

A governança pública na gestão universitária no Brasil e em Portugal: evolução e desafios

Carla Regina Magagnin Roczanski

UFSC – carlare@gmail.com

Marcus Tomasi

UDESC – marcus.tomasi@gmail.com

Pedro Antonio de Melo

UFSC - pedro.inpeau@gmail.com

RESUMO

A governança é um desafio atual da gestão pública e está na agenda dos gestores atuais, além de ser um tema que vem despertando o interesse acadêmico nos últimos tempos, mas ainda pouco explorado. O objetivo deste artigo é apresentar a evolução e os desafios da governança pública nas universidades brasileiras e portuguesas. Portanto, foi realizada uma pesquisa por meio de levantamento bibliográfico de caráter descritivo.

Alguns países, como precursores, incluíram a discussão sobre governança corporativa aplicada ao setor público em suas reformas. As reformas do Estado incorporam este enfoque, da institucionalização da boa gestão pública. Como criar as condições para melhoria da qualidade da gestão pública? A esta preocupação se tem respondido com a busca da transparência na esfera pública. O Estado, portanto, deve ser transparente, como estratégia para o seu aperfeiçoamento. As universidades são organizações conservadoras e tradicionalmente resistem a mudanças, não obstante, em face do surgimento de novos modelos de administração pública que preceituam ajustes nos mecanismos de gestão e que focam nos resultados e no atendimento das demandas dos cidadãos, as universidades começaram a abrir-se para essas mudanças. Conclui-se que, a legislação brasileira tem evoluído sobremaneira em relação ao tema governança, *accountability* e transparência, com os primórdios no ano de 1964, a partir da Lei nº 4.320 que trata sobre as normas das finanças públicas e advindo no ano de 2017 o Decreto Federal nº 9.203, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal. No caso de Portugal, a Constituição é do ano de 1976 e já previa em seu artigo 268 o acesso do cidadão às informações públicas, sendo que a legislação veio progredindo, chegando a editarem uma Lei no ano de 2003 que estabelece um conjunto

de indicadores de desempenho de cálculo e divulgação obrigatória para as instituições de ensino superior.

Palavras-chave: Universidades, governança pública, transparência, accountability

ABSTRACT

Governance is a current challenge of public management and is on the agenda of current managers, as well as being a theme that has awakened academic interest in recent times, but still little explored. The purpose of this article is to present the evolution and challenges of public governance in Brazilian and Portuguese universities. Therefore, a research was carried out by means of a descriptive bibliographical survey. Some countries, as precursors, included the discussion on corporate governance applied to the public sector in its reforms. State reforms incorporate this approach, the institutionalization of good public management. How to create the conditions for improving the quality of public management? This concern has been answered with the search for transparency in the public sphere. The State, therefore, must be transparent as a strategy for its improvement. Universities are conservative organizations and traditionally resist changes, however, in the face of the emergence of new models of public administration that prescribe adjustments in the management mechanisms and that focus on the results and meeting the demands of the citizens, universities began to open up, for these changes. It is concluded that Brazilian legislation has evolved significantly in relation to the theme of governance, accountability and transparency, with the beginnings in 1964, as of Law No. 4,320, which deals with the rules of public finances and, in 2017, Federal Decree No. 9.203, which provides for the governance policy of the federal public administration. In the case of Portugal, the Constitution is for the year 1976 and already provided in its article 268 public access to public information, and the legislation has been progressing, even publishing a Law in 2003 that establishes a set of indicators of calculating performance and mandatory disclosure for higher education institutions.

Key-words: Universities, public governance, transparency, accountability

1. INTRODUÇÃO

O Estado democrático de direito requereu uma administração pública voltada para a eficiência, mudança cuja implementação ocorreu mediante as reformas administrativas. Por outro lado, a eficiência não poderia chocar-se com o princípio da legalidade. Desta forma, alguns países, como precursores, incluíram a discussão sobre governança corporativa aplicada ao setor público em suas reformas (Bogoni *et al.*, 2010).

É possível melhorar o Estado, aperfeiçoando a sua gestão, o que, aliás, se aplica indistintamente a todas as organizações, públicas ou privadas. As reformas do Estado incorporam este enfoque, da institucionalização da boa gestão pública. Como criar as condições para melhoria da qualidade da gestão pública? A esta preocupação se tem respondido com a busca da transparência na esfera pública. O Estado, portanto, deve ser transparente, como estratégia para o seu aperfeiçoamento, corrobora Gomes (2005).

