envolvimento da UNIR não somente com a comunidade interna mas, também com a sociedade em sua volta.

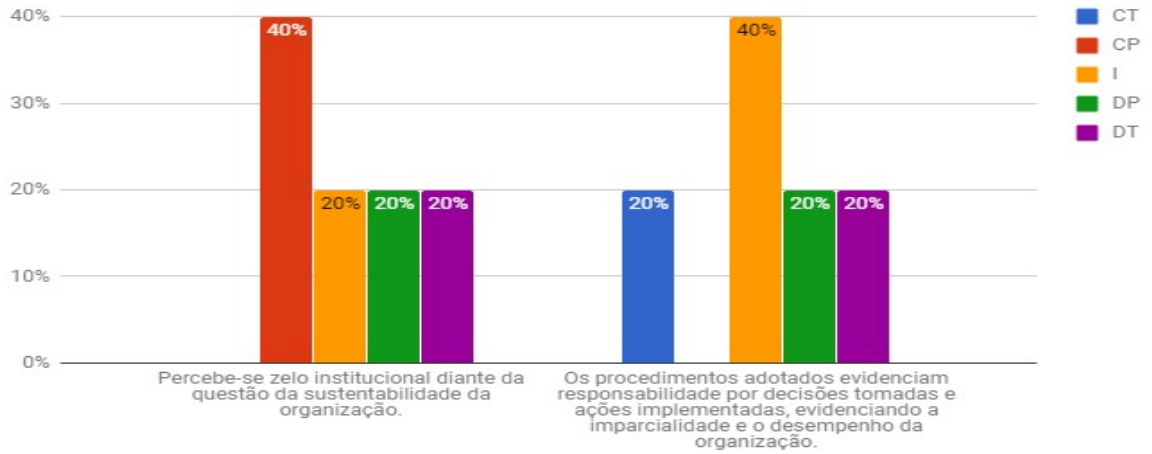
Princípio de Governança: Responsabilidade e Probidade

A questão da responsabilidade e da probidade como princípios de governança referem-se às seguintes assertivas: a) percebe-se zelo institucional diante da questão da sustentabilidade da organização; b) os procedimentos administrativos e acadêmicos adotados evidenciam responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, evidenciando imparcialidade e o desempenho da organização.

A questão do zelo dos agentes de governança pela sustentabilidade das organizações está diretamente ligada à probidade, que por sua vez é entendida como o dever dos servidores públicos de demonstrar zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. (TCU, 2014).

Com relação ao zelo institucional citado no parágrafo anterior, referindo-se tanto à reponsabilidade como à probidade, os órgãos acadêmicos dividem opinião. Conforme exposto na Figura 11, abaixo, 40% concordam parcialmente, 20% são indiferentes à questão. Outros 40% dividem-se igualmente entre discordância parcial e total.

Figura 11 - Responsabilidade e Probidade (Órgãos Acadêmicos)



Fonte: Dados da Pesquisa. (CT = Concordo Totalmente); (CP = Concordo Parcialmente); (I = Indiferente); (DP = Discordo Parcialmente; e (DT = Discordo Totalmente).

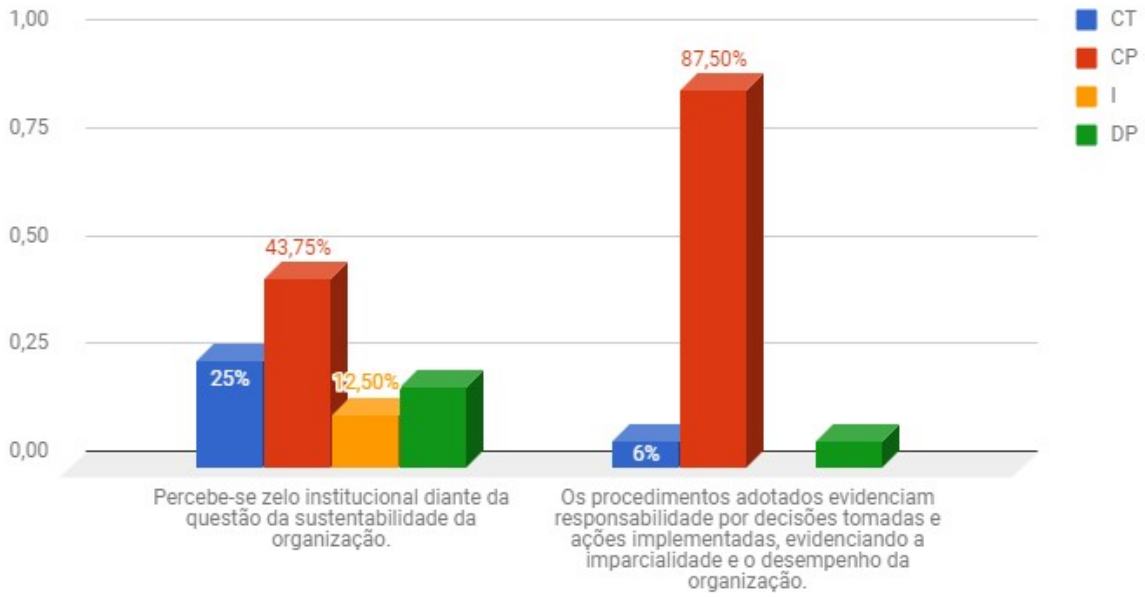
Quanto a assertiva de que os procedimentos adotados pela gestão evidenciam responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, mostrando imparcialidade, visando o desenvolvimento da organização, constatou-se a indiferença de 40% dos participantes. 20% concordaram totalmente com a afirmação. Outros 40% dividiram-se igualmente entre discordância parcial e total.

Constata-se portanto que, os gestores ligados aos órgãos acadêmicos possuem opiniões contrárias, quanto às assertivas. Significa dizer que, há acentuada ausência de uma cultura organizacional definida, que evidenciam o conhecimento organizacional e o cumprimento de suas diretrizes.

A Figura 12, abaixo, mostra que 43,75% dos respondentes ligados aos órgãos de apoio, concordam parcialmente com a assertiva referente ao zelo institucional quanto a sustentabilidade da UNIR, outros 25% concordam totalmente.

Observa-se portanto, que a questão do zelo institucional é um tema ainda que necessita ser debatido, pois, houve respondentes que discordaram parcialmente da assertiva e outros mostraram-se indiferentes.

Figura 12 - Responsabilidade e Probidade (Órgãos de Apoio)



Fonte: Dados da Pesquisa. (CT = Concordo Totalmente); (CP = Concordo Parcialmente); (I = Indiferente); (DP = Discordo Parcialmente; e (DT = Discordo Totalmente).

Sobre a assertiva de que os procedimentos adotados pela gestão evidenciam responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, houve concordância parcial de quase 90%. Nesse caso, para os órgãos de apoio a gestão possui responsabilidade e probidade administrativa.

As duas assertivas apresentadas, de acordo TCU (2014), referem-se ao zelo que os agentes, servidores públicos devem exercer com a organização. No entanto, percebeu-se falta de correspondência na percepção dos respondentes, relacionados

tanto aos órgãos acadêmicos e órgãos de apoio, com relação às assertivas. Essa dicotomia denota descompasso entre o pressuposto teórico e a realidade observada.

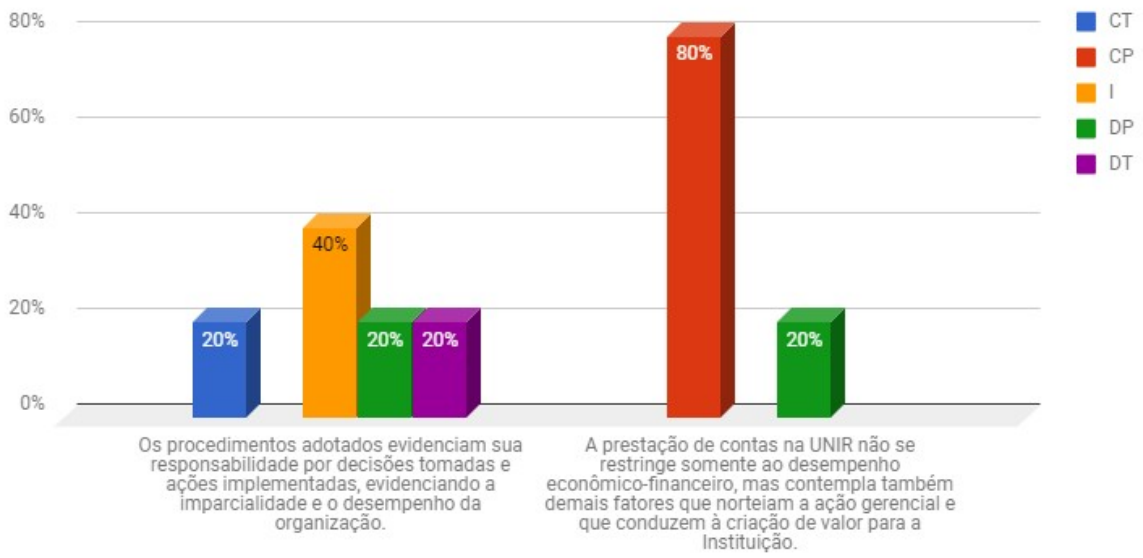
Princípio de Governança: Accountability

A accountability é compreendida como o conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações. (TCU, 2014).

Para o trabalho proposto, visando a aplicação do conceito accountability foram propostas as seguintes assertivas: a) os procedimentos administrativos e acadêmicos adotados evidenciam responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, evidenciando imparcialidade e o desempenho da organização; b) a prestação de contas na UNIR não se restringem somente ao desempenho econômico-financeiro, mas contempla também demais fatores que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor para a instituição.

De acordo com a Figura 13, abaixo, a opinião dos participantes vinculados aos órgãos acadêmicos acerca da accountability é divergente. Segundo o observado os respondentes não concordam com a afirmativa de que os procedimentos adotados pela gestão evidenciam responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, mostrando imparcialidade, visando o desenvolvimento da organização. Essa questão suscitou a indiferença de 40% dos participantes.

Figura 13 - Accountability (Órgãos Acadêmicos)

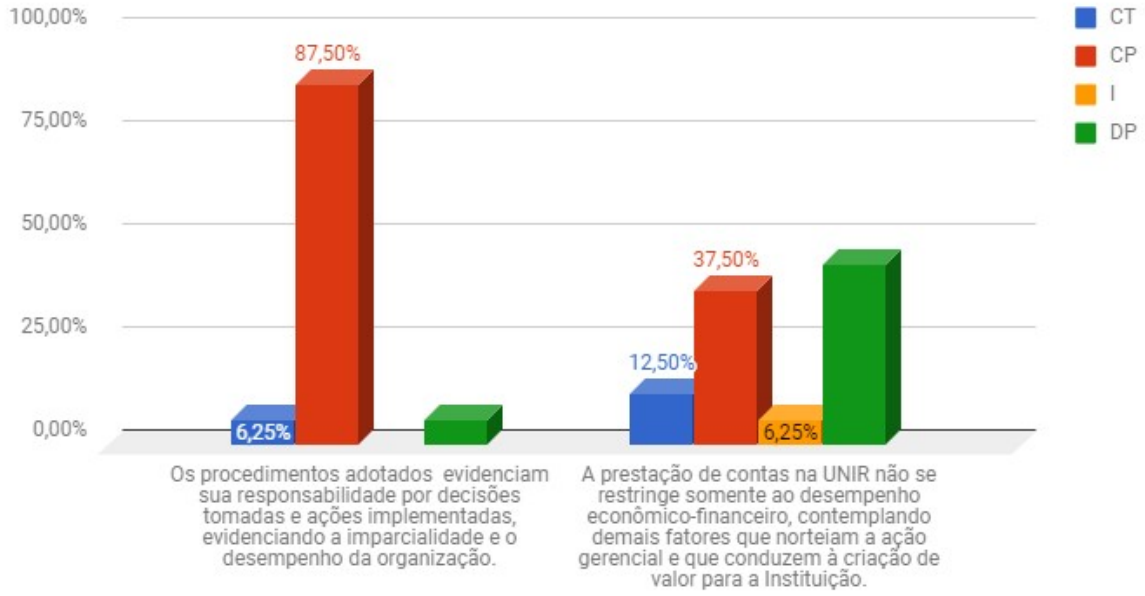


Fonte: Dados da Pesquisa. (CT = Concordo Totalmente); (CP = Concordo Parcialmente); (I = Indiferente); (DP = Discordo Parcialmente; e (DT = Discordo Totalmente).