As instituições do ensino superior, à semelhança de outras organizações sociais, estão inseridas neste contexto de mudanças, muitas delas inesperadas ou imprevisíveis, o que constituem grandes desafios para os gestores (Meyer, Sermann & Mangolim, 2004).

As mudanças de relações entre os processos de governo e governança e as estruturas nas instituições públicas, que têm ocorrido nas últimas décadas, motivadas principalmente pela reconfiguração do papel do Estado sob as pressões das crises financeira e a retórica neoliberal, também atingiram as universidades (Santuário, 2007).

Weber (2008) assinala que é fundamental que os governos e as instituições universitárias se conscientizem que o ensino superior e as políticas de investigação, bem como as estratégias de governança devem ser melhorados para que as universidades possam desempenhar o importante papel que delas se espera.

Portanto, a governança é um dos temas que vêm ocupando a agenda dos gestores atuais e está entre os mais relevantes desafios das organizações/instituições públicas ou privadas. Conforme reforça Matias-Pereira (2010) o maior desafio a ser superado pelo governo brasileiro, em parceria com o setor privado e o terceiro setor, é a consolidação e institucionalização do processo de governança pública no país.

O objetivo deste artigo é apresentar a evolução e os desafios da governança pública nas universidades brasileiras e portuguesas. Portanto, foi realizada uma pesquisa por meio de levantamento bibliográfico de caráter descritivo.

2. GOVERNANÇA

A definição de governança pública possui diversas abordagens, porém o TCU define a Governança Pública como “[...] um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014). Kissler & Heidemann (2006) reforçam a preocupação por uma nova postura política das instituições públicas, e que não ficam mais limitadas a prover somente os serviços públicos.

Martínez (2005) conclui que a governança implica uma nova forma de governar, caracterizada por uma forte interação entre a pluralidade de atores, numa perspectiva de relações horizontais; a procura do equilíbrio entre o poder público e a sociedade civil e a participação no governo da sociedade em geral, e não se limitar a um único ator, seja este político, econômico, social ou cultural.

A governança pública se diferencia de qualquer outro conceito cabível à administração pública em virtude de ser um modelo que regula as relações entre o agente público e o cidadão, por meio de seus pilares: "prestação de contas, transparência, equidade e responsabilidade" (Oliveira *et al.*, 2010, p.2).

No conjunto, conforme destaca a UNESCO (2014), a boa governança é marcada por oito características principais: participação, consenso orientado, responsabilidade, transparência, agilidade, eficiência e eficácia, equidade e respeito pela legalidade.

Aplicados esses princípios, realça aquele organismo que os mesmos permitem assegurar que: (i) a corrupção seja minimizada; (ii) as opiniões das minorias sejam levadas em conta; (iii) as vozes dos mais vulneráveis na sociedade sejam ouvidas nas tomadas de decisões; e (iv) responder às necessidades presentes e futuras da sociedade.

Para a Comissão Europeia (2001), a boa governança realiza-se no quadro do cumprimento de cinco princípios, que são: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência, cuja aplicação deve ser integrada e mediante um quadro de participação, tanto na elaboração de políticas estratégicas, como na sua aplicação.

Um dos trabalhos pioneiros no Brasil sobre essa temática da governança no setor público foi de Mello (2006) no qual o autor investigou a aplicabilidade do estudo 13 do IFAC - *International Federation of Accountants*, para analisar se a governança corporativa pode contribuir significativamente para aprimorar a administração pública federal brasileira, no período referente à gestão dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. Mello (2006) averiguou os procedimentos de

governança em relação aos padrões de comportamento, à estrutura, aos processos organizacionais, ao controle e os relatórios externos. Os resultados revelaram elementos mínimos quanto ao padrão de governança analisado. Em estrutura e processos organizacionais, o item comunicação com a sociedade não estava implantado, assim como nos processos de contratação de servidores não concursados. No procedimento controle, foram identificados apenas padrões mínimos no governo federal. Por último, em análise dos relatórios externos, só são adotados os relatórios externos referentes à auditoria do governo federal.

3. GOVERNANÇA UNIVERSITARIA

As universidades são organizações conservadoras e tradicionalmente resistem a mudanças, não obstante, em face do surgimento de novos modelos de Administração Pública que preceituam ajustes nos mecanismos de gestão e que focam nos resultados e no atendimento das demandas dos cidadãos, as universidades começaram a abrir-se para essas mudanças (Roczanski, 2009).