Com relação a afirmação de que a prestação de contas não se restringe somente ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também demais fatores, inclusive intangíveis, houve concordância parcial de 80% dos participantes.

Ainda sobre a assertiva de que os procedimentos adotados pela gestão evidenciam responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, encontrada nas Figuras 11 e 12, caracterizando também reponsabilidade e probidade, na Figuras 13 e 14 ela é tratada sob a perspectiva da Accountability, onde 80% e 87,5% dos respondentes vinculados aos órgãos acadêmicos e de apoio, respectivamente, concordam parcialmente com a afirmação.

Figura 14 - Accountability (Órgãos de Apoio)



Fonte: Dados da Pesquisa. (CT = Concordo Totalmente); (CP = Concordo Parcialmente); (I = Indiferente); (DP = Discordo Parcialmente; e (DT = Discordo Totalmente).

Diferentemente da opinião dos órgãos acadêmicos, a afirmação de que a prestação de contas não se restringe somente ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também demais fatores, inclusive intangíveis, os respondentes vinculados aos órgãos de apoio, dividem opinião.

Com relação aos procedimentos adotados diante das tomadas de decisão, enquanto os órgãos acadêmicos dividem opinião, os órgãos de apoio são quase que unânimes na concordância parcial à questão. Já sobre a prestação de contas o resultado mostra o contrário.

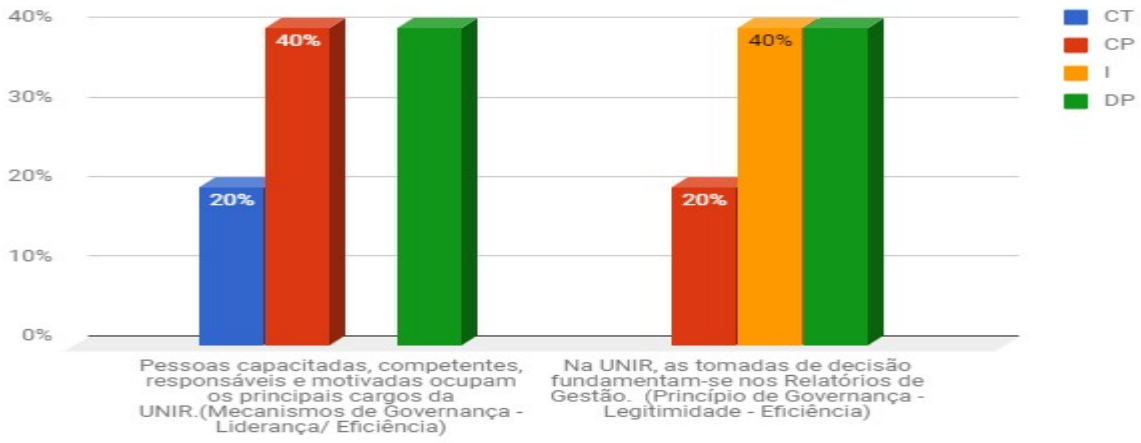
A divergência de posicionamento entre os representantes dos órgãos gestores da UNIR, frente à questão da accountability, reflete a complexa organização administrativa da UNIR. No entanto, espera-se que os gestores prestem contas de sua atuação de forma responsável, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões. Ademais, essas ações devem ser amplamente divulgadas entre a organização.

Princípio de Governança: Eficiência

A questão da eficiência foi abordada no formulário de percepção a partir das seguintes assertivas: a) pessoas capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupam os principais cargos da UNIR; b) na UNIR as tomadas de decisão fundamentam-se nos Relatórios de Gestão.

Conforme observado na Figura 15, abaixo, com relação à primeira assertiva houve divergência de opinião, onde 40% dos participantes concordam parcialmente com a afirmação de que pessoas competentes, responsáveis e motivadas ocupam os principais cargos da UNIR; outros 40% discordam parcialmente da questão. Observa-se que apenas 20% dos respondentes ligados aos órgãos acadêmicos concordam totalmente com a questão.

Figura 15 - Eficiência (Órgãos Acadêmicos)



Fonte: Dados da Pesquisa. (CT = Concordo Totalmente); (CP = Concordo Parcialmente); (I = Indiferente); (DP = Discordo Parcialmente; e (DT = Discordo Totalmente).

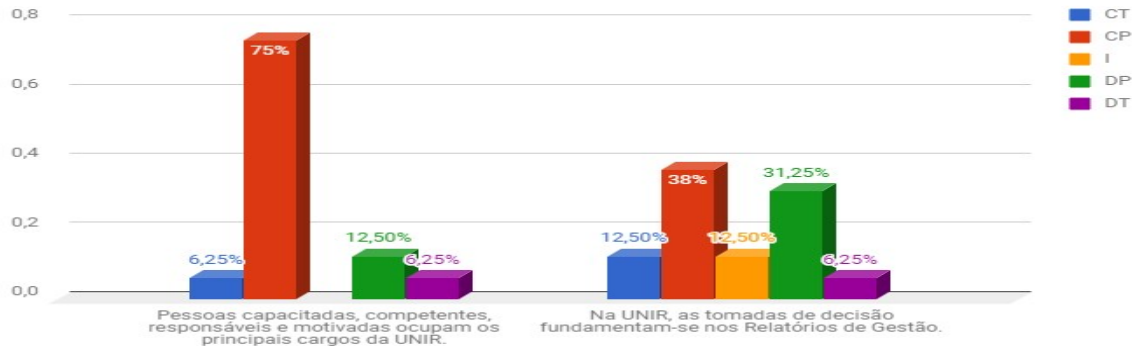
A concordância total pode configurar, portanto que os respondentes possuem total confiança e certeza de que as ações propostas estão sendo desenvolvidas na UNIR.

No que concerne às tomadas de decisão da gestão estarem fundamentadas no Relatório de Gestão, a discordância parcial dos órgãos acadêmicos foi de 40%. Além do mesmo percentual aparecer como indiferente.

Ressalta-se o percentual de respondentes que foram indiferentes à questão. A indiferença apresentada na Figura 15 pode significar tanto, desconhecimento dos gestores como, desinteresse acerca da questão proposta.

Ainda com relação à eficiência, os órgãos de apoio têm uma perspectiva semelhante à dos órgãos acadêmicos. A Figura 16, abaixo, mostra seu posicionamento quanto a questão.

Figura 16 - Eficiência (Órgãos de Apoio)



Fonte: Dados da Pesquisa. (CT = Concordo Totalmente); (CP = Concordo Parcialmente); (I = Indiferente); (DP = Discordo Parcialmente; e (DT = Discordo Totalmente).

A grande maioria dos respondentes acredita que pessoas competentes, responsáveis e motivadas ocupam os principais cargos da UNIR. Por outro lado, com relação às tomadas de decisão há divergência quase que equivalente, de opinião.

Portanto, as respostas observadas na Figura 16 corroboram com o que preconizam Dias e Matos (2012), que ao discutirem a eficiência no modelo de administração pública burocrática, afirmam que os agentes devem ser escolhidos para suas funções ou cargos de acordo com sua competência, com o grau de autoridade e legitimidade bem definido.

O item a seguir mostrará a percepção dos gestores, representantes dos órgãos acadêmicos e de apoio, quanto à aplicação das funções básicas de governança na UNIR.

4.5.2 Quanto às Funções Básicas de Governança na UNIR

O Quadro 11, abaixo, esboça uma análise documental entre as funções básicas de governança descritas pelo TCU e o Relatório de Gestão UNIR (2017):

Quadro 11 - Análise entre as Funções Básicas de Governança do TCU e o Relatório de Gestão da UNIR

Funções Básicas de Governança (TCU)	Relatório de Gestão (2017)	Análise
4. Avaliar: avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros.	**3.** A Avaliação Interna é conduzida pela Comissão Própria de Avaliação (Cpav). (p. 39). **4.** A auditoria interna é voltada para a avaliação da eficiência e eficácia da qualidade do desempenho das áreas em relação às atribuições e aos planos, metas, objetivos e políticas definidos para as mesmas. (P. 99).	Embora haja avaliação institucional interna conduzida pela CPAv, não há descrição de avaliação das ações por parte da própria gestão. Ademais, a percepção dos gestores, tanto dos órgãos acadêmicos quanto de apoio, é negativa.
5. Direcionar: direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas, assegurando o alcance dos objetivos e metas.	A PROPLAN é a Unidade responsável pelo planejamento, coordenação, organização, direção e controle das atividades de planejamento, orçamento e organização da universidade. **(**p. 21).	Aparece no Relatório de Gestão somente descrição das competências da Unidade responsável pelo planejamento, direção e controle na UNIR, porém não há menção de direcionamentos, orientações, preparação para alcance de objetivos e metas. Portanto, a PROPLAN não exerce a função prevista em Regimento Interno.
6. Monitorar: monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.	Os três principais mecanismos utilizados: 1. Os relatórios anuais das Unidades internas; 2. Elaboração de indicadores de desempenho relativos, especialmente, às atividades fins da Instituição; 3.	De acordo com o explicitado, há instrumentos de monitoramento que servem de suporte à tomada de decisão da gestão. Porém, a percepção dos próprios gestores é negativa.

	Avaliação Interna conduzida pela CPAv.	

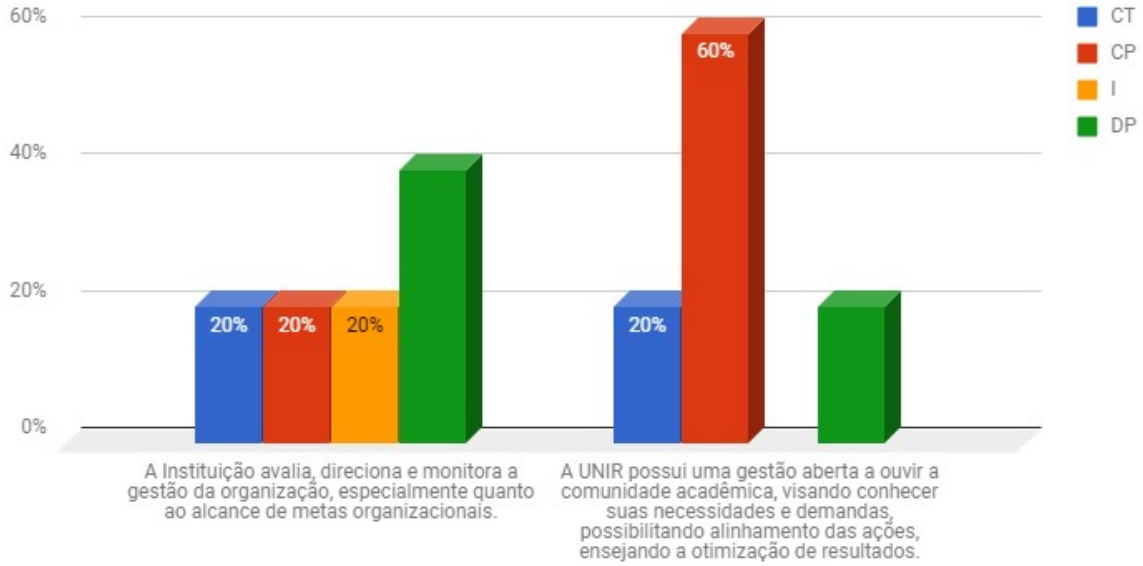
Fonte: Elaborado a partir de TCU, (2014).

Ainda com relação às funções básicas de governança, à saber: avaliar, direcionar e monitorar, foram analisadas duas assertivas. A primeira: a UNIR avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de suas metas; A segunda assertiva: a UNIR possui uma gestão aberta a ouvir a comunidade acadêmica, para conhecer suas necessidades e demandas, para que a partir do alinhando de suas ações, promova a otimização de seus resultados.

A Figura 17, a seguir, representa o posicionamento dos órgãos acadêmicos quanto às funções básicas de governança desenvolvidas na UNIR. Os respondentes se dividem igualmente quanto à assertiva de que a UNIR avalia, direciona e monitora a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de suas metas.

Sobre a afirmativa de que a UNIR possui uma gestão aberta a ouvir a comunidade acadêmica, visando conhecer suas necessidades e demandas possibilitando alinhamento das ações, ensejando a otimização dos resultados, a adesão à afirmação foi de total e parcialmente de 20% e 60%, respectivamente. Outros 20% discordam parcialmente.

Figura 17 - Funções Básicas de Governança (Órgãos Acadêmicos)



Fonte: Dados da Pesquisa. (CT = Concordo Totalmente); (CP = Concordo Parcialmente); (I = Indiferente); (DP = Discordo Parcialmente; e (DT = Discordo Totalmente).

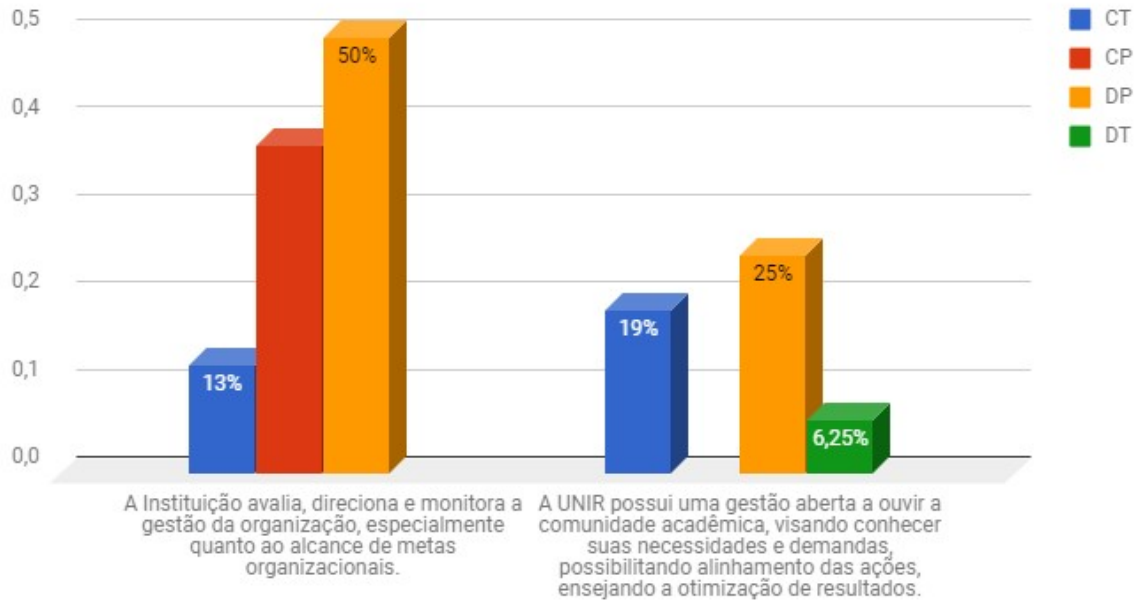
O resultado da percepção dos gestores vinculados aos órgãos acadêmicos acerca das funções básicas de governança (avaliação, direcionamento e controle) permite-nos inferir que, na UNIR esses instrumentos são poucos aplicados na prática.

O percentual de respondentes que assinalaram indiferentes à questão pode significar desconhecimento das funções básicas de governança ou indiferença à aplicação dessas em sua Unidade Gestora.

A opinião dos órgãos de apoio sobre as duas questões apontadas em parágrafo anterior pode ser observada na Figura 18. Com relação à primeira assertiva, que trata acerca da avaliação, direcionamento e controle, a opinião dos participantes ficou igualmente dividida.

Já sobre a UNIR possuir uma gestão aberta a ouvir a comunidade acadêmica, visando conhecer suas necessidades e demandas possibilitando alinhamento das ações, ensejando a otimização dos resultados, houve uma maior discordância, contrariando a perspectiva dos órgãos acadêmicos.

Figura 18 - Funções Básicas de Governança (Órgãos de Apoio)



Fonte: Dados da Pesquisa. (CT = Concordo Totalmente); (CP = Concordo Parcialmente); (I = Indiferente); (DP = Discordo Parcialmente; e (DT = Discordo Totalmente).

Em nenhuma das duas assertivas houve posicionamento de indiferença dos gestores ligados aos órgãos de apoio. No entanto, as respostas mostram que a divergência de opinião é quase que simetricamente dividida. Ou seja, por um lado, a questão da avaliação, direcionamento e controle parece não fazer parte da prática institucional, pelo menos para 50% dos gestores. Por outro lado, não há consenso alguma referente à abertura da UNIR frente a comunidade acadêmica e suas necessidades e demandas.

Diante dos resultados das duas Figuras anteriores que, para os representantes dos órgãos de apoio, assim como para dos órgãos acadêmicos, as funções básicas de governança definidas pelo TCU (2014), pouco fazem parte das práticas institucionais. Sendo portanto, necessárias não somente a descrição das ações e práticas de governança nos documentos institucionais, mas sobretudo, o desenvolvimento de sentimento de pertencimento de grupo para que a UNIR seja e se faça conhecida para todos e por todos os envolvidos, comunidade interna e externa.

4.5.3 Quanto aos Mecanismos de Governança na UNIR.

No Quadro 12 abaixo, encontram-se as assertivas, com a percepção dos gestores referente aos mecanismos de governança definidos pelo TCU (2014):

Quadro 12 - Percepção dos Gestores quanto aos Mecanismos de Governança

UNIVERSO – 25	%	%	%	%	%
Assertivas	**CT**	**CP**	**I**	**DP**	**DT**
A UNIR possui um planejamento estratégico, desdobrando-se em Planos de Ação, e possui ações de acompanhamento de sua implementação. **(Estratégia)**	16	40		28	16
A UNIR exerce Liderança a partir de um conjunto de práticas que assegura existência de condições mínimas para o exercício da Boa Governança. **(Liderança)**	4	48	4	32	12
Na UNIR, as tomadas de decisão fundamentam-se nos Relatórios de Gestão. **(Estratégia)**	8	40	16	28	8
Existem conflitos de interesses envolvendo docentes e discentes na UNIR. **(Liderança)**	20	36	28	8	8
Há relevância de questões pessoais em detrimento aos objetivos institucionais. **(Liderança)**	12	56	4	20	8
Pessoas capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupam os principais cargos da UNIR. **(Liderança)**	12	60		20	8
A UNIR possui uma gestão aberta a ouvir a comunidade acadêmica, visando conhecer suas necessidades e demandas, possibilitando alinhamento das ações, ensejando a otimização de resultados. **(Liderança)**	12	56		20	12
Existe cooperação entre a comunidade acadêmica (docentes, discentes e técnicos administrativos) em prol da melhoria da qualidade de ensino na UNIR. **(Estratégia)**	8	60	4	16	12
Existe na UNIR acompanhamento de resultados com soluções para melhoria do desempenho organizacional. **(Controle)**	8	48		28	16
Os Instrumentos de Monitoramento da execução e resultados dos planos de ação são conhecidos pela comunidade acadêmica. **(Controle)**	4	28	4	40	24
O setor de controle interno da UNIR é visto sob uma visão positiva, fazendo com que suas ações, metas e objetivos sejam atendidos e avaliados de acordo com o planejado. **(Controle)**	8	36	12	24	20

Fonte: Dados da Pesquisa. Os respondentes deverão seguir uma escala: Concordo Totalmente (CT); Concordo Parcialmente (CP); Indiferente (I); Discordo Parcialmente (DP) e Discordo Totalmente (DP).

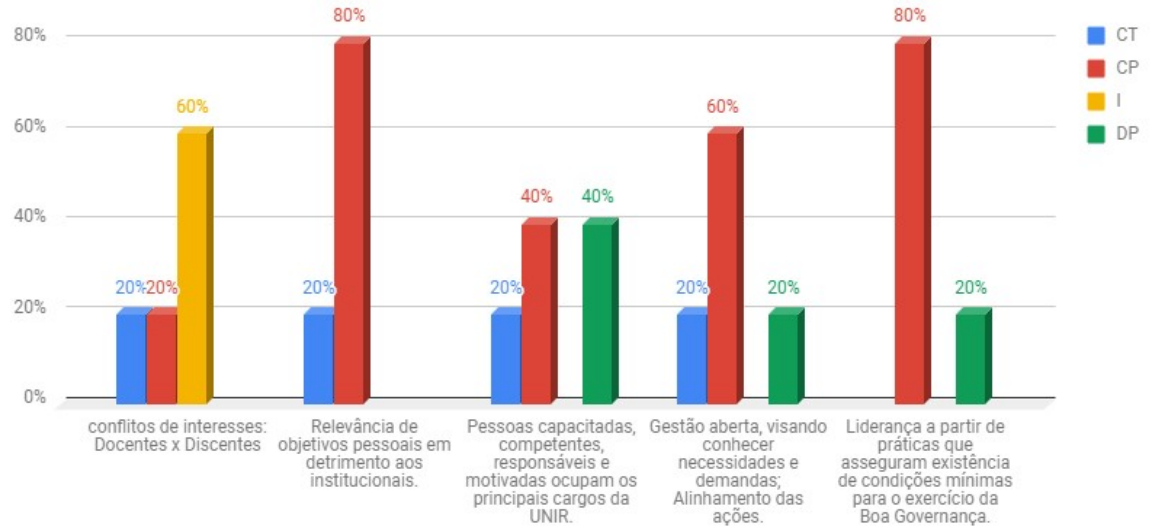
A análise dos dados expostos no Quadro 12 será realizada abaixo, a partir da percepção em separado, dos respondentes vinculados aos órgãos acadêmicos e órgãos de apoio.

No contexto dos mecanismos de governança definidos pelo TCU (2014), as assertivas do formulário de percepção que tratam acerca da liderança estão à seguir:

a) conflitos de interesses envolvendo docentes e discentes; b) relevância de questões pessoais em detrimento aos objetivos institucionais; c) pessoas capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupam os principais cargos; d) existência de uma liderança cercada de um conjunto de práticas com condições mínimas para o exercício da boa governança; e) existência de uma gestão aberta a ouvir a comunidade acadêmica, visando conhecer suas necessidades e demandas, possibilitando o alinhamento das ações, ensejando a otimização dos resultados.