Num trabalho conjunto, intitulado *La educacion superior en los países en desarrollo: peligros y promesas*, desenvolvido pelo Banco Mundial e a UNESCO no ano 2000, com o propósito de melhor conhecerem o processo de governança do ensino superior nos países em desenvolvimento, o grupo de trabalho criado para este fim, denominado (Grupo Especial sobre a Educação Superior e Sociedade [*Task Force*]), formado por especialistas de vários países, definiram os seguintes princípios que devem orientar a boa governança da universidade pública: Liberdade acadêmica, governança compartilhada, direitos e responsabilidades claramente estabelecidos, seleção baseada na meritocracia, estabilidade financeira, *Accountability*, verificação regular de padrões de qualidade, e importância da estreita cooperação (*Task Force*, 2000, pp. 67-70).

O estudo realizado por Sandinford e Montoya (2005), em Portugal, permitiu concluir que indicadores intimamente relacionados com a missão tradicional de escolas superiores públicas apresentam um maior nível de cumprimento por parte do corpo docente em detrimento dos indicadores mais orientados para as prioridades do Estado.

O estudo de Sales et al. (2015) investigou o nível de aderência das universidades federais brasileiras às práticas de governança pública recomendadas pela IFAC, considerando as dimensões “Estrutura e Processos Organizacionais” e “Controle”, com base no *study* 13. Os resultados permitem concluir que o nível de

aderência das universidades federais brasileiras às práticas de governança recomendadas pela IFAC é de aproximadamente 49% do total de 77 recomendações analisadas.

Argumenta Brunner (2011) que, as universidades enfrentam os desafios de efetivação que se caracterizam por:

- Encontrar um princípio de efetividade que facilite a implementação quotidiana das decisões estratégicas e administrar a organização, visando assegurar a continuidade das suas funções; e
- Obter os recursos necessários para garantir as suas capacidades de respostas e produzir resultados satisfatórios para os diferentes *stakeholders*.

Realça a Comissão Europeia (2008) que as instituições de ensino superior detêm, atualmente, maiores responsabilidades pela governança e gestão das suas finanças, atividades e recursos humanos e, conseqüentemente, as suas estruturas de gestão mudaram substancialmente, passando a compor-se da seguinte forma:

- Órgão executivo, frequentemente designado Reitoria, presidido por um Reitor, Presidente ou Vice-Reitor, com o papel de diretor executivo;
- Órgão académico colegial, designado senado, conselho universitário ou académico, responsável pelas questões educativas e de investigação;
- Órgão de decisão, responsável pelo planeamento e definição de orientações estratégicas da instituição.

A presença de elementos externos nos órgãos de gestão das instituições é vista por Cunha (2007) como forma de levar as instituições, particularmente públicas, a considerar não só as demandas internas, mas também, e sobretudo, as demandas externas.

O alargamento da autonomia sobre o pessoal, recursos financeiros e físicos tem constituído o argumento mais significativo da governança do ensino superior (Comissão Europeia, 2008). No entanto, para Saint (2009) ela vem sendo acompanhada de fortes medidas de prestação de contas (*accountability*) para que, por um lado, as instituições do ensino superior tenham maior liberdade e flexibilidade para controlar o seu próprio destino e fazer face aos desafios, mas, por outro lado, devem esforçar-se para assegurar uma boa gestão dos fundos públicos que recebem e proporcionar a qualidade do ensino, produtos da investigação e serviços relevantes para a sociedade e a economia.

Como reforço para a capacitação institucional, visando a excelência por parte das instituições do ensino superior que se beneficiam de fundos públicos, países como Alemanha, França, China, Rússia, Espanha, Coreia do Sul têm exigido que as

universidades criem ou nomeiem conselhos consultivos institucionais (Altbach, Mihut & Salmi, 2016).

4. LEGISLAÇÃO

No Brasil percebe-se uma evolução do ordenamento jurídico, relacionada à transparência, participação social, *accountability* e combate à corrupção, ou seja, elementos da governança pública, iniciando no ano de 1964 com a Lei nº 4320, que trouxe uma importante contribuição para a padronização e transparência do orçamento público brasileiro, reforçados pela constituição de 1988, passando em 2000 pela Lei de Responsabilidade Fiscal e em 2017 o Decreto Federal nº 9.203, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal.

No caso de Portugal, a Constituição é do ano de 1976 e já previa em seu artigo 268 o acesso do cidadão às informações públicas, sendo que a legislação veio progredindo, chegando a editarem uma Lei no ano de 2003 que estabelece um conjunto de indicadores de desempenho de cálculo e divulgação obrigatória para as instituições de ensino superior. No ano de 2007 foi aprovada a Lei 62 de 10 de setembro de 2007 que definiu o regime jurídico das instituições de ensino superior, regulando a sua constituição, atribuições e organização, o funcionamento e competência dos seus órgãos e, ainda a tutela e fiscalização pública do Estado sobre as mesmas, no quadro da sua autonomia.