Com relação à participação dos respondentes ligados aos órgãos acadêmicos, acerca da primeira assertiva referente à do componente Liderança, conforme Figura 19, abaixo, 60% mostraram-se indiferentes à questão. Essa indiferença chama a atenção para pelo menos, dois posicionamentos do grupo respondente: o tema é indiferente à sua prática cotidiana de trabalho ou, há uma decisão de não se pronunciar acerca de uma questão que traz possíveis conflitos políticos na UNIR.

Figura 19 – Liderança (Órgãos Acadêmicos)



Fonte: Dados da Pesquisa. (CT = Concordo Totalmente); (CP = Concordo Parcialmente); (I = Indiferente); (DP = Discordo Parcialmente; e (DT = Discordo Totalmente).

Sobre a afirmação de que há relevância de questões pessoais em detrimento às questões pessoais, o percentual é de 20% e 80% para os participantes que concordam totalmente e parcialmente, respectivamente.

Outra assertiva que envolve a Liderança como componente do mecanismos de governança, relaciona-se às atuação de pessoas capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos da gestão. Como pode-se observar, 20% concordam totalmente e 40% concordam parcialmente que sim, contra 40% que discordam parcialmente.

A Figura 19 mostra ainda que, 20% dos participantes concordam totalmente que a UNIR possui uma gestão aberta a ouvir a comunidade acadêmica e que exerce uma liderança a partir de um conjunto de práticas que assegura a existência de condições mínimas para o exercício da boa governança. Com uma concordância parcial de 60% dos respondentes. Outros 20% discordam parcialmente.

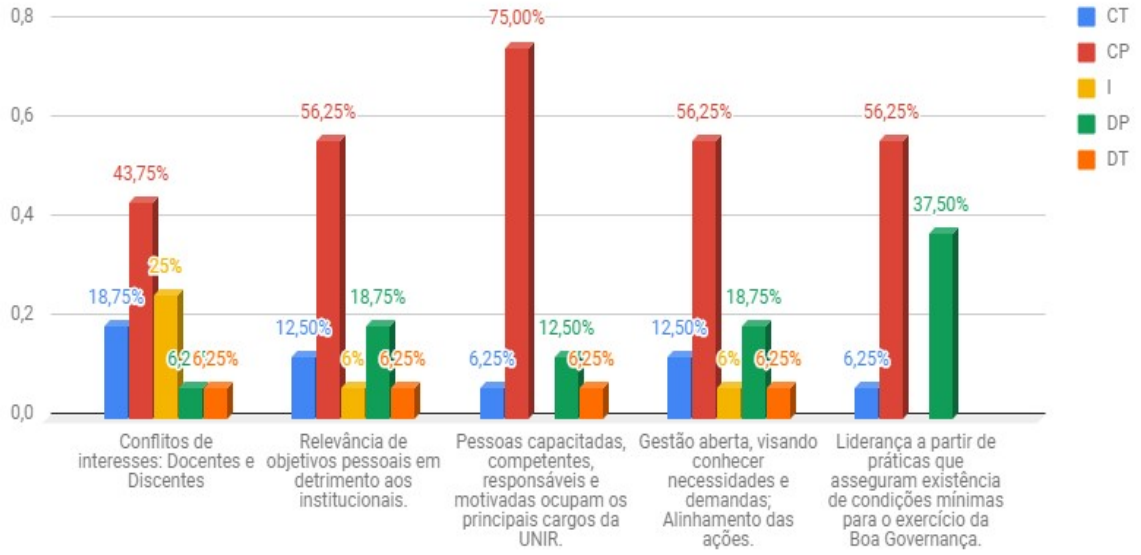
O último gráfico da Figura 19 mostra que, o percentual de diferença de percepção é de 80% e 20% para os participantes que concordam e discordam parcialmente, respectivamente, referente à questão da existência na UNIR de práticas que assegurem as condições mínimas para o exercício da boa governança.

De acordo com TCU (2014), todas as assertivas descritas na Figura 19 fazem parte de um conjunto de situações e propostas práticas que constituem o processo de liderança na organização.

O resultado que se apresenta mostra que para haver um processo de liderança na UNIR, em conformidade com o que preceitua o Referencial Básico de Governança do TCU (2014), ações e medidas devem ser tomadas para dirimir ou esclarecer essas questões junto à gestão.

A percepção dos órgãos de apoio acerca da questão da Liderança, de acordo com a Figura 20, abaixo, como pode ser observado, ficou mais pulverizada, diferentemente dos órgãos acadêmicos que se mostraram mais simetricamente divididos.

Figura 20- Liderança (Órgãos de Apoio)



Fonte: Dados da Pesquisa. (CT = Concordo Totalmente); (CP = Concordo Parcialmente); (I = Indiferente); (DP = Discordo Parcialmente; e (DT = Discordo Totalmente).

Como observado em parágrafo anterior, as assertivas propostas acerca da liderança trazem à luz os pressupostos definidos pelo TCU (2014) para que haja boas práticas de governança em uma organização.

Portanto, os resultados observados na Figura 20, sob a percepção dos órgãos de apoio e na Figura 19, sob a percepção dos órgãos acadêmicos, demonstram fragilidade na gestão. Não parece existir consenso acerca de possíveis problemas de gestão. A existência ou não de conflitos de interesses; relevância de objetivos pessoais em detrimento dos objetivos institucionais; os principais cargos são ou não ocupados por pessoas realmente competentes e habilitadas para tal; a gestão á aberta a ouvir as necessidades e demandas existentes; e, existem condições mínimas para o exercício de uma boa governança.

O trabalho aqui proposto não buscou consensos, simplesmente. Porém, para que ações e políticas institucionais sejam colocadas em prática, é necessário que haja na UNIR uma cultura organizacional definida, com as políticas e planos sendo conhecidos e compartilhados por todos.

Segundo o TCU (2014) a organização deve formular suas estratégias, desdobrá-las em planos de ação e acompanhar sua implementação, oferecendo os meios necessários ao alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados.

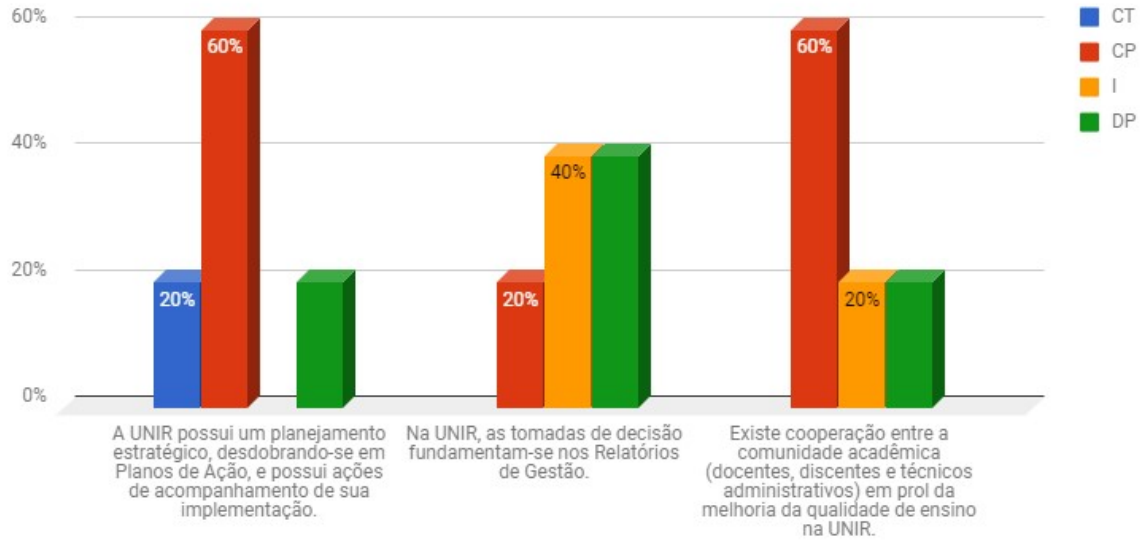
Sobre essa questão, foram dispostas no formulário de percepção três assertivas: a) a UNIR possui um planejamento estratégico, desdobrando-se em Planos de Ação, e possui ações de acompanhamento de sua implementação; b) na UNIR, as tomadas de decisão fundamentam-se nos Relatórios de Gestão; c) existe cooperação entre a comunidade acadêmica (docentes, discentes e técnicos administrativos) em prol da melhoria da qualidade de ensino na UNIR.

Dos participantes vinculados aos órgãos acadêmicos, 20% e 80% concordam total e parcialmente, de forma respectiva, que UNIR possui planejamento estratégico, desdobrando-se em plano de ação e que possui ainda ações de acompanhamento de sua implantação.

Sobre a assertiva de que na UNIR as tomadas de decisão fundamentam-se no Relatório de Gestão, houve concordância e discordância parcial de 60% e 40%, respectivamente.

A terceira assertiva referente à Estratégia trata da existência de cooperação entre as comunidade acadêmica em prol da melhoria da qualidade de ensino. Sobre essa questão 60% dos participantes concordam que existe cooperação, 20% discordam parcialmente e os outros 20% se mostraram indiferentes à questão.

Figura 21 - Estratégia (Órgãos Acadêmicos)



Fonte: Dados da Pesquisa. (CT = Concordo Totalmente); (CP = Concordo Parcialmente); (I = Indiferente); (DP = Discordo Parcialmente; e (DT = Discordo Totalmente).

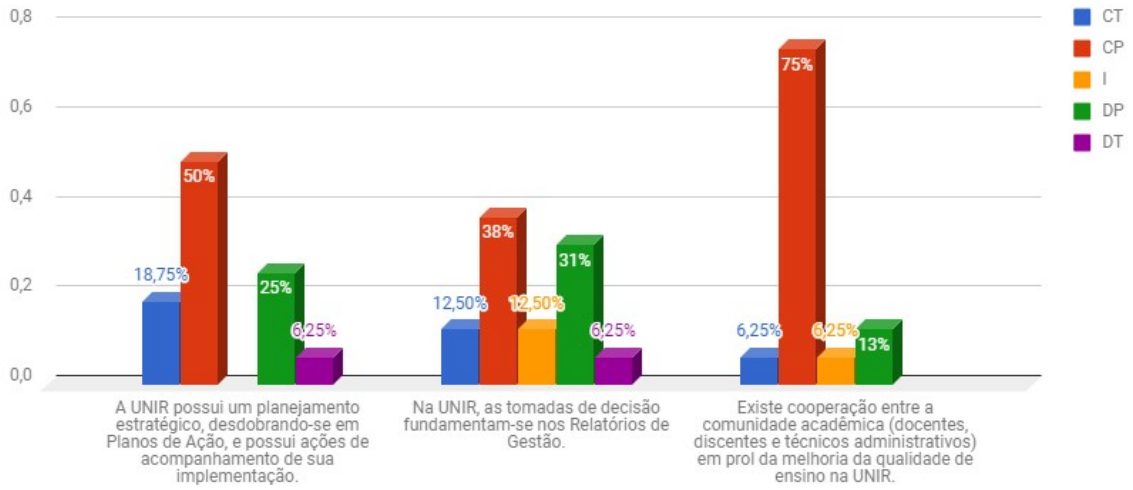
De acordo com o demonstrado na Figura 21, acima, a questão da estratégia organizacional, assim como a liderança, não parece bem definida, conforme percepção dos gestores vinculados aos órgãos acadêmicos da UNIR.

Assim como o aspecto da liderança, a estratégia, como um mecanismos de governança, não deve existir somente nos documentos institucionais. Por isso a necessidade de se fazer conhecer e sentir a estratégia no cotidiano organizacional. Nesse sentido, a gestão da UNIR como um todo, dever ter em mente e em seus planos de unidades, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), como documento norteador da Estratégia.