No Brasil não existe legislação semelhante a esta de Portugal que defina tão bem as atribuições e a constituição das universidades públicas.

Em Portugal a Lei 38/2007, de 16 de agosto, aprovou o regime jurídico da avaliação do ensino superior, o que no caso do Brasil é regulado pelo Ministério da Educação e seus órgãos vinculados.

De acordo com a Constituição Federal Brasileira de 1988 no seu artigo 207, as universidades públicas têm autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, entretanto, necessariamente, devem prestar contas à sociedade, que as mantém.

No caso da Constituição da República Portuguesa a autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira das universidades ficou inequivocamente consagrada no artigo 76º, nº 2. A publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86, de 14 de Outubro) ao reforçar, no seu artigo 45º, o preceito constitucional da

autonomia universitária, tratou da regulamentação e operacionalização deste princípio legal.

Com a constituição do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) pelo Decreto-Lei nº 107/79, de 2 de Maio, as universidades portuguesas ganharam um mecanismo que se revelou essencial para exprimirem as suas necessidades. A Lei nº 108/88, que trata da autonomia das universidades portuguesas foi aprovada pelo Parlamento por unanimidade e aclamação, e acolheu a quase totalidade dos princípios defendidos pelas universidades através do CRUP.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constata-se que a universidade pública “tem sido pressionada a se adequar às mudanças advindas do seu tecido social, sejam fundamentadas em recomendações de agências internacionais ou por força de dispositivos legais nacionais ou locais” (RIBEIRO, 2014, p. 2). Holttta (2002) afirma que deve haver equilíbrio entre a autonomia e a prestação de contas das universidades.

Nas instituições do ensino superior, não obstante estarem, cada vez mais, confrontadas com a necessidade de se procederem as mudanças e inovações, face a um mercado exigente e em rápida evolução, a prontidão dessas instituições para as necessárias mudanças é limitada em muitos aspectos, por possuírem uma cultura distinta, quando comparadas, por exemplo, com as organizações empresariais (Angehrn & Maxwell, 2008; Brawn, 2013).

O aumento de autonomia associada à *accountability* teve implicações nas estruturas, funções e responsabilidades da governança universitária e nos arranjos de gestão (Saint, 2009).

A alteração da legislação portuguesa com relação as universidades ainda é recente e merece a destacada atenção quanto a sua plena implementação.

Mudanças na forma de gestão devem operar-se, tanto ao nível de estruturas organizacionais, como no relacionamento com os *stakeholders*, no pressuposto de que, segundo autores como Katz e Kahn (1976, citados por Oliveira et al., 2009), uma organização é um sistema aberto que interage com o meio ambiente e com demais organizações.

Por ser uma organização, particularmente, resistente à mudança (Marshall, 2010), “a gestão da mudança na universidade é, talvez, o maior desafio enfrentado pelos gestores das organizações de hoje” (McMurray, 2001, p. 74).

Para Buarque (2000), a universidade possui um papel permanente de gerar conhecimento de nível superior para viabilizar o funcionamento da sociedade, o qual se manifesta de forma diferente, conforme o tipo de sociedade que se deseja. Ou seja, é uma importante instituição para o desenvolvimento da sociedade, e que deve estar sempre em busca da melhoria contínua.

Portanto, as universidades públicas brasileiras e portuguesas pertencem ao rol de instituições públicas, vinculadas ao Estado, que estão sob o desafio de melhoria da gestão, com a conseqüente implantação da governança pública que gere impacto na qualidade da prestação dos seus serviços e não afete a relevante autonomia destas instituições.

Enfim, são muitos os desafios a serem encarados na manutenção e ampliação da qualidade da gestão das universidades públicas, tanto brasileiras como portuguesas e os gestores não podem ficar alheios a esta mudança no contexto da gestão pública.

REFERÊNCIAS

Altbach, G., Mihut, G. & Salmi, J. (2016). Conselhos consultivos internacionais: uma nova perspectiva da internacionalização. In *Ensino superior internacional*. Nº 87: Outono 2016. The Boston College Center For International Higher Education.