Conforme observado na Figura 22, abaixo, 50% dos participantes vinculados aos órgãos de apoio concordam parcialmente que a UNIR possui planejamento estratégico, desdobrando-se em plano de ação e que possui ainda ações de acompanhamento de sua implantação. Sobre a assertiva de que na UNIR as tomadas de decisão fundamentam-se no Relatório de Gestão, houve divisão equidistante de opinião.

A assertiva referente à existência de cooperação entre as comunidade acadêmica em prol da melhoria da qualidade de ensino, obteve a concordância parcial de 75% dos participantes.

Figura 22 - Estratégia (Órgãos de Apoio)



Fonte: Dados da Pesquisa. (CT = Concordo Totalmente); (CP = Concordo Parcialmente); (I = Indiferente); (DP = Discordo Parcialmente; e (DT = Discordo Totalmente).

Os órgãos de apoio, assim como os órgãos acadêmicos, não possuem uma percepção definida, como gestão, sobre a questão da estratégia.

Na UNIR, segundo o Relatório de Gestão 2017, a Unidade responsável pelo controle é a AUDIN - Auditoria Interna, que possui a função de avaliar a eficácia dos controles internos implantados pelos gestores.

> Possui a competência para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia uma organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gestão de riscos, controle e governança. (UNIR, 2018b).

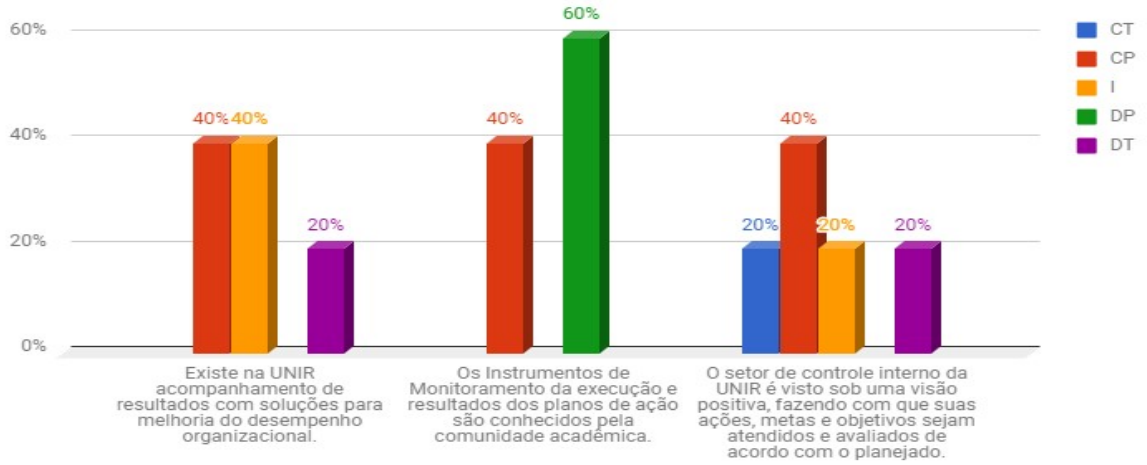
À seguir descrevem-se três assertivas relacionadas ao terceiro mecanismo de governança, o controle: a) existe na UNIR acompanhamento de resultados com soluções de melhoria para o desempenho organizacional; b) os instrumentos de monitoramento das execução e resultados dos planos de ação são conhecidos pela comunidade acadêmica; c) o setor de controle interno da UNIR é visto sob uma visão positiva, fazendo com que sua visão, metas e objetivos sejam atendidos e avaliados de acordo com o planejado.

Conforme a Figura 23, a seguir, segundo a perspectiva dos participantes vinculados aos órgãos acadêmicos, 40% concordam parcialmente com a afirmação, 20% discordam totalmente e outros 40% mostraram-se indiferentes à questão do acompanhamento na UNIR de resultados com soluções de melhoria para o desempenho organizacional.

Sobre a segunda afirmação de que os instrumentos de monitoramento da execução e resultados dos planos de ação são conhecidos pela comunidade acadêmica, obteve-se 60% de discordância parcialmente e 40% de concordância parcialmente dos respondentes vinculados aos órgãos acadêmicos.

A terceira assertiva referente ao setor de controle interno, onde afirma que o mesmo é visto sob uma visão positiva, fazendo com que suas ações, metas e objetivos sejam atendidos e avaliados de acordo com o planejado, o total de 20% dos participantes concordam totalmente e 40% concordam parcialmente com a afirmação, 20% discordam totalmente e outros 20% são indiferentes.

Figura 23 - Controle (Órgãos Acadêmicos)



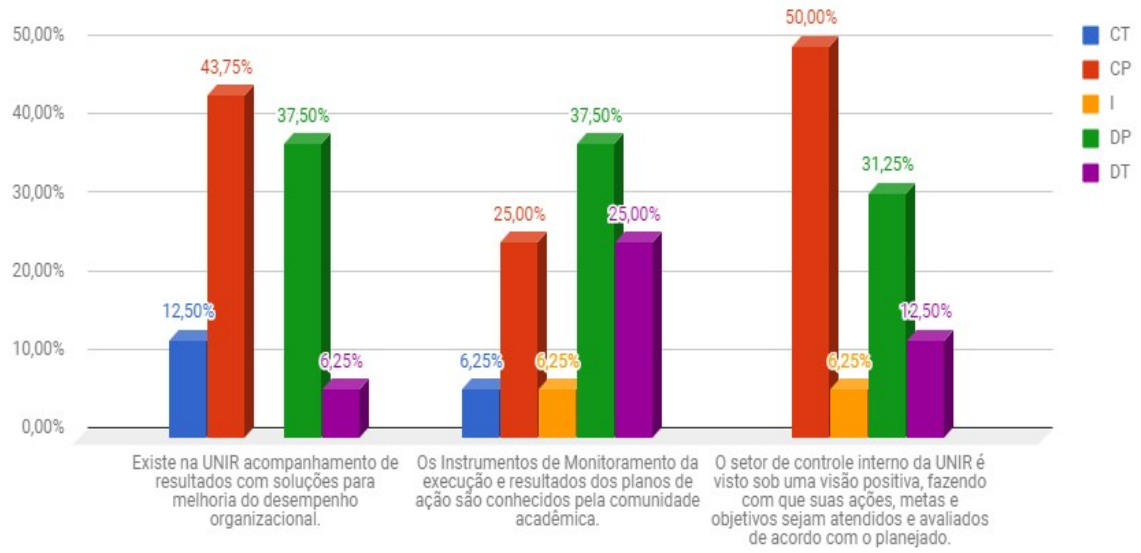
Fonte: Dados da Pesquisa. (CT = Concordo Totalmente); (CP = Concordo Parcialmente); (I = Indiferente); (DP = Discordo Parcialmente; e (DT = Discordo Totalmente).

A Figura 24, abaixo, mostra as três assertivas relacionadas ao terceiro mecanismo de governança, o controle, semelhante à Figura 28, porém, sob a perspectiva dos participantes vinculados aos órgãos de apoio. Na primeira, 12,5% concordam totalmente com a afirmação e 43,75% concordam parcialmente.

A segunda assertiva, sobre os instrumentos de monitoramento serem conhecidos pela comunidade acadêmica, 25% concordam parcialmente, e 25% discordam totalmente da afirmação

Na terceira assertiva sobre o setor de controle interno, 50% dos participantes concordam parcialmente com a afirmação. 31,25% e 12,5% discordam parcial e totalmente da assertiva, respectivamente.

Figura 24 - Controle (Órgãos de Apoio)



Fonte: Dados da Pesquisa. (CT = Concordo Totalmente); (CP = Concordo Parcialmente); (I = Indiferente); (DP = Discordo Parcialmente; e (DT = Discordo Totalmente).

O resultado da análise da percepção dos gestores, vinculados aos órgão acadêmicos e de apoio, quanto à aplicação dos mecanismos de governança na UNIR, aponta para a necessidade de mudança de posicionamento institucional no que se refere à mudança de cultura organizacional, devendo portanto, a gestão da UNIR tomar decisões no sentido de maximizar as condições para o exercício da boa governança.

A falta de divulgação e de conhecimento, por parte dos próprios gestores, sobre os instrumentos de monitoramento tem causado fragmentação no posicionamento e tomada de decisão das Unidades Gestoras, evidenciando fragilidade organizacional.

5 PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

Neste capítulo serão propostos, primeiramente, os mecanismos de governança como indutores de melhorias na gestão da UNIR visando a construção de melhorias para um ensino superior de qualidade. Em seguida, propor-se-á a criação de um Comitê Gestor Estratégico.

5.1 Mecanismos de Governança como Indutores de Melhoria na Gestão da UNIR

A partir dos pressupostos teóricos, das análises documentais e da percepção dos participantes da pesquisa, gestores vinculados aos órgãos acadêmicos e órgãos de apoio, foi possível desenvolver propostas e recomendações para a melhoria da gestão da UNIR.

Portanto, tendo como norte o referencial básico de governança construído pelo TCU, propõe-se a estruturação dos componentes dos mecanismos de governança aplicados na UNIR. O aprimoramento do primeiro componente, Liderança, é fundamental a mobilização dos gestores em prol da otimização dos resultados organizacionais.

Para a excelência na prestação de serviços da organização, a UNIR deve contar com pessoas que possuam competências necessárias para o exercício de suas funções e que demonstrem elevados padrões de conduta ética. Os padrões de comportamento exigidos no serviço público devem estar definidos em códigos de ética e conduta formalmente instituídos, devendo ser observados pelo Conselho de Administração, pelos gestores e colaboradores.

O Quadro 13, a seguir, mostra diversas ações que deverão ser tomadas pela UNIR visando a consolidação dos mecanismos de governança, com seus respectivos componentes.

Quadro 13 - Mecanismos de Governança – LIDERANÇA

PESSOAS E COMPETÊNCIAS	
AÇÃO 1	Divulgar as competências necessárias dos gestores para as funções vinculadas aos órgãos acadêmicos e de apoio, bem como os pressupostos de seleção dos mesmos, pautando-se pelos critérios e competências previamente estabelecidos.
AÇÃO 2	Definir diretrizes para o desenvolvimento das ações dos gestores; identificar as competências desejáveis ou necessárias e desenvolvê-las, considerando as lacunas de desenvolvimento das ações observadas.
AÇÃO 3	Definir diretrizes para avaliação de desempenho dos gestores e sua equipe, bem como, indicadores e metas de desempenho, com resultados divulgados.
AÇÃO 4	Definir diretrizes e um conjunto de benefícios, financeiros e não financeiros, adequado à complexidade e responsabilidade dos papéis e funções desempenhadas.
PRINCÍPIOS E COMPORTAMENTOS	
AÇÃO 1	Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos gestores e sua equipe.
AÇÃO 2	Implantar mecanismos de controle com o objetivo de evitar que pessoas envolvidas em possíveis conflitos de interesse exerçam cargo de gestão; e, criar mecanismos para receber e tratar denúncias, submetendo-as diretamente às instâncias internas de governança, possibilitando seu acompanhamento pelas partes interessadas.
AÇÃO 3	Implantar instância interna de governança, com atribuição de correição, responsável pela avaliação da aderência do comportamento dos gestores da organização aos valores e princípios institucionais da UNIR.
LIDERANÇA ORGANIZACIONAL	
AÇÃO 1	Definir diretrizes para avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão da UNIR.
AÇÃO 2	Implantar um sistema de controle interno para mitigar os riscos decorrentes de atos praticados pelos agentes delegados e definir metas de resultados para a UNIR.
AÇÃO 3	Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a Organização.
AÇÃO 4	Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno da UNIR.
AÇÃO 5	Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.
SISTEMA DE GOVERNANÇA	
AÇÃO 1	Definir papéis e responsabilidades dos gestores e das instâncias internas de apoio à governança, contemplando atividades relacionadas à tomada de decisão, à elaboração, implementação e revisão de diretrizes, ao monitoramento e ao controle.
AÇÃO 2	Identificar as decisões críticas que demandam segregação de funções, devendo as funções a elas relacionadas estar segregadas, de modo que o poder para tais decisões não fique concentrado em uma única instância.
AÇÃO 3	Implantar sistema de governança na UNIR; e, definir os papéis e responsabilidades das instâncias de governança.

Fonte: Elaborado a partir de TCU (2014).

O modelo de liderança organizacional, segundo TCU (2014), decorre da aplicação dos princípios da coordenação, da delegação de competência e do modelo

de governança adotado. Por conseguinte, estabelece-se uma estrutura de unidades e subunidades, nomeiam-se gestores para executar os planos em direção ao cumprimento dos objetivos e metas institucionais da Organização.

O alcance de uma boa governança depende fundamentalmente da definição e implantação de um sistema de governança, que seja ao mesmo tempo simples e robusto. O sistema de governança está diretamente ligado à organização, interação e procedimentos para obtenção da boa governança.

O segundo componente, Estratégia, segundo TCU (2014), deverá considerar elementos fundamentais como, por exemplo: o relacionamento com as partes interessadas, a estratégia organizacional e o alinhamento transorganizacional. Com uma visão estratégica, obtida a partir de análise dos ambientes interno e externo, a organização deve elaborar seu planejamento e posteriormente, acompanhar sua implementação.

Para que haja uma governança efetiva, segundo TCU (2014), é preciso que os objetivos institucionais sejam definidos, que sejam coerentes e alinhados aos princípios da organização e, sobretudo, deve haver envolvimento de todos na implementação da estratégia para que os resultados esperados sejam alcançados.

Para que haja eficácia organizacional, deverá ser considerado o alinhamento entre as unidades gestoras, com políticas e programas institucionais concatenados, que apontem para a missão e a visão da UNIR, conforme descrito no Quadro 14, a seguir:

Quadro 14 - Mecanismos de Governança – ESTRATÉGIA

RELACIONAMENTO COM PARTES INTERESSADAS	
AÇÃO 1	Definir diretrizes para abertura de dados, divulgação de informações relacionadas à área de atuação da organização e comunicação com as diferentes partes interessadas.
AÇÃO 2	Definir diretrizes para participação social na governança da organização e identificar as partes interessadas; implantar mecanismos que viabilizem a participação social na governança da organização.
AÇÃO 3	Definir diretrizes e implantar mecanismos de relacionamento com a mídia, auditores e outras organizações.
AÇÃO 4	Definir os critérios de priorização e balanceamento no atendimento e necessidades das partes interessadas; Implantar processos de priorização e balanceamento de decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidades da organização.
ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL	
AÇÃO 1	Definir modelo de gestão da estratégia, considerando aspectos como: a transparência e o envolvimento das partes interessadas; explicitar os processos necessários, como as etapas de formulação, desdobramento e monitoramento da estratégia e como as unidades organizacionais da UNIR participarão da avaliação, direcionamento e monitoramento da estratégia.
AÇÃO 2	Definir a missão, visão e a estratégia da UNIR, compreendendo objetivos, iniciativas, indicadores e metas de desempenho. Isto pressupõe o envolvimento das partes interessadas na formulação da estratégia e a sua execução.
AÇÃO 3	Acompanhar a execução das iniciativas estratégicas e avaliar o desempenho da UNIR. A estratégia da UNIR deve ser executada de acordo com os objetivos e metas definidos.
ALINHAMENTO TRANSORGANIZACIONAL	
AÇÃO 1	Definir instâncias de governança de políticas transversais e descentralizadas, bem como as normas e regulamentos necessários à execução dessas políticas; identificar as unidades organizacionais envolvidas em tais políticas e, em conjunto com elas, definir objetivos, indicadores e metas, além das responsabilidades de cada unidade organizacional.

Fonte: Elaborado a partir de TCU (2014).

O terceiro componente, Controle, relaciona-se aos seguintes elementos de gestão: gestão de riscos e controle interno; auditoria interna; accountability e transparência.

Um dos desafios impostos às organizações do setor público é com relação à determinação da quantidade de risco que se deve aceitar na busca do melhor valor para os cidadãos e para as partes interessadas. O instrumento utilizado para lidar com esse desafio, estabelecendo os limites de exposição a riscos globais da organização é a Gestão de Risco.

Segundo o TCU (2014), o Conselho de Administração é responsável pela definição e avaliação dos controles internos, com intuito de mitigar o risco de mau uso do poder delegado. Para isso, a auditoria interna é a instância utilizada como estrutura de apoio. Desse modo, os resultados produzidos sempre permanecerão sob a responsabilidade da autoridade delegante.

O Quadro 15, abaixo, mostra as ações que devem ser tomadas quanto à efetividade dos elementos de gestão, relacionados ao componente Controle:

Quadro 15 - Mecanismos De Governança – CONTROLE

GESTÃO DE RISCOS E CONTROLE INTERNO	
AÇÃO 1	Definir diretrizes para o sistema de gestão de riscos e controle interno e implantá-lo na UNIR.
AÇÃO 2	Sistema de gestão de riscos e controle interno deve ser monitorado e avaliado pela mais alta instância de governança da UNIR.
AUDITORIA INTERNA	
AÇÃO 1	Definir o propósito, autoridade e responsabilidade da Auditoria Interna em documento que estabeleça a sua posição dentro da UNIR.
AÇÃO 2	Definir diretrizes para o tratamento de conflitos de interesse na função de auditoria interna e identificar competências necessárias ao desempenho de suas responsabilidades, provendo condições para que os auditores internos possuam, coletivamente, as competências identificadas.
AÇÃO 3	Definir diretrizes para que a função de auditoria interna contribua para a melhoria dos processos de governança, de gestão e de gerenciamento de riscos e controles, assim como diretrizes para o planejamento dos trabalhos, aprovando plano de auditoria interna, com base nos objetivos e metas vigentes.
ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA	
AÇÃO 1	Definir as diretrizes para abertura de dados, divulgação de informações relacionadas à área de atuação da UNIR e comunicação com as diferentes partes interessadas.
AÇÃO 2	Publicar os relatórios organizacionais e informações produzidas por instâncias externas de governança acerca da implementação e resultados dos sistemas de governança e de gestão, de modo que as partes interessadas reconheçam a prestação de contas da UNIR como satisfatória.
AÇÃO 3	Monitorar e avaliar a imagem da UNIR perante as partes interessadas, bem como a satisfação destas com os serviços e produtos sob responsabilidade da organização, cuidando que ações de melhoria sejam implementadas sempre que necessário.
AÇÃO 4	Apurar indícios de irregularidade e aplicar sanções nos casos comprovados, sempre em conformidade com diretrizes previamente definidas.

Fonte: Elaborado a partir de TCU (2014).

Para avaliar a eficácia dos controles internos implantados pelos gestores, segundo o TCU (2014), existe a Auditoria Interna, que deve exercer uma atividade independente e objetiva de avaliação e consultoria, configurada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização.

A implementação do sistema de governança, segundo o TCU (2014) deve incluir mecanismos de prestação de contas e de responsabilização para garantir a *accoutability*. Ademais, a prestação de contas não deve se restringir ao desempenho econômico-financeiro da organização, mas também contemplar outros fatores, inclusive intangíveis, que norteiam a ação gerencial e que venham a conduzir à criação de valor para a organização.

5.2 Comitê Gestor de Estratégia

As demandas da sociedade atual têm exigido das organizações públicas, inclusive às instituições federais de ensino superior, novas formas de atendimento, onde se privilegie a eficiência, a efetividade e a eficácia do serviço prestado.

Nesse sentido, o estudo com base no referencial teórico e empírico, ora desenvolvido suscita uma proposta de criação de um Comitê Gestor de Estratégia para a Universidade Federal de Rondônia (UNIR), tomando como pressupostos os seguintes documentos: o Referencial Básico de Governança do TCU; o Decreto 9.203/ 2017; e, a Portaria MEC nº 263/ 2017[8].

A proposta de criação de um Comitê Gestor de Estratégia para a UNIR surgiu, por um lado, a partir da necessidade de uma gestão voltada para o cumprimento de práticas e padrões de comportamentos baseados nos princípios de governança pública. Por outro lado, constatou-se com este estudo que, não existem na UNIR,

[8] Institui o Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles do Ministério da Educação e dá outras providências.

mecanismos efetivos de controle e monitoramento do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI.

De acordo com o Relatório de Gestão do exercício de 2017 da UNIR, as unidades acadêmicas e administrativas mandam anualmente, para a Pró-reitoria de Planejamento - PROPLAN seus planos de ação, que são baseados no PDI, mas não há controle sobre o que efetivamente foi cumprido conforme o planejado.

O Comitê Gestor de Estratégia, segundo o TCU (2014), tem o objetivo de adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão administrativa e acadêmica e à governança no âmbito da UNIR, devendo ser composto por titulares da reitoria; pró-reitorias; diretorias acadêmicas e administrativas; e, pela assessoria jurídica. O Quadro 16, a seguir, mostra as atribuições propostas para o Comitê.

Quadro 16 - Competências para o Comitê Gestor de Estratégia da UNIR

COMITÊ GESTOR DE ESTRATÉGIA	
AÇÃO 1	Realizar, pelo menos quadrimestralmente, reuniões de trabalho para análise dos seguintes documentos: 1. Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI. 2. Relatórios de gestão; e, 3. Relato Institucional da Reitoria inserido no sistema e-MEC, quando da abertura de Processo de Recredenciamento.
AÇÃO 2	Verificar: 1. Os objetivos e metas alcançadas e não alcançados do PDI, em determinado período; 2. Os objetivos em andamento; e, 3. Aquelas objetivos e metas que demonstram impossibilidade de serem alcançados, com as devidas justificativas.
AÇÃO 3	Estabelecer metodologia de monitoramento do PDI, estabelecendo as fontes, os responsáveis, a periodicidade, entre outras metodologias.
AÇÃO 4	Criar o caderno de indicadores de resultados, de esforços, de iniciativas estratégicas e as fichas de indicadores da UNIR, com base nos objetivos estabelecidos no PDI para auxiliar as unidades executoras.
AÇÃO 5	Acompanhar e avaliar os resultados dos objetivos e metas previstos no PDI.
AÇÃO 6	Sugerir alterações de diretrizes e estratégias para alcançar o estabelecido nos objetivos do PDI.
AÇÃO 7	Requisitar informações aos responsáveis pela execução dos planos de ações das unidades executoras, tanto administrativas como acadêmicas da UNIR.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A criação do Comitê Gestor de Estratégia possibilitará a institucionalização de estruturas adequadas de governança, como por exemplo: a gestão de riscos e os controles internos, tendo com foco no desenvolvimento contínuo dos gestores e no incentivo à adoção de boas práticas de governança na UNIR.

Ademais, o Comitê Gestor de Estratégia fomentará a adesão às regulamentações, leis, códigos, normas e padrões institucionais, favorecendo a integração de toda a comunidade acadêmica, impulsionando a responsabilidade da Universidade à prestação de contas, transparência e efetividade das informações.

O Comitê Gestor de Estratégia não diminui, nem exime o Conselho de Administração da UNIR de suas funções e competências regimentais. Pelo contrário, estudos elaborados pelo Comitê subsidiarão as tomadas de decisões da UNIR, corroborando para o fortalecimento de seu processo de governança.