Angehrn, A. & Maxell, K. (2008). *Increasing change readiness in higher education institutions through a simulation-based change management experience*. Disponível em: <http://www.insead.edu/facultyresearch/research/doc.cfm?did=20759>.

Bogoni, N. M., Zonatto, V. C. da S., Ishikura, E. R. & Fernandes, F. C. (2010). Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação nº 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.44, n.1, p.119-142.

Brasil. (1988). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 ago. 2018.

Brunner, J. (2011). *Gobernanza universitaria: tipología dinámicas y tendencias*. Disponível em: http://www.revistaeducacion.educacion.es/re355/re355_06.pdf.

Buarque, C. (2000). *A Aventura da Universidade*. São Paulo: Editora da UNESP; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2.ed. 240p.

Comissão Europeia. (2001). *Governança europeia. Um livro branco*. Disponível em: <http://www.laicidade.org/wp-content/uploads/2006/09/ue-governanca-2001.pdf>.

Comissão Europeia. (2008). *A governança do ensino superior na Europa*. Eurydice.

Cunha, A. (2007). *Estrutura legal do poder em sistemas de educação superior*. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/aval/v12n01/v12n01a02.pdf>.

Gomes, A.B. (2005). *O desafio de implementar uma gestão pública transparente*. CLAD, Santiago, Chile.

Holtta, S. (2002). Autonomia e prestação de contas. In *Anais Simpósio Columbus*, Florianópolis: EdUFSC.

Kissler, L. & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.479-499.

Martínez, A. (2005). La gobernanza hoy: Introducción. In A. Martinez (Ed). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Disponível em: <http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/283571/course/section/30002/lectura1G.pdf>

Matias-Pereira, J. (2010). *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas.

McMurray, D. (2001). *The importance of 'goodness of fit' between organizational culture and climate in the management of change: a case study in the development of online learning*. Disponível em: <http://www.researchinlearningtechnology.net/index.php/rlt/article/view/12018>.

Meyer, V. Sermann, L. & Mangolim, L. (2004). *Planejamento e gestão estratégica: viabilidade nas IES*. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/35823>.

Mello, G. R. de. (2006). *Governança Corporativa no setor público Federal brasileiro*. 119 f. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis), Universidade de São Paulo, São Paulo/SP – Brasil.

Oliveira et al. (2009). *Metodologia de mudança organizacional. II congresso da consad de gestão pública*. Brasília. Disponível em: <http://consad.org.br/evento/ii-congresso/>.

Oliveira, A. G. de., CARVALHO, H. A. & CORREA, DPA (2010) *Contabilidade Aplicada ao Setor Público como Fator de Accountability e Disclosure na Sustentabilidade da Gestão Pública*. In: 5º Seminário sobre sustentabilidade, 2010, Curitiba. 5º Seminário sobre Sustentabilidade. Curitiba: UNIFAE.

Ribeiro, R. M. da C. (2014). *Os Desafios Contemporâneos da Gestão Universitária: Discursos Politicamente Construídos*. IV Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação. Porto- Portugal.
http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/RaimundaMariadaCunhaRibeiro_GT2_integral.pdf. Acesso em 8 ago. 2018.

Roczanski, C. R. M. (2009). *Universidade Pública e Accountability: O caso da Universidade do Estado de Santa Catarina UDESC*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração, UFSC, Florianópolis/SC.

Saint, W. (2009). *Guiding Universities: Governance and Management Arrangements around the Globe*. World Banc. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1239047988859/University-Governance-and-Management-FINAL-Revised-2-Feb-2010.pdf>.

Sales, E. C. A. S.; Peter, M. G. A. & Machado, M. V. V. (2015). *Governança no Setor Público Segundo a IFAC – Estudo nas Universidades Federais Brasileiras*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 22, Foz do Iguaçu/PR. Anais...Foz do Iguaçu: CBC. Disponível em: <<http://bit.ly/2y4i307>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

Sandiford, J. R. & Montoya, R. (2005). *Faculty Commitment to Performance Based Funding for Academic Programs*. Disponível em: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED491038.pdf>

Santuário, A. (2007). *Gobernanza, gobierno y gobernabilidad en la educación superior*. Disponível em: http://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/aalcantara/Alcantara2009_Gobernabilidad.pdf.

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

UNESCO Institute for Statistics. (2014). *Enrolment by level of education*. UIS. Disponível em: <http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?queryid=128>.

Weber, L. (2008). *The key role of universities in a knowledge driven society*. Barcelona. Disponível em: http://www.weberfamily.ch/luc/pdf/2008_remarks_weber_universityofcatalonia_120608.pdf.