6 CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DA PESQUISA

Para que haja práticas de governança que possam colocar uma organização universitária em patamar desejado, Sousa (2011, p. 98) com base em seus estudos desenvolvidos sobre a gestão acadêmica em universidades, observa que: profissionais que fazem parte da gestão administrativa e acadêmica devem, necessariamente, assumir novos compromissos, ter a responsabilidade de identificar que as políticas acadêmicas deverão atender os inúmeros desafios postos para a organização, de modo a conjecturar novos caminhos para o crescimento e desenvolvimento organizacional. Mecanismos de governança devem ser criados para superação de condutas e modelos conservadores e ultrapassados de planejamento, com vistas ao enfrentamento aos desafios postos pela sociedade (SOUSA, 2011).

Baseando-se ainda em Sousa (2011), há necessidade de mecanismos eficientes, políticas e programas institucionais que garantam índices de qualidade nos cursos de graduação e pós-graduação da UNIR, maximizando a aprendizagem e a permanência, sobretudo de alunos de baixa renda, nos cursos com maior índice de evasão. Para que isso aconteça, para atender a estes desafios faz-se necessária uma série de mudanças, principalmente nas concepções de governança na Universidade.

Para tanto, o planejamento estratégico, entendido como aquele de responsabilidade dos níveis mais altos da organização, que para Dias e Matos (2012), proporciona uma sustentação metodológica, indicando a melhor direção a ser seguida, no âmbito da administração pública, onde são estabelecidas diretrizes gerais a serem seguidas por diversos setores da gestão pública, deve ser compreendido e disseminado para todos os agentes envolvidos na UNIR.

Souto-Maior (2012) entende o planejamento estratégico como um instrumento que proporciona esclarecimento do propósito da missão e da visão de uma organização, mostrando em que situação ela quer estar no futuro, bem como, em que condições ela chegará lá, caracterizando a estratégia. Detecta se a organização está no direcionamento correto, caracterizando o monitoramento.

Por um lado, pretende-se ainda com este estudo, contribuir para o avanço da discussão referente à perspectiva de racionalidade, instrumental ou comunicativa, onde se desenvolve a governança universitária e por outro lado, espera-se fornecer subsídios para a construção de uma gestão baseada nos princípios e fundamentos da governança pública, tendo como foco a melhoria da qualidade do ensino superior.

Para que haja efetividade no processo de governança na UNIR, é preciso considerar a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, inovação e gestão, a partir de ações integradas, direcionadas por políticas acadêmicas e de gestão, voltadas para valorização da produção do conhecimento científico, visando à inovação dos processos decisórios.

Portanto, o estudo pretendeu possibilitar uma maior visibilidade, tanto à comunidade acadêmica quanto à sociedade, da situação em que se encontra a UNIR. Assim como também, apoiar o avanço das discussões acerca do papel da Universidade diante da sociedade rondoniense e regional e, sobretudo, contribuir para a criação de mecanismos de governança na Instituição que servirão como indutores de melhorias na gestão, subsidiando-a na tomada de decisão.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo geral avaliar os mecanismos de governança na UNIR quanto a liderança, estratégia e controle, a partir das funções básicas de governança definidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Utilizou-se como base metodológica o Estudo de Caso. Para validar o estudo, foi aplicado, aos gestores e representantes de docentes, discentes e técnicos, um questionário utilizando uma escala do tipo *likert*, o qual visou verificar o grau de concordância com relação às funções básicas, princípios e mecanismos de governança desenvolvidos na UNIR.

Inicialmente foram levantados referenciais teóricos, incluindo trabalhos de pesquisas de programas de mestrado, com o intuito de subsidiar a discussão e a compreensão geral do tema da Governança Pública, sobretudo no âmbito das universidades federais.

Posteriormente foram identificados os princípios, as funções e os mecanismos de governança (liderança, estratégia e controle) na UNIR, a partir da análise dos documentos institucionais, mais precisamente: o Estatuto da UNIR, o Regimento Geral, o PDI e o Relatório de Gestão (2017).

Corroborando com a construção da pesquisa foi realizado questionário, tendo como respondentes participantes, os representantes dos órgãos acadêmicos e órgãos de apoio e os representantes de classe, docentes, discentes e técnicos. A perspectiva dos respondentes, participantes da pesquisa mostrou-se de fundamental importância, na medida em que foi possível realizar uma comparação com práticas de governança descritas nos documentos institucionais, sobretudo, no Relatório de Gestão (2017).

Seguindo o processo de análise da pesquisa, estabeleceu-se um comparativo entre os mecanismos de governança na UNIR e os descritos pelo referencial básico de governança do TCU.

Por conseguinte, foi avaliada a percepção dos gestores quanto aos princípios, funções e mecanismos de governança na UNIR. Sobre as questões referentes aos princípios de governança aplicados na UNIR, a visão dos gestores, vinculados aos órgãos acadêmicos e de apoio, no geral, apresentou-se otimista, porém, houve respondentes que discordaram de todas as assertivas propostas. Por exemplo, o princípio Legitimidade pressupõe que a UNIR possua em seus documentos institucionais a descrição de seus princípios, missão, visão e valores. Não somente isso, mas sobretudo, que estes sejam compartilhados entre todos os níveis hierárquicos.

Corroborando com os princípios da Legitimidade, tanto a Equidade como a Transparência devem fazer parte das prioridades da UNIR. Para tanto, é necessário o engajamento às políticas institucionais. Para tal, necessitam-se de ações que visem desenvolver mais a Comunicação e Integração da comunidade interna e externa.

Os princípios de Responsabilidade e a Probidade foram também objeto do formulário onde se perguntava percepção dos gestores. Constatou-se que os procedimentos adotados evidenciam responsabilidade da gestão diante das tomadas de decisões. Corroborando com essa perspectiva, foi analisada a questão do zelo institucional, quanto a Imparcialidade em relação às ações implementadas no âmbito da UNIR, onde verificou-se significativa adesão dos gestores para com a assertiva.

Essa postura organizacional configura também o princípio da Accountability, referindo-se principalmente à prestação de contas. Sobre essa questão os respondentes dividiram opinião. No geral, os resultados da pesquisa mostraram divergência na percepção dos gestores

A questão da Eficiência relaciona-se diretamente à ocupação dos principais cargos de gestão por pessoas competentes, capacitadas e motivadas e, sobretudo, às tomadas de decisões, que devem ser baseadas em relatórios e diagnósticos da organização.

Apesar de a maioria dos respondentes confirmar que pessoas capacitadas e competentes ocupam os principais cargos de gestão da UNIR, metade acredita que as tomadas de decisões não se baseiam nos relatórios de gestão, contradizendo, portanto, o pressuposto para uma organização eficiente.

Quando indagados sobre as funções básicas de governança: avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão, os gestores dividiram opinião. Embora havendo a concordância de muitos gestores, um número considerável discorda da presença de tais práticas na UNIR. Constatou-se, portanto, inexistência de uma cultura organizacional voltada para o cumprimento das funções básicas de governança na UNIR.

Os mecanismos de governança também foram abordados no formulário Percepção. Por exemplo: liderança, estratégia e controle. Com relação a liderança, constatou-se que há relevância de questões pessoais em detrimento aos objetivos institucionais, além de conflitos de interesses, envolvendo docentes e discentes da UNIR.

Sobre o aspecto da estratégia, com relação à assertiva de que há na UNIR planejamento estratégico que se desdobra em planos de ação das unidades, o resultado observado no formulário de percepção indicou falta de diálogo e de comunicação entre os gestores. Ou seja, o Plano de Desenvolvimento Institucional da UNIR, considerado o plano estratégico das instituições de ensino superior, não é respeitado como instrumento basilar das diretrizes institucionais na UNIR.

Os documentos institucionais descrevem as responsabilidades e competências do Setor de Controle Interno da UNIR, mas sua atuação efetiva não é conhecida por todos. Há também gestores que o concebem (Setor de Controle Interno) de forma negativa, ou seja, a AUDIN não tem exercido o papel de monitoramento e controle dos resultados esperados e alcançados pela instituição, nem tem dado suporte à organização, que permita o aperfeiçoamento de suas políticas institucionais.

Foram observadas as opiniões dos gestores da UNIR também de forma separada, sob duas perspectivas: dos órgãos acadêmicos e dos órgãos de apoio.

Sobre os representantes de classe: discentes, docentes e técnicos, houve adesão somente de um dos três contatados, por isso, decidiu-se por não apresentar sua opinião nesse contexto.

Constatou-se, portanto, que apesar da descrição de mecanismos de governança nos documentos institucionais, sobretudo, referente ao controle, há consenso entre os gestores de ausência de ações e práticas integradas, com orientações que norteiem as políticas da UNIR, configurando, por conseguinte, fragmentação da gestão e fragilidade no processo de governança da Instituição.

Visando alternativas de melhoria visando promover a boa governança na UNIR, como sugestão final de pesquisa, foi proposta, primeiro, a estruturação dos componentes dos mecanismos de governança aplicados na UNIR, a partir do referencial básico de governança construído pelo TCU. Uma segunda proposição foi a criação de um Comitê Gestor de Estratégia para a Universidade Federal de Rondônia (UNIR).

A discussão acerca da governança aplicada na gestão das organizações públicas, sobretudo, nas instituições federais de ensino superior, somando-se a indagação sobre como as funções básicas de governança constantes no referencial básico do TCU são aplicados na UNIR, contribuíram para a realização do estudo, corroborando com o referencial empírico apresentado.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. **RAP**. São Paulo, 2007.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. São Paulo: Atlas, 2011.

ARAÚJO, Fábio da Silva; FERNANDES, Maria Luciene Cartaxo. Controles internos – com Base no Gerenciamento dos Riscos e em Estrutura de Governança. IN: **Gestão Baseada em Resultado no Setor Público.** São Paulo: Editora Atlas S.A, 2012.

BIANCO, Mônica de Fátima; SOUZA, Eloísio Moulin de; SOUZA-REIS, Antônio Marcos. A nova gestão pública: um estudo do pró-gestão focado em dois projetos prioritários no Estado do Espírito Santo. **Revista Gestão e Planejamento**. Salvador, v. 15, n. 1, p. 118-143, janeiro/abril, 2014.

BRANDÃO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 47(1):227-248, janeiro/fevereiro de 2013.

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. **Avaliação Institucional da Fundação Universidade Federal de Rondônia**. Porto Velho, Rondônia: UNIR, 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22/11/2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial,** Brasília, DF, 23 nov. 2017.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01**. Brasília, DF, 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**. Janeiro-Março, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**. Janeiro-abril de 1996.

BURIGO, Carla Cristina Dutra; PERARDT, Susany. A concepção de universidade e a inter-relação com o processo da gestão universitária. **Rev. FAE**. Curitiba, v. 19, n. 1, p. 80- 93, jan. / jun. 2016.

CARDOZO, Maria Aparecida. **A Evidenciação das Políticas de Governança nas IFES: Um Estudo nas Universidades Federais do Sul do Brasil**. Dissertação de Mestrado. Florianópolis. Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

CARVALHO DE BENEDICTO, Samuel; DE SOUZA GUIMARÃES JÚNIOR, Ernani; PEREIRA, José Roberto; NOGUEIRA DE ANDRADE, Gustavo Henrique. Governança Corporativa: Uma Análise da Aplicabilidade dos seus conceitos na Administração Pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, vol. 15, n. 2, 2013, pp. 286-300. Universidade Federal de Lavras - Minas Gerais, Brasil.

CÓDIGO DAS MELHORES PRÁTICAS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. 4.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo. IBGC, 2014.

DE ANDRADE, Arnaldo Rosa. **A Universidade como Organização Complexa. Revista de Negócios**. Blumenau, FURB, v. 7, n. 3, 2002.

DENHARDT, Robert. **Teorias da Administração Pública.** Tradução: Francisco G. Heidemann. 6.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

DIAS, Reinaldo e MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas. Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DIRETRIZES DA OCDE SOBRE GOVERNANÇA CORPORATIVA PARA EMPRESAS DE CONTROLE ESTATAL. ***Disponível em***: https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate. OCDE (2004).

FONSECA, Sônia. **Modelos de gestão como estratégia de sucesso nas instituições de ensino superior**. IN: Inovação no Ensino Superior. MASETTO. Marcos. Loyola. 2012.

FLICK, Uwe. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. São Paulo: EAESP/FGV, 2009, 187 p. (Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Doutorado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Transformações do Estado e Políticas Públicas).

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2017.

MACHADO, Nelson**. Gestão baseada em resultado no setor público: uma abordagem didática para implementação em prefeituras, câmaras municipais, autarquias, fundações e unidades organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2012.

MASETTO, Marcos Tarciso. Inovação Curricular no Ensino Superior: Organização, Gestão e Formação de Professores**. IN: Inovação no Ensino Superior**. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

MARTINS. Gilberto de Andrade. **Estudo de Caso: Uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais.** São Paulo: Atlas, 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. **A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro**. APGS. Viçosa, v. 2, n. 1, pp.109-134, Janeiro a Março de 2010.

MAXIMIANO. Antônio Cesar Amaru**. Introdução a Administração**. São Paulo: Atlas, 2011.

MELO, Diego Vieira. **Governança em compras públicas: um estudo em uma instituição de ensino superior**. Dissertação de Mestrado. Uberlândia. Universidade Federal de Uberlândia, 2017.

MOTA, Ronaldo. O papel da inovação na sociedade e na educação**. IN: Os desafios da gestão universitária contemporânea**. COLOMBO, Sônia Simões; RODRIGUES, Gabriel Mario. Artmed. 2011.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da Gestão Pública. **Revista de Administração de Empresas-RAE**, v. 53, n. 1, janeiro-fevereiro, 2013.

PETERS, Brainard Guy. O que é Governança? **Revista do TCU**. Maio/ Agosto, 2013.

PMI. Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos. Guia PMBOK 5ª ed. – EUA: Project Management Institute, 2013

RIBEIRO, Raimunda Maria da Cunha. Os Desafios contemporâneos da Gestão Universitária: Discursos Politicamente Construídos. **Cadernos ANPAE**, v. 1, p. 1-14, 2014.

SALES, Elana Carla de Albuquerque Silva. **Governança no Setor Público segundo a IFAC – Estudo nas Universidades Federais Brasileiras**. Dissertação (Mestrado em Administração e controladoria da Universidade Federal do Ceará - CE) Fortaleza/UFC, CE, 2014. Disponível em http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/15836.

SANTOS, Fabrício do Nascimento. **Governança no Setor Público: análise dos mecanismos de governança nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) da Paraíba**. Dissertação de Mestrado. Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2016a.

SANTOS, Letícia Leite dos. **Administração Complexa: Uma Análise Teórico-Empírica a partir das práticas empreendidas pelos Pró-Reitores da Universidade Federal de Rondônia**. Dissertação de Mestrado. Porto Velho, Universidade Federal de Rondônia, 2016b. Disponível em http://www.ppga.unir.br/?pag=submenu&id=2946&titulo=Turma%202014/2016.

SEVERINO, Antônio Joaquim Severino. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2013.

SILVEIRA, Alexandre de Miceli da. **Governança Corporativa no Brasil e no Mundo: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

SOUSA. Ana Maria Costa de. **Gestão Acadêmica Atual**. IN: Os desafios da gestão universitária contemporânea. COLOMBO, Sônia Simões; RODRIGUES, Gabriel Mario. Artmed. 2011, p. 97-110.

SOUTO-MAIOR. Joel. **Planeação Estratégica e Comunicativa**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU, 2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR). Avaliação Institucional da Fundação Universidade Federal de Rondônia. Porto Velho: UNIR, 2018a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR). Relatório de Gestão 2017. Porto Velho, 2018b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR). Plano de Desenvolvimento Institucional. Porto Velho, 2014.

VIANA, Evandro. **A Governança corporativa no setor público municipal - um estudo sobre a eficácia da implementação dos princípios de governança nos resultados fiscais**. Dissertação de Mestrado. Ribeirão Preto, 2010.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso. Planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICE I

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
NÚCLEO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – NUCSA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Carta de Apresentação

Ao Cumprimentá-lo (a)

Cordialmente,

Eu Francisco Robson da Silva Vasconcelos, Técnico em Assuntos Educacionais SIAPE 2004963, Auxiliar Institucional, Portaria 22/2015/PROGRAD/UNIR lotado na Pró-Reitoria de Graduação, estou aluno do Curso de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP. No presente momento encontro-me na fase de coleta de dados para concluir a dissertação que é um dos pré-requisitos para conclusão do curso – elaborar uma proposta que possa contribuir para uma maior eficácia da Instituição.

Desse modo, venho solicitar a colaboração dos senhores para que possa levar a bom termo a dissertação "**Mecanismos de Governança em Instituições Federais de Ensino Superior: o caso da Universidade Federal de Rondônia**". O estudo tem por objetivo geral verificar a aplicabilidade de mecanismos de governança como indutores de melhorias na gestão na UNIR, com base na terceira função dos mecanismos básicos de governança definida pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

Que é monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas (BRASIL, 2014).

Como já mencionado, a pesquisa é parte dos estudos para a elaboração da minha dissertação sob a orientação do Prof. Dr. Theophilo Alves de Souza Filho. As questões, foram elaboradas seguindo os propósitos dos objetivos estabelecidos e deve ocupar uma pequena fração de um quarto de hora para ser respondido. As questões serão tabuladas e analisadas no seu conjunto de modo que os respondentes não serão identificados.

Desde logo, fico agradecido pela colaboração

A. Nesta seção você apresentará suas credenciais dentro da Instituição:

1. Faixa etária do/a consultado/a

a	**De 18 a 25 anos. ( )**
b	De 26 a 39 anos. ( )
c	De 40 a 52 anos. ( )
d	De 53 a 64 anos. ( )
e	Acima de 65 anos. ( )

2. Sexo do/a consultado/a

a	**Masculino ( )**
b	Feminino ( )

3. Escolaridade/ Titulação

a	**Ensino Médio ( )**
b	Graduação ( )
c	Especialização ( )
d	Mestrado ( )
e	Doutorado ( )

4. Cargo ou Função (assinalar uma ou mais opções quando for o caso)

a	**Técnico Administrativo ( ) Nível Médio. ( ) Nível Superior.**
b	Discente: Graduando ( ) Pós-Graduando ( )
c	Docente ( )
d	Diretoria ( )
e	Diretor de Núcleo/Campus ( )
f	Pró-reitor ( )

4. Tempo na UNIR

a	**Menos de 1 ano ( )**
b	1 ano ( )
c	Entre 2 e 4 anos ( )
d	Entre 5 e 9 anos ( )
e	Entre 10 e 20 anos ( )
f	Mais de 20 anos ( )

5. Tempo de Gestão na instituição

a	**Menos de 1 ano ( )**
b	1 ano ( )
c	2 anos ( )
d	3 anos ( )
e	4 anos ( )
f	Mais de 5 ( )

6. Número de pessoas que trabalham sob sua Coordenação Direta.

a	**2 a 6 pessoas ( )**
b	6 a 12 ( )
c	12 a 18 ( )
d	Mais de 18 pessoas ( )

B. Nesta seção você responderá questões relacionadas à Governança:

Para este trabalho, entende-se Governança como: "Um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle". (BRASIL, 2014, p. 17).

E a 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". (Decreto nº 9.203, de 22/11/2017).

B.1 As questões a seguir visam conhecer **sua posição** em relação às funções e aos princípios de governança desenvolvidos na UNIR, para isso considere para responder as questões a seguir como: Concordo Totalmente (CT); Concordo Parcialmente (CP); Indiferente (I); Discordo Parcialmente (DP); Discordo Totalmente (DT), e a seguir marque um X na assertiva de sua percepção**.**

Você pode assinalar mais de uma assertiva.

Nº	Assertivas	CT	CP	I	DP	DT
01	As Políticas Institucionais estão de acordo com a Missão, Crença e Valores, definindo a Governança da UNIR.					
02	A prática da Missão da UNIR é compartilhada entre todos os níveis hierárquicos, permitindo a materialização de seus propósitos institucionais.					
03	Existem ações por parte da Gestão da UNIR voltadas para a comunicação e integração com a comunidade interna e externa.					
04	A sociedade civil tem acesso a todas as informações relativas à organização.					

05	Há engajamento da comunidade interna às políticas acadêmicas					
06	Há engajamento da comunidade interna às políticas de gestão					
07	Há engajamento da comunidade externa às políticas acadêmicas.					
08	Há engajamento da comunidade externa às políticas de gestão.					
09	Na UNIR, as tomadas de decisão fundamentam-se nos Relatórios de Gestão.					
10	Percebe-se zelo institucional diante da questão da sustentabilidade da organização.					
11	Os procedimentos adotados pela UNIR e pelos indivíduos que a integra evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, evidenciando a imparcialidade e o desempenho da organização.					
12	A prestação de contas na UNIR não se restringe somente ao desempenho econômico-financeiro, mas contempla também demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor para a Instituição.					

C. Nesta seção você responderá questões relacionadas a Mecanismos de Governança:

Mecanismos de Governança é entendido neste trabalho, como: "Os mecanismos de governança deverão estar presentes em função de problemas que circundam qualquer organização…problemas serão minimizados se houver mecanismos de governança estruturados, de forma que combinem diferentes mecanismos internos e externos, de incentivo e controle… os seguintes mecanismos devem ser adotados: liderança; estratégia; controle."

C.1 As questões a seguir pretendem conhecer **sua posição** em relação aos Mecanismos de Governança utilizados na UNIR, para isso considere: Concordo Totalmente (CT); Concordo Parcialmente (CP); Indiferente (I); Discordo Parcialmente (DP); Discordo Totalmente (DT), e a seguir marque um X na assertiva de sua percepção.

Você pode assinalar mais de uma assertiva.

Nº	Assertivas	CT	CP	I	DP	DT
01	A Instituição avalia, direciona e monitora a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.					
02	A UNIR possui um planejamento estratégico, desdobrando-se em Planos de Ação, e possui					

	ações de acompanhamento de sua implementação.					
03	A UNIR exerce Liderança a partir de um conjunto de práticas que assegura existência de condições mínimas para o exercício da Boa Governança.					
04	A UNIR oferece meios necessários para o alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados.					
05	Os Instrumentos de Monitoramento da execução e resultados dos planos de ação são conhecidos pela comunidade acadêmica.					
06	Pessoas capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupam os principais cargos da UNIR.					
07	A UNIR possui uma gestão aberta a ouvir a comunidade acadêmica, visando conhecer suas necessidades e demandas, possibilitando alinhamento das ações, ensejando a otimização de resultados.					
08	Existe cooperação entre a comunidade acadêmica (docentes, discentes e técnicos administrativos) em prol da melhoria da qualidade de ensino na UNIR.					
09	Existe na UNIR acompanhamento de resultados com soluções para melhoria do desempenho organizacional.					
10	O setor de controle interno da UNIR é visto sob uma visão positiva, fazendo com que suas ações, metas e objetivos sejam atendidos e avaliados de acordo com o planejado.					
11	Existem conflitos de interesses envolvendo docentes e discentes na UNIR.					
12	Há relevância de questões pessoais em detrimento aos objetivos institucionais.					